

Érika Ruiz, Rafael Borja  
Luis Anaya y Miguel Gutiérrez

---

MEMORIA

---

DEL PRIMER

---

COLOQUIO

---

INTERUNIVERSITARIO

---

DE RELACIONES

---

INTERNACIONALES

---

Ciudad de México, 14 y 15 de marzo de 1996

---

EL COLEGIO DE MÉXICO

---



MEMORIA

DEL PRIMER COLOQUIO INTERUNIVERSITARIO

DE RELACIONES INTERNACIONALES

EL COLEGIO DE MÉXICO

ERIKA RUIZ   RAFAEL BORJA   LUIS ANAYA   MIGUEL GUTIÉRREZ

CIUDAD DE MÉXICO, 14 Y 15 DE MARZO DE 1996



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5

I. EL SISTEMA INTERNACIONAL HACIA EL NUEVO MILENIO 7

LA TRANSFORMACIÓN MUNDIAL: JUEGO DE INTERESES

ECONÓMICOS Gabriela Borge Janetti 9 ✓

EL CONFLICTO INTERNACIONAL DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA:

UNA MIRADA AL ASPECTO TEÓRICO Ana Lourdes Garza

Gegúndez 19 ✓

¿POR QUÉ LA REPÚBLICA DE COREA ES UN ASUNTO DE

SEGURIDAD NACIONAL PARA ESTADOS UNIDOS EN LA

POSGUERRA FRÍA? Rodrigo Zapata Álvarez 31 ✓

LA SEGURIDAD EN LA POSGUERRA FRÍA Miriam Villanueva

Ayón 45 ✓

LA REGIÓN DEL ASIA-PACÍFICO EN EL NUEVO ORDEN

INTERNACIONAL Sergio Merino 61 ✓

II. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LA AMÉRICA LATINA

CONTEMPORÁNEA 75

EL TERCER SECTOR EN EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN

AMÉRICA LATINA Rosalba A. Icaza Garza 77 ✓

PANAMERICANISMO VS. MONROISMO: UNA INTERPRETACIÓN

GRAMSCIANA Alejandro Barbajosa Elizarrarás 87 ✓

LA FUERZA DEL CAPITALISMO: EL GRAN RETO DE LA

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Claudia

Leticia Díaz González 97 ✓

PROBLEMAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA

LATINA Luis Arturo Jiménez 119 ✓

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA

LATINA Maximiliano Gracia Hernández 137 ✓

UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO DE LOS MERCADOS Y LAS

RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Nury Galindo Marquina 153 ✓

III. MÉXICO: AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR HACIA EL SIGLO

XXI 173

LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERIOR: LA SOBERANÍA

NACIONAL FRENTE A LAS TENDENCIAS ECONÓMICAS

NEOLIBERALES Verónica Muñoz 175 ✓

MÉXICO FRENTE AL DESARME NUCLEAR: UN CAMBIO DE

POSICIÓN SIN RUMBO Arturo C. Sotomayor Velázquez 187

LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO A LA LUZ DEL  
PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS José Miguel Domínguez  
Camacho y Josafat de Luna Martínez 205 ✓  
LOS PRINCIPIOS EN EL DISCURSO DE POLÍTICA EXTERIOR  
MEXICANA HOY José Díaz Briseño 221 ✓  
POLÍTICA EXTERIOR Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO  
Rafael Pérez Cárdenas 245 ✓

#### IV. LA UNIÓN EUROPEA EN LA POSGUERRA FRÍA 257

DESPUÉS DE LA "CORTINA DE HIERRO", ¿DE "REGRESO A  
EUROPA"? Araceli Fernández-C. Franco 259 ✓  
EUROPA LIMINAR: LA UNIÓN EUROPEA Y EUROPA CENTRO  
ORIENTAL Ricardo Cruz Prieto 273 ✓  
LA UNIÓN EUROPEA EN LA FORMACIÓN DE UNA POLÍTICA  
EXTERIOR COMÚN Luis Gutiérrez Delgado 287 ✓  
LA REDEFINICIÓN ESTRATÉGICA DEL VIEJO CONTINENTE: UNA  
NUEVA OTAN PARA UNA NUEVA EUROPA Adolfo García 297 ✓

#### V. ¿LA NUEVA RUSIA? 309

EL FIN DEL SOCIALISMO EN LA UNIÓN SOVIÉTICA: UNA  
PERSPECTIVA HISTÓRICO-ESTRUCTURAL Rolando David  
Vázquez Melken 311 ✓  
EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN RUSIA: RETOS  
ACTUALES Y PERSPECTIVAS Juan Salgado 319 ✓  
RUSIA: EL DIFÍCIL CAMINO DE LA TRANSICIÓN A LA  
DEMOCRACIA Paula Ortiz Murillo 335 ✓  
¿TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN RUSIA? Gabriel de la Paz 349 ✓  
LAS ELECCIONES Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA EXTERIOR  
RUSA Amando Basurto 355 ✓

#### VI. EL PROCESO DE PAZ EN MEDIO ORIENTE 365

SIRIA Y LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA EN MEDIO ORIENTE  
Marta Tawil Kuri 367 ✓  
EL PROCESO DE PAZ EN EL MEDIO ORIENTE: LA VOZ DE LA OLP  
Yuri Cerón Alegre 389 ✓  
EL PROCESO DE PAZ EN EL MEDIO ORIENTE  
Sharon Grobeisen Gurvich 399 ✓  
FUNDAMENTALISMO LIBANÉS  
Lesli Vapnik Morales 409 ✓

## **PRESENTACIÓN**

Nuestra generación ha sido testigo de profundos cambios en el sistema internacional: las “revoluciones de terciopelo” de 1989 y el colapso de la Unión Soviética en 1991 trajeron la necesidad de reconsiderar los supuestos que durante décadas dominaron el estudio del acontecer internacional. Los alumnos de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México vimos en estos cambios una gran oportunidad para llevar a cabo un enriquecedor intercambio académico con estudiantes de las instituciones educativas más prestigiadas de nuestra disciplina.

Con este propósito en mente, lanzamos una convocatoria para celebrar el Primer Coloquio Interuniversitario de Relaciones Internacionales en El Colegio de México. La respuesta de instituciones como el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey--Campus Ciudad de México, Universidad de las Américas, Universidad Iberoamericana y la Universidad Nacional Autónoma de México, además de la entusiasta participación de los alumnos de la 14a. y 15a. promociones de El Colegio de México hicieron posible este evento.

Por consiguiente, los días 14 y 15 de marzo de 1996 se llevaron a cabo seis mesas redondas en las que se discutieron temas como: EL SISTEMA INTERNACIONAL HACIA EL NUEVO MILENIO, PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA,

MÉXICO: AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR PARA EL SIGLO XXI, LA UNIÓN EUROPEA EN LA POSGUERRA FRÍA, ¿LA NUEVA RUSIA? Y EL PROCESO DE PAZ EN EL MEDIO ORIENTE.

Pese a los distintos enfoques característicos de cada institución participante hubieron suficientes puntos de coincidencia como para llevar a cabo debates fructíferos. Con el fin de dejar constancia de este encuentro y de las ideas expuestas en él, decidimos compilar este volumen como un modesto comienzo que aspira a institucionalizar el diálogo interuniversitario que debe caracterizar nuestra disciplina.

Queremos dejar constancia de nuestro sincero agradecimiento al Dr. Andrés Lira, presidente de El Colegio de México, que tuvo la gentileza de inaugurar y seguir con interés las sesiones del Coloquio; al Dr. Ilán Bizberg, director del Centro de Estudios Internacionales, que apoyó incondicionalmente esta iniciativa; a la Dra. Ana Covarrubias, coordinadora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, sin cuya colaboración el Coloquio no hubiera tenido lugar; y al Mtro. Jorge Alberto Lozoya, al Mtro. Humberto Garza, al Mtro. Juan Gustavo Galindo, a la Dra. Soledad Loaeza y al Dr. Francisco Gil Villegas por el acierto y entusiasmo con el que compartieron sus ideas con los alumnos participantes. Asimismo, deseamos agradecer infinitamente la disposición con la que las secretarías del Centro de Estudios Internacionales, nuestros amigos de la Coordinación de Respaldo Técnico y nuestros compañeros participaron en el Coloquio.

#### EL COMITÉ ORGANIZADOR

ERIKA RUIZ S.      RAFAEL BORJA S.      LUIS ANAYA I.      MIGUEL GUTIÉRREZ H.

# CAPÍTULO I

EL SISTEMA INTERNACIONAL

HACIA EL NUEVO MILENIO





## LA TRANSFORMACIÓN MUNDIAL: JUEGO DE INTERESES ECONÓMICOS

Gabriela Borge Janetti  
Universidad Iberoamericana

Cuando sonó la trompeta, estuvo  
todo preparado en la tierra  
y Jehová repartió el mundo  
a Coca-Cola Inc., Anaconda,  
Ford Motors, y otras entidades...  
Pablo Neruda: Canto General

El Estado como figura dominante en la política mundial por más de cuatro siglos está siendo eclipsado en nuestra época por la forma en que se desarrolla el capitalismo, gracias a la globalización.<sup>1</sup> Con la caída del bloque socialista se acentuó notoriamente la implantación del capitalismo como sistema económico mundial. Asimismo, los intereses económicos han fortalecido sus formas de actuación a través de corporaciones multinacionales, el sistema financiero internacional y de las organizaciones internacionales, con una capacidad de influencia cada vez mayor sobre el poder del Estado.

La relación del capitalismo con el Estado en los últimos siglos ha pasado por distintas fases. La primera fué la del capitalismo contra el Estado monárquico, cuando al

---

<sup>1</sup> Se conoce como globalización a los distintos fenómenos que hacen que el hombre viva una realidad cosmopolita, fortaleciendo la interdependencia y debilitando las soberanías nacionales. Este paso de lo interestatal a lo mundial se ve fortalecido por fenómenos como: nuevas tecnologías que amplían la comunicación mundial, tanto como por la conformación de organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, ONU, OTAN, entre otros) que provocan la emergencia de un sistema transnacional bancario-productivo-comunicativo mundial. Véase Monserrat Galí, "La descolonización de Europa: las naciones contra el Estado", La Jorana Semanal, 23 de mayo de 1993, pp. 32-35.

triumfo de la Revolución francesa se estableció la libertad comercial e industrial. El Estado se sometió a sí mismo a las reglas del derecho y cede espacios al libre juego de las fuerzas del mercado.

En la segunda fase, que es la del capitalismo acotado por el Estado, todas las reformas se orientaron a corregir los excesos del mercado y a proteger el modelo capitalista de producción frente un sistema antagónico, el comunismo. Esta fase se caracterizó por el enfrentamiento ideológico entre dos sistemas opuestos: el Capitalismo y el Comunismo, que a través de sus principales actores encabezaron la Guerra Fría. Era ésta una lucha con el interés de demostrar cuál era el sistema con más capacidad de expansión en el mundo, por lo que ambos sistemas plantearon el engrandecimiento del Estado hasta formar superpotencias.

Pero en los últimos años la tendencia ha cambiado. Para el Estado, las fronteras territoriales son la base necesaria de la autonomía nacional y la unidad política. Para las empresas, es imperativa la eliminación de todos los obstáculos políticos al libre desenvolvimiento del mercado. La tensión entre estas dos maneras esencialmente diferentes de ordenar las relaciones humanas ha configurado de manera decisiva el curso de la historia moderna, dando lugar a una tercera fase de esta relación: la del capitalismo como figura central de los procesos de desarrollo y como instancia substitutiva de muchas de las funciones del Estado.

En un contexto histórico, se puede decir que apenas comienzan a definirse las formas en que los intereses económicos pueden desarrollarse, sin tener que estar sujetos a limitaciones impuestas por el Estado. Es así como los Estados, en este nuevo orden mundial

que está configurándose, utilizarán su poder de una manera diferente. No porque por fin haya terminado en el mundo el interés de dominar territorialmente, sino porque la viabilidad del Estado como conductor de la economía se encuentra cada vez más cuestionada. Mediante la acción de grandes empresas, la humanidad está en proceso de convencerse de que el Estado es un freno a las posibilidades de crecimiento y desarrollo.

Una forma en que los intereses económicos han ido ganando espacios, fuera de sus territorios nacionales y en clara alianza con sus respectivos Estados, ha sido la formación de las empresas transnacionales y multinacionales. En el primer caso se trata de firmas que poseen y manejan unidades económicas en dos o más países, como son los casos de IBM, Exxon, General Motors, Mitsui, Toyota, Fiat y Nestlé. En el segundo se trata de alianzas empresariales convenientes con capitales de diferentes países que constituyen regularmente conglomerados gigantescos.<sup>2</sup> Estas corporaciones se forman, por una parte, tratando de conquistar nuevos mercados y, en consecuencia, se establecen lo más cerca posible de sus clientes potenciales. Por otra parte, las compañías transnacionales salen de sus territorios de origen para disminuir sus costos de producción y obtener ventajas competitivas en los mercados internacionales.

Estas empresas tienen una fortaleza económica de tal magnitud que se sobreponen a muchos “obstáculos” que pudieran resultar de la acción estatal. Actualmente, con los mercados sin fronteras o globalizados, pueden manejar con mucha agilidad y autonomía el diseño y aplicación de sus políticas económicas. La esfera de acción de las operaciones y la amplitud de los territorios sobre los que se extienden algunas de estas empresas son más

---

<sup>2</sup> Véase Robert Gilpin, La economía política de las relaciones internacionales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 249

extensas geográficamente que cualquier imperio que jamás haya existido; han integrado la economía mundial de manera más extensiva que en ningún otro momento del pasado, y han llevado la interdependencia económica global más allá del ámbito del comercio y el dinero, hasta el área de la producción industrial.<sup>3</sup>

Adicionalmente a estos fenómenos de gigantismo empresarial y globalización económica, que son dos caras de la misma moneda, la estructura estatal ha sido debilitada por los dictados de los Organismos Financieros Internacionales (FMI y BM). El Fondo Monetario Internacional tiene la posibilidad de influir en el recorte del gasto público de muchísimos países, en la devaluación de su moneda, en las modalidades de sus políticas y programas de salud, educación y vivienda, entre otros; ésto es, en la disminución de la política de “bienestar social” conducida por el Estado.

Gran parte de esta presión la han ejercido a través de los llamados Planes de Ajuste Estructural (PAE), impuestos por el FMI en 1985. Los PAE están compuestos por tres procesos fundamentales:<sup>4</sup>

1.- Reconversión industrial, privatización de las empresas públicas y modificación de la estructura productiva nacional (desregulación, liberalización del mercado y apertura económica).

2.- Modificación de la estructura del sector servicios (sector terciario), provocando un cambio estructural en el comercio, en las comunicaciones, en los transportes y en la política fiscal.

---

<sup>3</sup> Véase Robert Kohane, Joseph S. Nye, Poder e Interdependencia, Argentina, GEL, 1988, p. 102.

<sup>4</sup> Véanse Cristina Asa Laurell (cord.), Estado y políticas sociales en el neoliberalismo, México, Friedrich ElbertStiftung, 1994; y CETNA, América Latina crítica del Neoliberalismo, México, CETNA, 1992.

3.- Ajustes en las políticas de atención al sector social: educación, vivienda, seguridad social y servicios públicos.

El Estado, como resultado de lo anterior, ha enfrentado un proceso creciente de erosión de su legitimidad ante la sociedad, toda vez que le es más difícil responder a las demandas sociales que tradicionalmente le han sido asignadas y que es su deber tutelar.

Además, cabe apuntar que los recursos con los que cuenta el Estado se obtienen prácticamente a través de su acción impositiva, en virtud de que el número de empresas estatales se ha ido reduciendo drásticamente en los últimos años. Es cierto que el Estado puede hacerse también de recursos económicos a través de la venta de bonos de deuda (Tesobonos, CETES, etc). Sin embargo, a raíz de los programas de liberalización económica que se han realizado en la mayoría de los países, éstos se encuentran en grandes dificultades para responder a los compromisos de pago adquiridos.

Los porcentajes de la recaudación de impuestos no sólo no han permanecido constantes a lo largo de los últimos años, sino que han experimentado una tendencia a la baja. Han disminuido y tienden a desaparecer los porcentajes aplicados a las transacciones comerciales, y se han reducido aquellos que se aplican a las ganancias y las empresas.

La curva del economista norteamericano Laffer muestra que el rendimiento del impuesto decrece más allá de cierta tasa impositiva. Cuando se dice que “demasiado impuesto mata al impuesto” se quiere decir que, si sufren una excesiva carga fiscal los contribuyentes ya no tienen verdaderas razones para trabajar más, puesto que las ganancias suplementarias les serán confiscadas.

A partir de esta crítica, toda una corriente de pensamiento se ha desarrollado y ha ejercido una influencia política creciente. También en la década de los ochentas se aplicaron numerosas reformas fiscales inspiradas en ella. Gran Bretaña y los Estados Unidos redujeron drásticamente las tasas impositivas sobre las ganancias y sobre las empresas.<sup>5</sup> Francia se comprometió a contener y después a reducir sus descuentos fiscales. En Suecia, en Alemania y en los Países Bajos los gobiernos han puesto en práctica reformas que apoyan la liberalización de la economía. En nuestro país, entre forcejeos, estamos inmersos en esta tendencia.

En decenas de países cambió el sentido de las relaciones históricas entre el Estado y el ciudadano. Desde hacía dos siglos la presión fiscal no había dejado de aumentar sobre todo en los países desarrollados. Esta tendencia se ha invertido y lo que vemos ahora en el mundo es la paulatina disminución de la carga fiscal. Tenemos que entender entonces que los recursos pasan del Estado a las empresas para que sean éstas, a través de la producción y los mercados (de bienes y servicios, de trabajo y de capitales), las que resuelvan las necesidades más importantes de la población.

Lo anterior es preocupante desde la óptica social, sobre todo para los países con economías débiles. Los Estados que interactúan en el sistema internacional poseen recursos escasos para sostener sus aparatos burocráticos y para instrumentar sus programas de atención social, al tiempo que no pueden olvidar sus obligaciones con las demandas

---

<sup>5</sup> “En 1981, el gobierno federal de los estados Unidos cobraba un impuesto de hasta 75 % sobre réditos más levados de un ciudadano, en 1989, la tasa máxima había bajado al 33 %. En el Reino Unido, la tasa de impuestos durante los gobiernos laboristas había alcanzado al 98 % para los réditos del capital. Con Margaret Thatcher, la tasa máxima se redujo al 40 %”. Véase Michel Albert, Capitalismo contra Capitalismo, México, Paidós, 1992, p. 11.

sociales, pues su legitimidad como órgano tutelar del interés colectivo depende de darles respuesta.

Así, el papel del Estado queda más cuestionado y disminuido, porque la carencia de recursos se acentúa a la par que las diferencias sociales crecen día con día. Es por esto que los conflictos que afectan al sistema internacional actualmente se han dado principalmente al interior de los Estados. “De hecho, de los 82 conflictos armados que se registraron entre 1989 y 1992, sólo 3 fueron entre Estados. Los 79 restantes fueron conflictos internos y pueden atribuirse a muchas causas, entre las cuales destacan la pobreza, la marginación y la falta de desarrollo en general”.<sup>6</sup>

Sin embargo, los Estados en cada parte del mundo están ahora más conscientes de que los temas que hasta ahora se consideraron internos y sujetos sólo a decisiones políticas, ahora están afectados por vastas fuerzas de la globalización. “La seguridad nacional es ahora inseparable de la seguridad internacional y ambas asumen una definición más amplia; en vez del concepto militar estrecho, está emergiendo una definición que incluye un gran espectro de retos nuevos y viejos”.<sup>7</sup>

El protagonismo estatal a nivel mundial es cada vez más reducido: ningún Estado desea sacrificar por sí sólo alguna parte de su presupuesto para intervenir en otro Estado. Lo anterior ha provocado que desde el comienzo de esta década, la principal organización mundial gubernamental, las Naciones Unidas, se hayan convertido en un cuerpo mucho más activo de lo que fueron durante el periodo de la Guerra Fría. “En años recientes el

---

<sup>6</sup> Véase Rosario Green, “La ONU hacia el año 2000”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, verano de 1995, pp. 9-31.

<sup>7</sup> Véase Paul Kennedy, *Preparing for the XXI Century*, Nueva York, Random House, 1993, p. 130.



Consejo de Seguridad de la ONU se ha reunido casi continuamente. Trata con las situaciones en cuanto surgen. Adopta resolución tras resolución para responder a los requerimientos de cambio. Para ilustrar, en 1987 el Consejo se reunió 49 veces, adoptó 14 resoluciones y emitió 9 Declaraciones Presidenciales, El último año, en 1995, el Consejo se reunió 130 veces, adoptó 66 resoluciones y emitió 63 Declaraciones Presidenciales.”<sup>8</sup>

Sin embargo, esta actividad no refleja necesariamente que los Estados afronten unidos los problemas en el mundo. Las situaciones que surgen son tratadas, en su mayoría, por los representantes de un puñado de países. El uso del veto por parte de Rusia en diciembre de 1994 y de Estados Unidos en mayo de 1995<sup>9</sup> probó que un canal de cooperación, en este período de transición, está lejos de poder concretarse.

Desde la óptica que he presentado, parece razonable pensar que en años venideros (a no ser que se reformulen las prioridades de acción estatal y se den nuevas formas de legitimación de su capacidad de conducción del interés social) los enfrentamientos y las crisis mundiales no serán el resultado de disputas directas entre Estados, sino entre sociedades de producción organizadas (fuera de la esfera estatal) y los grupos humanos demandantes.

Como estudiosos de las relaciones internacionales, no podemos ser espectadores de “lo que suceda”, tratando de comprender la nueva lógica mundial con instrumentos y herramientas del pasado. Así, por ejemplo, la teoría política del Estado soberano muestra

---

<sup>8</sup> Véase Boutros-Ghali, “Discurso pronunciado por Boutros Boutros-Ghali en el auditorio de la Secretaría de Relaciones Exteriores el pasado 4 de marzo de 1996”, Boletín de la ONU, p. 2.

<sup>9</sup> Véanse Victor Flores Olea, “La problemática actual de las Naciones Unidas”, en Olga Pellicer (comp.), Las Naciones Unidas hoy: visión de México, México, SRE y FCE, pp. 105-123; Kensa S.E. de García-Robles, “La crisis intrínseca del Consejo de Seguridad”, Revista Mexicana de Política Exterior, verano de 1995, pp. 100-115; y Olga Pellicer (comp.), Voz de México en la Asamblea General de la ONU 1946-1993, México, FCE, 1994.

varios desajustes frente a la realidad del mundo contemporáneo. No reconoce que la autonomía y capacidad del Estado han disminuido frente al actual sistema económico de producción transnacional, y que los intereses económicos, a través del liberalismo, han ponderado más los derechos individuales que los derechos sociales. Es necesario llenar ese vacío teórico-metodológico para llevar a la práctica un esquema de lógica global en el que converjan armoniosamente el Estado, la sociedad, el individuo y los intereses económicos.

Para nosotros en México, que somos un país pobre, es ésta una cuestión fundamental. Tenemos que darnos cuenta que las tendencias que se han expuesto están afectando severamente a la mayoría de los mexicanos y que algo hay que hacer, que no sea solamente dejarnos llevar por lo que puede ser benéfico para las empresas, sacrificando la viabilidad de la sociedad nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Albert, Michel, Capitalismo contra Capitalismo, México, Ed. Paidós, 1992.

Asa Laurell, Cristina, (coord.), Estado y políticas sociales en el neoliberalismo, México,

Friedrich Elbert Stiftung, 1994.

CETNA, América Latina crítica del Neoliberalismo, México, CETNA, 1992.

Galí, Montserrat, "La descolonización de Europa: las naciones contra el Estado", La

Jornada Semanal, 23 de mayo de 1993, núm. 206, pp. 32-35.

Gilpin, Robert, La economía política de las relaciones internacionales, Buenos Aires,

Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

Green, Rosario, "La ONU hacia el año 2000", Revista Mexicana de Política Exterior,  
verano de 1995, núm. 47, pp. 9-31.

Kennedy, Paul, Preparing for the XXI Century, Nueva York, Random House, 1993.

Kensa S.E de Garcia-Robles, "La crisis intrínseca del Consejo de Seguridad", Revista Mexicana de Política Exterior, verano de 1995, núm. 47, pp. 100-115.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph, Poder e interdependencia, Buenos Aires, Ed. GEL,  
1988.

Pellicer, Olga, (comp.), Voz de México en la Asamblea General de la ONU 1946-1993,  
México, FCE, 1994.

-----, (comp.), Las Naciones Unidas hoy: visión de México, México, FCE, 1994.

## EL CONFLICTO INTERNACIONAL DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA: UNA MIRADA AL ASPECTO TEÓRICO

Ana Lourdes Garza Gegúndez  
El Colegio de México

Es indudable que el rasgo característico de la política mundial en la segunda mitad del siglo XX ha sido la bipolaridad. La división que se hizo del mundo después de la segunda guerra mundial, a partir de un criterio ideológico, fue determinante para el manejo de cualquier asunto político y económico de los Estados.

Contra todo lo que pensaron los protagonistas de la política exterior de esa época, la guerra fría terminó, ciertamente de forma poco predecible, incluso para los teóricos de las relaciones internacionales.<sup>1</sup> Este hecho influyó en los paradigmas de la teoría de relaciones internacionales y los modificó seriamente, así como al estudio de la realidad internacional derivado de éstos.

A finales del siglo XX, en la teoría de relaciones internacionales hay un debate, básicamente, entre dos tipos de tendencias: las que giran en torno al Estado y su seguridad y las que se refieren a las necesidades humanas y su satisfacción. Aunque ambos tipos de corrientes conciben de forma distinta el conflicto internacional, sus objetivos no son mutuamente excluyentes en la teoría ni en la práctica. A continuación se examinarán las razones para hacer esta afirmación.

---

<sup>1</sup> Ver John Lewis Gaddis, "International Relations Theory and the end of the Cold War", International Security, 17 (1992), pp. 5-58, también Ted Hopf, "Getting the End of the Cold War Wrong", International Security, 18 (1993), pp. 202-210.

Durante la guerra fría, dos superpoderes que definían su identidad en términos de su ideología fueron protagonistas del conflicto entre comunismo y democracia liberal.<sup>2</sup> En este periodo, la tendencia dominante en la teoría de relaciones internacionales fue el realismo. Éste se apoya en tres asunciones fundamentales: 1.- los Estados son las unidades clave de acción, 2.- buscan poder, ya sea como fin o medio, 3.- se comportan de forma racional y comprensible para los observadores externos.<sup>3</sup> Después de la segunda guerra mundial, la tradición de la política del poder tuvo auge en Estados Unidos gracias a teóricos como John Herz, Martin Wight y Hans J. Morgenthau. Se articuló así lo que el mismo Morgenthau llamó realismo político. Los elaboradores de las políticas acogieron las ideas de estos y otros autores, para conseguir condenar el aislacionismo, justificar el involucramiento permanente y global en los asuntos internacionales, y racionalizar la acumulación de poder.<sup>4</sup>

Se han hecho críticas innumerables al realismo, la mayoría de las cuales cuestionan su rigor teórico y la corrección con la que se han definido y utilizado sus principios fundamentales. En la década de los ochenta, surgió lo que Robert Cox llamó teoría neorrealista.<sup>5</sup> Ésta es un esfuerzo por perfeccionar y fortalecer al realismo clásico, y sus proposiciones se basan en la desagregación de las variables independiente y dependientes del conflicto, y en la integración de la teoría realista clásica en un marco contemporáneo a

---

<sup>2</sup> Samuel Huntington, "The clash of civilizations?", *Foreign Affairs*, 72(1993), p. 24.

<sup>3</sup> Robert O. Keohane en Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 7.

<sup>4</sup> Stanley Hoffman, "An american social science: international relations", *Deadalus*, 1977, núm. 106, pp. 47 y 48, cit. por Keohane, *ibid.*, p. 9.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 16.

base de análisis comparativo.<sup>6</sup> El neorrealismo tiene definiciones más claras y coherentes de los conceptos clave, e hipótesis que se sujetan a comprobación empírica y a investigación.

Cronológicamente --no como consecuencia lógica necesaria--, el neorrealismo es la tendencia teórica predominante en política exterior hacia el fin de la guerra fría. Al igual que el realismo, se basa en la asunción de que el poder es el criterio dominante en las relaciones internacionales, pero menos como fin que como medio indispensable para la relación política.

Un explicación fundamental del neorrealismo contemporáneo es la de Robert Gilpin. El centro de ésta es el cambio en el “nivel internacional” basado en una reinterpretación de la teoría realista. Gilpin dice en su explicación que si los agentes del sistema internacional están satisfechos con las condiciones prevalecientes, éste se encuentra en equilibrio. Los Estados intentan hacer cambios en el sistema internacional de acuerdo con un cálculo racional beneficios iguales o superiores a los costos de la acción.<sup>7</sup> Sólo cuando esto es así, las unidades deciden qué políticas exteriores producirían el cambio que necesitan.<sup>8</sup>

Algunos de estos cambios ocurren en la naturaleza de las interacciones políticas.<sup>9</sup> Los Estados tienen distintos objetivos entre los cuales distinguen uno fundamental, por el

---

<sup>6</sup> James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, Teorías en pugna en la relaciones internacionales, trad. por Cristina Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Iberoamericano, 1993, p. 130.

<sup>7</sup> Robert Gilpin, War and change in world politics, Cambridge University Press, 1981, p. 13.

<sup>8</sup> Ibid., pp. 10 y 11.

<sup>9</sup> Dougherty y Pfaltzgraff, op. cit., p.134; el análisis del cambio en las interacciones funciona como el cambio en la estructura en la teoría de Kenneth Waltz, cfr. “Estructuras políticas”, Teoría de la política internacional, trad. por Mirta Rosenberg, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 119-150.

cual, según Gilpin, no sólo realizarían un cambio en el sistema, sino que estarían dispuestos a ir a la guerra.

Cuando se alcanza el equilibrio entre los costos y los beneficios del cambio, el costo de mantener el status quo crece más rápido que la capacidad económica para hacerlo. Si un nuevo desequilibrio surge y no se resuelve, el mismo sistema cambia hacia otro equilibrio de acuerdo con las capacidades relativas de los agentes.

Las diferentes unidades siempre buscan extender su influencia, dependiendo de su poder. Desde esta perspectiva, el primer objetivo de los Estados es la seguridad, y no puede haber nada que atente contra ésta o la vulnere. Por eso cualquier circunstancia que desplace a la seguridad como principal objetivo a defender, es una amenaza aparente contra una de las condiciones definitorias del sistema internacional. Esto ha provocado incontables debates teóricos entre aquellos que sostienen un enfoque neorrealista y los que defienden los modelos de sociedad global e dependencia mutua compleja.

Es un hecho que no hay polos de poder consolidados actualmente.<sup>10</sup> Muchas de las nuevas interpretaciones realistas del conflicto internacional sugieren la multipolaridad para explicar este fenómeno en congruencia con el concepto de la balanza de poder. Sin embargo, esto obedece a que el poder ya no se centra únicamente en la amenaza de la posesión de la bomba, sino que tiene un componente económico cada vez más importante.<sup>11</sup> Por eso, los modelos de dependencia mutua compleja y sociedad global se han aceptado como alternativas de política exterior. En la teoría, como resultado, se ha formado una

---

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, a R. Gilpin, The Political Economy of International Relations, Princeton Univ. Press, 1987, p. 344.

<sup>11</sup> Ibid., p. 4.

nueva dicotomía entre estos modelos y la teoría neorrealista, en cuyos términos se plantean la mayoría de los estudios sobre relaciones internacionales en la actualidad.<sup>12</sup>

Hoy en día, la economía ha adquirido tal importancia en la agenda de política exterior de la mayoría de los países que, aunque no puede desconocerse la influencia de las fuerzas políticas en el ámbito económico, cada vez se pierde más la distinción entre causa y consecuencia de estos dos ámbitos. Las decisiones políticas se afectan igualmente por intereses económicos predeterminados por la interdependencia y por la globalización. Al mismo tiempo, la paz y un marco político estable son necesarios para que el intercambio de los bloques funcione adecuadamente. Se puede encontrar, por lo tanto, cierta confluencia entre el neorrealismo y los modelos de dependencia mutua compleja y sociedad global, en lo que se refiere a los intereses mutuamente afectados y retroalimentados --tanto políticos como económicos-- en ambas tendencias y en la práctica.

Los análisis de la política exterior actual también requieren considerar una nueva dimensión de las consecuencias individuales.<sup>13</sup> Las decisiones políticas internacionales afectan los patrones de comercio, inversión y producción, que repercuten en el individuo. Para analizar estos nuevos problemas los modelos de dependencia mutua compleja se hacen más útiles. Si se revisa la explicación de Gilpin sobre los objetivos del principio de satisfacción se puede comprender por qué el neorrealismo, sin embargo, no es esencialmente incompatible con estos modelos.

---

<sup>12</sup> Muchos de estos debates teóricos se plantean en términos de neoliberalismo y neorrealismo, ver Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: a neorealist first cut" en Symposium of international relations theory, Journal of International Affairs, 44 (1990), p. 38.

<sup>13</sup> Keohane, op. cit., p. 1.



Los agentes pueden tener distintos objetivos entre los cuales pueden hacer transacciones al formular las políticas exteriores. No realizan una meta cuando su costo son todas las demás, sino que se enfocan en cierta “satisfacción”. Efectivamente, los Estados compiten por influir a otros mediante amenazas, coerción, alianzas y las llamadas “esferas de influencia”, pero también es cada vez más importante para ellos la extensión de su poder en la economía global.

Los distintos objetivos y distintas submetas del principio de satisfacción se pueden intercambiar, no son mutuamente excluyentes. El orden de importancia entre política y economía no está previamente determinado, sino que varía de acuerdo con la influencia de los factores externos en cada época.<sup>14</sup> Es decir, siguiendo el razonamiento de Gilpin, la extensión de la influencia económica puede ser una meta de poder, pero la economía no se encuentra supeditada estrictamente a la política, porque, como ya se dijo, ambas se retroalimentan. Incluso desde la lógica neorrealista más estricta, ambos son componentes del poder.<sup>15</sup> Un ejemplo de esto son los préstamos internacionales: aquellos que comprometen al país deudor en favor de objetivos políticos y cálculos estratégicos prácticamente han desaparecido.<sup>16</sup>

Ahora bien, para comprender los modelos de dependencia mutua compleja y sociedad global y, por lo tanto, estar en posibilidad de hacer una comparación correcta es necesario examinar su estructura. Dentro de estos modelos, la agenda de los problemas

---

<sup>14</sup> Ver Dougherty y Pfaltzgraff, *supra*.

<sup>15</sup> Gilpin, *War and change...*, p. 22.

<sup>16</sup> Stephen D. Krasner, “Economic Interdependence and Statehood” en Robert E. Jackson y Alan James (eds.), *States in a changing world*, Oxford, Clarendon Press, 1993, p. 311.

políticos internacionales no se limita a la seguridad en términos de paz y guerra, sino que se preocupa también por bienestar, medio ambiente y modernización. Esto es resultado de las crecientes expectativas y demandas que genera el desarrollo de la tecnología y la globalización de las comunicaciones.<sup>17</sup>

La dependencia mutua es consecuencia de la incapacidad de los Estados para actuar como unidades autosuficientes ante estas nuevas expectativas. Para satisfacer las nuevas demandas los Estados colaboran, no sólo en el aspecto económico, sino para resolver una rango de problemas que va desde la contaminación de los mares hasta el crecimiento hasta el SIDA.<sup>18</sup> Además de los Estados, surgen también otros actores cuya acción trasciende las fronteras nacionales. Entre éstos se cuentan las empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras internacionales.

Esencialmente, los modelos de sociedad global e dependencia mutua compleja no conciben que un solo modelo baste para analizar todos los problemas y plantear sus soluciones. Si además, el interés de éste es dirigir la atención hacia un solo objetivo, como es el caso de la seguridad para las teorías realistas, es más factible que provoque confusión y no que esclarezca la realidad del conflicto internacional contemporáneo.<sup>19</sup>

Hay más razones para pensar que los modelos de sociedad global no son obstáculos puros para los objetivos del neorrealismo. La interdependencia es un aspecto inherente del sistema de Estados; tales conexiones e intercambios entre unidades independientes

---

<sup>17</sup> Ole R. Holsti, "Models of international relations and foreign policy" en La teoría de relaciones internacionales hoy, México, El Colegio de México, 1988, p. 14.

<sup>18</sup> Loc. cit.

<sup>19</sup> Ibid., pp. 15 y 16.

distinguen un sistema internacional de uno imperial en el que un regulador supremo detenta la autoridad.<sup>20</sup>

La competencia económica --que es uno de los estímulos de la interdependencia-- se ha favorecido por la misma perspectiva anárquica del sistema, ya que en este esquema la seguridad no sólo depende del aspecto físico de la competencia militar, sino también de las capacidades económicas y tecnológicas relativas de un Estado.<sup>21</sup> Naturalmente, muchos realistas consideran que los modelos de dependencia mutua vulneran la soberanía de facto de los Estados.<sup>22</sup> Desde su enfoque, los retos a la soberanía ya no están en la integridad territorial, sino en el control de las políticas macroeconómicas --principalmente de las monetarias--al que incluso los Estados más poderosos económicamente están sujetos.<sup>23</sup>

Un ejemplo de cómo funcionan en la práctica los modelos de dependencia mutua y por qué éstos no se oponen irremediamente a los objetivos de seguridad y fortaleza del Estado lo ofrecen los llamados países de industrialización (NICs) reciente de la cuenca del pacífico. Estados Unidos fue el primer país en brindarles mercado y tecnología a los NICs asiáticos y, por lo tanto, en imponer el ritmo que deberían seguir estas economías al principio.

---

<sup>20</sup> Krasner, *op. cit.*, p.301.

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

<sup>3</sup> Aunque hay autores que consideran que el caso de la Comunidad Económica Europea atenta contra la soberanía de jure de los Estados según Krasner esto es incorrecto, ver *ibid.*, p. 302.

<sup>23</sup> Stephen D. Krasner considera que los adeptos a la idea del Estado-nación como un concepto anacrónico olvidan la capacidad que los Estados tienen para responder; dependiendo de ésta y el nivel de la presión externa, se pueden evitar los ataques a la soberanía de facto. En general, los Estados pobres tienen menor capacidad que los ricos de asegurar recursos internos para responder a las amenazas de la interdependencia económica a la soberanía, porque el comercio es muy importante para ellos. Según Krasner, para los Estados desarrollados la soberanía más que debilitarse se ha fortalecido, mediante su respuesta. Ver *ibid.*, p. 313.

Estos países se han desarrollado de acuerdo con el llamado paradigma de los gansos voladores: un grupo de países que interactúan de manera muy estrecha y avanzan en conjunto bajo la conducción de una economía predominante, a la que siguen las menos desarrolladas en un patrón jerárquico, semejante a una bandada de gansos en vuelo.<sup>24</sup>

El esquema que estos países han impuesto ha respondido con éxito a las necesidades que trascienden sus fronteras nacionales. No sólo eso, los NICs han demostrado que el comercio entre países desarrollados y menos desarrollados puede ser una fuente de crecimiento para los segundos.<sup>25</sup> Los países que participan deben mantener economías abiertas en las que su desarrollo proviene de economías más avanzadas. A su vez los receptores generan estímulos para las que se encuentran en un rango inferior.<sup>26</sup>

Los NICs asiáticos más exitosos, Taiwan, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong han combinado mano de obra barata, transferencia de tecnología, inversiones y comercio para optimizar los efectos externos y los vínculos que surgen de los intercambios económicos entre los países participantes.<sup>27</sup> Estos países son el segundo nivel de la formación, detrás de Japón, y detrás de ellos vienen Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia.

Es importante tener en cuenta que, además de influirse mutuamente, los NICs han impuesto nuevos retos de ajuste tecnológico para las economías más avanzadas del mundo,

---

<sup>24</sup> Terutomo Ozawa, "Las dinámicas de la industrialización en la cuenca del pacífico: cómo puede México unirse a la parvada asiática", en Riordan Roett (comp.), Relaciones exteriores de México en la década de los noventa, México, Siglo Veintiuno Editores, 1991, p. 175.

<sup>25</sup> Ibid., p. 186.

<sup>26</sup> Ver Ozawa, supra.

<sup>27</sup> Ibid., p. 176.

puesto que se han vuelto muy atractivos para el mercado. Igualmente, han repercutido en las nuevas políticas proteccionistas que han adoptado dichas economías.

El objetivo de realizar este breve examen sobre los países de industrialización reciente de la cuenca del pacífico ha sido constatar en la realidad que la dependencia mutua, incluso la económica, no es privativa de los objetivos de política exterior que configure un Estado para sí mismo. De acuerdo con Gilpin, estos países tienen un Estado fuerte con capacidad burocrática para poner en práctica sus políticas y realizar los cambios que necesitan. Han invertido en educación y capital humano y, sobre todo, han trabajado con y no contra el mercado.<sup>28</sup>

La expansión sorprendente del comercio es consecuencia de que los países siempre han buscado bienes de los que carecen. A finales del siglo XX, esta expansión ha afectado varios aspectos del crecimiento económico mundial, pero sobre todo ha traído consecuencias benéficas para el bienestar económico de la población de los países por la difusión de la tecnología y el crecimiento económico estimulado por el aumento de la demanda.<sup>29</sup>

Como puede observarse, los objetivos que fijan los modelos de sociedad global e interdependencia compleja no desplazan al objetivo fundamental de la seguridad de los Estados. Simplemente, la naturaleza de las necesidades de los agentes del sistema internacional ha cambiado conforme lo han hecho las expectativas que genera y la disponibilidad de opciones que proporciona el avance de la tecnología, de las

---

<sup>28</sup> Gilpin, The political economy..., p. 301.

<sup>29</sup> Ibid., p. 171.

telecomunicaciones y de las nociones elementales de bienestar y derechos humanos al terminarse el segundo milenio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff, Teorías en pugna en la relaciones internacionales, trad. por Cristina Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Gaddis, John Lewis, "International relations theory and the end of the cold war", International Security, 17 (1992), pp. 5-58.
- Gilpin, Robert, War and change in world politics, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1ª ed., 1981.
- , The Political Economy of International Relations, Princeton, Princeton Univ. Press, 1987.
- Holsti, Ole R., "Models of international relations and foreign policy" en La teoría de relaciones internacionales hoy, México, El Colegio de México, 1988.
- Hopf, Ted, "Getting the end of the cold war wrong", International Security, 18 (1993), pp. 202-208.
- Huntington, Samuel, "The Clash of Civilizations?", Foreign Affairs, 72 (1993), pp. 22-49.
- Keohane, Robert O. (ed.), Neorealism and its critics, New York, Columbia University Press, 1986.

- Krasner, Stephen D., "Economic Interdependence and Statehood" en Robert E. Jackson y Alan James (ed.), States in a changing world, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- Lebow, Richard Ned, "The long peace, the end of the cold war, and the failure of neorealism", International Organization, 48 (1994), pp. 249-277.
- Pfaltzgraff, Robert L. y James E. Dougherty, Teorías en pugna en la relaciones internacionales, trad. C. Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Snyder, Glenn H., "Alliance Theory: a neorealist first cut" en Symposium of International Relations Theory. Journal of International Affairs, 44 (1990), pp. 38-60.
- Waltz, Kenneth N., Teoría de la política internacional, trad. por Mirta Rosenberg, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

66022

## ¿POR QUÉ LA REPÚBLICA DE COREA ES UN ASUNTO DE SEGURIDAD NACIONAL PARA ESTADOS UNIDOS EN LA POSGUERRA FRÍA?\*

Rodrigo Zapata Álvarez  
Instituto Tecnológico Autónomo de México

Antes de iniciar cualquier estudio en que se involucren los intereses que Estados Unidos (EEUU) tiene en Corea del Sur, debe tomarse en cuenta la existencia de una gran polémica en torno a cómo entender el significado de “seguridad nacional”. Por razones prácticas, el término quedará definido como la protección de la base territorial nacional (incluyendo el espacio aéreo y las aguas territoriales); el resguardo de los ciudadanos y la propiedad; el mantenimiento de la soberanía nacional y de las relaciones económicas con el resto del mundo; finalmente, el resguardo del acceso a recursos energéticos y naturales, así como la amenaza a cualquiera de los puntos anteriores.<sup>1</sup> Sin embargo, cabe agregar que el gobierno de Washington manipula constantemente dicho término, pues, en nombre de la seguridad nacional y según sus intereses, EEUU defiende, apoya o interviene en distintas naciones.

Es preciso distinguir dos factores necesarios para explicar las causas que hacen de Corea del Sur un asunto de seguridad nacional para EEUU en la posguerra fría: la

---

\* Agradezco a la Dra. Kenza Saadi Elmandjra de García Robles por sus comentarios en la elaboración del ensayo.

<sup>1</sup> Véanse Peter Mangold, National Security and International Relations, London, Routledge, 1990, p. 5; y Amos Jordan A., et. al., American National Security: Policy and Process, Baltimore, John Hopkins University Press, 3a. ed., 1989, p. 3.



proliferación de armas nucleares y el balance de poder regional; ambos en el noreste asiático.<sup>2</sup> Asimismo, el devenir de la relación intracoreana constituye una variable, cuyo desenlace final influirá en el grado de importancia que Corea del Sur pudiese adquirir para EEUU en términos de seguridad nacional.<sup>3</sup>

Como resultado de la investigación, se podrá observar que las causas de EEUU para integrar a Corea del Sur en su agenda de seguridad nacional son, casi en su totalidad, exógenas a la relación entre ambas naciones. Dichas causas se refieren principalmente a los intereses regionales y las capacidades relativas de China, Corea del Norte y Japón, sin excluir el efecto que las políticas de estos tres países tienen sobre el involucramiento de EEUU en la región.

### Nuclearización japonesa

Si tan sólo se toma en cuenta el contenido del artículo noveno de la Constitución japonesa<sup>4</sup>, nadie dudaría de la inexistencia de fuerzas armadas en Japón; pero la realidad es otra: Japón cuenta con las Fuerzas de Auto-Defensa, además de contraer uno de los gastos militares más grandes del mundo. Se podría agregar que el límite constitucional de rearmarse carece de importancia; desde que EEUU forzó a Japón a reconstruir su ejército, la

---

<sup>2</sup> El noreste asiático se delimitará a la región que forman China, Corea del Norte, Corea del Sur y Japón. Para fines de la investigación no se considera indispensable incluir la ingerencia de Rusia en la región. Esto se debe a que en la actualidad existe una tendencia en Rusia por dar prioridad a asuntos domésticos. Véase Robert H. Jackson y Alan James (eds.), States in a Changing World: A Contemporary Analysis, Oxford, Clarendon Press, 1993.

<sup>3</sup> Plática con la Dra. Kenza Saadi Elmandjra de García Robles.

<sup>4</sup> "Aspirando sinceramente a una paz internacional, sustentada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia, por siempre, a la guerra, como derecho soberano de la nación, y a la amenaza o uso de la fuerza, como medios para solucionar disputas internacionales... Nunca se mantendrán fuerzas terrestres, marítimas y aéreas, así como otros potenciales de guerra. El derecho a la beligerancia del Estado no será reconocido". Artículo noveno constitucional japonés en Ichiro Ozawa, Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation, Tokio, Kodansha International, 1994, p. 110. [La trad. es mía].

fracción concerniente al mantenimiento de fuerzas armadas, estipulada en el artículo mencionado, quedó anulada de facto.<sup>5</sup>

EEUU ha estimulado a Japón para que se encargue de procurar su propia seguridad hasta un radio de mil millas a partir de su territorio, con el objeto de reducir los costos del mantenimiento de sus tropas en la zona. Paralelamente, la propensión a producir armamento nuclear se acentúa debido a lo que se conoce como el fenómeno del stag hunt entre Japón, China, Corea del Sur y Corea del Norte.<sup>6</sup> Si alguno de los últimos tres decidiese alterar el status quo nuclear de la región, Japón no escatimaría en ingresar al grupo de los cinco nucleares.<sup>7</sup> Esto provocaría que Japón dejara de aprovecharse de la posición privilegiada de la que ha gozado durante más de 40 años, resguardándose bajo el “paraguas nuclear estadounidense”.

En este contexto, Corea del Sur adquiriría mayor importancia para EEUU, debido a su cercanía geográfica con Japón y a la fuerza militar de 37000 soldados estadounidenses en Corea del Sur.<sup>8</sup> Las repercusiones de dicho suceso tendrían un gran impacto en el balance de poder del noreste asiático, forzando a EEUU, China y la península coreana a modificar su percepción en materia de seguridad regional.

---

<sup>5</sup> Véase George Friedman y Meredith Lebard, The Coming War with Japan, Nueva York, St. Martin's Press, 1991, p.331.

<sup>6</sup> La analogía de la “cazería del venado” de cooperar o morir consiste en la unión de cinco individuos causada por el hambre. El hambre de cada uno de ellos será satisfecha con la obtención de la quinta parte de un venado, razón por la cual “acuerdan” cooperar en el proyecto para cazar dicho animal. Pero el hambre de cualquiera de los cinco individuos puede saciarse con una liebre, de tal manera que, al acercarse la liebre, uno de los individuos abandona el grupo para obtener la liebre. Este individuo satisface sus necesidades alimenticias, a la vez que por su desertión permite que el venado escape, y que los cuatro individuos restantes no puedan adquirir alimento alguno. Véase Donald M. Goldstein et. al., Classic Readings of International Relations, Belmont, Wadsworth Publishing, 1994, p. 190.

<sup>7</sup> “Nuclear Non-Proliferation”, The Economist, Londres, 25 de marzo de 1995, p. 23.

<sup>8</sup> IISS, The Military Balance 1995/96, Londres, Oxford University Press, 1995, p. 30.

### Política nuclear norcoreana

Es más factible que Corea del Norte, y no Corea del Sur, represente una amenaza a la estabilidad regional e internacional, así como a la seguridad nacional de EEUU. Esto se debe a que existe una enorme presencia militar estadounidense en el sur de la península. Aunque Corea del Norte sea un país en vías de desarrollo, éste no deja de ser peligroso. A diferencia de otras naciones que comparten una situación económica similar, Corea del Norte, así como los demás países problema, ha adquirido arsenales modernos y tiene la posibilidad de llegar a producir armamento químico y nuclear.<sup>9</sup>

Empero, hoy en día la postura norcoreana respecto a la producción de armamento nuclear dentro de su territorio ha dado un giro enorme. Después de dos años de tensión entre el gobierno norcoreano y el estadounidense, aquel aceptó firmar un acuerdo en el que se estipula que “Pyongyang congelará y luego desmantelará su programa nuclear”.<sup>10</sup> En el corto plazo, el gobierno de Kim Yong Il se mantendrá al margen de cualquier tipo de política que permita el escalamiento de un conflicto de carácter nuclear; pero no se debe descartar la posibilidad de que en el futuro el gobierno norcoreano cambie de posición, desestabilizando la región.

### Hegemonía china

Mientras que el acelerado crecimiento económico de China a lo largo de las últimas décadas se debió en gran parte a las inversiones provenientes de Hong Kong, Taiwan y del sureste asiático, la ampliación del mercado chino ha promovido, a su vez, el

---

<sup>9</sup> Phyllis Bennis y Michael Moushabeck (eds.), *Altered States: A Reader in the New World Order*, Nueva York, Olive Branch Press, 1993, p. 52.

<sup>10</sup> “Acepta Corea del Norte Congelar y Desmantelar su Plan Nuclear”, *El Financiero*, México D.F., 22 de octubre de 1994, p. 30.

crecimiento económico de la **región**. El presupuesto oficial para defensa es de 7400 millones de dólares, aunque **algunas** estimaciones preven un gasto entre los 28500 y 100000 millones de dólares anuales.<sup>11</sup> Por más ambiguas e irrelevantes que dichas cifras puedan parecer, debido al creciente poderío militar, los países de la región (i.e. Myanmar) temen la posibilidad de una expansión china. Aun cuando es sabido por todos que China tiene armas nucleares, existe muy poca evidencia e información acerca del potencial nuclear de esta nación.<sup>12</sup> La influencia china, en cuanto a proliferación de armas nucleares, no sólo se restringe al noreste asiático, sino que surte efecto en otras partes del mundo. Este hecho fuerza a EEUU a adoptar nuevas medidas en caso de que dicha tecnología se extienda a otras. Tal fue el caso de la intervención estadounidense a raíz del descubrimiento del programa nuclear norcoreano. Al presentarse dicha situación, Corea del Sur se localizó en una posición estratégica en la agenda de seguridad nacional estadounidense.

Otros casos que permiten ver los deseos de China de alterar el balance de poder regional se muestran claramente por su actitud hostil en el Mar del Sur, su postura ambigua frente a la crisis nuclear norcoreana, las amenazas explícitas resentidas en Taiwan y las actividades paramilitares realizadas por el ejército.<sup>13</sup> Queda por ver cual será el comportamiento de China vis à vis las demás naciones de la región en vísperas de la era post-Deng, en el caso que sus intereses vitales se vieran amenazados.

### El contrapeso de Japón

---

<sup>11</sup> IISS, *op. cit.*, p. 176 y *Strategic Survey 1994/95*, Londres, Oxford University Press, 1995, p. 165.

<sup>12</sup> El Instituto Internacional de Estudios estratégicos estimó que China tenía 20 cabezas nucleares para 1992.

<sup>13</sup> IISS, *Strategic Survey 1994/95*, Londres, Oxford University Press, 1995, p. 162.

Es necesario analizar la situación politicoeconómica y militar del noreste asiático para comprender a fondo la importancia del papel que desempeña Corea del Sur dentro de la política regional de EEUU. Sólo así se podrá profundizar en las causas que convierten a Corea del Sur en un asunto de seguridad nacional para EEUU.

Ahora bien, con el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, EEUU no tiene por qué seguir incurriendo en los costos que Japón podría asumir.<sup>14</sup> En vista de que ya no existe una amenaza soviética en la región, EEUU ha presionado a Japón para que se haga cargo, en mayor medida, de los gastos de mantenimiento de tropas estadounidenses, así como de defensa de la periferia de 1000 millas. Por su parte y después de varias décadas de pasividad en materia de seguridad internacional, Japón comienza a despertar, y si sigue dejando su defensa militar en manos extranjeras, permanecerá, de cierta manera, minusválido frente a las demás “potencias militares”.

La posible expansión militar japonesa será difícil de realizar si se toma en cuenta el status quo militar de finales del siglo XX. Adicionalmente, la idea de una posible propagación militar japonesa permanece en la mente de la mayor parte de la población como un suicidio seguro, innecesario en el marco de su expansión comercial.

Si bien la directriz que rige la política exterior japonesa es de índole económica, no se debe restar importancia a su carácter expansionista. Si Japón logra incrementar su inversión extranjera tanto directa como indirecta en los países de la región, logrará incidir con mayor fuerza tanto en la política interna como en la política exterior de dichos países; de tal manera se puede hablar de cierto expansionismo japonés en la posguerra fría.

---

<sup>14</sup> Véase a I. Ozawa, op. cit., p. 97.

Los problemas básicos a los que se enfrenta Japón son cuatro, y podrían desembocar en uno o varios conflictos internacionales. En primer lugar, Corea del Sur demanda al gobierno japonés que pague indemnizaciones a las víctimas de las atrocidades cometidas durante la ocupación del ejército nipón. Japón, basándose en los acuerdos firmados previamente, sostiene que los pagos por indemnización han sido solventados conforme a la ley. Este asunto podría perjudicar las relaciones entre los gobiernos de Seúl y Tokio. En segundo lugar, Rusia no ha aceptado entablar negociaciones respecto a las islas Kuriles, las cuales demanda Japón como una propiedad territorial que fue “arrebataada” hace mas de 40 años. En tercer lugar, la estabilidad en el océano Índico es de vital importancia para Japón, pues la mayor parte del petróleo que los nipones importan proviene del golfo Pérsico y atraviesa las rutas marítimas que se encuentran bajo custodia indio-estadunidense. Cualquier desavenencia entre EEUU e India en la zona pondría la supervivencia de Japón en peligro. Por último, la tensión en el Mar del Sur Chino y el aumento de las fuerzas militares, como consecuencia de la disputa entre varias naciones por la soberanía de las islas Spratly y las Paracels, pondrían en alerta inmediata al cuerpo militar japonés, pues las rutas por las cuales Japón obtiene el petróleo cruzan por el Mar del Sur Chino. Si Japón no recibe dicho recurso natural, su existencia y supervivencia estarían gravemente amenazadas.

## Papel estadounidense

En vista de que EEUU está disminuyendo gradualmente el número de tropas presentes en el sureste y el noreste asiático, se está gestando un vacío de poder en la zona. Por su poderío económico, político y militar, los candidatos a llenar dicho vacío son China, Japón o ambos.<sup>15</sup> En medio de ambos países se encuentra Corea del Sur, que bien podría mantener una función similar a la que tuvo durante la Guerra Fría, pero con una variante importante: al igual que Alemania Occidental durante el periodo bipolar, Corea del Sur tuvo una función específica, la de ser el frente o “el campo de contención” en la búsqueda por la hegemonía regional de las dos superpotencias. En la actualidad, Corea del Sur representa el posible “frente de contención”, si se llegase a dar una confrontación entre China y Japón; por eso EEUU tiene interés en mantener la seguridad y la paz en la península.<sup>16</sup> Dada la presencia militar estadounidense en Corea del Sur, EEUU puede asegurarse un papel estratégico para afectar las relaciones de poder en el noreste asiático. De aquí que Corea del Sur forme parte esencial para EEUU en el proceso de estabilidad de la región. Si existiera amenaza alguna para la estabilidad regional, las tropas presentes en Corea del Sur pueden desplazarse con rapidez, tanto al Mar del Sur Chino, como al Mar de Japón.

Es interesante observar como EEUU busca aumentar su penetración en los mercados de la zona por medio de inversiones, transferencia de tecnología y fomento al comercio internacional, con el fin de seguir presente en la toma de decisiones de asuntos concernientes a la estabilidad de la región. Consecuentemente, EEUU saldría muy beneficiado si logra, por un lado, ser mediador en los intereses sinojaponeses y, por el

---

<sup>15</sup> P. Bennis y M. Moushabeck (eds.), *op. cit.*, p. 375.

<sup>16</sup> Manwoo Lee y Richard W. Mansbach (eds.), The Changing Order in Northeast Asia and the Korean Peninsula, Seúl, Seoul Computer Press, 1993, p. 60.

otro, balancear sus intereses con los de los demás países que conforman el éste asiático. Con el cambio de estrategia estadounidense de la Guerra Fría a la posguerra fría, EEUU buscará ser un mediador hegemónico.<sup>17</sup>

### Intereses regionales de China

Haciendo un análisis de las capacidades relativas de China queda claro que, con una enorme población, ejército, territorio y gasto en defensa, esta nación cuenta con los elementos suficientes para fomentar la inseguridad en el noreste asiático. Lo anterior se acentuaría si China continua expandiendo su economía y sus fuerzas militares. En contraste, el margen de maniobra de China tiene un límite: Estados Unidos. Si China decide expandir su influencia en la región, incrementando así el dilema de seguridad en este sector, especialmente frente a EEUU, éste reaccionaría imponiendo sanciones de orden económico e inclusive militares. Es por esta razón que China debe buscar la manera de expandirse por medios económicos, que sean consistentes con el libre comercio. China debe fomentar la confianza occidental, ampliando sus lazos comerciales con los países del noreste asiático, sobre todo con Japón. Se puede afirmar que China ve en Japón un mejor aliado comercial y una alternativa frente a EEUU para la inversión de capitales.<sup>18</sup> Las relaciones entre China y Japón se pueden analizar dentro del marco del juego del cobarde<sup>19</sup>, pues los dos aguardan que el otro presente una “debilidad” en su posición estratégica que resultaría en una disminución de su presencia en la región, así

---

<sup>17</sup> Plática con la Dra. Kenza Saadi Elmandjra de García Robles.

<sup>18</sup> P. Bennis y M. Moushabeck (eds.), op. cit., p. 413.

<sup>19</sup> El “juego del cobarde”, dentro de la literatura en inglés de Teoría de Juegos, supone el enfrentamiento a alta velocidad de dos automóviles. El conductor que salga primero del camino es el “cobarde” o el “débil” y, por lo tanto, pierde el juego, mientras que el conductor que mantiene el rumbo se convierte en el ganador. Si los dos conductores deciden no frenar o no desviarse, ambos morirán. Véase a James D. Morrow, Game Theory for Political Scientist, Princeton, Princeton University Press, 1994.



como en un fortalecimiento de su contraparte. No obstante, debe mencionarse que el juego no necesariamente se caracteriza por ser suma cero, sino que tanto China como Japón, podrían beneficiarse o perjudicarse mutuamente por el detrimento de la presencia militar estadounidense. Todo dependerá de la forma en que los dos enemigos históricos logren armonizar sus intereses regionales vis à vis sus intereses particulares.

Como se ha demostrado en la reciente crisis nuclear norcoreana, China buscó la manera de minimizar la intervención del Consejo de Seguridad de la ONU . A pesar de que China no quiere tener un vecino con capacidad o potencial nuclear, prefiere mantener de manera unilateral, y excluyendo a las demás naciones del Consejo de Seguridad, un mayor control sobre la proliferación de armas nucleares en la región.<sup>20</sup>

Hay que tener en cuenta que si Corea del Norte activa de nueva cuenta su programa nuclear, EEUU impulsará, vía Corea del Sur, una política de contención hacia el norte de la península, incluyendo a China. Aunque en la actualidad China no tiene el interés de promover la proliferación de armas nucleares en la península coreana, queda por ver si en el futuro, y por necesidad económica, China decide transferir tecnología nuclear a Corea del Norte, así como a otras naciones.

#### Norte-Sur: ¿reunificación, tensión o status quo pacífico?<sup>21</sup>

Aunado a la lucha por la hegemonía regional entre China, EEUU y Japón, se debe resaltar que la importancia que Corea del Sur pueda adquirir como asunto de seguridad nacional para EEUU estará supeditada al desenvolvimiento de la situación política entre las dos Coreas.

---

<sup>20</sup> "China looks abroad", *The Economist*, Londres, 29 de abril de 1995, p. 17.

<sup>21</sup> Véase a Richard Falk, "Prospects for Korea After the Cold War", en P. Bennis y M. Moushabeck (eds.), *op. cit.*, p. 375.

Pese a que existe un factor de miedo mutuo entre Corea del Norte y Corea del Sur a ser atacado el uno por el otro, las dos naciones han dado un paso importante para reducir el temor de una posible agresión con la firma del Acuerdo sobre la Reconciliación, la No agresión y el Intercambio que firmaron ambos gobiernos a finales de 1991. Ésto último sienta un precedente significativo para una probable reunificación en el futuro. Otro factor que puede, en determinado momento, acelerar este proceso con el fin de acrecentar su seguridad vis à vis Japón es la desconfianza histórica que tienen ambos países de las intenciones japonesas en el noreste asiático. De llegarse a realizar la reunificación coreana bajo lineamientos capitalistas, sería el escenario más ventajoso para EEUU, pues le permitiría, además de mantener su presencia militar en la península, disminuir los costos y el número de tropas situadas en Corea del Sur.

Hay que considerar que tanto en el caso de un resurgimiento de tensiones en la península (v.g. reinicio del programa nuclear de Corea del Norte, o enfrentamiento de tropas en la Zona Desmilitarizada Fronteriza), como en el caso de que el status quo regional no se altere, Corea del Sur seguirá siendo un “amortiguador de seguridad”<sup>22</sup> para EEUU, ocupando un lugar predominante en la agenda de seguridad nacional estadounidense.

### Conclusión

Tanto la proliferación de armas nucleares como el balance de poder regional son factores indispensables para comprender la relación presente entre Corea del Sur y EEUU. Cualquiera cambio que provoquen estas dos variables explica por qué Corea del Sur es un asunto de seguridad nacional para EEUU.

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 380.

En primer lugar, si se presentara alguna amenaza a los intereses vitales chinos, así como la necesidad de vender armamento o transferir tecnología, China se podría convertir, fácilmente, en una pesadilla para los integrantes de la región. Asimismo, la estabilidad interna china está debilitada a raíz de la falta de decisión de sus gobernantes por escoger un nuevo líder que suceda a Deng Xiaoping. En segundo lugar, la situación sociopolítica y económica coreana (incluye a ambas naciones) repercutirá en la estabilidad internacional del noreste asiático, ya sea vía la reunificación, el mantenimiento del status quo o el resurgimiento de hostilidades. En mayor o menor medida, Corea del Sur seguirá formando parte substancial dentro de la estrategia política regional de EEUU. En tercer lugar, la falta de afirmación política de Japón le dificulta en algunos casos llevar a cabo políticas racionales sustentadas en un análisis de costo-beneficio. No obstante, si Japón llegara a percibir un alto grado de inseguridad, la racionalidad podría embarcar al noreste asiático rumbo a uno de los peores escenarios posibles. En cuarto, y último, si EEUU logra mantener la confianza y contener la inestabilidad regional, a la vez que disminuye su presencia militar en la región, podrá convertirse a un menor costo en un mediador hegemónico.<sup>23</sup> Es importante resaltar que la limitante más clara al estudio realizado es la dificultad de definir “seguridad nacional”. Debido a la ambigüedad del término, se complica puntualizar en qué casos Corea del Sur es considerada dentro de la estrategia estadounidense como pieza clave para su seguridad nacional. Como consecuencia de esto último, se tuvo que recurrir, a lo largo del ensayo, a un cierto grado de predicciónismo tratando de diseñar ciertos escenarios a futuro que permita reforzar el argumento central del trabajo. Es por esta

---

<sup>23</sup> Plática con la Dra. Kenza Saadi Elmandjra de García Robles.

razón que, aun cuando la relación causal consecuente, no se logró responder de manera clara y concisa a la pregunta planteada a lo largo de esta investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Art, Robert J. y Brown, Seymon (eds.), U.S. Foreign Policy: The Search for a New Role, Nueva York, Macmillan Publishing Company, 1993.
- Bennis Phyllis y Moushabeck, Michel (eds.), Altered States: A Reader in the New World Order, Nueva York, Olive Branch Press, 1993.
- Booth, Ken (ed.), New Thinking About Strategy and International Security, Londres, Billing & Sons, 1991.
- Borthwick, Marc, Pacific Century: The Emergence of Modern Pacific Asia, Boulder, Westview Press, 1992.
- Brams, Steven J. y Kilgour, D. Marc, Game Theory and National Security, Nueva York, Basil Blackwell, 1988.
- Cimbala, Stephen J., US Military Strategy and the Cold War Endgame, Ilford, Frank Cass, 1995.
- Downs, George W. (ed.), Collective Security beyond the Cold War, Michigan, University of Michigan Press, 1994.
- Friedman, George y Lebard, Meredith, The Coming War with Japan, Nueva York, St. Martin's Press, 1991.
- Goldstein, Donald M., Shafritz, Jay M. y Williams, Phil, Classic Readings of International Relations, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1994.

- Jackson, Robert H. y James, Alan (eds.), States in a Changing World: A Contemporary Analysis, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- Jervis, Robert, The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon, Ithaca, Cornell University Press, 1989.
- Lee, Manwoo y Mansbach, Richard W. (eds.), The Changing Order in Northeast Asia and the Korean Peninsula, Seúl, Seoul Computer Press, 1993.
- Mangold, Peter, National Security and International Relations, Londres, Routledge, 1990.
- Morrow, James D., Game Theory for Political Scientists, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Ozawa, Ichiro, Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation, Tokio, Kodansha International, 1994.
- van Ham, Peter, Managing Non-Proliferation Regimes in the 1990s: Power, Politics & Policies, Londres, Pinter Publishers, 1993.
- Waltz, Kenneth N., Theory of International Politics, Nueva York McGraw-Hill, 1979.
- Whan Kihl, Young ed., Korea and the World: Beyond the Cold War, Boulder, Westview Press, 1994.
- Yung Lee, Hong y Chongwook, Chung (eds.), Korean Options in a Changing International Order, Berkley, Institute of East Asian Studies, 1993.

## LA SEGURIDAD EN LA POSGUERRA FRÍA

Miriam Villanueva Ayón  
Universidad Iberoamericana

Ante los cambios registrados en los escenarios político, económico y social del mundo de la post guerra fría (1989-1995), asistimos a la redefinición de los conceptos torales que vertebraron las concepciones de seguridad nacional y defensa dentro de una perspectiva bipolar. Estos conceptos se han flexibilizado y, por lo mismo, se han tornado más complejos, ya que nos remitían a una cierta idea de concentración y organización del poder mundial, de sus reglas del juego, sus interacciones y sus objetivos (que eran conocidos y más o menos predecibles).

A partir de 1989 se comienza a tomar nota de los virajes políticos en la Europa del Este a raíz de la Perestroika. Los países del Pacto de Varsovia iniciaron una profunda reestructuración interna y simultáneamente una separación de la hegemonía ideológica, política y militar soviética. Lo anterior obligó a Occidente a redefinir sus objetivos estratégicos, así como sus recursos ideológicos (los cuales, por cierto, fueron en gran parte responsables del agotamiento psicológico y cultural en el bloque del Este).

La caída del bloque socialista dejó a su contraparte occidental sin la justificación ideológica que alimentó un enfrentamiento --en todos los niveles organizativos de la vida social-- legitimado dentro de un marco de sistemas de alianzas centrales (OTAN vs. Pacto

Varsovia) y perifericas (NOAL). Recordemos, dicha confrontación se sustentó bajo los andamios de la ambigüedad en principios tales como los de “destrucción mutua asegurada” y el “equilibrio del terror”; ambos se basaban en la capacidad disuasiva del armamento nuclear estratégico y táctico --situación que nos hizo dudar sobre el sentido estricto conferido a los conceptos de seguridad nacional e internacional. En palabras de Chomsky, la seguridad llegó, cuando mucho a ser “una preocupación trivial para sus planificadores” en tanto que “la irracionalidad evidente de estos programas en su conjunto sugiere que la seguridad no es una fuerza motriz, sean cual fueren las explicaciones tortuosas que se ofrezcan”.(1)

Así, a partir de 1989 se debilitó la denominada “amenaza comunista”, causa y fundamento de las políticas de “contención” y “roll back” en Estados Unidos y Europa, que tomaría por asalto el poder en países “democráticos” o aliados. Se sustituyó el carácter de la identidad de las “fuerzas contrarias”(portadoras de un proyecto antagónico) por una identificación de contenido despolitizado y de rasgos criminales, delincuenciales y extremistas (narcotráfico, terrorismo y fundamentalismos religiosos).

El objeto de las preocupaciones políticas y estratégicas de occidente se van a situar en esferas más particulares como: protección de la “democracia” y los valores de “libre mercado”; la lucha contra el tráfico de armas, narcotráfico y los mayores desequilibrios sociales; custodia de las reservas minerales y energéticas; y las disputas territoriales en América Latina y Asia, principalmente.

Por lo pronto, la proliferación de armas, el tráfico de éstas y de materiales nucleares, así como la explosividad de los conflictos civiles se han identificado como las principales preocupaciones en materia de seguridad.

En esta nueva concepción de los “enemigos” externos, paradójicamente, se ha pasado a la ubicación de los “enemigos internos”. Como lo señala Hans M. Enzensberger, los conflictos intestinos y las guerras civiles se han convertido en la forma primordial de los conflictos armados de finales de siglo, retornando con mayor virulencia, capacidad de autodestrucción, y poniendo en jaque a los sistemas de seguridad nacionales y regionales.(2)

Ahora bien, las recientes reestructuraciones estratégicas en los sistemas de alianzas militares de occidente parecen enfocar sus justificaciones en explicar que sus futuras misiones serán en virtud de garantizar, fortalecer o restaurar la PAZ (concepto nuevamente en tela de juicio y elásticamente definido de acuerdo al actor que la invoque): así se pudo observar en la presentación en enero de 1994 del programa de ampliación de la OTAN o “Alianza para la Paz” --teniendo como destinatarios a los países de la Europa del Este y a la ex Unión Soviética--, así como en los programas de “ayuda cívico militar” del Ejército norteamericano en varios países de América Latina bajo la denominación del “Programa Fuertes Caminos” (que comenzó a operar a principios de la década en Panamá). Pese a sus diferentes implicaciones en sus respectivos modos de operación, ambos proyectos coinciden, al menos, en su implementación silenciosa y en el hermetismo de las autoridades locales sobre los alcances al corto, mediano y largo plazo de tales programas.

A diferencia del proyecto norteamericano, el programa de la OTAN sí recibe constante atención en la prensa internacional, destacando sobre todo las reacciones y el desconcierto de Rusia; su desacuerdo y malestar ante la “seducción” que ha ejercido la OTAN sobre sus antiguos aliados.



## Las teorías

En el contexto de la Post Guerra Fría y de las relaciones de poder de la teoría realista, se observan cambios en las posiciones relativas de poder tales como los cambios en el status quo soviético y su zona de influencia. En este caso, los países de la Alianza Atlántica se han visto favorecidos por esta situación, en detrimento de las posiciones relativas de poder de Rusia y Europa del Este.

Del mismo modo, siguiendo a Morgenthau, en cuanto a los métodos de equilibrio de poder en los sistemas de alianzas se han fortalecido países considerados como “débiles” al interior de la OTAN (Alemania) y al exterior de la misma (Polonia y Rep. Checa). Por lo tanto, en el sistema internacional la distribución del poder se encuentra en transición. La bipolaridad de la segunda post guerra aparentemente se agotó con la caída del Muro de Berlín. Es importante señalar que Morgenthau contemplaba la disolución del sistema bipolar como una posibilidad real por la inevitable generación de nuevos centros de poder y por la conducta de las naciones no comprometidas con ninguno de los dos polos.(3)

En el escenario actual, las relaciones entre los actores se dan bajo una estructura anárquica, descentralizada, inestable y paradójicamente flexible, en donde se han modificado también las capacidades de los principales actores. La estabilidad del balance de poder actual es precaria y, a la vez, dinámica. Al parecer, hoy nos dirigimos hacia un poder descentralizado, militarmente ubicable en la región norte/occidental y, al mismo tiempo, aún en disputa por la hegemonía económica en los centros capitalistas.

Si bien la mayoría de los conflictos armados de la Guerra Fría se manifestaron en enfrentamientos bélicos y en situaciones de desequilibrio en países del tercer mundo, ahora

esta condición se ha modificado **sustancialmente**. Al sucitarse el cambio de escenario al final de la década de los ochentas, el **anterior papel** de las potencias se ha modificado.

En este contexto, los conflictos armados de la Post Guerra tenderán a tener un contenido eminentemente interno o regional. Del mismo modo, las posibles clasificaciones o categorizaciones se harán más complicadas por sus vacíos ideológicos y finalidades últimas.

Así lo vemos en las revueltas de los independentistas chechenos, georgianos, azerbaijanos, uzbekos en la CEI; en las explosiones de violencia selectiva de los skinheads o grupos supremacistas arios; en la resistencia de los vascos e irlandeses en la Europa occidental; en la visceralidad de las milicias paramilitares en Estados Unidos; los grupos armados sudamericanos, la guerrilla zapatista en México. La exclusión económica, política y social representa un caldo de cultivo de conflictos potenciales. Nos preguntamos si la ONU, la OTAN o los Ejércitos latinoamericanos bajo asesoría permanente de EU son capaces de diferenciar en sus agendas de seguridad internacional el caracter endógeno de estos fenómenos, atendiendo a las causas específicas y profundas (la pobreza, la marginación, la opresión) que los originan. Asimismo, son motivo de preocupación los argumentos bajo los cuales --con o sin justificación ideológica-- estas instituciones consideran "combatir" conjuntamente tales "males"; sobre todo, bajo qué criterios y en qué situaciones decidirán intervenir dentro del marco de la guerra contra las drogas, por ejemplo. Esto resulta sumamente delicado, y más aún si intentan incorporarle una denominación ideológica que obnubile y distorsione la transparencia de sus acciones y programas. En Estados Unidos, el pretexto ideológico ya está considerado dentro de los círculos políticos conservadores norteamericanos, aglutinados en grupos de presión identificados con la derecha republicana y

demócrata. Me refiero al desprestigiado “Grupo Santa Fé” --integrado por “teóricos” del Conflicto de Baja Intensidad--, quienes en el Documento de Santa Fe III (1994) estiman que: en el mundo de la post guerra fría el sistema de defensa interamericano no debe doblegarse, ya que la “subversión” continua bajo nuevas formas y que la “amenaza comunista no ha desaparecido”. Señalan en su peculiar alegato que esa “amenaza” ha sufrido mutaciones (ubican al EZLN como otra mutación aparente del comunismo) en donde se ha “desplazado” al marxismo-leninismo por un “Marxismo occidental”, identificado con los escritos de Antonio Gramsci. (4)

### La seguridad europea

A partir de 1990 hemos presenciado una serie de cambios en la estructura del sistema internacional de grandes dimensiones en las relaciones político-económicas y político-militares entre el bloque occidental y el ex bloque socialista. Estos cambios han permitido a EU y Europa presentar como “trionfadores” a sus proyectos políticos (“democracia liberal”) y económicos (capitalismo de libre mercado); es decir, como los más viables y capaces de articular en forma armónica, segura e “integrada” al sistema internacional.

Por lo anterior, éstos países se han mostrado aparentemente interesados en ampliar su presencia en la Europa del Este, abriendo selectivamente sus organismos regionales en materia de cooperación económica (CEE) y de seguridad (CSCE,OTAN). Desde luego, la lista de los candidatos posibles contempla solo a aquellos con el mayor potencial estratégico como Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovenia. En tanto los países no “preferibles”

al corto plazo se encuentran en la región más oriental como Albania, Rumania, Bulgaria y algunas ex repúblicas soviéticas.

Rusia, por su parte, ha intentado restaurar las anteriores facultades soviéticas en la región, y se encuentra molesta en su actual circunstancia por la reformulación estratégica de la seguridad europea, oponiéndose a la expansión de la OTAN, no obstante que ya se han incorporado 24 países de Europa del Este, la misma Rusia y sus ex repúblicas al programa de la “Alianza para la Paz”.(5)

Rusia se ha pronunciado en contra del proceso de expansión de la Alianza Atlántica desde 1993, y ha advertido que comenzará a formar su propia alianza militar justo en el momento en que las Repúblicas Bálticas ingresen a la OTAN. Esta posición obedece al deseo de Rusia de ser reconocida aún como una potencia y de no renunciar a sus históricos derechos sobre la región.

En términos de balance de poder, es de gran interés para la OTAN el debilitar a Rusia, separándola de Ucrania y, al mismo tiempo, debilitar a Ucrania --negociando la reducción de su armamento nuclear-- para generar un equilibrio favorable a los intereses de occidente. Aquí la política parece ser: debilitar tanto al fuerte como al menos fuerte, una combinación que rebasa a la teoría realista.

En diciembre de 1992 la OTAN se decidió a participar en el conflicto de la ex Yugoslavia, asistiendo logísticamente a los Cascos Azules de la. En Marzo de 1994 tuvo lugar la primera acción militar de la OTAN en el conflicto con el derribamiento de 4 aviones serbios. Al contrario de lo que la ONU y la OTAN se habían propuesto en los Balcanes, los serbios reaccionaron con mayor violencia a las represalias de occidente.

Regresando al aspecto de la reestructuración de la OTAN, la postura inicial de Estados Unidos (diciembre 1993) había sido de un franco y pronto apoyo a la expansión, pero a raíz de los desacuerdos de Rusia y del “Memorandum Talbott” (que llama a la cautela sobre dicho programa), decide “desacelerar” el momentum del proceso. Asimismo, se comienza a considerar más el papel de Alemania al interior de esta alianza militar, por su importancia económica en el proceso de consolidación de la unidad europea.

Por otra parte, se ha observado un cambio en la política de EU con respecto a la Unión Europea Occidental (UEO), que pretende convertirse en el brazo armado de la Unión Europea. Estados Unidos está cambiando su percepción en cuanto a la autosuficiencia de sus aliados. Con Bush, esta postura era sumamente rígida ya que no quería perder un mínimo control sobre la región europea. Con Clinton, esta postura es más relajada al no tener validez la vieja concepción de que la OTAN estaba diseñada para la defensa contra un ataque masivo y súbito de la URSS. En el mundo de la post Guerra Fría, la UEO ha desempeñado modestas tareas como la administración de Mostar en la ex Yugoslavia, el bloqueo del Mar Adriático (en contra de Serbia), así como en el adiestramiento de las Fuerzas Aliadas de Reacción Rápida.(6)

No obstante que los europeos quieren evitar las maniobras conjuntas y comenzar a operar de manera más “independiente”, saben que continuarán necesitando de Estados Unidos en sus programas de defensa por muchos motivos: apoyo tecnológico, logístico, de información e inteligencia. Sin esta ayuda sus gastos militares ascenderían considerablemente, como recientemente lo ha admitido el semanario The Economist.

Al mismo tiempo, los europeos han tratado de ampliar los ámbitos de competencia de la comunidad en sus asuntos internos y de justicia, como en los casos de “terrorismo”, delincuencia organizada, cooperación judicial, capacitación de los Europol y asuntos de narcotráfico. En este contexto, podríamos decir que una nueva fase en el desarrollo de la seguridad europea se ha inaugurado en Septiembre de 1994 con la realización de los ejercicios militares conjuntos entre países miembros de la OTAN y países del ex Pacto de Varsovia (hoy miembros de la Alianza para la Paz de la OTAN).

Tales operaciones recibieron el nombre de “Brigada Cooperativa 94”, y fue creada con los objetivos de desarrollar la habilidad de acción en regiones europeas y en trabajos de operaciones de paz. Así, el término paz nuevamente será utilizado de manera ambigua y fuera de contexto para justificar ejercicios militares y posibles acciones defensivas bajo la categoría de “acciones de paz”.

## La seguridad interamericana

A diferencia de Europa (en donde ha existido un proyecto de integración a largo plazo y de negociación multilateral), Estados Unidos ha intentado manejar los aspectos de la seguridad y defensa en forma unilateral en América Latina. En las reuniones de los Ejércitos latinoamericanos, dentro del marco de la Junta Interamericana de Defensa, se han definido los nuevos temas de la agenda regional en materia de seguridad, a saber: el narcotráfico, los nacionalismos, la proliferación de armas, el “fanatismo religioso” y las disputas territoriales no resueltas. Es notable que en estas reuniones reaparezcan los temas de la “democracia” y las “desigualdades económicas” como prioritarios.

Diversos países latinoamericanos como Brasil, Bolivia y Uruguay han denunciado que, bajo el argumento de acabar con la amenaza del narcotráfico y las “amenazas a la democracia”, Estados Unidos ha intentado --con Reagan y Bush-- dismantlar a los Ejércitos Nacionales como en Costa Rica (cuya eliminación fué cuasi voluntaria) y en Panamá (en donde se observó la depuración de sus Fuerzas de Defensa vía invasión militar en 1989). El objetivo de dicho proyecto es constituir cuerpos de tipo policial en la región. No obstante que EU se empeñado en afirmar --orwellianamente-- que no pretende convertirse en el policía del mundo, ha aceptado que tiene exigencias definidas. Así lo expuso Richard Cheney (entonces Secretario de Defensa de la administración Bush) en la coyuntura de la Guerra del Golfo:

Debemos conservar nuestro control sobre los océanos del mundo, mantener nuestros compromisos con Europa y el Pacífico, ser capaces de desplegar nuestras fuerzas tanto en el sureste asiático como en Panamá, afrontar situaciones imprevisibles a fin de defender las

vidas e intereses norteamericanos. Será fundamental la capacidad de enviar fuerzas rápidamente a lugares alejados.(7)

De acuerdo a un documento del Ministerio de Defensa de Bolivia (Diciembre de 1992), el gobierno de George Bush buscaba la desaparición de las Fuerzas Armadas de América Latina dentro de un plan con claras “estrategias para eliminar gradualmente a las Fuerzas Militares de la región”.(8)

Por su parte, el militar uruguayo Victor Lisandro (Julio de 1993) denunciaba que durante la Reunión de Ejércitos Americanos en Mar del Plata (1987), los documentos relativos a los planes estratégicos en América Latina fueron mantenidos en secreto aún para un amplio sector de los militares latinoamericanos. Indicó que sobre la doctrina de seguridad nacional, los cambios han centrado su atención en los conflictos internos y los “enemigos internos”, a los cuales indentifican con grupos sociales que se han resistido a las políticas económicas neoliberales. Asimismo, sostuvo que, dentro de la nueva concepción estratégica, a Estados Unidos le interesa que las Fuerzas Armadas pierdan importancia numérica, reduzcan su volumen y que tengan capacidad de reacción policial, pasando a un segundo plano la defensa de la soberanía nacional.(9) Del mismo modo, se dará mayor prioridad a la doctrina y operativos dentro del esquema de guerra de baja intensidad, el cual ofrece amplias potencialidades en América Latina. En este sentido, los operativos específicos oscilan entre la Acción Cívica Militar hasta la “protección de la ecología”.

En ese contexto, podemos ubicar a las maniobras realizadas por elementos del Ejército Norteamericano dentro de programa “Fuertes Caminos”(desde 1990) en más de 7 países latinoamericanos como Panamá (1990), Bolivia (1992), Colombia (1993), Perú



(1993), Ecuador , Paraguay, Honduras, Argentina y Guatemala (1995).Las maniobras se han presentado como de “ingeniería y construcción” de caminos y escuelas, tarea que pueden realizar los gobiernos locales.

En Colombia y Ecuador, por ejemplo, no se justificaron plenamente por su carácter secreto y cantidad de instrumental militar transportado a la zona. Estas maniobras son completamente unilaterales y han despertado el repudio de la sociedad civil. Como muestra de tal unilateralismo, recientemente el gobierno norteamericano ha revelado el estado de los campamentos de las unidades militares norteamericanas desplegadas en Bolivia y Perú, dedicadas a la “guerra antidrogas” en la región andina. Dichos campamentos operan con la interacción conjunta de la DEA, la CIA y elementos de los ejércitos locales.

En el marco de dicha “guerra” y como muestra de la vigencia de los postulados inalterables de la política exterior de EU, el senador republicano Dan Burton propuso al congreso de su país “bombardear” con pesticidas las regiones bolivianas en donde se cultiva la hoja de coca:

Digamos a los presidentes de Perú y Bolivia, a las 5 de la mañana, que tenemos varios portaaviones listos y que vamos a descender sobre esos valles y vamos a tirar herbicidas y erradicar esos cultivos de una vez por todas.(10)

En la reciente cumbre de Ministros de Defensa de América Latina, el Ejército norteamericano convocó a sus contrapartes a discutir temas relativos al “fomento de la confianza y la seguridad, el papel de las Fuerzas Armadas en las Democracias del Siglo XXI y la Cooperación en Materia de Defensa”. En tal ocasión se volvió a tocar el tema de crear una fuerza multinacional para defender la libertad y la democracia en el hemisferio. Cabe

mencionar que México asistió solo en calidad de observador.(11) Así, en las conclusiones de estos trabajos, Estados Unidos presentó su estrategia en seguridad y defensa para América Latina, con un viraje en su concepción de los “peligros” y las “amenazas” internacionales.

No sorprende que EU concluya que 1) América Latina no representa una amenaza militar para EU, ni siquiera Cuba; 2) los únicos riesgos a la seguridad interamericana son los derivados de las inestabilidades internas; 3) y que la “democracia y la paz” son las mejores garantías de Seguridad Nacional para EU. Lo que sí causa asombro en el “Informe Estrategia de Seguridad Nacional de EU para las Américas” es que Estados Unidos indique que la posibilidad de “perder a las democracias” es una amenaza mayor que el narcotráfico: “sostendríamos que el tráfico de drogas es una de las grandes amenazas de seguridad del continente, pero la pérdida del gobierno democrático sería la amenaza de seguridad número uno”.(12)

En la nueva estrategia, si bien se dá prioridad al tema de la democracia sobre el narcotráfico, también se destaca la necesidad de impulsar la lucha mancomunada, es decir, en cuerpos multinacionales. Este aspecto tenderá a dominar la agenda militar multilateral considerando la designación en Marzo de 1996 de Barry McCaffrey (entonces titular del Comando Sur) como el nuevo *zar* de la política antidrogas de Estados Unidos, lo cual envía un claro mensaje sobre el incremento de la politización y militarización del tema.

Al mismo tiempo, se hace una defensa a ultranza del sistema de economía abierta para América Latina como parte fundamental en la nueva estrategia de seguridad de EU en el hemisferio. Mientras tanto, los países latinoamericanos son ignorados en el proceso de toma de decisiones dentro del anterior marco de instrumentación e implementación de los

proyectos de seguridad y “desarrollo económico” hemisféricos, pasando a ser de facto un apéndice y actor pasivo de dichos proyectos unilaterales.

### Conclusiones

La complejidad del escenario actual ha rebasado a las teorías tradicionales, las cuales ya no explican de manera integral la realidad actual. Como ya se ha señalado, en el mundo de la Post Guerra Fría el poder pasa a ser una de las principales interrogantes. Al parecer, la concentración del mismo se ha depositado en tres zonas político-económicas: Norteamérica, la Cuenca del Pacífico y Europa.

Ahora bien, el poder se ha mantenido como una red de relaciones intangibles y movibles, como lo describiera Michael Foucault hace más de una década. De acuerdo a Foucault, estas relaciones asimétricas de poder son un ejercicio desigual de fuerzas en su modalidad de lucha y enfrentamiento.(13) Al parecer, persistirá la visión de el poder como una especie de guerra perpetua que se prolonga por otros medios distintos a los de un conflicto bélico tradicional, y que desemboca inevitablemente en el mito hobbesiano de la guerra de todos contra todos.

Más aún, el poder continuará siendo un factor de desequilibrio, como lo señalara Robert Gilpin, tanto en sus dimensiones cuantificables --capacidades militares, tecnológicas, económicas--, como incuantificables --manejo de los medios psicológicos como la moral, el liderazgo y la persuasión.(14)

Ciertamente, dos de los elementos mas impactantes de la Guerra Fría fueron la carrera armamentista (cuantificable) y la exageración en el manejo de la ideología

(incuantificable) como instrumentos de poder político, el cual derivó en lamentables atrocidades (desde las purgas estalinistas hasta las persecuciones de la ultraderecha macartista) y que desfiguró el sentido de concepciones políticas como el 'liberalismo' y el 'socialismo'.

## NOTAS FINALES

- (1) Chomsky, Noam, La Quinta Libertad y la Política Internacional y de Seguridad de Estados Unidos, El Salvador, UCA Editores, 1987, pp.106-107.
- (2) Enzensberger, Hans, Perspectivas de Guerra Civil, Barcelona, Anagrama, 1994.
- (3) Morgenthau, Hans, Política entre las naciones, Buenos Aires, GEL, 1986, p.414.
- (4) Tambs, Jordan, Santa Fé III: Making Democracy Work for the Americas, Washington D.C., New World Institute, 1994, p.70.
- (5) "Partners of What?", The Economist, September 24th, 1994, p.15.
- (6) "The Defense of Europe. It can't be done alone", The Economist, February 25th 1995, p.23.
- (7) "Declaraciones del Secretario de Defensa sobre la crisis del Pérsico", La Jornada, México D.F., febrero 5 de 1991, pp. 51 y s.
- (8) "Intentó Bush la desaparición de las Fuerzas Armadas de América Latina", La Jornada, México D.F., diciembre 7 de 1992, p.48.
- (9) "Los Ejércitos de AL podrían ser sometidos al Pentágono de EU", La Jornada, México D.F., julio 11 de 1993, p. 49.

- (10) “No irá ningún jefe de alto rango del Ejército Mexicano a Virginia”, La Jornada, México D.F., julio 22 de 1995, p.7.
- (11) “Más que al narco, EU tene un derrocamiento en AL”, La Jornada, México D.F., septiembre 12 de 1995, p.52.
- (12) “Rechaza Bolivia bombardear cocales con pesticidas”, La Jornada, México D.F., marzo 9 de 1996, p.50.
- (13) Foucault, Michael, Microfísica del Poder, Madrid, Ediciones de la Piqueta, 1980, p.144.
- (14) Gilpin, Robert, War and Change in World Politics, Cambridge, Cambridge University Press 1981, p.14.

## BIBLIOGRAFÍA

- Chomsky, Noam, La Quinta Libertad y la Política Internacional y de Seguridad de Estados Unidos, El Salvador, UCA Editores, 1987.
- Enzensberger, Hans, Perspectivas de Guerra Civil, Barcelona, Anagrama, 1994.
- Foucault, Michael, Microfísica del Poder, Madrid, Ediciones de la Piqueta, 1986.
- Gilpin, Robert, War and Change in World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Morgenthau, Hans, Política entre las Naciones, Buenos Aires, GEL, 1986.
- Ratliff, Sumner, Tambs, Santa Fe III: Making Democracy Work for the Americas, Washington D.C., New World Institute, 1994.

## LA REGIÓN DEL ASIA-PACÍFICO EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Sergio Merino  
Instituto Tecnológico Autónomo de México

La presente investigación es un intento por explicar cuál es y será el orden internacional después de la Guerra Fría. Para tal efecto, el análisis se centrará en las tendencias mostradas por los actores de una región que, en opinión de diversos autores, podría definir las características del nuevo orden internacional. Me refiero a la región del Asia Pacífico, región que de acuerdo con el Banco Mundial representará el 50% del crecimiento económico del mundo para el año 2000, convirtiéndose en la región más rica del orbe, pudiendo caracterizar al siglo XXI como el "siglo del Pacífico".<sup>1</sup> Por Asia Pacífico me referiré a aquellos países localizados en el continente asiático con costas en el océano pacífico, sin incluir a países de otros continentes que en ocasiones se incluyen en la zona.

Si se busca explicar un nuevo orden del sistema internacional, se hace ineludible describir primero cuáles fueron las características del viejo orden. Así se tendrán herramientas suficientes para establecer una comparación, con lo que tal vez se podría demostrar que el novísimo orden internacional no es realmente tan nuevo, y quizá tampoco tan ordenado.

En primer lugar, me referiré al papel que Estados Unidos ha desempeñado durante el siglo veinte en la determinación de las reglas del juego internacional gracias a su poderío

---

<sup>1</sup> "East Asia's Wobbles", The Economist, December 23rd 1995 - January 5th 1996, p. 35.

económico y militar. Asimismo, abordaré la cuestión de la posible disminución de dicho poderío, y las posibilidades de órdenes emergentes al hacerse menor la capacidad estadounidense para fungir como estabilizador del sistema.

Posteriormente, trasladaré estas nuevas opciones de orden a la región del Asia Pacífico, tratando de encontrar respuestas a la necesidad de mantener una estabilidad en la región mediante tres posibles escenarios (que podrían presentarse de manera simultánea): la permanencia de Estados Unidos como actor hegemónico, la aparición de nuevas potencias hegemónicas en la región o el fortalecimiento de esquemas institucionales de cooperación regional, en la forma de regímenes internacionales.

Por último, intentaré reflejar en mis conclusiones (necesariamente tentativas) las implicaciones que para el sistema internacional en su conjunto podrían tener los nuevos esquemas de orden regional hacia el final del siglo XX.

### El desvanecimiento de la Pax Americana

Gracias a su papel determinante en la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos pudo consolidar su papel como potencia hegemónica en el sistema internacional. Esta calidad hegemónica se puso de manifiesto en la creación de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, siendo éstos la formalización de principios y normas liberales dictadas por Estados Unidos, tales como la convicción en el hecho de que la reducción en las barreras al movimiento internacional de bienes y factores beneficiaría a todos los estados.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Stephen D. Krasner., "Japan and the United States: Prospects for Stability", en Takashi Inoguchi y Daniel I. Okimoto, The Political Economy of Japan, volume 2: The Changing International Context, Stanford, Stanford University Press, 1988, p. 382.

Esta naturaleza hegemónica de los Estados Unidos ha sido utilizada por diversos autores para explicar la estabilidad del sistema desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, pudiendo caracterizarse este período como el de la Pax Americana. Utilizando el concepto de "estabilidad hegemónica", estos autores tratan de demostrar que el orden en la política mundial es típicamente creado por un poder dominante, y que debido a que los regímenes constituyen elementos del orden internacional, la creación de los mismos normalmente depende de un estado hegemónico<sup>3</sup>. Asimismo, suponen que el mantenimiento del orden requiere la preservación de la hegemonía.<sup>4</sup> Este orden se refiere al patrón de actividad que mantiene los objetivos primarios o elementales de la sociedad internacional, identificando entre ellos el mantenimiento de la paz, limitación de la violencia, cumplimiento de las promesas y estabilidad de la propiedad.<sup>5</sup>

Antes de proseguir, se hace necesario definir el concepto de hegemonía, entendiendo como tal la preponderancia en el control de recursos materiales, especialmente de cuatro tipos: control sobre materiales escasos, control sobre fuentes de capital, control sobre mercados y ventajas competitivas en la producción de bienes altamente valorados.<sup>6</sup> Sin embargo, una versión refinada del concepto de estabilidad hegemónica añade a las características anteriormente descritas la condición en la cual un estado es lo suficientemente poderoso como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones entre estados, y además tiene la voluntad de hacerlo.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Las caracterizaciones de este tipo elaboradas con respecto a la naturaleza del sistema internacional se asocia con autores como Robert Gilpin, Stephen Krasner, Charles Kindleberger y Robert Keohane.

<sup>4</sup> Robert O. Keohane., After Hegemony, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 31.

<sup>5</sup> Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, New York, Columbia University Press, 1977, pp. 8-22.

<sup>6</sup> Ibid., p. 32.

<sup>7</sup> Robert O. Keohane and Joseph Nye, eds., Power and Interdependence, Boston, Little, Brown & Co., 1977, p. 44 (El subrayado es mío).



Así pues, ya no sólo son los recursos de poder los que explican la naturaleza hegemónica de una potencia. La introducción del factor de voluntad del estado hegemónico para actuar como tal resulta imprescindible para explicar la posible decadencia del carácter hegemónico de un estado.

¿Qué factores pueden debilitar la voluntad de un estado para desempeñarse como potencia hegemónica? En primer lugar, la negativa a cubrir los costos de proveer bienes colectivos, tales como seguridad, organización internacional y un marco para el desarrollo de actividades económicas internacionales. Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos proveyó al mundo, y en especial a la región de Asia Pacífico, con bienes de este tipo.<sup>8</sup> A pesar de que se pueda poner en duda la colectividad de tales bienes, en el sentido de que a cambio Estados Unidos recibió beneficios similares a los obtenidos de bienes privados, el hecho es que existe el riesgo de que aparezcan "free-riders" de dichos bienes. Este es el segundo factor que debilita la voluntad del estado a ser hegemónico, y en el caso de Estados Unidos y el Este Asiático nos puede ayudar a entender la decadencia hegemónica.

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos se comprometió a cubrir los costos que implicaba su responsabilidad hegemónica en la región de Asia Pacífico, brindando protección militar para mantener la seguridad en la región, y conteniendo la expansión soviética. Pero al desaparecer el bloque soviético, el gobierno estadounidense se ve en la necesidad de reevaluar su papel en el mantenimiento de la seguridad en la región.

Esto se añadió al hecho de ver disminuido en términos relativos su predominio en el control de recursos materiales, frente al asombroso crecimiento de las economías del éste

---

<sup>8</sup> Bruce Russett, "U.S. Hegemony: Gone or Merely Diminished, and How Does It Matter?", en Takashi Inoguchi y Daniel I. Okimoto, op.cit., p. 90.

asiático. Sin embargo, se puede considerar de mayor importancia la disminución en la voluntad estatal de seguir actuando hegemónicamente como factor explicativo de la decadencia estadounidense. Los costos en el corto plazo son tan altos, y los beneficios distribuidos tan ampliamente entre aquellos que nunca pagaron los costos, que el debilitamiento de los Estados Unidos y la pérdida de su hegemonía eran inevitables.<sup>9</sup>

Si atendiéramos sólo al control sobre recursos materiales, podríamos coincidir con aquéllos que consideran la desaparición de la hegemonía estadounidense como un mito. Después de todo, Estados Unidos conserva aún el mayor poder en casi todos los tipos de recursos. En todo caso, "el descenso es relativo al poder estadounidense en el pasado, o tal vez al monto necesario para que un estado hegemónico mantenga los elementos esenciales del orden económico mundial; los Estados Unidos no han descendido a una posición de mínima importancia."<sup>10</sup>

Si aceptáramos que Estados Unidos ha perdido su calidad hegemónica, ¿qué motivos podrían existir para extrañar la Pax Americana? Un primer temor se presenta al considerar como unidas la desaparición del estado hegemónico y de la cooperación internacional. ¿Qué esquemas de cooperación pueden existir después de la hegemonía? Una respuesta la encontramos en el concepto de regímenes internacionales, que pueden sobrevivir al descenso de la hegemonía.<sup>11</sup> En el análisis del orden internacional de la posguerra, se hace necesario evaluar la posibilidad real que los regímenes tienen para subsistir.

En la siguiente sección me adentraré en las condiciones internacionales del Asia Pacífico que nos permitan determinar la posibilidad de una cooperación regional enmarcada

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 97.

<sup>10</sup> Ibid., p. 85.

<sup>11</sup> Ver Robert O. Keohane, op.cit.

en regímenes internacionales, en el caso de que Estados Unidos decidiera terminar su actuación como actor hegemónico en la región.

### El desafío de Asia Pacífico.

El fin de la Guerra Fría enfrentó a los países de la región del Asia Pacífico a un reto fundamental: mantener la estabilidad, la cooperación y el crecimiento económico de la región, con la posible disminución del apoyo estadounidense.

Había que demostrar al mundo que el impresionante crecimiento económico alcanzado por la mayoría de los países de la zona era un proceso continuo, que no se vería afectado por la desaparición de la Guerra Fría. En todo caso, la posguerra fría sería una etapa para aprovechar nuevas oportunidades de reforzamiento de dicho proceso, etapa en la cual sería impensable la aparición de enfrentamientos militares. Sin embargo, después del optimismo inicial, inmerso en una ola internacional que hablaba de los "dividendos de paz", fruto del fin de la Guerra Fría, el avance hacia el nuevo "siglo del Pacífico" se enfrentó a señales de conflicto: con una Corea del Norte potencialmente nuclear, un enfrentamiento naval entre China y Filipinas en el Mar del Sur de China, expresiones en términos amenazantes entre China y Taiwan, así como el debilitamiento de la alianza militar entre Estados Unidos y Japón, que por largo tiempo representó la fuente principal de estabilidad y seguridad en la región.<sup>12</sup>

En este marco fue que Estados Unidos tuvo que reexaminar su presencia en la zona. ¿Sería conveniente retirar sus cerca de 100,000 tropas ahí estacionadas, con el fin de reducir

---

<sup>12</sup> "East Asia's wobbles", art.cit.

su presupuesto militar? De no contar con bases en terreno japonés, ¿no resultaría aun más costoso para Estados Unidos el responder a la posible nuclearización de Corea del Norte?

Una de las mejores opciones para Estados Unidos sería que Japón se hiciera responsable por un mayor porcentaje de los costos requeridos para mantener la seguridad regional. Esta postura estadounidense ya se había manifestado con anterioridad al desmembramiento de la Unión Soviética. En 1988, académicos estadounidenses establecían que lo insostenible en el largo plazo de la carga americana en términos de gasto militar hacía imperativo, si se quería mantener la cooperación entre Estados Unidos y Japón, que este último encontrara la manera de incrementar su contribución a la seguridad occidental".<sup>13</sup>

Pero el cambio de posición japonesa no resulta tan sencillo, debido a factores tanto internos como externos. Por un lado, la política exterior japonesa, en términos tanto económicos como políticos, ha mostrado una actitud de indecisión sobre las acciones a seguir, llegando en ocasiones a considerársele como una actitud de "líderes renuentes". Esto puede explicarse en base al proceso de formulación de política en Japón, que atiende más a la formación de consensos que a la existencia de líderes fuertes, lo que en gran medida ocasiona la tendencia a preferir mantener los asuntos internos separados de los internacionales."<sup>14</sup>

Por otro lado, Estados Unidos no ha estimulado el aumento de la participación japonesa en la escena internacional. La petición de aumento en las contribuciones japonesas a bancos internacionales de desarrollo (en 1984 y 1986 al Banco Mundial, y en 1987 al Banco de Desarrollo Asiático) puede servir de ejemplo.

---

<sup>13</sup> Bruce Russett, art.cit., p. 105.

<sup>14</sup> Bill Emmott, The Sun also Sets: Limits to Japan's Economic Power, New York, Times Books, 1989, cap.10.

En estas ocasiones, Japón pidió a cambio que su poder de voto fuera incrementado en términos proporcionales a su aumento en las contribuciones. Con esto no pedía a Estados Unidos que cediera su poder de veto o su papel dominante. Pero en ambos casos, Estados Unidos bloqueó la propuesta. No estaba dispuesto a relajar su influencia en estas dos importantes instituciones de desarrollo. No estaba preparado, en otras palabras, a aceptar las consecuencias de su caída relativa. Puede pedir que se compartan los costos, pero no está dispuesto a compartir el poder.<sup>15</sup>

Esta voluntad estadounidense de ceder terreno en su influencia dentro de organizaciones internacionales se ha visto nuevamente puesta a prueba en las discusiones sobre reformas al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al considerar la inclusión de Japón como miembro permanente del mismo.

En el aspecto militar, un ejemplo de la falta de voluntad japonesa para tener un mayor involucramiento se presentó en 1994, cuando Estados Unidos le solicitó que contribuyera con buscaminas en un bloqueo a Corea del Norte. Japón en principio aceptó, pero después dio marcha atrás a su decisión argumentando que su constitución no permitía un acto como el solicitado, aún cuando la operación estaba dirigida a hacer frente a un gobierno cuyos misiles apuntaban directamente al territorio japonés.<sup>16</sup>

Mención aparte merecen las percepciones que un eventual rearme japonés podría causar en los países de la región, que aún no olvidan los daños sufridos durante períodos anteriores de colonialismo y guerra. A pesar de que, en términos porcentuales, Japón sólo dedica el 1% de su PIB a gastos en defensa, en términos absolutos, esto representa un gasto

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>16</sup> "East Asia's wobbles", art. cit., p.36.

de 45, 800 millones de dólares en 1994, comparado con 28, 500 millones de China, o 5, 600 de Corea del Norte.<sup>17</sup> Hasta ahora, el acuerdo entre Japón y Estados Unidos ha mantenido acallados los temores regionales con respecto al primero, debido a que un importante porcentaje de los gastos en defensa se dedican a mantener las bases estadounidenses en su territorio. Pero un rompimiento de tal acuerdo haría inminente la necesidad de rearmar a Japón (incluso en términos nucleares), pudiendo dar lugar a un dilema de seguridad en el Asia Pacífico.

Es así como podemos darnos cuenta de la dificultad de establecer un nuevo orden en la región basado en la desaparición de Estados Unidos como potencia hegemónica, o la posibilidad de Japón de reemplazarlo en tal función. Y si los temores a la aparición de una hegemonía japonesa son extendidos entre los países vecinos, son aún mayores en caso de que China pretendiera establecerse como la potencia dominante. La preocupación respecto a las intenciones chinas y a sus crecientes capacidades militares son evidentes en toda Asia, incluyendo Japón. La incertidumbre y la ansiedad parecen incrementarse a medida que China se hace más poderosa en términos económicos, prosigue en sus programas de modernización militar y continúa desarrollando una fuerza naval con la capacidad de ejercer su fuerza lejos de las costas de China y especialmente en los territorios del Mar del Sur de China, cuya soberanía se adjudican distintos países.<sup>18</sup>

En un panorama tan sombrío para la región, la primera solución que puede encontrarse es el mantenimiento de la relación cooperativa entre Japón y los Estados Unidos.

---

<sup>17</sup> The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 1995/96*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

<sup>18</sup> Gerard L. Curtis, "Meeting the Challenge of Japan in Asia", en Gerard L. Curtis (ed.), *The United States, Japan and Asia*, New York, The American Assembly/W.W. Worton & Company, 1994, p.219.

Para ello se hará necesario, en primer término, que Estados Unidos esté dispuesto a sacrificar ganancias en términos comerciales para mantenerse en la región a pesar de la resistencia japonesa a abrir sus mercados a productos estadounidenses. Esto es de gran importancia, ya que esta falta de apertura japonesa es el sustento principal de la crítica estadounidense a mantener su presencia en Asia. Así, será necesario reconocer que el situar toda la importancia de la relación entre ambos países en términos económicos puede erosionar dicha relación. Para resolver el problema, habrá que conservar como central el tema de seguridad.<sup>19</sup>

Al mismo tiempo, se hará necesario que los políticos japoneses adquieran un mayor control sobre la decisión de involucrar a su país en programas de defensa. Como en Alemania, las prohibiciones constitucionales a la acción militar japonesa en el exterior en apoyo de sus aliados son tan fuertes como sus políticos deciden que sean.<sup>20</sup>

Pero este apoyo al seguimiento de esquemas cooperativos hegemónicos no es la única opción, y tal vez tampoco la más deseable. Como opción diferente existe la posibilidad de crear regímenes internacionales en la región que promuevan la permanencia de esquemas cooperativos en el caso de un desinvolucramiento de Estados Unidos. Los pasos para la creación de tales regímenes se han dado en temas menos conflictivos que los militares. Tal es el caso del impulso japonés a la Organización sobre Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC), que cuenta entre sus mayores logros el tener en una misma mesa de diálogo a representantes de China y de Taiwan. Si bien es cierto que sus alcances en materia de apertura comercial son aún limitados, no debe menospreciarse el papel de APEC en el logro del acercamiento entre los países de la región.

---

<sup>19</sup> Thomas L. McNaugher, "U.S. Military Forces in East Asia: The Case for Long-Term Engagement", en Gerard L. Curtis (ed.), *op.cit.*, p.208.

<sup>20</sup> "Why Asia still needs America", *The Economist*, November 18th, 1995, p. 16.

Otro esquema de cooperación regional que se distingue por su permanencia es el de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), integrado por Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y, desde 1995, Vietnam. En 1994 la ANSEA creó el Foro Regional ANSEA para dialogar con países no-miembros sobre temas regionales, incluyendo entre los participantes a Estados Unidos, China, Japón y Rusia. En la medida que foros de este tipo fortalezcan un proceso de fomento a la confianza mutua, podrían servir para llegar a constituir un régimen en el tema de seguridad, que ayudara a mantener la estabilidad regional en un futuro no muy lejano.

Cabe señalar la imposibilidad de instaurar regímenes de este tipo en el corto plazo, debido a los altos costos que lleva implícitos dicho proceso. Sin embargo, la existencia de un estado hegemónico puede facilitar la creación de los mismos, al ser éste capaz de absorber los costos. En el caso de Asia Pacífico, Estados Unidos podría estar dispuesto a incurrir en los costos de instauración de normas y principios en torno al tema de seguridad en la medida que sus expectativas sean las de lograr la estabilidad en la región sin necesidad de involucramiento directo.

Es por esto que el mantenimiento del compromiso estadounidense no será una solución permanente para la estabilidad regional. Debe aprovecharse la voluntad que Estados Unidos demuestra en el presente<sup>21</sup> para sentar las bases de la estabilidad futura.

### Hacia un nuevo orden internacional

---

<sup>21</sup> La postura del gobierno de Bill Clinton para mantener su involucramiento en la región se ha reflejado en artículos como los siguientes: Joseph S. Nye, "The Case for Deep Engagement", *Foreign Affairs*, July/August 1995, pp. 90-102; Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity" y Robert Dole, "Shaping America's Global Future", en *Foreign Policy*, number 93, spring 1995.



Asia Pacífico no es la única región del mundo que enfrenta amenazas a la estabilidad. A nivel sistémico, la incertidumbre causada por la desaparición de la Guerra Fría y una virtual disminución de la hegemonía estadounidense sigue estando presente. Las nuevas reglas del juego internacional no han sido escritas, pero en el camino de definir el nuevo orden podemos obtener lecciones del caso de Asia Pacífico.

En primer lugar, que la disminución del conflicto en el futuro no está garantizada. Para reducir el riesgo de que éste se presente, será necesario fortalecer los esquemas de fomento de confianza mutua si se quiere mantener la estabilidad en el sistema. Para dicho fin, es de fundamental importancia continuar los esfuerzos en áreas tales como el desarme internacional, así como la transparencia en las relaciones económicas y políticas entre los países.

Ya hemos sido testigos de las funestas consecuencias obtenidas de subestimar la posibilidad de conflictos militares en la posguerra fría. En contraste y a pesar de las señales de alarma, la región de Asia Pacífico ha mostrado la posibilidad de cooperación aún entre países con enormes diferencias políticas y culturales. La multiétnicidad presente en la región del sudeste asiático no es muy diferente a la existente en la zona de los Balcanes. Sin embargo, basados en el respeto mutuo, han logrado mantener y fortalecer esquemas de cooperación durante largos años. Esta es una razón para mostrarnos optimistas respecto a la posibilidad de un escenario estable en el mundo del nuevo milenio.

Por otro lado, la tendencia a sobrevalorar la decadencia de Estados Unidos como potencia hegemónica y la aparición de países que eventualmente pudieran tomar su lugar ha permitido incluso vislumbrar una Pax Nipónica como heredera de la Pax Americana. Sin

embargo, la Historia nos demuestra que la dominación del sistema internacional por un actor predominante ha sido más bien la excepción. Resulta entonces menos arriesgado considerar el futuro orden internacional como uno en el cual se oigan cada vez más las voces de nuevos actores con influencia decisiva en las organizaciones internacionales.

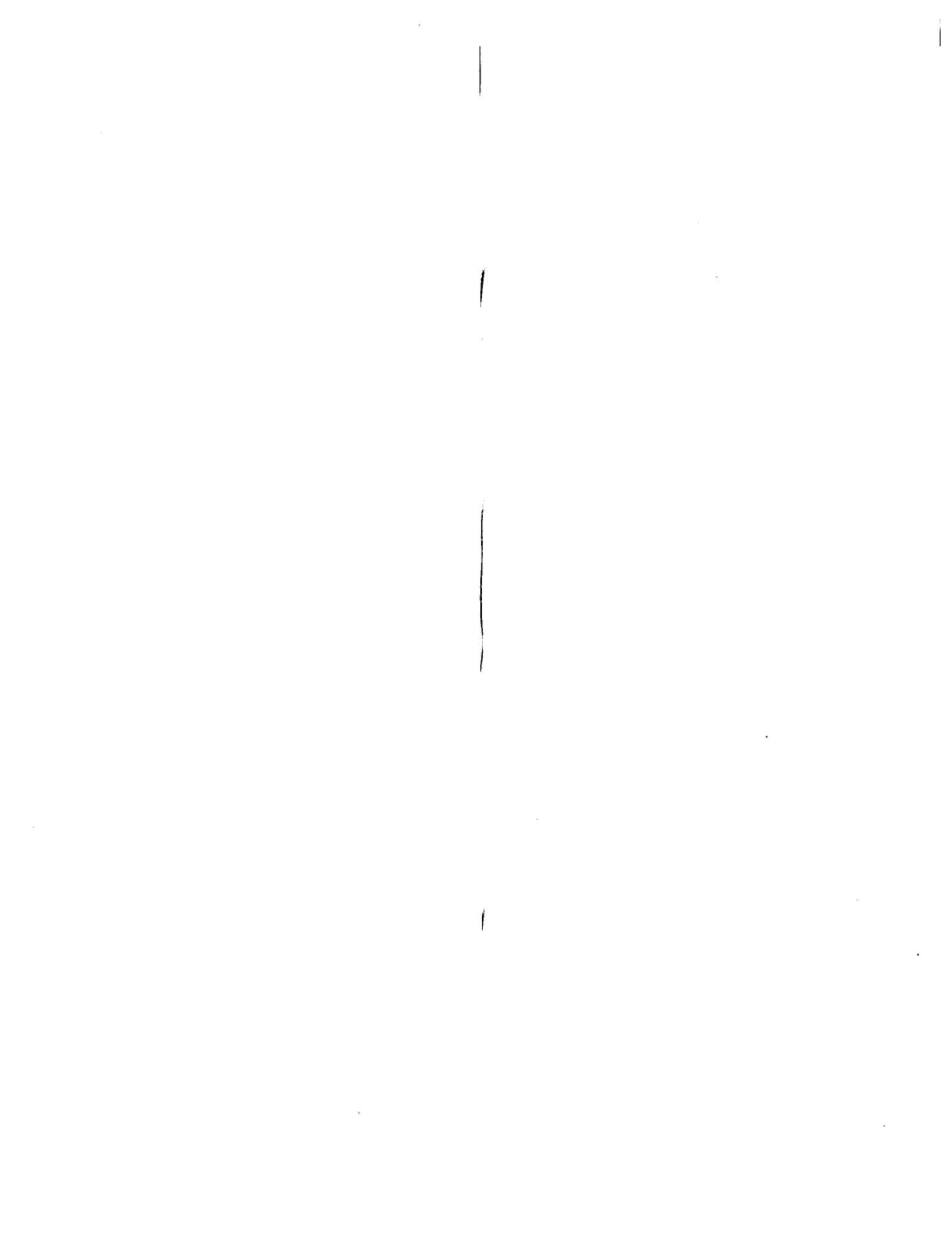
Asimismo, se hará necesario intentar el uso de nuevos marcos conceptuales, no necesariamente occidentales, que hagan posible ensanchar nuestra visión del mundo. La incapacidad actual para entender regiones de tal importancia como el Asia Pacífico tal vez sea consecuencia directa del afán por explicar la región en esquemas occidentales de análisis. Del mayor conocimiento de opciones alternativas de análisis, tal vez podamos obtener un orden internacional no impuesto por una sola región del mundo, sino que reconozca la diversidad como característica del sistema internacional del siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bull, Hedley, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, New York, Columbia University Press, 1977.
- Curtis, Gerard L. (ed.), The United States, Japan and Asia, New York, The American Assembly/W.W. Norton & Company, 1994.
- Dobbs-Higginson, Michael S., Asia Pacific: Its Role in the New World Disorder, Tokyo, The Japan Times, 1993.
- “East Asia's wobbles”, The Economist, December 23rd 1995 - January 5th 1996, pp. ??
- Emmott, Bill, The Sun Also Sets: The Limits to Japan's Economic Power, New York, Times Books, 1989.
- Frankel, Jeffrey A. and Kahler, Miles (eds.), Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.
- Inoguchi, Takashi and Okimoto, Daniel (eds.), The Political Economy of Japan, volume 2: The Changing International Context, Stanford, Stanford University Press, 1988.
- The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance, 1995/96, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Keohane, Robert O., After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- “Why Asia still needs America”, The Economist, November 18th, 1995, p. 16.
- Nye, Joseph, “The Case for Deep Engagement”, Foreign Affairs, july/august 1995, pp. 90-102.

## CAPÍTULO II

# PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA



620029

## EL TERCER SECTOR EN EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Rosalba A. Icaza Garza  
Universidad Iberoamericana

En la actualidad, América Latina se encuentra inmersa en la construcción democrática, reto primordial del continente, que se asume como una mutación política que se vivirá por lo menos hasta fin de siglo. La democratización se desarrolla en el contexto de profundas transformaciones<sup>1</sup>, donde el fenómeno globalizador y las crecientes relaciones interdependientes, vinculadas con la revolución tecnológica y el ilimitado poder de los medios masivos de comunicación, han generalizado el proceso de liberalización económica y con ello las tendencias democratizadoras en la región.

Ante el colapso de las dictaduras militares y el establecimiento de la democracia formal, derivada de las elecciones que han dado gobiernos constitucionales, asistimos al proceso de construcción democrática en el marco de la aplicación de cambios radicales en las políticas económicas. El proyecto neoliberal, desarrollado como respuesta frente al fracaso de las políticas populistas y reformistas de los años setenta y ochenta, tiene como

---

<sup>1</sup> Autores como J. Rosennau consideran que la transformación en el sistema internacional es comparable al de 1648 cuando, en ocasión de la Paz de Westfalia, surgió el sistema internacional anclado al Estado-Nación. El contexto actual, caracterizado por la transnacionalización de la economía y los medios masivos de comunicación, ha puesto en jaque la vigencia del Estado como actor del escenario internacional, dando lugar a una dinámica muy distinta de la que caracterizó la historia de la humanidad durante los últimos tres siglos.

resultado la recomposición de las instituciones tradicionales. El Estado de Bienestar interventor, desarrollista, portador del proyecto nacional y, en no pocos casos, corporativizado, burocratizado y corrupto, adquiere la forma de un nuevo Estado adelgazado, no interventor y predicador de la fe en las fuerzas mágicas del mercado.

Se establece entonces una relación de maridaje cómplice entre el Estado y el mercado, que tiene como resultado un amplio déficit para resolver las necesidades más elementales de la sociedad. En 1989, el Banco Mundial señalaba que el PIB per cápita en América Latina había retrocedido once años y que tan sólo entre 1985 y 1990 el número de pobres aumentó en 25%, lo que representa 183 millones de personas (¡más que toda la población de Brasil!).

En 1990, 60% de la PEA se ubicaba en el sector informal de la economía y en 1992 26% de la fuerza laboral era representada por niños. Estas cifras evidencian claramente el desarrollo de un "darwinismo económico"<sup>2</sup>, donde sólo los más fuertes y aptos sobreviven.

Las condiciones de desigualdad existentes en el continente, caracterizadas por la polarización y la marginación social, originan la necesidad de repensar la democracia que tenemos. Una democracia vinculada con la noción de elecciones competitivas, con "mercantilismo electoral"<sup>3</sup>, que se desarrolla en torno de elecciones pluripartidistas. Una democracia que en muchos casos ha fortalecido a ciertas élites, que al tiempo de que reproducen viejos estilos de quehacer político, tienden a convertir el juego de decisiones en

---

<sup>2</sup> Rodrigo Borja, "América Latina en el nuevo orden internacional", en: Manfred Mols (ed.), Cambio de Paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores, Caracas, Nueva Sociedad-Fundación Friedrich Ebert-Asociación Alemana de investigaciones sobre América Latina (ADLAF), 1994, s.p..

<sup>3</sup> Claus, Offe, Contradictions of the Welfare State, Cambridge, MIT press, 1984, s.p.

un mecanismo cupular lejos de una genuina participación <sup>4</sup>. Tal es el caso del PRI en México, del Partido Justicialista en Argentina o del gobierno de Concertación en Chile.

Tenemos centrado el proceso de construcción democrática, en la defensa de la voluntad política de los ciudadanos, la separación de poderes y el respeto a la pluralidad; todos ellos objetivos fundamentales. Sin embargo, ante la urgencia de cubrir las más elementales necesidades sociales (como salud, educación, seguridad social, empleo, etc.), y la imposibilidad de elegir en la pobreza e imaginar la vida no únicamente en el momento inmediato; ¿qué significado tiene la democracia política para las mayorías latinoamericanas?

Esta interrogante nos hace percibir la necesidad de incluir en la construcción democrática el concepto de democracia social. Entendida ésta como un vínculo complementario de la democracia política, donde la extensión de derechos políticos y sociales de la población incluyan la libertad, igualdad, tolerancia, no exclusión de las minorías y, sobre todo, la participación de la sociedad a través de la exigencia de sus demandas frente a la acción del Estado <sup>5</sup>.

Referente al punto anterior, Norberto Bobbio señala <sup>6</sup> que una vez conquistada la democracia política, nos damos cuenta de que está comprendida a su vez en una esfera mucho más amplia, que es la esfera de la sociedad en su conjunto y que no hay decisión

---

4) Véase Darío Salinas, "La soberanía restringida como problema de la democracia en América Latina", en: Sociológica, no.25(1994), pp.53-74.

<sup>5</sup> Todo lo cual nos hace pensar que la perspectiva de reconceptualizar la democracia en torno a las sociedades de América Latina y el Caribe sería posible recuperando en esa dimensión las cuestiones que conciernen a la economía y demandas sociales pendientes. En Agustín Cueva, "La democracia restringida en América Latina", Quito, Planeta, 1989, s.p..

<sup>6</sup> El futuro de la democracia, s.trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1986, s.p.



política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil.

Por ello, la participación de los ciudadanos es esencial para consolidar la democracia y una sociedad civil dinámica es el mejor instrumento del cual dependemos para transformar el cuadro de pobreza, violencia y exclusión social que tenemos. Entonces podemos comprender por qué Antonio Gramsci percibía a la sociedad civil como un momento activo y positivo del desarrollo histórico, donde se encuentran las raíces de la transformación social .

En América Latina, ante la necesidad de una democracia plena y ante los desafíos que plantea el "desarrollo con equidad"<sup>7</sup>, se genera la irrupción de la sociedad civil expresada en un sector alternativo al mercado y al Estado, denominado Tercer Sector. Este sector comparte con el Estado su finalidad pública y con el mercado la característica de ser agente privado.

En este sector se construye una esfera pública y ,al mismo tiempo privada, que actúa frente a las respuestas institucionales que corresponden cada vez menos a las expectativas de la población en general, y que alterna junto con las tradicionales vías de canalización de demandas, entre ellas la burocracia, los partidos políticos, las organizaciones intragubernamentales.

Estamos ante un conglomerado de hombres y mujeres que se unen para modificar la sociedad donde viven y que se constituyen en representantes de los intereses de los campesinos, pobladores de barrios marginales, mujeres y niños; frente al abandono de las

---

<sup>7</sup> Véase, CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, s.ed., 1990, s.p.

entidades de gobierno, la empresa privada e incluso los medios de comunicación.<sup>8</sup>

Esta realidad emergente dibuja los perfiles de un nuevo actor ante la disminución de la institución estatal e involucra diversas expresiones de la sociedad civil, tales como organizaciones no gubernamentales y civiles, instituciones filantrópicas y fundaciones. Todas ellas organizaciones que de, acuerdo al programa dedicado al estudio del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins en Estados Unidos,<sup>9</sup> se caracterizan por estar fuera del aparato formal del Estado, su capacidad de auto-gobernarse, no perseguir fines de lucro y trabajar con base en el esfuerzo voluntario.

Ahora, si bien la expresión resuelta de la sociedad civil en América Latina no es un proceso nuevo, el contexto y las formas en las que se pretende comprender sí lo son. Así, desde la década de los 60's el continente vive la aparición masiva de ONG's, las cuales entre 1970 y 1990, según datos del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, crecieron 720% en lo referente a la canalización de recursos, siendo América Latina una de las zonas donde este porcentaje se reflejó ampliamente. En esos años, la sociedad civil se organizó expresándose en forma de ONG's que se instituían en oposición a los regímenes dictatoriales. La agenda que se manejaba involucraba, principalmente, actividades promotoras de los derechos humanos y la democratización del Estado.

Hoy en día se presenta un cambio en la dirección de sus acciones pasadas, ubicándose principalmente hacia la reforma social y la pobreza. De acuerdo a un estudio realizado <sup>10</sup> en

---

<sup>8</sup> Miguel Darcy de Oliveira (coord.), Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial, Washington, CIVICUS, 1994, p.41.

<sup>9</sup> Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier, "En busca del sector no lucrativo I: la cuestión de las definiciones", en Umbral XXI, no. especial 1(1995), pp. 7-25.

<sup>10</sup> Rubem Cesar Fernández., Privado aunque público. El Tercer Sector en América Latina, Washington, CIVICUS, 1994, s.p.

treinta y dos directorios de ONG's en veinticuatro países de América Latina y el Caribe, la agenda se ha ampliado de tal manera que se involucran diversos intereses. Estos van desde la promoción y el desarrollo social con 29% de las ONG's de la región dedicadas a ello, medio ambiente con 18%, educación con 36%, investigación con 15%, programas de financiamiento con 8% , hasta temas como la violencia, la criminalidad y las drogas, considerados aún problemas que el Estado debe resolver, que representan menos de 1% del total de ONG's en Latinoamérica.

Estas cifras presentan a las ONG's como uno de los elementos más activos dentro del Tercer Sector; sin embargo, a estas organizaciones se les debe comprender como una expresión más de la sociedad civil y donde deben sumarse las fundaciones filantrópicas y organizaciones civiles; es decir todo el ámbito no lucrativo y no gubernamental, que se intenta abarcar en la figura conceptual de "Tercer Sector".

Es a través de los medios masivos de comunicación y de la opinión pública internacional como el Tercer Sector logra mantener un peso importante en el desarrollo y conformación de las políticas públicas. La difusión de las múltiples expresiones de movilización civil que se dan en el continente nos hace percibir a un sector dinámico, que busca construir un proyecto social distinto al actual. Las movilizaciones de maestros y estudiantes en Venezuela y Guatemala ante las reducciones en el presupuesto a la educación, las protestas de trabajadores peruanos ante la privatización del petróleo, las huelgas de indígenas productores de hoja de coca en Bolivia ante la baja en los precios de su producto, la movilización de amas de casa clasemedieras en la ciudad de México, la impresionante fuerza del movimiento ecologista brasileño, las luchas sociales por esclarecer

las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura en Chile, las cooperativas para la vivienda en Uruguay, son tan sólo algunas de las expresiones de esta vitalidad que emerge desde la sociedad.

Debemos darnos cuenta que la acción colectiva que emprende el Tercer Sector comienza a apropiarse del espacio social que abandona el Estado ante su incapacidad de dar respuesta al cúmulo de demandas de la sociedad civil, creándose una relación en la que no se contraponen Estado y Tercer Sector; sino que se concibe un Estado reducido con acciones reformadas. Tal es el caso del programa "Comunidad Solidaria", desarrollado en Brasil. Con este programa se pone fin al asistencialismo y la intermediación de políticos en la distribución de recursos sociales, ya que al reunirse fondos para la capacitación profesional de los desposeídos, estos se canalizan a través de Organizaciones No Gubernamentales.

Considero que América latina se encuentra ante la emergencia de un actor social que desafía expresiones civiles hasta ahora conocidas. Los conceptos no gubernamental y filantropía están presentes, dando lugar a una necesidad urgente de explicarnos el cómo y el por qué de su presencia en el continente.

Sin duda alguna, el Tercer Sector constituye un actor que a nivel regional se encuentra articulando la democracia plena, más allá del mercado electoral. Es por ello que como internacionalistas debemos fijar nuestra atención en las acciones de este sector, que articula a nivel mundial relaciones y vínculos sociales, dándole textura a la sociedad civil.

Ante el desafío que supone la construcción del orden mundial, el Tercer Sector está presente construyendo responsabilidad mutua entre los hombres; y desempolvando el

concepto de solidaridad. Con ello, se logra una redefinición del desarrollo, orientándolo en una dirección humana y no solamente hacia cifras y gráficas macroeconómicas. Así mismo, el Tercer Sector y la acción social que desarrolla, enfrentan la sed de unidad a través del sentido de pertenencia que brinda la búsqueda de objetivos comunes y que en otras regiones del mundo se ha expresado en forma de nacionalismos exacerbados.

El fenómeno del Tercer Sector es un amplio terreno de investigación, por lo que la reflexión sobre éste resulta indispensable no sólo para abarcar el proceso democrático latinoamericano en su totalidad, sino para comprender los retos sociales que enfrenta la humanidad hoy día.

## BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia política, s,trad., México, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Borja, Rodrigo, "América Latina en el nuevo orden mundial", en Manfred Mols (ed.), Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores, Caracas, Nueva Sociedad-Fundación Friedrich Ebert-Asociación Alemana de investigaciones sobre América Latina (ADLAF), 1994.

CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990.

Cueva, Agustín, La democracia restringida en América Latina, Quito, Planeta, 1989.

Darcy de Oliveira, Miguel (coord.), Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial, Washington, CIVICUS, 1994.

Fernández, Rubem Cesar, Privado aunque Público: El Tercer Sector en América Latina, Washington, CIVICUS, 1994.

Offe, Claus, Contradictions of the Welfare State, Cambridge, MIT Press, 1984.

Salinas, Darío, La soberanía restringida como problema de la democracia en América Latina, Sociológica, no.25(1994), pp.53-74.

Salamon, Lester y Helmut K, Anheier, “En busca del sector no lucrativo I: la cuestión de las definiciones”, Umbral XXI, no. especial 1(1995), pp.7-26.

|

|

|

|

632-30

## PANAMERICANISMO VS. MONROISMO: UNA INTERPRETACIÓN GRAMSCIANA

Alejandro Barbajosa Elizarrarás  
Instituto Tecnológico Autónomo de México

El concepto de “Hegemonía Ideológica” y la “Teoría de la Estabilidad Hegemónica” son complementarios para el entendimiento de las características del liderazgo regional en América Latina. Antonio Gramsci, Charles Kindleberger, Robert O. Keohane y Susan Strange, comparten en su pensamiento la posibilidad de que los intereses de una potencia hegemónica sean los determinantes de la agenda internacional, incluso durante un período de decadencia en su poder relativo.

La continuación de estos intereses puede estar vinculada a diversos factores, tales como un consenso ideológico, ausencia de alternativas e institucionalización hegemónica de mecanismos de cooperación que establezcan principios y normas generales. El consenso ideológico está condicionado por la conformidad entre los intereses de las élites de la potencia hegemónica y los de las élites de los actores subordinados a la misma. Asimismo, la agregación de estos intereses se consolida mediante la creación y el mantenimiento de instituciones internacionales que cuentan con el patrocinio de estas élites.<sup>1</sup>

La hipótesis central del presente trabajo es la siguiente: el liderazgo intrarregional latinoamericano se ha visto en ocasiones imposibilitado, tal y como sucede en la actualidad, por la imposición y aceptación de la hegemonía ideológica norteamericana a través de dos regímenes internacionales institucionalizados. El primero es el Sistema Interamericano, integrado por la mayoría de los países de América, e institucionalizado en la Organización de Estados Americanos (OEA). El segundo es el régimen de Bretton Woods, que se consolida

---

<sup>1</sup> Véase Robert O. Keohane, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton University Press, 1984, *passim*.



mediante los organismos financieros multilaterales y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y su sucesora, la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los principios y normas de esta última, están contenidos en la “Iniciativa para las Américas” que el Presidente George Bush propuso en 1990 con el fin de lograr una zona de libre comercio, y no comercio libre, que abarcara la totalidad del continente americano. Esta iniciativa se encuentra parcialmente institucionalizada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en otros tratados bilaterales complementarios.<sup>2</sup>

La interpretación gramsciana de hegemonía consiste en la habilidad que tiene un grupo social para ejercer la función de dirección política y moral en una sociedad. Sin embargo, para ejercer esta función, el grupo hegemónico necesita contar con un previo conocimiento del papel económico y político que juega la sociedad o estado al que va a dirigir, para que a su vez el resto de las sociedades o estados puedan acoplarse a este liderazgo o rechazarlo.<sup>3</sup>

Los estados latinoamericanos no han logrado definir su papel económico-político en el sistema internacional y algunos de ellos han fracasado en sus intentos por definirse intrarregionalmente, con la excepción de Cuba a partir de 1962. Los demás proyectos de auto-definición han sido temporales o se han restringido a áreas temáticas específicas. Tal es el caso del rechazo argentino al regionalismo americano y su vocación universalista durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, perceptible en los principios anti-intervencionistas de las Doctrinas Calvo y Drago.<sup>4</sup> También es el caso de Venezuela, miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y poseedora de la posibilidad temporal de contribuir a la constitución de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Véase Andrew Hurrell, “Regionalism in the Americas”, en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (comps.), Latin America in a New World, Boulder (Co.), Westview Press, 1994, pp 167-190.

<sup>3</sup> Véase Enrico Augelli y Craig N. Murphy, “Gramsci and International Relations: a General Perspective with Examples from Recent U.S. Policy toward the Third World”, en Stephen Gill (comp.), Gramsci, Historical Materialism and International Relations, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp 127-147.

<sup>4</sup> Véase G. Pope Atkins, América Latina en el sistema político internacional, México, Guernica, 1980, passim.

<sup>5</sup> E. Augelli y C.N. Murphy, art.cit., pp.130-135.

La ausencia de alternativas frente a las pretensiones hegemónicas hemisféricas de los Estados Unidos de América y la insistente imposición estadounidense de modelos económico-políticos, resultan ser variables fundamentales para explicar la falta de liderazgo genuinamente latinoamericano. Para Gramsci, la supremacía de un actor no sólo depende del consenso ideológico que éste logre generar, sino también de su capacidad para ejercer medidas coercitivas en caso de desafío a su hegemonía. Es así como, a partir de 1981, la presidencia de Ronald Reagan en Estados Unidos, comenzó a revertir el fortalecimiento de un paradigma alternativo tercermundista.<sup>6</sup> Las repercusiones sobre América Latina fueron, sin duda, ya que la totalidad del continente se encuentra dentro de la zona de influencia estadounidense: los Estados Unidos consideran a la región su patio trasero desde 1823 siguiendo los principios de la Doctrina Monroe. Así, las políticas de erradicación del comunismo y de renegociación de deuda tuvieron un importante impacto coercitivo sobre los estados de la región.

El desvanecimiento de la alternativa comunista facilitó la inclusión de las nuevas élites del Tercer Mundo a la esfera de hegemonía ideológica norteamericana durante la presidencia de George Bush.<sup>7</sup> Estados Unidos no sólo había logrado acabar con la amenaza a su hegemonía, sino que había superado la supremacía ideológica parcial adquirida durante la década de los cincuenta gracias a su poderío económico-militar. Es así como se da el triunfo hegemónico ideológico del monroísmo, entendido como liderazgo continental norteamericano y repulsión de intereses extra-continetales, sobre el panamericanismo que representa una afrenta a estos intereses a través de la cooperación latinoamericana.

### El Sistema Interamericano

Los objetivos del Sistema Interamericano han oscilado entre el ámbito de cooperación económica y el de seguridad nacional. Desde la primera Conferencia Interamericana de 1889

---

<sup>6</sup> Loc.cit.

<sup>7</sup> Loc.cit.

hasta la sexta de 1928, los Estados Unidos buscaron consolidar sus intereses económico-comerciales, mientras que los estados latinoamericanos persiguieron metas relativas a la consolidación de sus independencias salvaguardando su soberanía mediante la institucionalización del principio de no intervención. Esto sólo se logró en 1936, durante una etapa de cooperación breve entre Estados Unidos y América Latina, gracias a la política del Buen Vecino del Presidente Roosevelt.<sup>8</sup>

La dualidad de intereses económicos y de seguridad corresponde a la confrontación de dos visiones alternativas sobre las características que el Sistema Interamericano debe reunir, sintetizadas una en el monroísmo y la otra en el panamericanismo. A partir de la creación de la OEA en 1948, los objetivos se invirtieron. América Latina buscó apoyo para su desarrollo económico dentro de la Organización, mientras que Estados Unidos concentró sus actividades alrededor de temas de seguridad regional, a través del Pacto de Río, para mantener al poderío soviético fuera del hemisferio occidental. Sin embargo, ambos bandos fueron consistentes con los cuerpos doctrinarios del panamericanismo y del monroísmo respectivamente.<sup>9</sup>

No es sino hasta 1989 que, desaparecida la amenaza a la hegemonía ideológica norteamericana, los Estados Unidos permiten que la OEA se avoque a la defensa de sus principios constitutivos: 1) no intervención e igualdad soberana, 2) seguridad mutua, 3) democracia representativa y derechos humanos, 4) solución pacífica de controversias y 5) cooperación y desarrollo económicos. La compatibilidad de estos principios con el cuerpo doctrinario del monroísmo junto con el debilitamiento de la alternativa panamericanista, provocaron la imposición norteamericana y la aceptación latinoamericana de una multilateralización del mismo.<sup>10</sup>

La Conferencia Iberoamericana, integrada por la totalidad de los estados latinoamericanos e ibéricos, es el único foro que en la actualidad representa un desafío panamericanista. Empero, su bajo nivel de institucionalización y su adopción parcial de la

---

<sup>8</sup> G.P. Atkins, *op.cit.*, *passim*.

<sup>9</sup> *Loc.cit.*

<sup>10</sup> *Loc.cit.*

ideología hegemónica norteamericana en términos de promoción de la democracia y de economías de libre mercado, son obstáculos para que se constituya como una verdadera alternativa de liderazgo regional.

El principio que mayor impulso ha recibido en los últimos siete años dentro del marco de la OEA ha sido el de promoción de la democracia representativa y protección de los derechos humanos, objetivos torales de la política exterior norteamericana a partir de 1989. El reestablecimiento de una hegemonía ideológica por parte de este país facilita la consecución de sus intereses a través de los organismos internacionales por él mismo institucionalizados. Sin embargo, la promoción de la democracia puede interferir con otros principios contenidos en la Carta de la OEA, como el de no intervención. El 8 de abril de 1950 el Consejo de la Organización resolvió “reafirmar el principio de democracia representativa, declarando al mismo tiempo que éste, en ninguna forma y bajo ningún concepto, autoriza a los gobiernos a violar los compromisos latinoamericanos relativos al principio de no intervención.” Esto representa un importante avance del panamericanismo dentro de la OEA.<sup>11</sup>

La invasión estadounidense a Panamá en 1989 se consideró una flagrante violación de esta resolución. Sin embargo, la restauración del gobierno de Aristide en Haití a través de la intervención militar norteamericana de 1994, encuentra su justificación ante la OEA bajo el principio de promoción de la democracia representativa, sin importar la oposición manifestada por países como México y Brasil. En el caso de Panamá, Estados Unidos simplemente llevó a cabo un despliegue de poder condenado por la mayoría de los estados latinoamericanos, mientras que en Haití contó con el respaldo de algunos países como Argentina y Venezuela.<sup>12</sup> Este respaldo hace patente la aceptación de la hegemonía ideológica norteamericana por parte de las élites argentinas y venezolanas. Así, el creciente apoyo que los estados latinoamericanos otorgan a la ideología norteamericana y a los principios que de ésta se derivan, hace que se cumpla la premonición gramsciana de supremacía: la imposición

---

<sup>11</sup> Véase Robert A. Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy towards Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1992, *passim*.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 123-130.

norteamericana y la aceptación latinoamericana de una hegemonía ideológica ante la ausencia de una definición autónoma del papel económico-político de los países de la región, que imposibilita el surgimiento de liderazgos alternativos.

La función principal de la OEA en la actualidad es la promoción de la democracia en el continente americano, establecida en el Compromiso de Santiago de 1991 y en el Protocolo de Washington de 1992. Estos son congruentes con los objetivos de la política exterior estadounidense.<sup>13</sup>

Finalmente, la hegemonía norteamericana se manifiesta en la naturaleza de los temas incluidos en la agenda interamericana. Estos determinan la política exterior de los países latinoamericanos y condicionan el surgimiento de un liderazgo autónomo. Tal es el caso del narcotráfico, migración, medio ambiente y comercio libre. Sin embargo, los temas fundamentales para estos países, crecimiento y desarrollo económicos, así como la erradicación de la pobreza, sólo tienen una participación marginal como subapartado del rubro de comercio libre. Estados Unidos monopoliza la determinación y la definición de los temas de la agenda consolidando así sus intereses regionales.

### El régimen de Bretton Woods.

Las relaciones monetarias y financieras internacionales se institucionalizaron con el patrocinio de una nascente hegemonía norteamericana al final de la Segunda Guerra Mundial, a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estos dos organismos han contribuido, sin duda, a la adopción de políticas económicas ortodoxas por parte de los países en desarrollo por medio de presiones para la instauración de la agenda de ajuste estructural, cuyas disposiciones confluyen con los intereses norteamericanos en el Tercer Mundo.

---

<sup>13</sup> Véase Herald Muñoz, "A New OAS for the New Times", en A.F. Lowenthal y G.F. Treverton, *op.cit.*, pp 191-202.

La condicionalidad para el otorgamiento de préstamos y renegociación de deudas impagables gira en torno a estos programas de ajuste. La coincidencia en el tiempo entre la presidencia de Ronald Reagan y la crisis de la deuda de 1982 permitió que la voluntad norteamericana de reinstaurar su hegemonía no encontrara mayor oposición por parte de los países latinoamericanos más endeudados. México, en primera instancia, renegoció su deuda adecuándose a los dictámenes ortodoxos de liberalización económica, privatización y disciplina presupuestal, que integran lo que se conoce como el “Consenso de Washington”.

Paulatinamente, la mayoría de los estados latinoamericanos renegociaron sus deudas, con la excepción de un Brasil reticente. La instrumentación de la agenda de ajuste estructural no sólo fue producto de presiones externas, sino de una renovación de las coaliciones gobernantes en Latinoamérica. Jeffrey A. Frieden contribuye a la explicación de este fenómeno mediante un análisis sectorial y su conclusión es que los intereses empresariales que favorecían la estrategia de sustitución de importaciones y políticas proteccionistas tuvieron cada vez menos injerencia en el proceso de toma de decisiones, mientras que los intereses financieros aumentaron su poder de influencia por la adaptabilidad que les proporcionaba la movilidad de sus activos; es decir para los empresarios el proceso de adaptación a una economía liberalizada era mucho más costoso y, por lo tanto, perdieron capacidad de negociación.<sup>14</sup>

Este análisis es perfectamente congruente con el fenómeno de renovación de élites. El sector financiero y la nueva coalición gobernante favorecieron la liberalización de la economía. Los activos financieros están íntimamente ligados a la economía internacional, además de que son sumamente móviles. Los presidentes Carlos Salinas de México, Carlos Saúl Menem de Argentina y Alberto Fujimori de Perú, junto con sus gabinetes, son representativos de esta renovación de élites. Estas nuevas coaliciones contribuyeron a la

---

<sup>14</sup> Debt, Development and Democracy: Latin American Political Economy, 1965-1985, Princeton, Princeton University Press, 1991, passim.

formación de un consenso latinoamericano casi total en torno a la conveniencia de estrategias de desarrollo neoliberales.

Brasil, por el contrario, contaba para 1982 con un sector empresarial muy poderoso, cuya concentración de intereses en el área de Sao Paulo, permitió la continuación de un proyecto autónomo, triunfando sobre el incipiente sector financiero que promovía la liberalización. Este país no inició la reestructuración de su economía sino hasta 1987, lo que le permitió instaurar la agenda de ajuste estructural sólo en forma parcial.<sup>15</sup> Estas características y su importancia dentro del Mercosur, permiten identificar en Brasil una posible alternativa para el futuro liderazgo latinoamericano.

En cuanto al régimen de comercio libre para el continente americano, se debe considerar que el objetivo del GATT dentro del régimen de Bretton Woods es la liberalización multilateral del comercio. Paralelamente, la "Iniciativa para las Américas" del Presidente George Bush tiene como meta el establecimiento de un área de comercio libre que comprenda la totalidad del continente americano. Las recientes dificultades para lograr un avance en la liberalización comercial a través del GATT, obligan a los países latinoamericanos a considerar una integración comercial con Estados Unidos. Tal es el caso de Chile, cuya prioridad es su integración al TLCAN, aunque no deja de contemplar la alternativa de adhesión al Mercosur si sus intentos hacia el norte no son fructíferos. Por otra parte, las élites argentinas están dispuestas a negociar un tratado comercial con Washington si Brasil no instaura políticas económicas coherentes con la liberalización comercial. Esto demuestra el impulso existente en apoyo a la hegemonía ideológica estadounidense.<sup>16</sup>

Es importante recordar que dentro de este debate también hay grupos sociales al interior de las sociedades norteamericana y latinoamericanas que pugnan por un proteccionismo restaurado. Este fenómeno ha tenido mayor trascendencia en el caso brasileño, ya que activó los mecanismos de sanción establecidos en la sección 301 de la ley comercial

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp.76-85.

<sup>16</sup> A. Hurell, *op.cit.*, pp.170-176.

estadounidense. Sin embargo, estos grupos no pertenecen a las coaliciones gobernantes en la mayoría de los países, las cuales reciben con los brazos abiertos la hegemonía ideológica norteamericana.

### Conclusiones.

La existencia de una hegemonía ideológica norteamericana no significa que no haya sectores de las sociedades latinoamericanas, e incluso de la norteamericana, que se opongan a la misma. Se trata sólo de un consenso entre las élites que ocupan el poder. Este consenso tiene implicaciones positivas, como el valor otorgado a los regímenes democráticos, mas no debe traducirse en el menosprecio de principios como la no intervención y la auto-determinación política y económica de los estados.

La principal debilidad de mi argumento radica en que la imposición de un liderazgo regional norteamericano puede ser no sólo un inhibidor, sino también un catalizador para el surgimiento de alternativas latinoamericanas. Sin embargo, la dificultad para consolidar dichas alternativas se debe a la adhesión de la mayoría de los estados latinoamericanos al liderazgo estadounidense. El abandono de la causa latinoamericana por parte de países como México minimiza la posibilidad de surgimiento de liderazgos alternativos ya que cada estado se inmiscuye en una competencia horizontal para lograr la mayor atención posible por parte del vecino del norte.<sup>17</sup>

Argentina ha intentado consolidarse como un líder regional, pero su apego incondicional a los lineamientos de política exterior norteamericana son un indicador de su adopción de la hegemonía ideológica norteamericana. El caso de México como líder de la integración regional es similar puesto que para lograr un tratado de comercio libre con Estados Unidos tuvo que alterar su postura en el sistema internacional. Recientemente, sólo Brasil ha

---

<sup>17</sup> Loc.cit.



sido capaz de proponer alternativas de liderazgo a través de su inicial rechazo y posterior escepticismo hacia la liberalización de su economía y gracias al mantenimiento de un objetivo primordial: el crecimiento económico. Sin duda, el no estar condicionado por la presencia cercana de la potencia hegemónica posibilita el surgimiento de un liderazgo autónomo en el futuro. Así, Brasil ha logrado desafiar la hegemonía ideológica norteamericana de los regímenes financiero y comercial de Bretton Woods.

### BIBLIOGRAFÍA

Lowenthal, Abraham F, Latin America in a New World, Boulder (Co.), Westview Press, 1994.

Gill, Stephen (comp.), Gramsci, Historical Materialism and International Relations, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

Pastor, Rober A, Whirlpool: U.S. Foreign Policy towards Latin America, Princeton, Princeton University Press, 1992.

Frieden, Jeffrey A, Debt, Development and Democracy: Political Economy of Latin America, Princeton, Princeton University Press, 1991.

Keohane, Robert O., After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, Princeton University Press, 1984.

Pope Atkins, G., América Latina en el Sistema Político Internacional, México, Guernica, 1980.

# LA FUERZA DEL CAPITALISMO: EL GRAN RETO DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Claudia Leticia Díaz González  
Universidad de las Américas

## Introducción

Indudablemente, los procesos de transición a la democracia de los regímenes militares en América del Sur se encuentran altamente permeados por numerosos factores, tanto al interior como al exterior de estos estados. Sin embargo, el presente trabajo no pretende agotar todos los elementos que se conjuntaron para dar paso a este proceso, sino enfatizar el elemento económico a través del reconocimiento de la importancia del sector empresarial que desempeñó un papel decisivo en la transición democrática de los regímenes militares de América del Sur, brindando su apoyo a grupos en favor de la democracia a cambio de una garantía de estabilidad en el país necesaria para generar inversión y, como consecuencia, crecimiento --cuyos beneficios proporcionarían recursos necesarios para llevar a cabo los programas de reforma social indispensables para alcanzar la legitimidad política que se requería para una consolidación democrática. Conforme se avance en la lectura del ensayo se hará cada vez más evidente la indisolubilidad de la economía y la política en los procesos de reforma política en América Latina. A su vez, en la medida en que el desarrollo implica una vinculación con el sistema económico internacional, podemos decir que la evolución política de Latinoamérica ha estado marcada por un desarrollo histórico estructural diferente a la de los países más desarrollados, caracterizada por una clara dependencia económica que ha

intensificado en gran medida las desigualdades, favoreciendo a los sectores empresariales y militares y marginando a una parte significativa de la sociedad. De ahí que uno de los retos más importantes a los que se enfrenta el reciente gobierno democrático instalado en numerosos países de la región sea el de compatibilizar el crecimiento económico, otorgando garantías al sector empresarial mediante la permanencia de un modelo económico, y la consolidación de una legitimidad política<sup>1</sup>, puesto que es comprensible la represión y la marginación en el marco de un régimen militar; sin embargo, ¿de qué manera explicará la democracia altos niveles de exclusión económica que tienen un impacto directo en la cultura política de un país?<sup>2</sup>

En otras palabras, el comienzo de la transición democrática no depende de que los valores democráticos se hayan difundido entre los ciudadanos ni entre las élites mismas, pues éstas funcionan con una racionalidad que no permite que se planteen temas de mayor profundidad cuando se habla de democracia o, que bien, estos pasen a segundo plano.

El primer punto a desarrollar se refiere a la definición de los conceptos principales que se utilizarán dentro del ensayo, ya que estos tienen múltiples acepciones. En segundo lugar, se hace un breve recuento sobre los antecedentes de la transición a la democracia en los regímenes militares y sus características principales. El tercer punto desarrolla los ejes principales del proyecto, referentes al papel del actor empresarial y civil en la transición, poniendo énfasis en la importancia del primero, sobre todo dada la coyuntura económica internacional e interna. Además, el papel de los actores sociales, su influencia y en qué

---

<sup>1</sup> Será necesario tomar en cuenta que la legitimidad democrática no puede ser restablecida automáticamente y tendrá características particulares, tanto por el precedente autoritario como por la nueva situación mundial.

<sup>2</sup> Ver al respecto Peter H. Smith, "Sobre la democracia y la democratización en América Latina: especulaciones y perspectivas", *Foro Internacional*, 29 (1988), p. 8

medida esos actores tienen o no una influencia importante en este proceso --que ha sido llamado “transición pactada” entre partidos de apoyo a la democracia y el régimen militar, sin olvidar el apoyo fundamental del sector empresarial y la aportación de recursos necesario a las políticas sociales que pretende llevar a cabo el nuevo gobierno.

### Puntos de Partida

Lo primero que debe ponerse en claro es la definición de los conceptos fundamentales de un proceso tan complejo como la transición democrática y a los que se hará referencia a lo largo del ensayo, estos son:

a) Sistema político.- hace referencia a todo aquello que tiene que ver con las instituciones y procesos políticos. En otras palabras, todo grupo social está compuesto por individuos y sus relaciones recíprocas de convivencia social y política, es decir relaciones de poder, en las cuales hacen uso de la persuasión, manipulación y presión, entre otras, para conseguir sus objetivos. En este sentido, los grupos de presión han recobrado una virtual importancia, sobre todo en el ámbito político. Todo sistema político recibe estímulos del exterior y procesa respuestas que, como lo diría Easton, está formado por inputs y outputs, en donde estos elementos interactúan y se relacionan entre sí. Cada uno tiene una función particular tales como el Estado, partidos políticos, facciones, camarillas y líderes. A decir de M. Garretón, “la interacción en el tiempo entre estos y las contradicciones en el interior de cada uno o entre ellos constituyen lo que llamamos crisis política”.

b) Estado.- si lo consideráramos sólo como forma de reordenamiento político del gobierno, población y territorio o como el conjunto de órganos o estructura institucional a través de la

cual cumple sus funciones, observamos que la función y el papel de éste en los nuevos procesos de transformación política han estado limitados. Si suponemos que el Estado debería, en términos formales, representar y definir los intereses de la sociedad con el objeto de garantizar el bienestar y el progreso de los integrantes de la misma, no ha sido capaz de cumplirlo puesto que en muchos de los casos el Estado ha representando básicamente los intereses de un grupo específico. En términos generales, el Estado ha sido incapaz de lograr su fines fundamentales, convirtiéndose en un instrumento de la clase capitalista.

c) Legitimidad política.- supone la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. El grado en que los sistemas políticos democráticos contemporáneos sean legítimos dependerá en gran medida de las maneras en que hayan sido resueltos los problemas fundamentales que han dividido históricamente a la sociedad.

El gran papel del Estado sería, en este sentido, cubrir las necesidades que deja de lado el sector privado; sin embargo, se ha perdido la función social del poder político. Es así que la base de legitimación en la que se sustentaba el régimen militar perdió fuerza en la medida en que el crecimiento económico no se vio reflejado en el nivel de vida de la población. Frente a esta situación, las Juntas Militares optaron por una política más represiva, que representaría el inicio de su decadencia. En conclusión, la legitimación se acaba cuando el Estado no responde a las demandas sociales de la mayoría, lo cual puede provocar, eventualmente, el riesgo de un colapso social que tendría consecuencias nefastas no sólo para el grupo en el poder, sino para la sociedad en general si tomamos en cuenta que las economías latinoamericanas son

altamente vulnerables a los flujo de capital externo --cuyo interés tiene una relación directa con el grado de estabilidad política interna.

Tomás Moulian se refiere al sistema político como parte constitutiva de una sociedad global, definida como una estructura que articula lo económico, político y cultural. Considera como poco realista e insensible la visión sobre la democracia definida en términos meramente procedimentales de libertad e igualdad para decidir sobre finalidades o proyectos, ya que hablamos de sociedades altamente desiguales. No podríamos hablar de igualdad de oportunidades, puesto que algunos tendrán mayores posibilidades de acceso al poder que otros y, además, no se podrán plantear proyectos diferentes siempre que se atengan a las reglas y a los proyectos de sociedad vigentes.

Por lo tanto, debemos descartar por ahora el concepto de democracia formal que propone M. Garretón, entre otros autores, y que consiste en la vigencia del principio de soberanía popular, el llamado Estado de derecho con libertades públicas garantizadas, la división de poderes del Estado, el sufragio universal, el principio de la alternancia en el poder, el pluralismo político, las elecciones competitivas para resolver la representación.

Para efectos del presente trabajo, partiremos de la siguiente definición de democracia que nos plantea T. Moulian<sup>3</sup>,

Las democracias existentes son básicamente democracias capitalistas que se fundan en intereses interclasistas, esto es, en un pacto procedimental donde se negocian garantías según las relaciones de fuerza de las partes implicadas en el marco de una estructura socioeconómica. Las finalidades de los proyectos se encuentran dados de antemano. No hay competencia igualitaria, el juego democrático dentro del sistema capitalista desde el punto de partida nunca es equitativo en cuanto a recursos y a las garantías

---

<sup>3</sup> Tomás Moulian, "Chile y la Democracia contemporánea", *Espacios*, 1 (1994), no. 1, pp. 7-14

preestablecidas. En una democracia, las reglas que imperan son una resultante de una lucha política pasada.

Esta nueva democracia no ha sido capaz de introducir cambios socioeconómico de significación y ha demostrado ser igualmente frágil en cuanto a estabilidad, ya que en la medida en que no sean satisfechas las demandas sociales existirá una correlación negativa entre ambos elementos. En general, como lo menciona M. Garretón, el apoyo general al régimen democrático fue fundamentalmente instrumental. Este era un régimen político que se sustentaba más en su capacidad para satisfacer intereses y reclamos que en su valor intrínseco no sólo en tanto a la relación Estado-sociedad, sino también con la élite económica.

1. En la actualidad se habla de una democracia limitada, una política pobre con una autoridad civil tan débil en aspectos críticos, donde existe una total autonomía legal de las Fuerzas Armadas en algunos países de América Latina a grado tal que el presidente no puede remover al jefe de la policía uniformada ni puede dejar de enfrentar una crisis abierta de legitimidad. Democracia quiere decir designación de los representantes y gobernantes mediante elecciones competitivas libres en condiciones de libertad de asociación, reunión y expresión. Sin embargo, es ingenuo pensar las reglas como neutrales en cuanto al fondo y teniendo como objetivo único crear condiciones formales para la competencia igualitaria y libre. Las características de la democracia chilena, por ejemplo, no se pueden entender sin su antecedente autoritario<sup>4</sup>: composición mixta del Senado, autonomía en la designación de

---

<sup>4</sup> El caso chileno tiene particularidades específicas. Las fuerzas democráticas chilenas se vieron forzadas a aceptar el tipo de transición impuesta por los militares y han estado imposibilitados de forjar un nuevo pacto constitucional, ya sea por la vía de forzarlo a través de presiones populares o por la vía de negociarlo con una sector de la derecha. Las estrategias políticas de Aylwyn optaron por una estrategia global de reconciliación y de calculado realismo que no compatibilizaba bien con las políticas de presión.

jefes de las Fuerzas Armadas, tutela de las instituciones políticas por parte de los militares, y un sistema electoral binomial.

### Antecedentes

La transición a la democracia en América Latina durante la década de los ochenta presenta características particulares muy significativas. Es por esto que me parece pertinente señalar lo importante del impacto del autoritarismo en la transformación de la institucionalidad no sólo política, sin también económica, que alteró de manera radical las posibilidades de transición y consolidación democrática en estas naciones.

Podríamos comenzar este recuento a partir de los años previos a la instauración de los regímenes militares en la mayoría de los países de América del Sur y que coinciden con la experiencia de un Estado comprometido con la satisfacción de los intereses y demandas de la población, como fue el caso de los gobiernos populistas de L.Cárdenas y J.D.Perón en México y Argentina respectivamente, o bien como la experiencia chilena al mando de Frei y sus políticas desarrollistas. En este sentido, se planteaba la posibilidad de incorporar nuevos sectores sociales a la vida económica, política y social del país a través de la creación de organizaciones que fueran capaces de representar los diversos intereses y con una posibilidad de negociación ampliamente reconocida. Por lo tanto, podemos decir que existían canales que funcionaban como vínculo entre las demandas de la sociedad y el Estado, es decir que el sistema político funcionaba hasta cierto punto de manera democrática en tanto sus acciones respondían a los intereses de la sociedad en su conjunto.



Sin embargo, a partir de los años setenta la naturaleza del sistema capitalista a nivel mundial cambió. Ante esta situación, la mayoría de los países de América Latina se plantearon la posibilidad de instrumentar un modelo de desarrollo que incentivara la industrialización de la planta productiva. Es así que, a diferencia de décadas anteriores, el sector empresarial, representante de los intereses económicos, se convertiría en una clase hegemónica producto de su importancia estratégica en el nuevo modelo de desarrollo. Como consecuencia, se generaría una radicalización de posturas que provocarían una situación de gran inestabilidad en la región. La pretensión de Allende, en el caso chileno, de establecer un gobierno de corte socialista se presentaba como una amenaza a la burguesía chilena y los intereses económicos extranjeros, que ya comenzaban a adquirir importancia. Toda esta situación contribuyó a que reinara un clima de gran incertidumbre e indefinición política con graves consecuencias económicas. En gran medida, esta situación rebasó la capacidad de los gobiernos civiles para solucionar sus problemas, abriendo las puertas a lo militares para instituir su poder en varios países del cono sur<sup>5</sup>, iniciándose así un régimen de represión.

En un principio, el régimen militar se legitimó mediante la mejora de las condiciones económicas del país. Sin embargo, pretendió romper con el fundamento esencial del Estado, subordinando la voluntad popular a través de la represión y la violencia. Eventualmente, esta situación no podía ser sostenida por mucho tiempo, puesto que una estabilidad montada sobre esas bases tendería a socavar su fuerza. Por lo tanto, se concluye que no es suficiente la capacidad y eficiencia del gobierno gracias a métodos represivos, ideológicos o, inclusive,

---

<sup>5</sup> Los regímenes militares de la época son expresiones de las condiciones políticas y económicas. Los militares adquieren el poder político como clase dominante y permiten que la burguesía se mantenga como clase hegemónica, condición que facilita su permanencia en el poder.

éxitos económicos, para controlar la subversión y llegar a la certeza de la mayoría de que la política estatal debería dirigirse y responder a los intereses de ésta.

### Coyuntura internacional, la transición y la ideología de reforma económica estructural

Si analizamos el contexto internacional en el que se inscribe este proceso, no podemos olvidar las tendencias de integración comercial y financiera a nivel mundial. Por lo tanto, si tomamos en cuenta el modelo económico instrumentado en América Latina durante los regímenes militares, coincidiremos al pensar en que el proceso es irreversible puesto que la dinámica económica de una nación ya no es autónoma, sino que ahora se inserta dentro de los procesos de carácter mundial. Dentro de este contexto el Estado deberá asumir su papel decisivo en la consolidación de tales procesos, puesto que es función del Estado asignar y distribuir adecuadamente los beneficios del crecimiento al resto de la sociedad.

En la actualidad, no podemos hablar de crisis económicas y transformaciones de un sólo Estado, como es el caso de Chile, sin mencionar, aunque brevemente, los procesos provenientes de los países desarrollados que de manera revolucionaria están transformando al mundo y en forma continua empujan a las sociedades menos avanzadas a seguir sus pasos; o bien, los hacen a un lado, debilitándolos económicamente y/o considerándolos antidemocráticos y no civilizados por su violación a los derechos humanos y garantías individuales reconocidos internacionalmente.

La democracia se enfrenta a un gran reto, la eliminación de regímenes antidemocráticos para dar respuesta a la población. El concepto de redemocratización deberá manejarse con ciertos matices puesto que el regreso a la democracia no significa regresar al

tipo de democracia integradora de la sociedad a la vida política del Estado, llevada a cabo por regímenes populistas que pretendían una mayor participación política, económica y social de la población. Así como se han tenido que implantar conceptos tales como soberanía y seguridad nacional, igualmente lo ha sido la democracia, puesto que tiende a ser planteada y redefinida a manera de adecuarla a las necesidades externas y a los problemas fundamentales de los países en la medida que su práctica no interrumpa con los objetivos económicos.

Por ejemplo, la acertada gestión económica del actual gobierno chileno, la inserción lograda por él en los mercados internacionales de capitales, el reconocimiento político que le otorgan las democracias modernas y la confianza ganada a nivel nacional por éste gobierno civil y de derecho, permiten creer que la reintroducción del debate político es posible, es decir podemos hablar de una coyuntura internacional favorable para el inicio del proceso de transición democrática en ese país.

No podemos olvidar que el modelo de ajuste estructural implementado por los regímenes militares fue en gran medida la base sobre la cual se construyó el desarrollo de la democracia. Por ello, la descomposición del régimen autoritario después de una permanencia de relativa estabilidad durante 15 años no puede atribuirse a un único factor estructural o a un simple factor de conspiración (nacional o extranjera), aunque ambas hayan estado presentes.

### El papel de los actores no gubernamentales

El empresario, su vida, su obra, sus valores y opiniones constituyen la figura emblemática de la triunfante economía de mercado de los 80's. El papel de los empresarios en el desarrollo económico y en los procesos de democratización es crucial para entender los

sucesos políticos de nuestros días, lo que nos lleva a una reflexión sobre la relación entre mercado y Estado. Lo que es cierto es que están íntimamente relacionados ambos actores en el proceso de transición<sup>6</sup>. Es necesario reconsiderar el papel del Estado en la economía, revalorizar a esos actores en las transformaciones de las estructuras político-insitucionales y redefinir las relaciones del Estado con los actores sociales.

En Chile, el actor empresarial salió fortalecido, los intereses privados y las divergencias del sector capitalista han sufrido un proceso que se acerca más a la articulación de intereses y a la formalización de una ideología y proyecto propios. La conformación de alianzas entre los grupos de oposición y el sector empresarial permitieron el paso a la democracia, por lo que suponer la autonomía de ambos actores hubiera provocado una contradicción entre democracia y capitalismo.<sup>7</sup>

De no haberse producido esta evolución sería muy difícil comprender por qué, contrariamente a las previsiones sobre la conflictividad que se abriría con la transición, ésta fue pacífica y de cooperación. Más aún, el gobierno de la Concentración por la Democracia, que se inició en 1990, ha conseguido resultados económicos superiores a los del régimen anterior<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Se demuestra una vez más la indisolubilidad de ambos elementos dentro de un proyecto de sociedad. Sería iluso pensar en la autonomía del Estado y del mercado representado por el sector empresarial puesto que ambos de complementan en este proceso.

<sup>7</sup> El actual gobierno democrático de Chile ha afirmado repetidamente su compromiso de continuar con el modelo económico neoliberal abierto a inversiones extranjeras, basada en la empresa privada y orientada a los mercados globales de ventajas competitivas. Aunque este modelo no es compatible con una igualdad social. Alwyn ha planteado como uno de los objetivos de su gobierno la combinación de estos elementos. La desigualdad era una situación que se podría entender en un régimen represivo, sin embargo en un régimen democrático, uno de sus mayores retos ha sido la disminución de la pobreza provocado por el desmantelamiento del sistema de bienestar y la imposición del modelo neoliberal

<sup>8</sup> Cecilia Montero, "El actor empresarial en Transición", CNRS Y CIEPLAN, s.n., París, s.a., p. 4

Esto nos dice mucho sobre la transición y la permanencia del modelo económico implementado por el gobierno autoritario que no hubiera sido posible sin el apoyo empresarial. A cambio de su apoyo se continuaría con este modelo en la democracia. Es claro que el empresariado se presenta como un sector clave para entender la transición a la democracia ya que durante el régimen militar se vio fortalecido enormemente por la aplicación del modelo económico neoliberal que les permitía una gran libertad de acción y que hizo que acumularan poder de una manera notable. De este modo es necesario buscar la transición a la democracia dentro de estas élites que eran en realidad las únicas capaces de ejercer presión para un cambio a un nivel político, sobre todo porque la excesiva concentración de poder en pocas manos hacía cada vez más inaccesible la posibilidad de plantear posibles alternativas a la crisis del autoritarismo.<sup>9</sup>

Así, la importancia del ambiente ideológico-cultural en las luchas políticas de cada país es particularmente notoria en el caso de las sociedades latinoamericanas, cuya organización y pensamiento político se desarrollan desde la época colonial bajo la influencia de la tradición ibérica y anglosajona. La influencia del pensamiento político occidental se debe en gran parte a la recurrencia a las categorías explicativas del capitalismo. Tanto en el marco externo como en la dinámica interna de América Latina, los actores están condicionados por la “lógica del capitalismo”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> A este respecto, el artículo de Eduardo Silva explora los métodos para establecer los medios por los cuales la coalición de los miembros, al menos parcialmente, trasladaron sus demandas y preferencias a la política. Examina cómo las redes privilegiadas entre el sector público y el sector privado facilitaron la participación de las élites empresariales en el proceso de toma de decisiones. Ver al respecto Eduardo Silva, “Capitalist coalitions, the state, and neoliberal economic restructuring”, *World Politics*, 4, (1993), p. 558-571

<sup>10</sup> Norbert Lechner desarrolla esta idea su libro, *Los Patios interiores de la democracia: Subjetividad y Política*, México, FCE, 1990.

La inercia de los procesos políticos en América Latina nos puede llevar a pensar sobre la capacidad o incapacidad de construir un nuevo orden. Ni las políticas desarrollistas de Frei, ni las reformas socialistas de Allende, ni las medidas neoliberales de Pinochet, cristalizaron en un proceso sostenido y estable, lo cual nos habla de una transición desde arriba<sup>11</sup>

De acuerdo con N. Lechner, el problema de fondo es que de ninguna experiencia logra crearse más allá de la retórica del momento. Esto tiene mucho que ver con la “lógica capitalista” que mencionamos anteriormente ya que si los proyectos de sociedad se construyen a la sombra de las tendencias de carácter económico resulta casi imposible pensar en una transición promovida por los actores que se encuentran marginados por esos proceso, provocando una pérdida de identidad en la acción colectiva que es resultado de una experiencia desarticulada en la que los diferentes efectos aislados, desconectados y discontinuos, no se estructuraran en una secuencia coherente. Sin embargo, no podemos olvidar que la búsqueda de nuevas forma de hacer política y la elaboración de nuevas forma de concebirla se insertan en un contexto internacional. Hay un proceso de desencanto, particularmente desencanto dela izquierda y, en este sentido, se ha olvidado el discurso que alguna vez se introdujo y que miraba al socialismo como una posibilidad lo que ha dado lugar a que las clases trabajadoras como un sujeto revolucionario capaz de introducir un cambio radical en la conducción del Estado. Es así que el modelo de ajuste estructural implementado por los regímenes militares fue en gran medida la base sobre la cual se reinstaló la democracia.

Ahora, el éxito logrado en los últimos años por la economía chilena en los mercados internacionales se ha basado, por una parte, en el reconocimiento de la necesidad

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 115.

imprescindible de pasar de una estrategia de desarrollo hacia otra de inserción en una nueva realidad internacional que ya se percibía claramente durante los años del régimen militar; por otra parte, en establecer un marco apropiado de condiciones macroeconómicas, mirar con mayor confianza y ampliar el papel del mercado y los agentes económicos privados mediante un esfuerzo de innovación empresarial que fortalece aún más su posición.<sup>12</sup>

La acertada gestión económica de los gobiernos latinoamericanos, la inserción lograda por estos en los mercados internacionales de capitales, el reconocimiento político que le otorgan las democracias modernas y la confianza ganada a nivel internacional por el nuevo gobierno democrático, permiten creer que la reintroducción del debate político sea posible. Un elemento en favor de este argumento es claro frente a la evidente continuidad económica que el nuevo gobierno democrático pretender dar al modelo neoliberal y que favorece los intereses del capitalismo encarnado en el sector empresarial. Los nuevos gobiernos democráticos no pretenden de ninguna manera contradecir los estatutos internacionales de política económica impuestos por los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID) y que se concretó durante el gobierno militar, particularmente en el caso chileno con la llegada de un grupo de economistas de Chicago a fines de 1975, quienes iniciaron un proceso de construcción ideológica que se convertiría en un mito unificador<sup>13</sup>. El gobierno deberá ser capaz, dentro del marco de este modelo, de ordenar a la sociedad. Es claro que dentro de ese sistema capitalista internacional en el cual se desenvuelve América Latina no hay que olvidar las consideraciones que en un futuro pueden tener consecuencias desfavorables para el desenvolvimiento de su

---

<sup>12</sup> Si analizamos con atención el documento titulado Consenso de Washington, las diez recomendaciones propuestas coinciden en la estabilización del marco macroeconómico. Ver Roberto Frenkel, José María Fanelli; y Guillermo Rozenwurcel, "Crítica al Consenso de Washington", Documento de trabajo, 1, (1991) pp.22- 36.

<sup>13</sup> Véase C. Montero art.cit, p.4, quien llama a este aspecto "Operación Chicago" como uno de los intentos más sistemáticos de transferencia ideológica realizados desde Estados Unidos.

economía, como son el problema de la duda externa que eventualmente podría constituir un factor crítico para la consolidación de la democracia, ya que la región es particularmente susceptible a las crisis contemporáneas del desarrollo económico y que tiene su primer impacto en el sector empresarial<sup>14</sup>. Ante esta situación, el empresario se da cuenta de que con o sin dictadura, el poder político no les puede garantizar la gestión económica eficaz que requiere y que su presencia en las esferas del estado es indispensable, es decir ven en el gobierno democrático la posibilidad de obtener espacios de poder dentro del sistema y consolidar así su influencia en la toma de decisiones. La democracia se presenta como una alternativa prometedora no sólo en términos económicos, pues se dará continuidad al modelo neoliberal, sino también fortalece y amplía su postura como una fuerza con capacidad de influencia que rebasa en numerosos aspectos a los trabajadores y al Estado mismo<sup>15</sup>. En ese sentido, la transición reveló las nuevas relaciones que pueden establecer los empresarios con el Estado en un régimen democrático: A cambio de crecimiento, el Estado otorgaría espacios de poder para el empresariado y garantizaría la estabilidad de las fuerzas de la sociedad civil.

El gobierno democrático evidentemente necesita crecimiento y acumulación, por un lado, y la urgencia de legitimarse dando respuesta a demandas sociales. Una mayor legitimidad garantizará la estabilidad del régimen, que es la mayor preocupación del sector

---

<sup>14</sup> Véase Eduardo Silva, *op.cit.*, p.530, quien cita la importancia de los factores internacionales haciendo referencia a la postura de Haggard sobre el papel permisivo que tienen al abrir algunas opciones y cerrar otras, esto es, él hace la diferencia entre si el mundo de la economía se expande, se contrae o está en crisis.

<sup>15</sup> El empresariado actuó de manera directa en el diseño de políticas de todo tipo y decide si limita o amplía el margen de maniobra del gobierno. Toda política económica que pudiera comprometer el modelo es rechazada. Toda reforma encaminada al fortalecimiento del factor trabajo es síntoma de inestabilidad e incertidumbre. El empresariado condiciona el avance político buscando preservar la democracia protegida, aún al precio de mantener instituciones políticas impopulares. El comportamiento real de los empresarios y su participación activa en la fase de democratización demuestra que siempre privilegiarán la estabilidad por sobre los cambios. Ver C. Montero, *art.cit.*, p. 25.



empresarial<sup>16</sup> Surge un carácter utilitario entre la relación del Estado y el empresariado, aunque su lógica los hace actuar de manera diferente. En este sentido, ninguno desea alterar la función del otro. El empresario necesita del Estado ya que éste asegura la instrumentación de una política económica favorable, a su vez el gobierno necesita de la inversión privada para garantizar el crecimiento y la acumulación.

La “lógica de la estabilidad” el empresariado en este proceso parece clara: los empresarios nacionales fueron muy sensibles a la campaña del terror, alimentada por los partidos que apoyaban al régimen militar. Esto se tradujo en un cierto compás de espera, durante el cual algunos retuvieron decisiones de inversión hasta ver qué garantías les daba el nuevo gobierno en materia de leyes laborales y política tributaria. Por el contrario, los inversionistas y empresas extranjeras, frente a la coyuntura de democratización aumentaron la inversión en el país.<sup>17</sup>

Los grupos que apoyaban la transición avanzaron ganando legitimidad y, por lo tanto, proporcionando garantías de estabilidad económica a los empresarios buscando ampliar la base de negociación para aprobar las reformas necesarias que permitieran financiar el gasto social. El mensaje hacia el sector privado era explícito: no habría restauración ni retorno al pasado, se respetarían la propiedad privada y la iniciativa individual como principal impulso al crecimiento y se mantendría una economía abierta integrada a los mercados mundiales<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 30

<sup>18</sup> En el caso chileno, por ejemplo, los voceros del presidente Alwin afirmaron que no se alteraría en lo esencial el modelo económico que se había aplicado en ese país en los últimos 15 años. Sin embargo, el gobierno pretende reorientar la economía hacia una más justa distribución del ingreso, sin comprometer a los indicadores macroeconómicos que parecen muy solventes. Al respecto, Carlos Ominami califica la herencia del gobierno militar de dos maneras: una positiva y otra negativa. Positiva en el sentido en que los índices de inflación, los incrementos de las exportaciones, el estado de las cuentas fiscales y desde luego, la participación del sector empresarial que comenzó a participar con éxito en los mercados internacionales. Por otra parte, son negativas porque socialmente esas políticas fueron devastadoras provocando enormes rezagos en asuntos de

Por lo tanto, el apoyo empresarial fue fundamental en la transición, ya que sin su apoyo el proceso hubiera carecido de legitimidad. Por su parte, el empresariado generará demandas que, eventualmente, requerirán de la intervención del Estado y que éste deberá atender, pues su consolación depende en gran parte del apoyo de este sector. La estabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático depende de su orden concordante con los intereses empresariales. Lo que más valoraron los empresarios de la transición fue que el gobierno mantuvo la estrategia de desarrollo y ha puesto en marcha exitosamente la institucionalidad democrática.

La naturaleza de la transición democrática ha tenido características muy interesantes sobre todo porque actualmente la dinámica del sistema capitalista internacional tiene una influencia directa en las decisiones de las élites económicas y que, dadas las premisas establecidas anteriormente, tendrá consecuencias políticas de manera casi automática. Por lo tanto, las corrientes internacionales que se encuentran muy vinculadas al modelo de desarrollo tienen cada vez mayor influencia en la toma de decisiones y en la naturaleza de las políticas de América latina que han defendido por sobre todo la continuación de este modelo, tratando de darle nuevos matices de carácter social<sup>19</sup>.

El punto de ruptura se encuentra en la lógica de la legitimidad política que requiere de una democracia para gobernar, es decir obtener tal legitimidad a través de una reorientación de recursos para lograr una mayor integración social; sin embargo, el empresario es reticente a participar en su financiamiento. Por ello, para resolver esta contradicción, el gobierno de

---

salud, educación, vivienda y que afectan las condiciones de vida de millones de chilenos --5 millones de chilenos son pobres. C.Ominami pretende implantar una decidida intervención estatal directa en los terrenos de las relaciones sociales como salud y vivienda. Véase Alejandro Witker, "Una política económica que rescate la dimensión social del desarrollo", Comercio Exterior, 6 (1990), pp. 510-514

<sup>19</sup> C. Montero, art.cit., pp. 35-36.

Pinochet optó por la exclusión del sector popular, privilegiando la relación de crecimiento económico. El costo político de esta acción provocó una movilización social y empresarial amenazante.

En conclusión, toda reforma encaminada al fortalecimiento del factor trabajo son síntoma de inestabilidad e incertidumbre, por lo que el actor empresarial condicionará en gran medida el avance político. La postura de las organizaciones empresariales es indicadora de la forma en que están buscando imponer su propia ideología y preservar la democracia limitada aún al precio de mantener instituciones políticas impopulares. El comportamiento real de los empresarios y su participación activa en la fase de democratización son un elemento clave de la transición empresarial.

### Conclusiones

A lo largo de este ensayo se reconocen numerosos elementos de convergencia entre los principales problemas que enfrenta América latina, como la falta de un proyecto nacional que efectivamente responda a los intereses de la mayoría y que no se reduzca a un discurso político. Actualmente, la sociedad comienza a mostrar síntomas de inconformidad y falta de credibilidad en sus instituciones políticas, apareciendo numerosas protestas y actos de violencia que el gobierno ha tratado de ocultar a la opinión pública nacional e internacional.

Es claro para todos que las estructuras de poder se encuentran desgastadas y que, eventualmente, tendrán que ser transformadas de modo tal que tomen en cuenta las demandas de una sociedad golpeada por la instrumentación de modelos económicos que sólo han acentuado más sus desigualdades y que han ido desintegrando sus valores.

El objetivo fundamental que persiguieron en un principio los gobiernos civiles fue mantener el modelo económico impuesto por el régimen militar con el fin de contar con el apoyo de los sectores empresariales que cada vez más se encontraban vinculados a un sistema económico internacional. Así, se estrecharon relaciones comerciales y financieras con el exterior, lo cual comprometió en gran medida la autonomía de la política económica en América latina. Si en un principio los empresarios apostaron a una transición que les garantizara la estabilidad, ahora comienzan a cuestionar la eficacia del Estado para cumplir con tal objetivo y, paradójicamente, el modelo neoliberal exhorta a una menor intervención del Estado en la economía. Sin embargo, ahora el Estado deberá adoptar una posición más decidida en la organización de un sistema político que no está funcionando; de hecho, no ha generado los resultados esperados, y si bien ha respondido de manera notable a las demandas de un grupo reducido de la sociedad, es hora de que reconozca la necesidad de llevar a cabo los cambios a nivel político-institucional para que efectivamente las apuestas de estabilidad del sector económico no desaparezcan ante el inminente peligro de un colapso social.

Aunque hasta la fecha la actividad de la sociedad civil no ha mostrado indicios de tener cohesión ni ser capaces de mantener una postura sostenida a través del tiempo, es necesario que se involucre más en los asuntos de carácter político, que no permanecen ajenos a su vida cotidiana. Parece impostergable la necesidad de contar con una sociedad más participativa que efectivamente demande el respeto a la ley, ejerza una mayor presión hacia las autoridades en el cumplimiento de sus demandas y que el estado se transforme en aquella entidad capaz de fungir como árbitro y no se convierta en el instrumento de un grupo específico. Estos y otros elementos deberán ser tomados en cuenta en un futuro inmediato, ya

que de lo contrario la sociedad intentará romper con el mito de la estabilidad y probablemente lo haga sin un proyecto definido, como una respuesta anárquica.

Sin duda, la coyuntura internacional será hasta cierto punto una limitante que no permita llevar a cabo cambios tan radicales dada la naturaleza capitalista del sistema internacional, aunada a la clara dependencia económica de la región; sin embargo, no podemos descartar que la política interna se subordine a políticas externas ajenas a una realidad nacional que reclama cambios estructurales en su manejo, pero debemos recordar que cada país es el motor de su propio desarrollo.

El debate de la transición de ninguna manera ha quedado concluído en ningún país de América latina, por el contrario, cada vez adquiere más fuerza, sobre todo en México, en la medida que la sociedad reclama el respeto a sus derechos fundamentales. Es tiempo de que dejemos de ser instrumento del sistema y que, en conjunto, seamos, capaces de decidir nuestro propio futuro. La transición a la democracia es sin duda un gran reto, pero vale la pena enfrentarlo y por qué no, romper por fin con la percepción fatalista e irreversible de que los cambios a estas alturas son imposibles.

## BIBLIOGRAFÍA

Boris Falaha L. "Chile: ¿Transición o democracia limitada?." Serie de Estudios Sociales,

FLACSO, Santiago, noviembre, 1992.

Cardoso, Henrique. Collier David, Hirschman, Albert. El Nuevo Autoritarismo en

América Latina, FCE, México, 1985.

- Lechner, Norbert. "Chile 2000: Las sombras del mañana". Estudios Internacionales, enero/mayo 1994, No. 105. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, 1994.
- Maira Luis. "Notas sobre la transición chilena". Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, No. 74 octubre/diciembre. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- Garretón y Espinosa. "¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política? Documento de Trabajo, FLACSO, Serie de Estudios Sociales No. 30 , Santiago, agosto 1992.
- Sunkel, Osvaldo. "La consolidación de la democracia y el desarrollo en Chile". Revista de la Cepal , No. 47, agosto 1992.
- Witker, Alejandro. "Una política económica que rescate la dimensión social del desarrollo". Entrevista con el ministro de Chile, Comercio Exterior, vol. 40, No. 6, México, junio de 1990 p.p. 510-514.
- Moulian, Tomás. "Chile y la democracia contemporánea Espacios, Núm. 1 julio/septiembre 1994.
- O'Donnell, Schmitter, Whitehead. Transiciones desde un gobierno democrático, América Latina 2, Paidós, Buenos Aires, 1988.
- Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel. "Crecimiento y reforma estructural en América Latina", Documento Consenso de Washington, Buenos Aires, 1990.
- Montero, Cecilia. "El actor empresarial en la transición" CNRS/CIEPLAN. Programa de cooperación.

SELA. Relaciones económicas Internacional de América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1987, 33-47

Silva Eduardo. "Capitalist coalitions, the state, and neoliberal economic restructuring", World Politics, vol. 45, No. 4, july, 1993.

Maira. Luis. Autoritarismo, democracia, movimiento popular, México, CIDE, 1984.

Lechner, Norbert. Los Patios interiores de la democracia, México, FCE, 1990.

Smith, Peter H. "Sobre la democracia y la redemocratización en América Latina: especulaciones y perspectivas". Foro Internacional, El Colegio de México, julio/septiembre, 1988.

## PROBLEMAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Luis Arturo Jiménez  
El Colegio de México

Desde mediados del decenio de 1970 --pero de manera más evidente a partir de la década de los años ochenta-- en América Latina ha tenido lugar una “ola democratizadora” caracterizada por el fin de los gobiernos autoritarios en varios países de la región: tal ha sido el caso de Argentina, con el fin del régimen militar y la elección de Raúl Alfonsín en 1983; de Uruguay, hacia 1985, con el triunfo electoral de Julio María Sanguinetti; de Brasil, también en 1985, con el acceso al poder de José Sarney tras un largo periodo de transición; o de Chile, en 1990, con la elección de Patricio Aylwin que significó el fin de la larga dictadura militar encabezada por Pinochet. A estos casos deben sumarse los esfuerzos de liberalización política en México y en Centroamérica, y otros previos: por ejemplo, la transición en Ecuador (que culminó hacia 1979 con el acceso al poder de Roldós Aguilera) o en Perú (que significó, a partir de 1980, el establecimiento de los gobiernos elegidos democráticamente de Belaúnde Terry y posteriormente de Alan García y de Alberto Fujimori).

Excluyendo algunos de estos casos, se ha hablado no sólo de procesos de transición de regímenes autoritarios a democracias políticas, sino también de la consolidación de esas democracias, ya sea porque, después de la llegada al poder del primer gobierno elegido democráticamente en un país, han tenido lugar subsecuentes cambios de gobierno por los



mismos mecanismos; porque se han “consolidado” las reglas e instituciones de este tipo de gobierno (más o menos lo que Adam Przeworski ha llamado la “institucionalización de la incertidumbre”), o simplemente porque los “nuevos” regímenes han perdurado: ejemplo de ello sería la actual democracia en Argentina que, de mantenerse hasta 1998 (lo cual resulta muy probable), constituirá el mayor periodo de gobierno democrático en la historia de ese país, superando el lapso de 1916 a 1930.<sup>1</sup>

Por lo anterior, es posible encontrar opiniones rebosantes de optimismo que echan las campanas al vuelo y hablan del “fin de la historia”, afirmando que --por fin-- la democracia llegó para quedarse. Sin embargo, es conveniente recordar “que las discontinuidades políticas o el continuismo dictatorial y diversas formas de autoritarismo... parecen haber hallado en este continente su tierra preferida”.<sup>2</sup> Si bien el apego teórico por las instituciones representativas y la búsqueda de una legitimidad democrática en América Latina han sido objetivos o justificaciones de la dominación política, también han sido frecuentes los golpes de Estado, los fraudes electorales o los alzamientos políticos. Entre 1958 y 1984, nos dice Rouquié, “sólo cuatro estados [Colombia, Costa Rica, México y Venezuela] tuvieron una sucesión regular e ininterrumpida de gobernantes civiles elegidos conforme a las reglas constitucionales, lo cual no significa que en todos los casos se trate de democracias ejemplares”.<sup>3</sup> Más aún, no debemos olvidar que desde la Segunda Guerra Mundial ha habido tres procesos más o menos generalizados de democratización en América Latina, o bien, tres movimientos del péndulo (para utilizar la expresión de Robert A. Pastor), el cual, en las dos ocasiones anteriores, hacia

---

<sup>1</sup> Scott Mainwaring, “Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems”, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 1 (1995), p. 120.

<sup>2</sup> Alain Rouquié, América Latina: introducción al extremo occidente, México, Siglo XXI, 1994, p. 110.

<sup>3</sup> Loc. cit.

1944 y al final de la década de los años cincuenta, ha ido del despotismo a la democracia para luego regresar.<sup>4</sup>

En este sentido, el interés primordial para los analistas del futuro político en América Latina sería determinar las posibilidades de consolidación y permanencia de los nuevos y frágiles regímenes: ¿qué posibilidades hay de que el péndulo se detenga --por fin-- del lado de la democracia? La cuestión encierra, sin duda, enormes dificultades, aún cuando desde un principio dejemos en claro que hablamos de democracia de acuerdo a una definición mínima e instrumental del término: es decir, como un conjunto de instituciones y procedimientos que permitan procesos electorales competitivos y periódicos para nombrar a los gobernantes, que reconozcan la ciudadanía para los adultos (o para la generalidad de la población), y que protejan los derechos de las minorías y el respeto a las libertades civiles básicas (como las libertades de expresión, de prensa o de reunión).<sup>5</sup> Se trata, si se quiere, de una definición de fuertes connotaciones liberales (democracia política), pero útil al referirnos a procesos de transición en América Latina, más aún porque a partir de ella podemos definir con pocas ambigüedades si un régimen es democrático o no, o si los regímenes políticos de países como Chile o Perú se ajustan --y en qué grado-- a tales prescripciones.<sup>6</sup>

Sin embargo, esto no agota los verdaderos inconvenientes para tratar de determinar las posibilidades de consolidación de la democracia. Por el contrario, el problema se torna difícil

---

<sup>4</sup> Robert A. Pastor, "Introduction. The Swing of the Pendulum", en R. Pastor (ed.), Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum, Nueva York, Holmes & Meier, 1989, p. 5.

<sup>5</sup> S. Mainwaring, art. cit., p. 116. Giovanni Sartori señala también que las democracias modernas se basan en un gobierno limitado de la mayoría, la celebración periódica de procesos electorales y la transmisión del poder. Véase The Theory of Democracy Revisited, Chatham, EE. UU., Chatham House, 1987, p. 30.

<sup>6</sup> "Democracy has a useful meaning only when it is defined in institutional terms [...] Defining democracy in terms of goals such as economic well-being, social justice, and overall socioeconomic equity is not, we have argued, very useful", Samuel P. Huntington, "The Modest Meaning of Democracy", en Pastor, op. cit., pp. 15 y 19.

no sólo por la tendencia a utilizar diversas definiciones del concepto, sino porque detrás de la pregunta “yace una preocupación central, expresada por Dankwart A. Rustow hace casi veinte años: ‘¿qué condiciones hacen posible la democracia, y cuáles la hacen florecer?’”.<sup>7</sup> La dificultad estriba en que a esta cuestión se ha intentado responder de muy diversas maneras, por medio de distintos enfoques teóricos, que en ocasiones resultan contrapuestos y sin que se haya llegado, hasta ahora, a una conclusión satisfactoria.

Para América Latina esto resulta aún más complicado no sólo debido a que los procesos de transición son diferentes en cada país, sino también porque “nos percatamos que no hay teoría que pueda explicar o guiar a aquellos que intentan entender o institucionalizar la democracia política en la región”.<sup>8</sup> Con tantos enfoques teóricos, ¿cómo podemos interpretar la evidencia que se nos presenta en los diversos países de la región? ¿cómo podemos derivar conclusiones sobre el avance de la democracia en un país determinado basándonos en situaciones concretas?. Tomemos algunos ejemplos que ilustran esta dificultad: las elecciones presidenciales de Octubre de 1994 en Brasil pueden cuestionarse como ejercicio democrático debido a la llamada campaña anti-Lula. Instrumentada por una coalición de sectores conservadores y de los medios masivos de comunicación (entre ellos la televisión), esta campaña tenía por objetivo restar popularidad al candidato del Partido de los Trabajadores, Luís Inácio “Lula” da Silva, quien meses antes de los comicios poseía una amplia ventaja en las encuestas. La estrategia funcionó y, de una manera dramática, en cuestión de unos pocos meses Lula da Silva perdió la delantera y, finalmente, también las elecciones. Para muchos

---

<sup>7</sup> Terry Lynn Karl, “Dilemas de la democratización en América Latina”, en José Luis Reyna (comp.), América Latina a fines de siglo, México, FCE, 1995, p. 432. Gran parte del presente trabajo está basado en este artículo. Para la cita de Rustow véase “Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model”, Comparative Politics, 2 (1970), p. 337 y ss.

<sup>8</sup> Lorenzo Meyer, “Democracy from Three Latin American Perspectives”, en Pastor, op. cit., p. 30.

analistas se trata de un caso que demuestra la inviabilidad de la democracia brasileña; habrá sin embargo quienes hablen de lo inevitable de estas medidas en las fases de transición o de consolidación, y no faltarán quienes vean en ello simples imperfecciones que tienen lugar en cualquier sistema democrático. Lo mismo ocurre en el análisis de la reforma constitucional que permitió la reelección inmediata del presidente Menem en Argentina, o del mantenimiento de la desigualdad económica en estas sociedades. Es decir, las conclusiones sobre la salud de la democracia en todos estos casos dependerán del enfoque teórico que se tome en cuenta, aún cuando todos ellos partan de una definición mínima e instrumental.

En resumen, discutir de manera más o menos seria las posibilidades de la democracia en América Latina implica “tomar partido” por un enfoque teórico u otro y, por ende, dar un peso distinto a un mismo hecho. El objetivo del presente ensayo, antes que tomar partido y responder a la pregunta original, es hacer una somera descripción y análisis de los diversos estudios sobre las condiciones de la democracia, con el fin de entender lo que los hechos (o la “evidencia”) significan para cada uno de ellos, y discutir cómo pueden hacerse conjeturas sobre el futuro político de América Latina.

Dos grandes tendencias o “estrategias de investigación” pueden distinguirse no sólo en el estudio de las transiciones hacia la democracia, sino también en el estudio más general sobre las transformaciones de los regímenes políticos: en primer lugar, se encuentran aquellos análisis que enfatizan la importancia de factores estructurales como condicionantes para la democracia, ya sean la cultura política, la estructura social o la conformación del sistema económico internacional. En segundo lugar, podemos reconocer aquellos estudios que resaltan los aspectos coyunturales como determinantes para establecer un sistema democrático. Esta

división coincide con la señalada por Przeworski entre estudios macro-orientados, que “se centran en condiciones objetivas y hablan en el lenguaje de la determinación”, y los micro-orientados (por los que opta el propio Przeworski), que “suelen poner el acento en el comportamiento estratégico de los actores políticos insertos en situaciones históricas concretas”.<sup>9</sup>

Entre los enfoques del primer grupo, también llamados “enfoques tradicionales” por haberse originado antes que los micro-orientados, podemos contar aquellos que enfatizaban la importancia del nivel de desarrollo capitalista, como el de Seymour Martin Lipset, quien consideraba que, además de la instauración de una economía de mercado, era necesario cierto nivel de desarrollo y de ingresos para que la democracia tuviera éxito en cualquier país. Según Lipset, esto “posibilitaría índices más altos de alfabetización, educación, urbanización, exposición a los medios masivos; también proveería los recursos para mitigar las tensiones producidas por conflictos políticos”,<sup>10</sup> lo que a su vez significaría mayores oportunidades para el mantenimiento de la democracia.

De igual forma, dentro de los análisis que hablan de condiciones previas pueden incluirse los estudios sobre la cultura política<sup>11</sup> que señalan la importancia del conjunto de “creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones predominantes de un pueblo sobre el sistema político de su país, y el papel que uno mismo desempeña en ese

---

<sup>9</sup>Adam Przeworski, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario. 3. Perspectivas comparadas, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 79-80.

<sup>10</sup>Lynn Karl, art. cit., p. 436. Para el análisis de Lipset véase su ensayo “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, American Political Science Review, 1 (1959), pp. 69-105, y su libro Political Man, Nueva York, Doubleday, 1960.

<sup>11</sup>Véanse, entre los trabajos “pioneros” sobre cultura política: Gabriel A. Almond y Sidney Verba, The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton, Princeton University Press, 1963, y Alex Inkeles y David Smith, Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Nations, Cambridge, Harvard University Press, 1974.

sistema,”<sup>12</sup> como variable determinante del surgimiento y de la consolidación de la democracia. Para América Latina, por ejemplo, los rasgos autoritarios, jerárquicos, elitistas y hasta caudillistas de la cultura política se reflejan e inciden directamente sobre las instituciones y sobre el arreglo político. Sin embargo, muchos de estos autores dejaban entonces en claro que el análisis no podía ser tan determinista: por un lado, afirmaban que la cultura política podía cambiar repentinamente y, por el otro, establecían que para el mantenimiento de un régimen democrático podía bastar con un consenso favorable.

Además de los enfoques anteriores, también pueden distinguirse aquellos autores que consideran los factores externos o internacionales como variables condicionantes de la democracia en un país: ejemplo de ello sería la teoría de la dependencia, a partir de los trabajos de Cardoso y Faletto, que subraya la creciente imposibilidad de autonomía de los países periféricos (como los latinoamericanos) con respecto a la economía internacional. Con el fin de insertarse en el desarrollo capitalista, los gobiernos de estos países quedarían, a lo largo de un complejo proceso, en manos de sectores tecnocráticos o militares cuya finalidad sería la eficiencia económica y administrativa, en detrimento de la democracia.<sup>13</sup> Simultáneamente, otros autores enfatizaban de modo distinto la importancia de la influencia internacional, como Samuel Huntington, quien resaltaba el peso determinante de Estados Unidos en la consolidación de la democracia en América Latina.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Larry Diamond, “Introduction”, en L. Diamond (ed.), Political Culture and Democracy in Developing Countries, Boulder, EE. UU., Lynne Rienner, 1993, pp. 7-8.

<sup>13</sup> Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI, 1969. La noción de dependencia también ha sido desarrollada por G. O'Donnell como parte de su explicación del surgimiento de los llamados autoritarismos burocráticos en Argentina y Brasil. Véase su libro Modernization and Bureaucratic Authoritarianism, Berkeley, University of California Press, 1973.

<sup>14</sup> Samuel P. Huntington, “Will More Countries Become Democratic?”, Political Science Quarterly, 2 (1984), pp. 193-218.

Finalmente, podemos señalar aquellos trabajos que consideran de gran importancia las condiciones estructurales del arreglo social: un ejemplo de este tipo de investigaciones sería la llevada a cabo por Barrington Moore, quien consideraba que “las democracias tendrían mayores probabilidades de surgir en países donde el poder económico y social de la aristocracia terrateniente iba disminuyendo en relación con el de la burguesía, y donde la agricultura basada en la represión de la fuerza de trabajo no era el modo dominante de producción”.<sup>15</sup> En este sentido, puede establecerse que el predominio de la aristocracia terrateniente en la gran mayoría de los países latinoamericanos ha constituido históricamente un impedimento para la transición.<sup>16</sup>

En general, todos estos enfoques se caracterizan por señalar alguna condición como prerequisite para que la democracia llegue a surgir en una sociedad; “suelen colocar el acento en las condiciones objetivas, principalmente económicas y sociales, a menudo a expensas de soslayar la dinámica política coyuntural”. En este sentido, al enfatizar los factores estructurales, ya sea el desarrollo económico, la educación o la influencia externa, resultan sobremanera análisis deterministas: “consideran que las transformaciones políticas están determinadas y procuran descubrir los patrones de determinación mediante generalizaciones inductivas”.<sup>17</sup> De manera paulatina estas teorías comenzaron a ponerse en entredicho, en primer lugar por su imposibilidad para explicar las anomalías en el mundo real (es decir, por la falta de evidencia acerca de que todos estos factores fueran en realidad prerequisites de la democracia): por ejemplo, la influencia de Estados Unidos en América Latina no parecía tener siempre una relación directa con la democratización o el reforzamiento del autoritarismo en

---

<sup>15</sup> Lynn Karl, art. cit., p. 437.

<sup>16</sup> Barrington Moore, Social Origins of Dictatorship and Democracy, Boston, Beacon Press, 1966.

<sup>17</sup> A. Przeworski, art. cit., p. 80.

esos países; el alto nivel de ingresos, en algunos casos, como en Argentina en el pasado, no facilitaba --en concordancia con Lipset-- el florecimiento de la democracia. En segundo lugar, la ausencia de un paradigma, reflejado en la existencia de varios enfoques tan distintos entre sí, hacía difícil llegar a una ley o a conclusiones más o menos aceptables. Comenzaba a pensarse que más que condiciones previas, los factores estructurales podían ser consecuencia de la democracia.

Por estas razones, y a partir del estudio de las transiciones en América Latina iniciado hace veinte años, surgieron nuevos enfoques, más empíricos, más inductivos, que enfatizaban ya no aspectos estructurales previos sino aspectos coyunturales. Este segundo tipo de investigación --entre cuyos representantes pueden contarse a Przeworski, O'Donnell, Schmitter e incluso Juan Linz-- entiende la democratización "como un proceso histórico con fases de transición, consolidación, persistencia y, por consiguiente, analíticamente distintas, si bien empíricamente superpuestas".<sup>18</sup> Sin ser diametralmente contrario a los enfoques anteriores,<sup>19</sup> este tipo de análisis sostiene que los factores contingentes (las decisiones colectivas y las interacciones políticas entre los miembros de las élites con influencia política y económica) determinan el éxito o el fracaso del proceso de democratización como un arreglo entre los actores principales. Es decir, la transición de un régimen autoritario a una democracia política en un momento determinado depende --con un grado de incertidumbre la

---

<sup>18</sup> Lynn Karl, art. cit., pp. 441-442. Para este tipo de enfoque véanse O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *op. cit.*, y Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

<sup>19</sup> En este sentido Diamond dice que pueden encontrarse coincidencias entre el trabajo sobre transiciones de G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead y los estudios sobre la cultura política, pues ambos señalan la importancia del cambio de actitudes de los actores políticos en un proceso de transición. Sin embargo, este autor también señala las diferencias en ambos enfoques, ya que, por ejemplo, en el modelo O'Donnell-Schmitter se da más importancia al papel de las élites que a los cambios en las actitudes en general. Véase Diamond, art. cit., p. 4.



mayoría de las veces considerable-- de las decisiones e interacciones de los grupos con poder o influencia, entre los que se distinguen aquellos que luchan por la instauración de reglas democráticas y aquellos que se oponen al cambio. En este sentido, el nuevo enfoque o “modo interaccionista” sin duda “ha hecho contribuciones significativas a la comprensión de los procesos políticos en general, y más específicamente a los cambios de régimen en América Latina y otras regiones del mundo”,<sup>20</sup> especialmente por que resaltan la importancia fundamental de las “elecciones contingentes”.

Sin embargo, la crítica a esta serie de estudios se debe al peligro de que terminen en un voluntarismo excesivo, y a la comprobación de que las decisiones tomadas por los actores en una coyuntura responden a su vez “a los tipos de estructuras socioeconómicas y de instituciones políticas ya existentes”.<sup>21</sup> Ante estos ataques, los autores del nuevo enfoque argumentan que el análisis no descuida los factores estructurales o “históricos” que limitan las decisiones del momento: aún cuando generalmente afirman que estos factores “no determinan el desenlace de tales situaciones”,<sup>22</sup> consideran --O'Donnell, Przeworski y Schmitter-- que la estructura “limita, restringe y enmarca posibilidades”.<sup>23</sup>

Ante las críticas, en los últimos años los estudios comparados y la investigación sobre cambios en los regímenes políticos han seguido dos direcciones. Por un lado, algunos analistas buscan combinar elementos tanto de los estudios macro-orientados como de los enfoques coyunturalistas, de tal manera que se logre explicar cómo los cambios estructurales y las instituciones influyen en las decisiones durante un periodo de transición (vínculos entre

---

<sup>20</sup> Marcelo Cavarozzi, “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en J.L. Reyna, *op. cit.*, p. 464.

<sup>21</sup> Lynn Karl, art. cit., p. 443.

<sup>22</sup> A. Przeworski, art. cit., p. 81.

<sup>23</sup> M. Cavarozzi, art. cit., p. 464.

estructuras--instituciones y opciones contingentes).<sup>24</sup> Por otro lado, en la actualidad hay un “regreso” a los viejos enfoques, que en realidad se habían mantenido y que más bien han despertado renovado interés: especialmente se vuelve a prestar atención a temas como la cultura política o al análisis de la estructura socioeconómica como determinante de la democracia.

En ambos casos, lo importante es señalar que los estudiosos del tema parecen coincidir en que no pueden dejarse de lado los factores estructurales como factores determinantes del éxito o del fracaso de una democracia. Si bien la coincidencia de opiniones empieza y termina en este punto (pues a partir de él se han intentado nuevas explicaciones que enfatizan en mayor o menor grado la importancia de los modos de transición, o que buscan explicaciones en cambios de más largo alcance en la estructura socioeconómica), de cualquier manera puede concluirse que

la probabilidad de que la democracia se consolide no depende solamente de la modalidad de transición. Al examinar las tendencias recientes en Brasil y Argentina, así como también en casos como el peruano, se constata que la lista de ‘cuestiones de la transición’ no agota el conjunto de los factores relevantes que influyen sobre el curso y el desenlace de los procesos contemporáneos de democratización...<sup>25</sup>

En este sentido, “la índole de los fenómenos recientes sugiere que debe ampliarse el marco analítico para estudiar los factores que afectan la consolidación de la democracia en América Latina”, es decir, hay que “analizar un conjunto diferente de factores que también

---

<sup>24</sup> Este tipo de análisis se enmarca en trabajos recientes del llamado “nuevo institucionalismo”. Véase J.G. March y J.P. Olson, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, American Political Science Review, 1984, núm. 78, pp. 734-749; y Stephen D. Krasner, “Sovereignty: An Institutional Perspective”, Comparative Political Studies, 1 (1988), pp. 66-94. Los datos de estos artículos los obtuve en Lynn Karl, art. cit., p. 445.

<sup>25</sup> M. Cavarozzi, art. cit., p. 465.

afectan la consolidación democrática”.<sup>26</sup> Sin duda alguna, los análisis “coyunturales” han significado un gran avance en el estudio de las transiciones, sobre todo al resaltar ciertos aspectos que las viejas interpretaciones descuidaban. Sin embargo, esto no significa que los análisis sobre la estructura de las sociedades latinoamericanas ya no sean válidos: por el contrario, puede decirse que el regreso a los viejos enfoques resulta de gran utilidad para explicar los procesos de democratización que actualmente ocurren en los países de América Latina así como sus posibilidades de consolidación. Más aún, deben analizarse no sólo factores de corto plazo (que subrayan los análisis coyuntura- listas), sino también --y sobre todo-- los factores de largo plazo (que en algunos aspectos destacan los enfoques macro-orientados), que pueden afectar no ya un proceso de transición que culmine en una democracia política, sino también las posibilidades de consolidación en el futuro de esa democracia.

Una vez que hemos establecido la importancia de los factores estructurales como determinantes de la democracia (si bien seguimos sin determinar los modos en que ejercen su influencia), ¿qué puede decirse del estado actual de la democracia en América Latina? ¿cuáles serían las ventajas y las desventajas estructurales para la consolidación de la democracia en nuestra región? Por un lado, es indudable que el tipo o modalidad de transición resulta fundamental en los desarrollos posteriores: por ejemplo, una transición pactada, como ocurrió en los casos de Costa Rica, Venezuela, Colombia, Uruguay o Chile, puede ser más favorable para la futura permanencia de la democracia que una transición controlada e impuesta desde arriba (como sucedió en el caso de los militares en Brasil). Pero dejando de lado este tipo de

---

<sup>26</sup> Ibid., pp. 466 y 484.

determinantes (que siguen siendo fundamentalmente coyunturales), pueden encontrarse otros factores a favor y en contra del mantenimiento de la democracia en el continente.

Entre los argumentos optimistas sobre las posibilidades de consolidación de las democracias de América Latina en la actualidad, destaca aquel que señala que “no hay alternativa”: no parece haber amenazas de la izquierda tras el fin del comunismo y de los modelos revolucionarios (o tras su debilitamiento, como en el caso de Sendero Luminoso en Perú), ni tampoco de la derecha, lo cual es evidente por el desprestigio de las dictaduras militares.<sup>27</sup> Esto se relaciona con la legitimidad o el prestigio casi universal de la democracia tras el fin de la Guerra Fría, en lo que se ha llamado erróneamente el “nuevo orden mundial”. En este contexto se habla además de los cambios favorables en la cultura política de las sociedades latinoamericanas, o de la influencia positiva de Estados Unidos para la democracia en el continente.

Sin embargo, muchos de estos puntos de vista pueden objetarse: si bien es cierto que las amenazas antidemocráticas parecen desvanecerse en los últimos años, resulta irreal pensar que se continuará por ese derrotero, sobre todo porque, como veremos, la tentación autoritaria seguirá existiendo, y también porque los problemas económicos o aspectos estructurales como la desigualdad social pueden quebrar una democracia abruptamente. Por otro lado, se pueden encontrar argumentos tanto a favor como en contra respecto a los supuestos cambios favorables en la cultura política<sup>28</sup> y, finalmente, la influencia de Estados Unidos para la democratización de los regímenes políticos latinoamericanos es quizás una ilusión: es más

---

<sup>27</sup> Véase Latin America in Perspective, Boston, Houghton Mifflin Company, 1991, p. 173.

<sup>28</sup> Véase por ejemplo John A. Booth y Mitchell A. Seligson, “Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica, Mexico and Nicaragua”, en L. Diamond (ed.), op. cit., pp. 107-138.

probable que el desinterés norteamericano hacia esta región aumente, por lo que difícilmente puede pensarse en este país como fuerza democratizadora.

Muchos son también los factores desfavorables para la democracia. Por un lado, existen aún limitaciones a los mecanismos democráticos en muchos de estos países: tal es el caso de Brasil, Argentina o incluso Chile. Las emergentes democracias aún tienen mucho por hacer en cuanto a las libertades y los derechos humanos y civiles, y deben también erradicar viejas prácticas como el clientelismo. A eso pueden sumarse las dificultades económicas que amenazan la estabilidad e incluso la legitimidad de los gobiernos democráticos. Argentina, por ejemplo, es vulnerable mientras la moneda continúe sobrevaluada y persistan el déficit comercial, la dependencia en la privatización de empresas y la posibilidad de un estancamiento en las inversiones que permiten el crecimiento. Más aún, debe resaltarse que la pobreza y la desigualdad social en la región pueden ser factores que en el largo plazo debiliten a estos regímenes, sobre todo porque es un hecho (y cuando esto se perciba provocará mayor desencanto) que la democracia no va a resolver necesariamente estos problemas --por lo menos no de manera inmediata.

Es difícil hacer conjeturas sobre el futuro político de los regímenes latinoamericanos. El objetivo de este ensayo no ha sido responder a esa pregunta, sino simplemente señalar la imposibilidad de dar una respuesta satisfactoria debido a los diversos enfoques teóricos --en ocasiones contrapuestos entre sí-- que pueden utilizarse. En mi opinión, para avanzar en tan importante cuestión, es necesario considerar, en primer lugar, que si definimos la democracia en términos instrumentales, como un arreglo político, indudablemente se puede hablar de transición en muchos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay,

Venezuela). Se trata de democracias políticas, si bien es cierto que no sólo están muy lejos de una ideal “democracia social”, sino que también padecen prácticas y rasgos autoritarios del pasado que amenazan su estabilidad.

En segundo lugar, debemos percatarnos que la generalización que se hace bajo el concepto de una “América Latina” puede resultar en ocasiones demasiado artificial. En este sentido, para analizar los procesos de transición y consolidación de la democracia en estos países deben considerarse primordialmente los factores particulares de cada Estado, que pueden ser determinantes de un desarrollo posterior peculiar.

En tercer lugar, para poder hacer conjeturas más o menos adecuadas, es necesario tomar en cuenta los factores estructurales de las sociedades latinoamericanas. No sólo se trata de analizar las fuerzas que amenazan a toda sociedad democrática (como puede ser el deseo de dar un fundamento dogmático a una sociedad abierta), sino estudiar los rasgos peculiares de las sociedades y arreglos políticos de esta región. Si bien el estudio de las transiciones y de los aspectos coyunturales pueden ser útiles, el análisis de las determinantes estructurales pueden también servir para entender los problemas a los que se enfrentará un arreglo democrático en el largo plazo. En este sentido, hay que tener en cuenta la historia de fracasos previos, así como la cultura política, la desigualdad social, la dependencia económica y la crisis de largo plazo que nuestras sociedades padecen al dismantelar viejos sistemas y modelos de desarrollo y buscar otros nuevos. Esto sin duda puede llevarnos a conclusiones menos optimistas sobre el futuro de las democracias: a mi parecer, uno de los peligros más grande a que éstas se enfrentan es la posibilidad de transformarse --como ha ocurrido también en el pasado-- en democracias limitadas o elitistas. Sin embargo, paradójicamente también

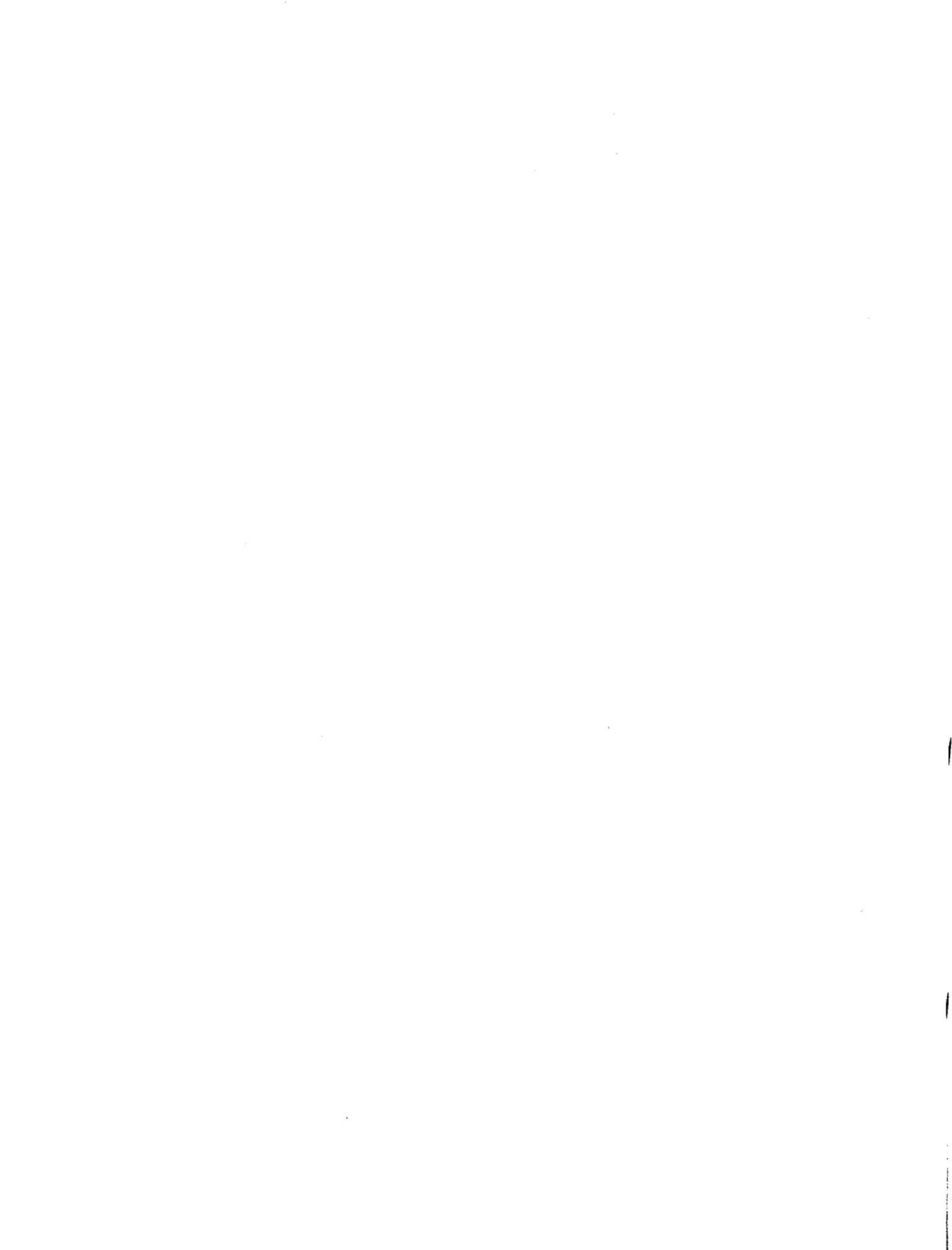
puede ser cierto --aunque esto no puede afirmarse con seguridad-- que en esta ocasión las nuevas democracias son más fuertes y consistentes que en el pasado, y que el escenario internacional resulta más favorable a su consolidación a pesar de los problemas tan grandes que implica la transformación en el modelo de desarrollo social y económico de la región.

#### BIBLIOGRAFIA

- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI, 1969.
- Diamond, Larry (ed.), Political Culture and Democracy in Developing Countries, Boulder, EE. UU., Lynne Rienner, 1993.
- Huntington, Samuel P., "Will More Countries Become Democratic?", Political Science Quarterly, 2 (1984), pp. 193-218.
- Inkeles, Alex y David Smith, Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Nations, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- Krasner, Stephen D., "Sovereignty: An Institutional Perspective", Comparative Political Studies, 1 (1988), pp. 66-94.
- Linz, Juan J., The Breakdown of Democratic Regimes, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

- Mainwaring, Scott, "Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 1 (1995), p. 120.
- March, J.G. y J.P. Olson, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review, 1984, núm. 78, pp. 734-749.
- Moore, Barrington, Social Origins of Dictatorship and Democracy, Boston, Beacon Press, 1966. O'Donnell, Guillermo, Modernization and Bureaucratic Authoritarianism, Berkeley, University of California Press, 1973.
- , Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario. 3. Perspectivas comparadas, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- Pastor, Robert A. (ed.), Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum, Nueva York, Holmes & Meier, 1989.
- Rouquié, Alain, América Latina: introducción al extremo occidente, México, Siglo XXI, 1994.
- Reyna, José Luis (comp.), América Latina a fines de siglo, México, FCE, 1995.
- Sartori, Giovanni, The Theory of Democracy Revisited, Chatham, EE. UU., Chatham House, 1987.





## INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Maximiliano Gracia Hernández  
Universidad Nacional Autónoma de México

Hace 30 años nadie negaba la integración, mas pocos la profesaban con el fervor apasionado que impulsa el triunfo de las grandes causas. Estaban ausentes el apoyo político y el respaldo masivo que garantizaron en su momento el éxito de la Comunidad Europea.

El programa de unidad latinoamericana que Ugarte, Palacios, Vasconcelos, Rodo y Haya de la Torre postularon en su época, recibió el eficaz apoyo de los economistas de ese entonces. La unión de América Latina dejó de ser un sueño utópico para convertirse en una exigencia realista y camino que aseguraba la independecia, el desarrollo y la autonomía moral y material de nuestros pueblos.

La ALALC, ALADI, el Mercado Común Centroamericano, el Acuerdo de Cartagena, el Sistema Económico Latinoamericano, la Complementación Brasileño-Argentina y una serie de esfuerzos bilaterales y multilaterales, pusieron en el primer plano de la actualidad continental el proceso de la integración latinoamericana.<sup>1</sup>

### Principales experiencias democráticas en América Latina

El cambio relativamente contemporáneo de los regímenes políticos y el remplazo de gobiernos militares por autoridades civiles surgidas de procesos democratizadores

---

<sup>1</sup> Véase "Parlamento Latinoamericano", Proyecto de Comunidad Económica Latinoamericana, primera edición 1988, pp 20-24

modificaron fundamentalmente la lógica de la decisión política. La redemocratización debe ser entendida como un proceso de retorno a la democracia. De ello se desprende que ya existen experiencias previas en las que se eligieron libremente a quienes detentaron el poder público. Sin embargo, la preocupación por la consolidación de la democracia tiende por lógica a ser dominante en los debates sobre sistemas electorales, en la medida en que las incertidumbres de la transición quedan atrás.

En los periodos de transición los problemas de la gobernabilidad se tornan agudos y ofrecen obstáculos graves. La transición es un periodo nítidamente definido: es la salida de un régimen autoritario hacia la democracia. Básicamente, es un fenómeno posterior a los años setenta, con la tendencia mundial al colapso de los regímenes autoritarios. Desde entonces, la transición del autoritarismo a la democracia pasó a ser una tendencia firme en todo el mundo.

Desafortunadamente, cuando uno lee la Historia de este continente, pareciera que la concertación y el acuerdo no son el estado natural de la política: lo natural es una pugna por el poder, lo natural son los grandes proyectos de transformación estructural para salir del subdesarrollo, mientras los acuerdos aparecen como mínimos comunes denominadores para mantener el statu quo. El presidencialismo latinoamericano ha sido visto como una suerte de sustituto ante la incapacidad de los acuerdos: un sustituto democrático, ya que hubo también sustitutos no democráticos, de distinto signo, para corregir las deficiencias o faltas de estos acuerdos.

En América Latina existen tanto experiencias en torno a los regímenes militares y los obstáculos a la exportación, como a las crisis de El Salvador y Guatemala, o las llamadas

“democracias de fachada” que se originaron en el seno mismo del ejército y presentaron serias dificultades para mantener una alianza con empresarios y políticos. Los golpes contra el General Romero en El Salvador (15 de octubre de 1979) y contra el General Lucas en Guatemala (23 de marzo de 1982), abrieron un periodo de cambios sucesivos que caminaron en dirección a la entrega del poder a los partidos políticos. Se abrieron así oportunidades para el inicio de procesos electorales en toda la región, que tuvieron para sorpresa de todos rasgos democráticos.

En Perú es llamativo que Fernando Belaunde, derrocado por los militares en 1968, ganó la elección de 1980 casi con el mismo porcentaje de votos que en 1963. De igual forma, el APRA, a quien los militares impidieron el acceso al poder durante décadas, ganó la mayoría absoluta del electorado en 1985 (elección parlamentaria) y tomó posesión de la Presidencia de la República.

En Uruguay, la continuidad se expresó en la similitud de las preferencias por los partidos políticos entre los resultados de las elecciones de 1971 con los de 1984. Esta tendencia, teniendo lugar en un sistema de partidos más estructurado, se verificó en un cuerpo electorado muy distinto. Según los datos, el periodo autoritario no trajo ningún efecto transformador en las preferencias electorales, lo que puede servir de analogía para sistemas de partido similares en otros países.<sup>2</sup>

En 1989 se dio una crisis de gobernabilidad en Argentina debido a la hiperinflación que generó gran angustia en la población, desbordes sociales y, prácticamente, la paralización del aparato productivo. Aquí operó la madurez de la dirigencia política, se acordó abreviar la

---

<sup>2</sup> Véase José Sarney “Filosofía y Requisitos de la Gobernabilidad” en Seminario Internacional, Acuerdos Políticos para la Gobernabilidad en América Latina, Fundación Friedrich-Neumann-Stiftung,” pp 65-76.

presidencia de Raúl Alfonsín y, sobre todo, sancionar los instrumentos legales para encarar la reforma del Estado, la liberalización de los mercados y la apertura de la economía, que eran impostergables. También aquí hubo una actitud solidaria de la dirigencia política: la Unión Cívica Radical, que pasó a la oposición, brindó apoyo con la presencia de sus parlamentarios en el recinto, no obstaculizando la sanción de las leyes, más allá de plantear las divergencias que existían en cada caso<sup>3</sup>. La experiencia indica que en temas críticos hay que tener políticas cada vez más concertadas. No puede ser que el cambio de administración implique iniciar cada día algo nuevo, debe haber núcleos de continuidad. Dentro de pocos meses la democracia en Argentina alcanzará trece años.

El sistema de partidos resultante de la transición política brasileña es una mezcla del resultado de autoritarismos y de la transición pre-autoritaria. A esta última característica pertenece la combinación de un sistema de partidos políticos poco estructurado con la gravitación enorme de personalidades como Quadros, Brisola o Montoro. Afortunadamente esta etapa ha quedado atrás y hoy podemos percibir un país democrático, con partidos que van desde el PSDB hasta PT.

En el análisis de las causas del autoritarismo y, por lo tanto, de la debilidad de las democracias, han aparecido nuevos enfoques que sitúan los aspectos institucionales en un rango equivalente a los de tipo económico-social. Se estima que el sistema político ha sido incapaz de proporcionar decisiones políticas para resolver las crisis sociales.

En el Chile de los años ochenta casi todos requerían acuerdos para conquistar o mantener su espacio. Los grupos sociales y políticos influyentes necesitaban abrir espacios para los acuerdos, porque de lo contrario se hubiese llegado a un callejón sin salida; los

---

<sup>3</sup> Véase "La democracia política", El Clarín, Buenos Aires Argentina, 17 de septiembre de 1985.

militares, que ejercían el poder con mucha fuerza y sin vacilaciones, tenían que abrir espacios democráticos a la oposición para legitimarse. Pinochet nunca pensó entregar el poder en 1989. La transición chilena no fue un regalo de quien ejercía el mando, sino una conquista que demandó tiempo. Había resistencia al gobierno militar y los militares tuvieron que ir abriendo espacios para mantenerse en el poder.

En los últimos años entramos en un ciclo distinto -- el de los acuerdos--, ya que la experiencia nos enseñó ciertas lecciones. La primera de ellas es la del fracaso de los grandes proyectos excluyentes, confrontacionales, que fueron la pauta, especialmente en los años sesenta, cuando se plantearon un proyecto neoliberal, uno centrista de cambios estructurales y uno de izquierda marxista. Estos proyectos no generaron las respuestas que sus propulsores pensaban; al contrario, resultado de ese proceso confrontacional, que fue muy agudo tanto en el plano intelectual, político, económico y social, se generaron dictaduras en muchos de nuestros países. Ese fracaso abrió el proceso para los acuerdos y Chile se inserta claramente en esta experiencia.

Los temas de control de precios; proteccionismo y apertura son cosas del pasado, se reconoce que las políticas económicas deben tener un alto contenido social en materias como educación, salud y combate a la pobreza. Estos son elementos de diagnóstico común. En consecuencia, hay un espacio intelectual abierto para los grandes acuerdos. Este es el gran desafío de las clases políticas del continente, esta es la ola de nuestro tiempo.

En términos sistemáticos, podemos graficar el debate sobre sistemas electorales y sus reformas a través de cuatro problemas principales:

◇ Fragmentación de los partidos políticos y/o del sistema de partidos políticos.

- ◇ Estructuración interna de los partidos políticos.
- ◇ Polarización ideológica, confrontación política y capacidad del sistema electoral para permitir concertación política.
- ◇ Relación entre el sistema electoral y el tipo de sistema político (presidencial y sistema parlamentario).

Sin gobernabilidad, que supone la política de los acuerdos democráticos, configuración institucional, racionalidad y eficiencia de la decisión política estatal, los procesos de cambio social orientados a la modernización de la sociedad pueden tener otros efectos no buscados y consecuencias imprevistas. Los acuerdos democráticos de gobernabilidad podrán hacer posible que las políticas públicas de modernización no se limiten a ser quimeras o deseos de expresión deseados. El objetivo es vincular la acción política, en términos de accionar colectivo, con el proyecto político de democratización, racionalidad social y creación institucional.

#### La necesidad de integración económica latinoamericana

La integración económica no fue resultado del agotamiento del sector externo; antes bien, el dinamismo de éste en algunos momentos favoreció la política industrial que fue la base de aquel proceso.

Los efectos de la integración tanto de signo positivo como potencialmente adverso son bien conocidos. Entre los primeros se encuentra el aprovechamiento de economías de escala, especialmente si las prácticas proteccionistas impiden sacar partido de ellas en el mercado internacional. La integración también contribuyó a reducir las rentas improductivas derivadas

de la falta de competencia, aunque este efecto tenía una influencia ambigua en términos de los incentivos necesarios para promover la innovación. La intensidad de estos efectos aumenta si la envergadura de los socios comerciales es mayor y si el acuerdo contempla niveles reducidos de protección frente a terceros.

La integración puede generar beneficios importantes al influir en las especulativas de inversión nacional y extranjera, o al reducir los costos de transacción, que erosionan la competitividad de los bienes y servicios producidos en la región como consecuencia de barreras geográficas, institucionales, legales y sociales. Asimismo, es posible que una elevación de la eficiencia se refleje en mayores niveles en el ahorro, inversión y crecimiento de la productividad del conjunto de factores de la producción. Por consiguiente, los efectos que la integración ejerza sobre las tasas de crecimiento de los países participantes en el proceso pueden ser considerables y duraderos.

En los últimos tiempos, todos los gobiernos de la región han realizado ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización. En ese marco, la acción pública se orienta a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de la manera más eficiente.

La experiencia del Mercado Común Centroamericano, durante los años 1960-1970, fue la que demostró el mayor vigor y las más significativas realizaciones. Sin embargo, perturbaciones políticas internas en varios estados de la región hicieron que los aliados de esta



empresa se transformaran en adversarios irreductibles<sup>4</sup>. Pese a la renovación actual, queda la lección de que la integración económica no consigue trascender la realidad política.

Reuniendo estados localizados en los Andes, el Pacto Andino es una organización intermediaria entre el mercado común y la zona de libre comercio. El intercambio tecnológico y comercial se intensificó, se definieron las reglamentaciones de transporte y almacenaje; sin embargo, hubo una serie de situaciones políticas que retrasaron los acuerdos.

Argentina y Brasil han tenido una serie de problemas entre sí que han llevado a dificultar el proceso de integración en Sudamérica. Por ejemplo, en 1955 Joao Neves (ex ministro de Relaciones Exteriores de Getulio Vargas) denunció un proyecto argentino, inspirado por Perón, de liderazgo regional. Este fenómeno alcanzó su punto crítico cuando Brasil y Paraguay firmaron en 1973 un acuerdo para la construcción de la hidroeléctrica de Hitaipú, una de las cláusulas del acuerdo preveía la prohibición de venta por el Paraguay de la energía generada a terceros países sin previa autorización por parte de Brasil. Durante toda la década de los setenta esto causó controversias entre los dos países. Afortunadamente para la integración latinoamericana, este problema desapareció con la reunión de José Sarney y Raúl Alfonsín el 30 de noviembre de 1985. Al mismo tiempo, la tentativa de superación de las rivalidades históricas entre los dos países hizo que la iniciativa tuviera un significado especial, una vez que se trataba de poderes civiles y democráticos, contrariando la visión militarista que predominaba<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase Torres Edelberto, *Centroamérica: Política y Sociología, Brasil*, Universidad de Sao Paulo. 1991, pp 67-70

<sup>5</sup> Véase Daniel Chudnovsky, "Las posibilidades del Mercosur", *Nossa América* 1992, pp 78-84.

Con relación al Mercosur, la idea inicial fue crear un mercado común como se hizo en Europa. En aquel tiempo, el Paraguay no era una democracia y el principio del proyecto era que sólo los países democráticos podían formar parte de él. En marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, por el que se incorporaron Uruguay y Paraguay a los acuerdos firmados por los presidentes Collor de Mello y Menem en julio de 1990. De esa forma, se conformó finalmente el Mercosur. El desafío de este proyecto es igualmente el desafío de la democracia y del régimen civil de gobierno. Por ello, el mercosur objetiva no sólo la mejor utilización de recursos disponibles, sino también el fortalecimiento del régimen democrático.

Aún cuando se reconoce la heterogeneidad que caracteriza los compromisos integradores subregionales en la actualidad, no es utópico plantear la posibilidad de impulsar un proceso de integración que culmine en la constitución de una zona de libre comercio de alcance regional.

### México y el mercado latinoamericano

El mercado latinoamericano cuenta con un potencial de 490 millones de consumidores, realiza importaciones globales superiores a los 76 mil millones de dólares, de los cuales México solo exporta 3,600 millones de dólares.

Existe una opción real de mercado para empresas pequeñas y medianas, así como para productos y servicios mexicanos con alto valor agregado, las condiciones son ideales para vender proyectos que son generadores de divisas.

El nivel de desarrollo en la región latinoamericana permite el acceso a productos y servicios mexicanos y las ventajas que ofrece el mercado latinoamericano dan mayores posibilidades de

internacionalización a las empresas mexicanas mediante el establecimiento de alianzas empresariales y estratégicas, con vistas a fortalecer la capacidad comercial y financiera.

Surge una pregunta ¿Qué podemos exportar a este mercado? Los productos van desde el sector químico (ácido sulfúrico, ácido de titanio, penicilinas); sector energía (tubería de acero, válvulas, transformadores eléctricos etc.); sector automotriz (Automóviles, camiones, radiadores, carburadores); sector telecomunicaciones (cable de fibra óptica, transformadores , cable de cobre, equipos terminales)<sup>6</sup>.

De esta forma, México apoyado en los principios del Tratado de Montevideo, propuso una estrategia para consolidar la ampliación del mercado latinoamericano con base en los siguientes 10 puntos:

- 1.- La inclusión en los acuerdos de una cobertura amplia de productos. Así, se eliminaran distorsiones sectoriales que imposibilitan la asignación óptima de los recursos.
- 2.- La fijación de aranceles máximos, entre los países que negocian acuerdos bilaterales y la elaboración de un programa calendarizado de desgravación arancelaria, para que con gradualismo, se defina desde el inicio una clara tendencia a la apertura efectiva que estimule los flujos comerciales.
- 3.- La eliminación de las barreras no arancelarias para todos los productos, con excepción de algunos altamente sensibles. Con esto asegurar que la protección acordada y su desaparición gradual, tenga plena transparencia.
- 4.- El compromiso de un programa calendarizado para la eliminación de subsidios a la exportación y de cargas fiscales discriminatorias e inequitativas, para asegurar equidad en la estructura de costos y el cabal aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas.

---

<sup>6</sup> Véase Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, anexo estadístico.

- 5.- La remoción de obstáculos al comercio exterior en materia de transporte, que abatan costos y aseguren mayores flujos entre la región.
- 6.- La concertación de reglas de origen, claras y estrictas para evitar triangulaciones que desvirtúen los acuerdos.
- 7.- La creación de mecanismos transparentes de salvaguardias transitorias que respondan con agilidad a situaciones no previstas.
- 8.- La concertación de procedimientos ágiles e imparciales para la resolución de controversias comerciales.
- 9.- La creación de programas concretos y permanentes de promoción comercial y de inversiones que permitan que nuestras comunidades de negocios se acerquen efectivamente.
- 10.- La conformación natural de subregiones económicas del Cono Sur y del Pacto Andino.

### Los retos de la integración

El tema de la integración es complejo, de ahí que sea necesario para ello contestar la siguiente pregunta: ¿Pueden sobrevivir las democracias y consolidarse en un contexto de Economías pobres?.

Las grandes crisis económicas y sociales con inflaciones altas son cuestiones que hay que definir, esto significa que los nuevos gobiernos democráticos están obligados a tomar decisiones de corto plazo: cómo bajar la inflación y al mismo tiempo desarrollar la inversión social. Tal incompatibilidad no es una necesidad lógica, se necesita un estado eficiente y fuerte. Además, los programas de ajuste económico revelan que a corto plazo muchas soluciones sociales son difíciles de realizar, pero si se ignoran los problemas sociales

tendremos resultados catastróficos tanto en términos económicos como de bienestar social. Un ejemplo claro fue el caso de Alan García en el Perú. Muchos presidentes en América Latina durante sus campañas presidenciales prometen desarrollar políticas de corte neokeynesianas; sin embargo, cuando llegan sus mandatos, hacen todo lo contrario.

Un régimen democrático representativo y consolidado basa su funcionamiento en una serie de instituciones interrelacionadas y relativamente autónomas. Los choques entre Ejecutivo y Legislativo son enemigos de la consolidación democrática.

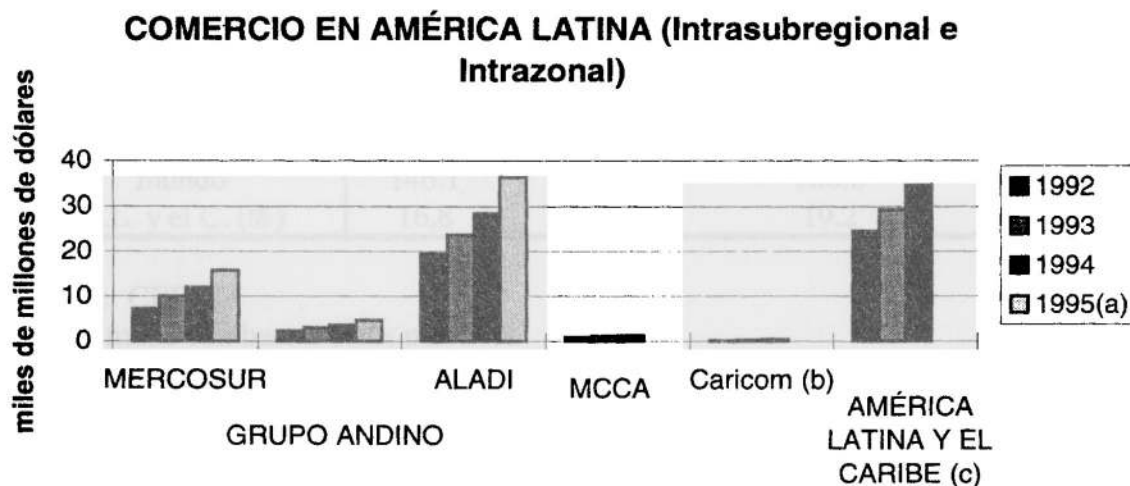
El drama de las democracias jóvenes es que tienen que superar los múltiples legados negativos de su pasado autoritario, además de enfrentar una crisis social y económica extraordinariamente profunda, algo que de alguna manera también pasó con las democracias más antiguas. En los casos brasileño o peruano, estas características llevaron a que las elecciones tuvieran fluctuaciones de una elección a otra, retardando aún más el surgimiento de un sistema de partidos.

Probablemente la fuerza mayor que sustente la sobrevivencia de las democracias es la memoria reciente de su pasado autoritario represivo y asfixiante, y en muchos casos económicamente destructivo.

## Conclusiones

Debemos reconocer que persisten obstáculos que dificultan y hacen poco atractivo el intercambio entre nuestros países. No obstante, hay signos alentadores; por una parte, disminuyen las reticencias para eliminar barreras al comercio; por otra, se fortalece la voluntad política para modernizar los países del área y enfrentar los retos de la competencia, aprovechando el comercio internacional.

Conviene tener presente las diversas razones que explican el limitado éxito alcanzado en esta materia. Entre ellas destaca que los acontecimientos del decenio pasado fueron poco propicios para los procesos de integración, pues los esfuerzos políticos diplomáticos se neutralizaron por el retraso generalizado de las economías latinoamericanas, así como las crisis políticas en las cuales estábamos inmersos.



**FUENTE:** Elaborado con base en datos de la CEPAL

Se puede decir en sentido estricto, que hasta ahora no ha existido integración en América Latina, sino varios intentos de conformar zonas de libre comercio o uniones

aduaneras, como la ALALC, ALADI, el MCCA y el grupo Andino. Dado que no se ha logrado eliminar los aranceles y las barreras no arancelarias entre los países miembros, ni aplicar un arancel externo común frente a terceros países, esos esfuerzos se han reducido al establecimiento de preferencia arancelarias, primer peldaño en un proceso de integración.

Creo que la genuina y real integración que proclamaron nuestros próceres latinoamericanos era un integración que no puede agotarse en simples pactos y acuerdos, porque eso es tan sólo integración de las democracias. Tampoco puede quedarse en la conformación de mercados comunes porque eso más que integración, son negocios.

La integración se dará cuando el hombre común y corriente sepa que detrás de un brasileño, un panameño o un peruano, más que un enemigo se encuentra un amigo. Los problemas armados surgidos por la lucha de territorios, como los vividos hace unos meses entre Ecuador y Perú, deben desaparecer si aspiramos a conformar una América unida.

Sé que nuestra generación es clave en la transición de los pueblos de América Latina y que, cuando llegue al poder, podrá seguir por el camino de la democracia.

COMERCIO EN AMÉRICA LATINA. EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y TOTALES				
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)				
	1992	1993	1994	1995(a)
<b>MERCOSUR</b>				
Intrasubregional	7.2	10	12	15.8
Mundo	50.5	54.2	62.1	71.8
Mercosur/mundo (en %)	14.3	18.5	19.3	22
<b>Grupo Andino</b>				
Intrasubregional	2.2	2.9	3.5	4.7
Mundo	28.3	29.8	34.8	40.2
G. Andino/mundo (en %)	7.8	9.7	10.1	11.7
<b>ALADI</b>				
Intrazonal	19.4	23.7	28.4	36.3
Mundo	134.9	142.5	170.3	207.4
ALADI/Mundo (en %)	14.4	16.3	16.7	17.5
<b>MCCA</b>				
Intrazonal	0.9	1.1	1.3	nd
Mundo	4.7	4.9	5.4	nd
MCCA/MUNDO (en%)	19.1	22.4	24.1	nd
<b>Caricom (b)</b>				
Intrazonal	0.2	0.3	0.4	nd
Mundo	3.7	3.7	3.8	nd
Caricom/Mundo (en %)	6.1	7.9	10.2	nd
<b>América Latina y el Caribe (c)</b>				
Intraregional	24.5	29.3	34.7	nd
mundo	146.1	156.4	180.6	nd
A.L. y el C. (%)	16.8	18.7	19.2	nd

Fuente: CEPAL

a.-Estimado con base a datos parciales

b.-Incluye saldo a Barbados, Guayana, Jamaica y Trinidad y Tobago

c.-Incluye ALADI, MCCA, Barbados, Givana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Bahamas, Belice, Haití, Panamá, República Dominicana y Suriname.



## BIBLIOGRAFÍA

Chudnovsky, Daniel, Las posibilidades del Mercosur, Nossa América 1992.

Parlamento Latinoamericano, Proyecto de Comunidad Económica Latinoamericana, primera edición, 1988.

Nohlen, Dieter, La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate, Centro Interamericano de Asesoría, Caracas, 1990.

Salinas, Carlos, Sexto Informe de Gobierno, anexo estadístico, 1994.

Sarney, José, Filosofía y Requisitos de la Gobernabilidad, en Seminario Internacional, Acuerdos Políticos para la Gobernabilidad en América Latina, Fundación Friedrich-Neumann-Stiftung, 1993.

Torres, Edelberto, Centroamérica: Política y Sociología, Brasil, Universidad de Sao Paulo, 1991.

## UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO DE LOS MERCADOS Y LAS RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Nury Galindo Marquina  
El Colegio de México

A lo largo de los últimos veinticinco años, México, en particular, y América Latina, en general, han experimentado una profunda evolución en sus estructuras económicas y financieras, ambas insertas en lo que ha sido denominado globalización, definido como “el fenómeno que comprende a los países, a nivel mundial y en el ámbito universal [...] Su principal característica es la de ser nacional e internacional, la de ser un producto de la interacción de estos planos y el resultado de etapas previas; desde ‘libertad del mercado’ para realizar las mercancías a nivel nacional o internacional hasta la integración de sectores productivos en un ‘sistema mundo’<sup>1</sup>”. Tales procesos han afectado las plantas productivas, la política interna y externa, y el carácter de las relaciones internacionales.

Dentro de la evidente complejidad de este proceso, existe una dimensión que exige del más atento análisis: la conversión de un mercado y una industria supeditados a las características de un capitalismo “anticuado”, en un sistema económico de alta flexibilidad y e oportunidades de desarrollo todavía impensables hace unos cuarenta años. Estos mercados —

---

<sup>1</sup> Martin Albrow y Elizabeth King, Globalization, knowledge and society, Londres, SAGE Publications, 1990, cit. por Alicia Girón, “La situación financiera latinoamericana: deuda externa y reestructuración internacional”, en Fernando Carmona (coord.), América Latina: obstáculos en la integración, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1994, (La reestructuración mundial y América Latina, tomo II), p. 55.

concretamente de “bienes de capital”, tal y como son definidos por la CEPAL<sup>2</sup>— han prosperado dentro de un insólito campo de contradicciones.

Estas transformaciones han suscitado la creencia de que el Estado debe intervenir lo menos posible en la economía, y permitir, por tanto, el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, de acuerdo a los planteamientos del neoliberalismo<sup>3</sup>, para poder activar las economías de los países latinoamericanos. Lo anterior repercute directamente en el proceso de democratización —que se puede calificar como “forzado e inevitable”— de los sistemas políticos, según la idea de que la democracia es “la mejor forma de organización de la economía<sup>4</sup>”. Todo ello corresponde a la necesidad de crear un ambiente en el cual sea posible un auténtico crecimiento de los mercados latinoamericanos.

Un acercamiento a la evolución, tanto del comercio exterior de bienes de capital en México y otros países de Latinoamérica, parece indicar un importante avance en sus estructuras económicas y contribuye a corregir algunos errores de óptica sobre las economías en cuestión. En general, las plantas productivas latinoamericanas han crecido notablemente: están, de hecho, en una etapa que realmente podría considerarse intermedia entre la dependencia tecnológica y la autosuficiencia.

---

<sup>2</sup> Los bienes de capital son aquellas “instalaciones, máquinas y herramientas que se utilizan repetidamente en el proceso de producción. Los rubros correspondientes deberían durar por lo menos un año y deberían ser para uso comercial o de las empresas públicas y no para uso de particulares” (CEPAL, Comercio exterior de bienes de capital en América Latina 1985-1993, s. l., 15 de junio de 1995, LC/R.1538).

<sup>3</sup> Según la definición de Maza Zavala, el neoliberalismo no sólo se distingue por “la prevaencia del capitalismo como ejercicio de la libertad económica mediante el funcionamiento del mercado como regulador eficiente del proceso económico”, en donde el Estado adopta únicamente el rol de “garante del juego y árbitro de controversias”, sino por ser también un “patrón sociopolítico, cultural [y] ético” (“Las políticas neoliberales y los procesos de desintegración social”, en Fernando Carmona (coord.), op. cit., pp. 108 y 109).

<sup>4</sup> Douglas Chalmers, “La cooperación entre socios desiguales”, en Soledad Loaeza (coord.), La cooperación internacional en un mundo desigual, México, El Colegio de México, 1994, p. 49.

Todo ello ha conducido a la proliferación de tratados comerciales en la región. De especial importancia para México es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que pretende convertirse en un poderoso bloque comercial capaz de hacer frente a otros ya existentes, como la Comunidad Económica Europea y el bloque asiático. Comienzan a mostrar una significativa vitalidad el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), entre otros<sup>5</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo se han producido serios problemas en la readaptación de los mercados internos, con las consiguientes dificultades políticas que supone la demanda regional a la protección de sus productos y sus fuentes de trabajo.

Este nuevo tipo de interdependencia económica, que inició desde la década anterior, y cuya base de desarrollo han sido las empresas transnacionales y la globalización de los mercados financieros, ha sido posible, en gran parte, merced a la “revolución informática”<sup>6</sup>.

Si bien el nuevo sistema financiero internacional refuerza las relaciones productivas mundiales, también trae consigo nuevos factores de inestabilidad y crisis. Esta última se caracteriza —según Alejandro Dabat— por “la especulación cambiaria y financiera, el ataque masivo a las monedas y economías vulnerables, y la velocidad de los efectos internacionales de contagio”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Una “zona de libre comercio” es un “área dentro de un país a la cual se pueden traer bienes del extranjero libres de aranceles, comúnmente para fines de manufactura adicional, almacenamiento o empaque. Tales bienes están sujetos a aranceles solamente cuando salen de la zona de aranceles para entrar a otras partes del país.” (p. 707). Un mercado común es un “convenio de asociación entre dos o más países que acuerdan eliminar todas las barreras comerciales entre sí” (p. 702) (David Eiteman y Arthur Stonehill, Las finanzas de las empresas multinacionales, trad. de Orion Traducciones, Wilmington, Delaware, Addison-Wesley Iberoamericana, 5a. ed., 1992).

<sup>6</sup> Alejandro Dabat, “La crisis mexicana y el nuevo entorno internacional”, Comercio exterior, 45 (1995), p. 866.

<sup>7</sup> Ibid., p. 868.

En el caso de América Latina, las políticas monetarias —en los últimos cuarenta años en Argentina y Brasil, y en los últimos treinta años en México— han mostrado ser nocivamente erráticas, lo que ha devenido en serios problemas de liquidez y en un pernicioso impacto en sus economías. La reinsertión en el sistema financiero internacional no elimina tales problemas, sino que implica dificultades aún mayores por las causas anteriormente descritas.

Infortunadamente, el sistema monetario internacional sigue anclado a los tratados de Bretton Woods, y monedas frágiles, como es el caso de casi todas en América Latina, se ven imposibilitadas a ubicarse dentro de una sana política cambiaria. Ya que es imposible abstraerse de los mercados internacionales, cuyo medio de transacción está sostenido en el dólar, no parece haber opciones para encontrar un equilibrio efectivo dentro del mercado de divisas, lo que promueve niveles extremadamente dañinos de especulación bursátil.

La correcta justipreciación de los mecanismos de capitalización de los países latinoamericanos, revela un error reiterativo: la atracción eventual de capitales “vagabundos”, y, desde años recientes, la orientación del ahorro “más a títulos emitidos por el Estado para financiar su déficit presupuestario que hacia inversión productiva”<sup>8</sup>. Lo expuesto sugiere un desfase entre la capacidad productiva real, los recursos y la liquidez. Debe atenderse a la evidencia incontestable de que parte del comportamiento del dinero no responde a la productividad sino a la especulación, y esta peculiaridad exhibe una incidencia ambigua en el aspecto general de las economías.

---

<sup>8</sup> Pierre Salama, “Algunas lecciones de la historia reciente de América Latina”, trad. de Elena Cabello, *Comercio Exterior*, 45 (1995), p.438.

## Sustitución de importaciones y mercados emergentes

La política de sustitución de importaciones, que surgió como respuesta frente a la escasez de divisas<sup>9</sup>, sentó las bases del desarrollo industrial para los mercados nacionales en Latinoamérica. Esta política se caracterizó por “reemplazar algunos bienes, postergando la sustitución de los que se requerían para fabricar los primeros”<sup>10</sup>. Tanto ésta, como el desarrollo estabilizador, se caracterizaron por el papel interventor del estado.

Para el decenio de los cincuenta, ya se habían sustituido los bienes de consumo básico; pero, por otra parte, el aumento de los ingresos propició un cambio en la demanda de bienes importados. Así, a partir de 1965, las importaciones aumentaron desmesuradamente, y se basaron en el endeudamiento externo<sup>11</sup>; éstas reflejaron la asimetría de las estructuras del comercio exterior latinoamericano con el resto del mundo —no tanto en el intrarregional<sup>12</sup>—, pues se concentraron en bienes de capital con mayor grado de especialización<sup>13</sup>. Dicho fenómeno se conoce como especialización horizontal<sup>14</sup>, que sitúa a un país en desventaja al no desarrollar aquellos sectores en los que se llevan a cabo las innovaciones tecnológicas y científicas.

Ya desde entonces se podían observar algunas características relevantes de los mercados latinoamericanos: el reducido tamaño del mercado efectivo en comparación con el potencial y los altos costos de las inversiones en comparación con el resto del mundo<sup>15</sup>. Lo anterior —

---

<sup>9</sup> Ayza, Fichet y González, América Latina: integración económica y sustitución de importaciones, México, CEPAL-FCE, 1975, p. 28.

<sup>10</sup> Ibid., p. 57.

<sup>11</sup> Ibid., p. 13.

<sup>12</sup> Ibid., p. 15. Las exportaciones de productos mecánicos y químicos de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a la zona manifestaron altos porcentajes del total de sus exportaciones en esos rubros (ibid., p. 26).

<sup>13</sup> Ibid., p. 10.

<sup>14</sup> Ibid., p. 12.

<sup>15</sup> Ibid., p. 20.

vale la pena señalarlo— no significa que mercados como el mexicano, el argentino y el brasileño no sean importantes, ni mucho menos Latinoamérica en su conjunto. La primera de tales características está estrechamente relacionada con la distribución desigual del ingreso, que se ha pronunciado recientemente y, además, dificulta la mejora de los niveles de educación, y en consecuencia, el desarrollo científico y tecnológico, por un lado, y la demanda de bienes creados a partir del avance de la técnica, por otro.

Particularmente en el caso de México, hacia el decenio de los setenta, el crecimiento económico comenzó a disminuir; pero varios cambios de importancia capital desviaron el curso de los sistemas financiero y monetario mundiales y, por lo tanto, del estado de las economías mexicana y latinoamericana en general. En primer lugar, en 1971 Estados Unidos decidió abandonar el “patrón oro”, dando fin al sistema de paridades cambiarias fijas, para dar lugar al de paridades flotantes en 1973<sup>16</sup>.

Ese mismo año, el precio internacional del petróleo se triplicó —hubo, a la sazón, otro aumento importante en 1979—. A partir de ahí comenzó el reciclaje de los llamados “petrodólares”, lo cual ejerció un impacto de endeudamiento sobre Latinoamérica a través de los bancos comerciales de los Estados Unidos, principalmente, Inglaterra, Alemania, etc.<sup>17</sup> Entonces, algunos países latinoamericanos, como Brasil, Chile y Argentina, diversificaron sus fuentes de financiamiento por medio del mercado de los llamados “eurodólares”<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Alicia Vázquez Seijas, Mercados internacionales de capital, México, UAM, 1989, p. 40. Véase también Víctor L. Urquidi, “Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario”, Comercio exterior, 44 (1994), p. 846.

<sup>17</sup> Alicia Vázquez, op. cit., p. 49 y ss.

<sup>18</sup> “El mercado de euromonedas es un sistema financiero integrado con una cobertura geográfica de índole planetaria, constituido por una red internacional de bancos, sucursales, subsidiarias y afiliadas, que aceptan depósitos y otorgan préstamos en monedas diferentes a la del país donde se registra la transacción. Las monedas que forman parte de este sistema [se llaman] euromonedas, [pues] están negociadas en bancos fuera de su país de origen [...] Como el dólar estadounidense representa más del setenta por ciento del total de las

La carga del endeudamiento fue tal, que en 1982 el gobierno de Miguel de la Madrid se vio obligado a anunciar la moratoria del servicio de la deuda mexicana, lo que marcó el inicio de la crisis de la deuda de los países en desarrollo<sup>19</sup>. Sobre este particular, algunos autores señalan que la verdadera causa de la crisis de la deuda se originó en los países industrializados y no en los países en vías de desarrollo. Humberto Garza explica las relaciones entre el Fondo Monetario Internacional —uno de los principales acreedores de América Latina— y los bancos transnacionales, y afirma que

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<sup>20</sup>.

Por su parte, Arturo O'Connell examina las relaciones entre la deuda externa y la evolución de la economía y la política económica en los países industrializados, y señala:

[...] 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 altas tasas reales de interés [...] son los desajustes de las economías de los países industrializados y su particular manera de enfrentarlos — sin éxito, hasta

---

transacciones” del euromercado, este término y mercado de eurodólares se intercambian indistintamente (*ibid.*, p. 22).

<sup>19</sup> Francisco Suárez Dávila, “La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, *Comercio exterior*, 44 (1994), p. 859.

<sup>20</sup> “El Fondo Monetario Internacional en América Latina”, en Soledad Loaeza (coord.), *op. cit.*, México, El Colegio de México, 1994, p. 140.



el presente— los que han determinado la crisis de la deuda externa de América Latina y no el desajuste propio<sup>21</sup>.

Otros autores señalan que la causa “fue el resultado de un desempeño económico mediocre a largo plazo y de condiciones de solvencia precarias”<sup>22</sup>. Como puede apreciarse, en primera instancia, las causas, en general, parecen apuntar recurrentemente al problema del endeudamiento a partir de la falta de liquidez. Durante ese decenio, los países latinoamericanos, en su mayoría, continuaron pagando sus deudas; “su “salida” del mercado lo fue sólo en el sentido de no obtener nuevos recursos<sup>23</sup>”.

Las transformaciones del sistema financiero mundial<sup>24</sup> provocaron, a partir de 1990, la apertura comercial y financiera de las economías latinoamericanas, de manera que pudo reiniciarse la entrada, en enormes cantidades, de capitales a la región<sup>25</sup>. “La necesidad de basarse en mayor medida en fuentes propias para financiar el desarrollo económico, en particular con flujos financieros que no generan deuda, continuó siendo prioritaria aun después de que se logró aliviar la crisis de la deuda con medidas orientadas al mercado”,

---

<sup>21</sup> “La deuda externa de América Latina y la cooperación internacional”, en Soledad Loaeza (coord.), *op. cit.*, p. 355 s.

<sup>22</sup> Francisco Carrada-Bravo, “Análisis comparativo de los mercados emergentes de Asia y América Latina”, *Comercio exterior*, 46 (1996), p. 44.

<sup>23</sup> Eugenia Correa, “La política monetaria estadounidense y los mercados emergentes de América Latina”, *Comercio exterior*, 45 (1995), p. 919.

<sup>24</sup> “La reforma neoliberal del capitalismo internacional entrañó la restructuración financiera que Estados Unidos inició a principios de los ochenta con base en la titularización y bursatilización del crédito (tendencia a sustituir el depósito-préstamo bancario por la emisión y compraventa de títulos negociables) y la preeminencia de nuevos intermediarios financieros [...] Los cambios obedecieron a factores que dotaron de mayor rentabilidad a la emisión, colocación y compra de valores que a las operaciones bancarias, tales como los quebrantos bancarios de principios de los ochenta (en gran parte asociados a la crisis de la deuda [...]), el drástico descenso de los costos de emisión y comercialización de valores provocado por la desregulación y los métodos informáticos, [etc.]” (*The Economist*, 19 de septiembre de 1992, cit. por Alejandro Dabat, art. cit., p. 867).

<sup>25</sup> Según Eugenia Correa, los mercados emergentes pasaron “de una situación de transferencias netas negativas por 221 000 millones de dólares acumulados en el lapso 1982-1990 a otra de transferencias netas favorables” (art. cit., p. 919).

como la reducción de la deuda y de su pago, el intercambio de deuda por capital, etc. Así fue como surgieron los mercados emergentes<sup>26</sup>.

Los flujos netos de inversión directa a los países en desarrollo ascendieron de 14% del total mundial en 1989, al 36% en 1991, y México fue el país que recibió la mayor inversión de cartera (76 700 millones de dólares de 1989 a 1993), y el segundo de inversión directa (31 000 millones)<sup>27</sup>. Se observa que todos esos flujos de capital se dedicaron en pequeña proporción a las actividades productivas, y en mucho mayor proporción a otras actividades, llámense financiamiento de los déficit presupuestarios de los Estados, especulación, etc.

Estos flujos de dinero influyen en las relaciones entre el sector productivo y el financiero; por una parte, son provechosas, pues se necesita del segundo cuando el primero aumenta en complejidad, además de que protege de los riesgos de las evoluciones del tipo de cambio y de las tasas de interés; pero, por otra, los riesgos de emplear los nuevos instrumentos financieros pueden incurrir en graves pérdidas de dinero<sup>28</sup>. La demostración de este aspecto de tales relaciones fue contundente durante la crisis mexicana de 1994, cuyos efectos se propagaron a Brasil y Argentina.

---

<sup>26</sup> “Los mercados de capitales emergentes son un elemento fundamental en la movilización nacional y regional de los recursos de los países en desarrollo. La escasez de recursos externos a que se enfrentaron en el decenio de los ochenta despertó en ellos el deseo de contar con mercados de capitales bien desarrollados” (p. 254). Los mercados emergentes se caracterizan, a pesar de sus diferencias, por su volatilidad, que es menor en los mercados desarrollados, y por estar menos avanzados que éstos (p. 257) (Ana María Álvarez y Kálmán Kalota, “Los mercados de valores emergentes y la cooperación regional”, *Comercio exterior*, 45 (1995), p. 254).

<sup>27</sup> Alejandro Dabat, art. cit., p. 869.

<sup>28</sup> Pierre Salama, art. cit., p. 445 s.

## El mercado latinoamericano de bienes de capital: su situación, sus tendencias

Paralelamente a todo ello, como se señaló al principio, pese a todas estas distorsiones y a la innegable depresión del mercado interno, ciertos sectores productivos no sólo resisten bastante bien las mencionadas turbulencias financieras, sino que participan, de una manera cada vez más activa, dentro de una superestructura mercadológica que involucra a toda América Latina. Desde luego que no puede hablarse de un bloque comercial en forma; se trata, más bien, de un área gigantesca que comienza a cobrar importancia mercantil para sus integrantes y para el mundo entero. Lo que resulta especialmente significativo de ello es, precisamente, el discreto pero palpable aumento de estas interacciones comerciales intrarregionales en las que se intercambian bienes de capital que antes eran importados de los países industrializados. Obviamente no es lo que puede entenderse como un mercado “configurado”, tanto en el sentido político como en el jurídico; no obstante ello, el volumen de sus transacciones y el tipo de tecnología que sustentan sus productos ya puede dar lugar a algunas inferencias probabilísticas.

Es significativo comprobar que Brasil, Argentina y México producen e intercambian tecnología aplicable a diversos requerimientos regionales. Se observa también que en tanto México sigue importando mayoritariamente sus bienes de capital de los Estados Unidos, países como Argentina y Brasil, han diferido estas importaciones a un punto tal que la participación norteamericana, aunque importante, ha dejado de ocupar la mayor parte de sus mercados. Ésta es la consecuencia más profunda de la vecindad entre México y Estados Unidos.

Por otra parte, se observa también que en el bienio 1991-1993 las exportaciones globales de bienes de capital de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ascienden a 12.3% del total de sus exportaciones. Ciertamente esta cifra es modesta, pero tiende a ser creciente. Sobre esto, debe hacerse notar que el comercio intarregional de bienes de capital en América Latina comienza a arrojar cifras importantes. De 1991 a 1993 el monto de las exportaciones de los países miembros de la ALADI llegó al 19.7% en bienes de capital destinados a América Latina, respecto al total de sus exportaciones a la región. Sin embargo, México sólo exportaba a Latinoamérica, en este mismo lapso, el 3.9% en bienes de capital del total de sus exportaciones, lo que, en comparación con países como Argentina y Brasil, revela una participación muy pobre en el mercado intrarregional.

A este respecto, un factor clave en el intercambio comercial ha sido la vecindad, como el caso de Argentina y Chile, que pasaron de menos de 400 millones de dólares en 1987 de intercambios comerciales a más de mil millones de dólares en 1992. Tendencias similares se observan en el caso de Venezuela y Colombia<sup>29</sup>.

Varios intentos se están llevando a cabo para diversificar los intercambios comerciales de América Latina. En abril de 1991 se suscribió el Acuerdo Marco entre México y la Unión Europea, que se orienta a incrementar la eficiencia de la cooperación entre ambas regiones. La reestructuración macroeconómica de México resultó en el nuevo Acuerdo Marco, el que ha permitido mayores oportunidades de crecimiento para nuestro país<sup>30</sup>. Por otra parte, la

---

<sup>29</sup> Moises Naim, "Latin America post-adjustment blues", *Foreign Policy*, 1993, núm. 92, p. 144.

<sup>30</sup> Este mercado incluye 345 millones de habitantes, que participan en 20% del mercado mundial. Incluye aspectos comerciales de cooperación en transferencia de tecnología, el desarrollo de la agroindustria, las telecomunicaciones y la protección del medio ambiente, entre otros. La cooperación industrial dentro de este acuerdo, hace especial hincapié en las pequeñas y medianas empresas ya que las considera el núcleo

Comunidad Económica de la Cuenca del Pacífico (CECP), entidad económica regional en formación a la que pertenecen varias naciones latinoamericanas, incluye importantes corrientes comerciales, que fluyen fundamentalmente entre los Estados Unidos y Japón<sup>31</sup>.

En cuanto a la producción de ciencia y tecnología, Brasil, Argentina y México destacan por los programas que emprendieron sobre la industria de microcomputadoras domésticas, la industria atómica y el Sistema Nacional de Investigadores, respectivamente<sup>32</sup>. Hay gran debate sobre el éxito real de tales programas, pero de acuerdo con Jorge Katz, según varios estudios hechos sobre el tema, algunos sectores industriales específicos ya dan señales de madurez económica y tecnológica<sup>33</sup>.

Los sectores que en el pasado contaron, por lo general, sea con privilegios en lo que se refiere a protección de los vaivenes económicos y sociales de cada país, sea con amortiguadores arancelarios contra la competencia internacional —adscrita a las normas y estándares de calidad establecidos y reconocidos por el mercado— se enfrentan ahora a lo que verdaderamente implica la liberalización comercial y la privatización de las antiguas empresas públicas.

Actualmente, la competencia internacional se está enfocando a los bienes y servicios y emplea los poderosos recursos de la informática, servicios financieros y de comercialización.

---

fundamental de esta cooperación (información obtenida de Adrián Roque Pavón, asistente de gerencia de seguimientos de proyectos de comercio exterior en Bancomext, y Pedro Pierdant, Presidente de la Asociación Mexicana de Estudiantes y Egresados de Comercio Internacional, A.C.).

<sup>31</sup> La zona comprende 47 países de Asia, América y Oceanía, representa el 45% de la producción mundial y 50% del comercio internacional. En ella se concentran 21% de las reservas mundiales de petróleo y las mayores reservas financieras del mundo, y se realiza 25% del tráfico aéreo. También se considera como la productora más dinámica de tecnología de punta (información obtenida de Adrián Roque Pavón y Pedro Pierdant).

<sup>32</sup> Véase Hebe Vessuri, "O inventamos o erramos: the power of science in Latin America", *World Development*, 18 (1990), pp.1544-1547.

<sup>33</sup> *Technology generation in Latin American manufacturing industries*, Nueva York, St. Martin's Press, 1987, p. 47, cit. por Simon Schwartzman, "The power of technology", *Latin American Research Review*, 24 (1989), num. 1, p. 213.

En cuanto a los avances en la ciencia y la tecnología, las tecnologías de punta corresponden a los sectores de la informática, la biotecnología y los nuevos materiales. De nuevo, tales avances suponen perspectivas de enorme interés para países como México, Argentina y Brasil, pues si bien no se han cerrado a esas nuevas áreas de investigación<sup>34</sup>, un atraso importante puede significar el deterioro de sus relaciones comerciales. En el área de biotecnología, se corre el peligro de mayor dependencia de los sectores de agricultura y la industria alimenticia, mientras los nuevos materiales —aunque su mercado es aún pequeño en América Latina y el mundo— tienden a devaluar doblemente las materias primas, en vista de que reducen parte del costo que les corresponde en el producto final y eliminan de las materias primas su eventual carácter estratégico. Algo similar ocurre con la mano de obra barata, abundante en Latinoamérica, pero sin importancia al tratarse de actividades que requieren alto grado de capacitación, o que, incluso, tienden a desplazarla. Por tanto, las actividades científicas y tecnológicas deben ser prioritarias; en ellas reside la capacidad para innovar, lo cual, a su vez, determina la obsolescencia de la tecnología.

El nuevo tipo de competencia mundial se sitúa dentro del marco de nuevas relaciones entre el capital y el trabajo y relaciones de producción. Las primeras tienen que ver con las privatizaciones, la globalización de los mercados financieros, de dinero y de capital, los cambios en las plantas productivas, etc. Las segundas tienen que ver con la exigencia de

---

<sup>34</sup> Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo demuestra que se han emprendido algunos programas realmente exitosos sobre biotecnología: "In 1980 Argentina imported forty million dollars worth of potato seed. But by 1985, the success of five Argentine firms in micropropagating potato microstakes had shrunk import costs to less than one thousand dollars... . Brazil has developed viral insecticides ... [that] are cheaper than traditional pest controls that rely on chemical products. Mexico has become a large producer of amino acids ... which is being exported on a competitive basis", Economic and social progress in Latin America, 1988 Report; Special section: science and technology, BID, Washington, D.C., 1988, cit. por James Dilmus, "Technology policy and technological change: a Latin American emphasis", Latin American Research Review, 28 (1993), núm. 1, p. 92.

nuevas actitudes hacia el trabajo, donde los sindicatos, las huelgas, etc., van perdiendo terreno.

Tanto los sectores privados como los públicos en América Latina, enfrentan esos cambios con mayor o menor éxito. El sector privado —en particular, los empresarios—, “valora de manera muy positiva la estabilidad macroeconómica y la certidumbre en cuanto a las reglas del funcionamiento de la economía”, y algunos de los mayores problemas que enfrenta son la falta de credibilidad en las políticas económicas, las altas tasas de interés, la escasez de apoyo institucional a las actividades productivas y exportadoras que incluyen información sobre aranceles y mercados, financiamiento y seguros para la exportación, promoción en el extranjero, etc.<sup>35</sup> Empero el mayor obstáculo ha sido la desproporcionada inestabilidad de las paridades cambiarias, ya que un tipo de cambio sin fluctuaciones bruscas constituye uno de los pilares de una economía saludable. Ya desde 1967, Don Rodrigo Gómez había afirmado

Es claro que la estabilidad cambiaria no basta por sí misma para alentar el progreso económico; pero no es menos claro que sin ella es tan difícil alcanzarla, que resulta válido considerarla como un elemento indispensable.<sup>36</sup>

### Realidad de mercado y opinión pública: una conclusión

---

<sup>35</sup> Carla Macario, art. cit., p. 210. De acuerdo a la encuesta realizada por la autora, las relaciones y el apoyo por parte del gobierno de Venezuela hacia los empresarios de ese país es muy deficiente. Por el contrario, en México, la iniciativa privada tiene en un elevado concepto el servicio que proporciona el Banco de Comercio Exterior en todo lo relativo a importaciones y exportaciones.

<sup>36</sup> Conclusión de la Cátedra Per Jacobson del FMI que impartió en 1967. Para entonces ya llevaba quince años al frente del Banco de México (Francisco Suárez, art. cit., p. 857).

Al margen de lo que se ha señalado, los nuevos mecanismos de reproducción de capital han afectado ostensiblemente las nociones de estado y soberanía, así como las relaciones de los gobiernos con otros agentes en los ámbitos interno y externo. El impacto de estos acontecimientos sobre el tono de las relaciones internacionales no puede ser inferido dentro de un marco teórico aferrado a un dogma sin correr riesgos de amplitud histórica, según quedó cabalmente demostrado en el caso del desmantelamiento de la antigua Unión Soviética. En última instancia, las interacciones entre las soberanías tienden a complicarse cada vez más, y, pese a que la diplomacia dista mucho de ser la única opción para las transacciones internacionales, los gobiernos siguen desempeñando un papel estratégico en su conducción.

El análisis estadístico y probabilístico de la evolución de las transacciones en bienes de capital del mercado intrarregional latinoamericano induce a algunas inferencias sorprendentes, no tanto en relación al futuro de dicho mercado, sino en cuanto a su estado presente como tal. Ya no debe pensarse en éste como algo embrionario, incipiente y en una situación carencial que lo mantiene a ultranza en una posición de simple amortiguador de las economías desarrolladas. Es evidente que esto ha sido comprendido, sea empírica o metodológicamente, por aquellos dedicados al estudio de estas cuestiones. Sin embargo, parece perpetuarse un elemento ideológico a gran escala, cuyas insidiosas consecuencias continúan manifestándose desde los lemas cotidianos hasta los discursos partidarios. Incluso, dentro de niveles académicos relevantes, persiste una suerte de desencanto indiferenciado respecto a lo que parece ser el “destino” de estas naciones. No puede desconocerse que bajo esta actitud subyace una muy densa carga histórica, política y social. Podría decirse que es “desprecio”, en el sentido de la insidia de este desencanto; un desprecio abierto a veces, solapado en



ocasiones, pero que se ha difundido y difunde hasta el momento en lo más hondo del criterio personal. Sale de las expectativas de esta exposición el discutir detalladamente este problema, el cual es eminentemente filosófico. Lo que es posible probar sin margen de duda, es lo que pondría de manifiesto una sencilla encuesta de una o dos preguntas: lo que se piensa acerca de los trabajadores mexicanos y del probable futuro económico de esta nación.

Aunque las inferencias probabilísticas pueden ser altamente cuestionables en muchos casos, la población de datos registrados indica la existencia de un mercado mexicano más bien fuerte, el que desde hace algunos años muestra una participación cada vez más agresiva de sus productos de bienes de capital en el escenario latinoamericano y el mundial en términos generales. Esta población de datos es global y abarca una considerable cantidad de empresas e industrias. Infortunadamente, ello coincide con una desastrosa crisis financiera, y su repercusión en la opinión pública ratifica esta posición consuetudinaria de desaliento.

Al mismo tiempo, el conjunto de los mercados latinoamericanos exhibe, asimismo, una fortaleza y una vitalidad que pueden ser calificadas, sin exageración, de esperanzadoras.

A largo plazo es probable que se den procesos democráticos. Más que como mero ajuste político será el resultado de un reparto más coherente de las riquezas generadas en estas naciones. Es probable, no como un anhelo, sino como algo que ya, aquí y ahora, trata de encontrar las vías apropiadas para materializarse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, Ana María y Kálmán Kalota, “Los mercados de valores emergentes y la cooperación regional”, trad. de Adriana Hierro, Comercio exterior, 45 (1995), pp. 254-269.
- Ayza, Juan, Gerard Fichet y Norberto González, América Latina: integración económica y sustitución de importaciones, México, CEPAL-FCE, 1975.
- Carmona, Fernando (coord.), América Latina: obstáculos en la integración, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1994, (La reestructuración mundial y América Latina, tomo II).
- Carrada-Bravo, Francisco, “Análisis comparativo de los mercados emergentes de Asia y América Latina”, Comercio exterior, 46 (1996), pp. 39-44.
- CEPAL, Comercio exterior de bienes de capital en América Latina 1985-1993, s. l., 15 de junio de 1995, LC/R.1538.
- Correa, Carlos María, “Software industry: an opportunity for Latin America?”, World Development, 18 (1990), pp. 1587-1598.
- Correa, Eugenia, “La política monetaria estadounidense y los mercados emergentes de América Latina”, Comercio exterior, 45 (1995), pp. 919-925.
- Dabat, Alejandro, “La crisis mexicana y el nuevo entorno internacional”, Comercio exterior, 45 (1995), pp. 866-874.
- Dilmus, James, “Technology policy and technological change: a Latin American emphasis”, Latin America Research Review, 28 (1993), núm. 1, pp. 89-101.

- Eiteman, David y Arthur Stonehill, Las finanzas de las empresas multinacionales, trad. de Orion Traducciones, Wilmington, Delaware, Addison-Wesley Iberoamericana, 5a. ed., 1992.
- Estadística del comercio exterior de México. Información preliminar. Enero-noviembre de 1994, Aguascalientes, INEGI, 1995, vol. 17, núm. 11.
- Herrera, Amílcar, et al., Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina. Riesgo y oportunidad, México, Siglo Veintiuno-Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1994.
- Loeza, Soledad (coord.), La cooperación internacional en un mundo desigual, México, El Colegio de México, 1994.
- Macario, Carla, "América Latina: competitividad y políticas de promoción de exportaciones", Comercio exterior, 45 (1995), pp. 205-216.
- Meyer, Jean, La Revolución Mexicana, trad. de Héctor Pérez-Rincón G., México, Jus, 1991.
- Morales, Josefina (coord.), Perspectivas de la integración, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1994, (La reestructuración mundial y América Latina, tomo III).
- Naim, Moises, "Latin America: post-adjustment blues", Foreign Policy, 1993, núm. 92, pp. 133-150.
- Progreso económico y social en América Latina. Informe 1989, BID, Nueva York, 1989.
- Ramírez López, Berenice, Las relaciones económicas de México con América Latina 1970-1990, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1991.

- Sagasti R., Francisco, "Knowledge and development in Latin America: science, technology and production five centuries after the encounter with Europe", International Social Science Journal, 44 (1992), núm. 134, pp. 579-591.
- Salama, Pierre, "Algunas lecciones de la historia reciente de América Latina", trad. de Elena Cabello Naranjo, Comercio exterior, 45 (1995), pp. 431-442.
- Schwartzman, Simon, "The power of technology", Latin American Research Review, 24 (1989), núm. 1, pp. 209-221.
- Suárez Dávila, Francisco, "La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional", Comercio exterior, 44 (1994), pp. 853-864.
- Urquidi, Víctor L., "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", Comercio exterior, 44 (1994), pp. 838-847.
- Vázquez Seijas, Alicia, Mercados internacionales de capital, México, UAM, 1989.
- Vessuri, Hebe M.C., "O inventamos o erramos: the power of science in Latin America", World Development, 18 (1990), pp. 1543-1553.



## **CAPÍTULO III**

### **MÉXICO: AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR HACIA EL SIGLO XXI**



LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERIOR: LA SOBERANÍA NACIONAL FRENTE A  
LAS TENDENCIAS ECONÓMICAS NEOLIBERALES

Verónica Muñoz  
Universidad de las Américas

Introducción

Nos encontramos ante cambios, redefiniciones y reformas del Estado mexicano en todos sus aspectos, en el político nacional e internacional, en el económico, en lo social e incluso ante lo cultural. La política exterior mexicana es el instrumento con el que contamos para defender nuestra soberanía como nación, nuestros intereses y llevar a cabo bajo términos pacíficos y convenientes nuestras relaciones con los demás países del mundo.

La dinámica económica del mundo contemporáneo ha tenido un sinnúmero de cambios, algunos graduales y otros de manera radical, éstos han venido ocurriendo desde hace poco más de diez años, me refiero a la adopción del modelo económico neoliberal que se ha convertido en el modelo de desarrollo y ajuste de la gran mayoría de los países latinoamericanos. México también ha adoptado en un alto grado varios de los rasgos de este modelo.

La adopción de estas medidas en términos radicales frente a la anterior política económica tradicional de un Estado protector y rector han provocado severos desequilibrios en la economía nacional y éstos han repercutido directamente en la población mexicana. No



debemos olvidar que en el mundo actual no es posible para ningún país estar totalmente desvinculado e independiente en sus decisiones; ni siquiera Estados Unidos es independiente en su totalidad cuando de toma de decisiones se trata (principalmente en lo económico).

Vincularemos pues, la adopción de éstas políticas neoliberales a la subordinación, principalmete hacia Estados Unidos, que ha tenido México en la preservación de su soberanía, en la formulación de la política económica nacional y en el rumbo muchas veces equívoco que ha tomado la economía mexicana obedeciendo a intereses de agentes extranjeros y nacionales que buscan solamente su beneficio.

#### Acerca de la soberanía

La política exterior es también el medio de protección y promoción de los intereses vitales del Estado mexicano frente a los demás Estados. Sus lineamientos fundamentales, al umbral del siglo XXI deberán derivarse de la lucha constante por consolidar un PROYECTO DE ESTADO en sus diversos aspectos político, económico y social, y no con base en proyectos que obedecen a decisiones coyunturales de cada gobierno y a intereses económicos principalmente, de agentes extranjeros y domésticos. No debemos menospreciar la experiencia adquirida a través de los años para lograr forjar una auténtica política exterior que sea eficiente en la defensa de nuestra soberanía y en la promoción de objetivos con auténtico carácter nacional.

Concretando, uno de los objetivos fundamentales de la política exterior de México ha sido la preservación de la soberanía nacional y fortalecer su ejercicio pleno “como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano”.<sup>1</sup>

En este sentido, nuestra soberanía consiste en “...asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior”.<sup>2</sup>

Tomando en cuenta el contexto que se vive tanto en asuntos nacionales como en la dinámica mundial, es necesaria la redefinición de la soberanía mexicana para así poder retomarla como el valor más importante de nuestra nacionalidad.<sup>3</sup>

Lorenzo Meyer considera indispensable la redefinición de la soberanía y para esto propone la apertura de un debate nacional en el cual se defina nuevamente en términos contemporáneos. El considera que en la posición mexicana “fallaron de una manera rotunda los liderazgos políticos; fue una política monetaria y económica, en general de gran irresponsabilidad”.<sup>4</sup> Citando al Dr. Emilio Zebadúa el menciona que “se requiere de una Política Exterior que reconozca tanto el dinamismo de las relaciones económicas internacionales de México como el sentido histórico que conservan la soberanía política y el nacionalismo cultural”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> México, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Talleres gráficos de México, 1995, p. 3.

<sup>2</sup> Loc. cit.

<sup>3</sup> Una vez redefinido el papel de la soberanía nacional se tendría una mayor conciencia de aquello que realmente queremos defender en todos los ámbitos, y así se instrumentarían políticas pensando en que éstas no subordinen la soberanía. Un debate en el que participaran personalidades académicas, funcionarios públicos, políticos, economistas, sociólogos, estudiantes, en fin toda la sociedad en conjunto, en fin un debate interdisciplinario para así obtener un definición de soberanía en la cual convergan realmente los INTERESES de todos los ciudadanos.

<sup>4</sup> Sonia Morales, “El Control de las variables económicas dejó de estar aquí”, Proceso, 953, 6 de febrero de 1995, p. 19.

<sup>5</sup> Emilio Zebadúa, “Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana. 1988-1994”, en Foro Internacional, vol. XXXIV, num.4, oct. - dic.1994, p. 650.

## La pérdida de soberanía y los desequilibrios económicos durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

Las tendencias neoliberales explícitamente observadas desde el gobierno de Miguel de la Madrid han dado por resultado grandes desequilibrios económicos que desembocaron en la crisis de la deuda de 1982, provocada por el mal financiamiento de los déficit fiscal y externo; productos de un gran aumento en el gasto público, una desaceleración económica de los países industriales y el incremento en las tasas de interés internacionales hacia 1981. Tales déficit “se financiaron fundamentalmente con una cantidad considerable de empréstitos externos concedidos por bancos comerciales y la deuda pública externa neta aumentó en US\$ veinte mil millones de dólares, es decir, un 60%, sólo en el transcurso de 1981.”<sup>6</sup>

Esta situación se deterioró aún más hacia 1982, el monto de la deuda trajo consigo una fuerte reducción de las reservas externas, a su vez acentuada por la gran fuga de capitales desincentivando la inversión por el alza en las tasas de interés, consecuencia del gran incremento en el gasto público. Ante tal situación el Banco de México se retiró del mercado de divisas en dos ocasiones durante el mismo año, lo cual se tradujo en una gran depreciación del peso. La situación económico-financiera del país provocó que México se atrasara en el pago al servicio de la deuda del sector privado. El gran déficit del sector público, la fuga de capitales, el mal financiamiento de la deuda y la constante depreciación de la moneda nacional produjeron una rápida aceleración de la inflación, que de tener un índice anual inferior a 30% en 1981, en 1982 llegó a 101.87%. En 1987 la tasa anual de inflación alcanzó hasta 152.2%.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ee Khor Hoe y Kalter Eliot, “La experiencia del ajuste en México” en Finanzas & Desarrollo, septiembre de 1990, p. 22.

<sup>7</sup> E. Zabadúa, art. cit. p. 629.

El gobierno que para entonces tomaba el poder (el de Miguel de la Madrid) recibió al país en estado de crisis y adoptó un programa de ajuste apoyado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que abarcó el periodo 1983-1985, además “México obtuvo otros recursos financieros y una reprogramación del servicio de la deuda externa por parte de los bancos oficiales y comerciales.”<sup>8</sup>

Ésta como todas las crisis que ha vivido y que vive México hoy en día repercuten directamente en toda la población mexicana pues por mencionar algunos desequilibrios:

- 1.- Existe un índice de desempleo muy alto (tomando en cuenta también el subempleo, el empleo informal, y el empleo eventual , no solamente la Tasa de Desempleo Abierta --TDA)
- 2.- Ha disminuido drásticamente el poder adquisitivo ante los crecientes índices de inflación, de aquí que empiezan a estrangularse los mercados por la gran caída de la demanda. Además las micro, paqueñas y medianas empresas recientes en mayor grado la disminución de la demanda.

### Los desequilibrios en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y la pérdida de soberanía financiera

A pesar de lo anterior las tendencias no han sido modificadas, por el contrario, han sido aplaudidas por un sinnúmero de personalidades que directamente se ven involucradas en la formulación de tales políticas. Sin embargo, las consecuencias negativas de estas políticas están haciéndose presentes hoy en día y casualmente han alcanzado a aquellos que lo apoyaban.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ee Khor Hoe y K. Eliot, art. cit. p. 22.

<sup>9</sup> “-El sexenio pasado, usted y la mayoría de los grandes empresarios regiomontanos elogiaron sin medida las políticas de Salinas...”

Para lograr la recuperación de la economía nacional --que durante el periodo 1982-1988 había permanecido estancada-- se requería atraer en los próximos años miles de millones de dólares en inversión extranjera para lograr que el país pudiera crecer a niveles superiores a 3%. Habiéndose alcanzado un acuerdo financiero bajo los principios del Plan Brady, la política exterior mexicana comenzó desde entonces a girar en torno al proyecto global de reestructuración económica que buscaba atraer nuevos flujos de capital.<sup>10</sup>

A partir del Invierno de 1988-1989 con el propósito de construir las bases para la recuperación y estabilidad de la economía mexicana se iniciaron las negociaciones entre el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, y la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos y su titular, Nicholas Brady acerca de la reestructuración de la deuda externa mexicana. La deuda externa al comienzo del gobierno del presidente Salinas rebasaba la cifra de 100,000 millones de dólares. En 1988 el monto total de de la deuda equivalía a 58.1% del PIB. Durante las negociaciones tanto Brady, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional estuvieron dispuestos a proporcionar “alivios financieros” para así facilitar la recuperación económica de México y los demás países deudores. Ésta debería ir acompañada de las reformas estructurales (políticas de ajuste) que los acreedores consideraran necesarias para que así se garantizara el cumplimiento del servicio de la deuda. Tales políticas implicaron la aplicación de medidas neoliberales como: apertura comercial intensiva, privatizaciones de empresas paraestatales, tasa de cambio fija (sobreevaluación), reducción del

---

-Creíamos que eran las políticas adecuadas. En ciertas ocasiones advertíamos que algo no andaba bien , y expresábamos nuestras dudas, pero la gente del gabinete económico de inmediato daba su versión...y bueno nosotros pensábamos que estábamos equivocados y que ellos estaban en lo correcto”. Entrevista realizada por el corresponsal Antonio Jáquez al empresario y senador Alberto Santos de Hoyos en Carlos Acosta Córdova, “En moratoria silenciosa, industriales, agricultores, comerciantes y consumidores dejan de pagar sus deudas”, *Proceso*, 960, 27 de marzo de 1995, p. 11.

<sup>10</sup> E. Zabadúa, art. cit. p. 628

gasto público para ajustes fiscales, contracción de la demanda interna, a la par de deterioros salariales, apertura financiera para atraer capitales extranjeros, entre otros. Algunos bancos aceptaron el intercambio de aproximadamente 22,000 millones de dólares por bonos de gobierno (tesobonos) pero con intereses más bajos. Otros veinte mil millones de dólares fueron intercambiados por bonos con tasas de interés flotantes. Finalmente, algunos bancos eligieron la tercera opción del Plan; prestar dinero por un periodo de tres años, así el gobierno obtuvo diversos préstamos por un total de 7,000 millones de dólares para iniciar el proceso de reestructuración.<sup>11</sup>

La política seguida por el presidente Salinas encaminada principalmente a atraer inversión extranjera logró que para 1991 entraran a México más de 24,000 millones de dólares en inversión extranjera, hacia 1993 sumaban ya una cifra mayor a 30,000 millones de dólares; sin embargo, tan sólo casi 5,000 millones (16 %) eran destinados a inversión extranjera directa, el restante era inversión indirecta, especulativa y volátil que tan sólo juega con bonos, papel comercial, certificados de depósito y otros títulos financieros que no dan seguridad ni proporcionan inversión que estimule directamente el sector productivo. Vemos entonces como el dinamismo del crecimiento y la reestructuración económica quedó subordinado a la capacidad de atracción de capitales extranjeros y fuentes externas. “Esto condicionaría el manejo de los instrumentos macroeconómicos dentro de los cuales se contaría implícitamente desde entonces la política exterior.”<sup>12</sup>

El proceso de liberalización económica que siguió el gobierno implicó varias medidas que como la disminución gradual de los aranceles de comercio exterior (en 1987 el arancel

---

<sup>11</sup> Loc. cit.

<sup>12</sup> Ee Khor Hoe y Kalter Eliot, art.cit. pp 633

promedio era de 27%, hacia 1988 llegó a ser tan sólo del 13%) y los permisos de importación (se redujeron de 100 a 21%) trajeron, entre otras medidas, como consecuencia el deterioro de la balanza en cuenta corriente, que para 1991 registró un déficit de 15,000 millones de dólares.<sup>13</sup>

Se entiende que “es difícil el equilibrio entre la nueva orientación de la política económica externa y la política exterior tradicional de México”,<sup>14</sup> pero los cambios son posibles con la participación de toda la sociedad y de las autoridades para reorientar ambas en el sentido de éstas defiendan los intereses de la sociedad mexicana. Es importante mencionar también la pérdida de la soberanía financiera y monetaria pues existe una clara una relación de subordinación a organismos internacionales de desarrollo y al gobierno de los Estados Unidos sobre las políticas financiera y monetarias de México.

El 21 de Febrero de 1995 se suscribió al Acuerdo Marco entre los gobiernos de México y Estados Unidos para la estabilización de la economía mexicana, mediante el cual Estados Unidos facilitó a México recursos por veinte mil millones de dólares para la estabilización de los mercados financieros y cambiarios en desequilibrio a raíz de la crisis por la devaluación del peso en diciembre de 1994. Fueron aprobados vía ejecutiva veinte mil millones de dólares, pero el paquete diseñado por el presidente Clinton era por la cantidad de cincuenta mil millones de dólares. Tal acuerdo "constituye además un riesgoso eslabón en la cadena de decisiones que se empeñan en sostener el modelo económico neoliberal. El paquete del acuerdo financiero quedó cubierto con los llamados Acuerdo Marco, Acuerdo de garantías, de Estabilización Cambiaria y sobre el esquema de ingresos petroleros. Estos

---

<sup>13</sup> Loc. cit.

<sup>14</sup> Ricardo Macouzet, “Política Económica Externa y Diplomacia Multilateral”, en Foro Internacional, vol. XXXIV, num. 4, oct. - dic. 1994, p. 702.

acuerdos expresan de manera dramática la vulnerabilidad económica y la cesión de soberanía..."<sup>15</sup>

Estos acuerdos permiten que un gobierno extranjero controle, defina y vigile la política económica que la propia Constitución Política y el marco jurídico vigente depositan en manos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ejemplo, en el punto IV relativo a las "fuentes de recursos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones, el Acuerdo establece que: "(1) los ingresos de México, incluyendo aquellos ingresos provenientes de las ventas de petróleo mexicano y productos derivados a clientes fuera de México, según se definen en el anexo A del presente acuerdo, representan una fuerza adecuada y segura de recursos para garantizar el pago de las obligaciones relacionadas con tales recursos primarios;" además, "México proporcionará o hará que se proporcione toda la información que requiera el Departamento del Tesoro a fin de poder constatar que se han dado las condiciones previstas en este artículo. A petición del Departamento del Tesoro, México a su costa, le proporcionará una confirmación de contadores públicos independientes en el sentido de que dicha información entregada al Departamento del Tesoro no es inconsistente con la contenida en los libros y registros de PEMEX y sus empresas subsidiarias".<sup>16</sup>

El artículo 73 constitucional, fracción VIII, establece que el Congreso tiene facultad "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional".<sup>17</sup> Citando al maestro José Luis Piñeyro en una opinión acerca de la soberanía financiera: "Hoy, en plena crisis económica, surgen preocupaciones

---

<sup>15</sup> Rosa Albina Garavito Elías y Alfredo Del Valle, "México: soberanía económica y Seguridad Nacional.", El Cotidiano, núm. 71, septiembre de 1995, p.24.

<sup>16</sup> Loc. cit.

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73, fracción VIII.



sobre el acotamiento de la soberanía financiera y la soberanía alimentaria así como su tendencial repercusión en la soberanía política...del gobierno, el Estado y la nación. Así las vulnerabilidades con el exterior aumentan, al tiempo que las internas también, en términos de la continuidad y mantenimiento de un proyecto de Estado-nación con relativa independencia externa y viabilidad interior de cohesión social”.<sup>18</sup>

También es necesario tomar en cuenta que el proceso de globalización le ha traído a México una gran y mayor regionalización (polos de desarrollo) vía el Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado con Estados Unidos y Canadá, además de la gran vulnerabilidad que esto implicó e implica para México. El TLC subordina los intereses de política exterior y los de política económica de México hacia los de Estados Unidos, dejando en segundo término y complicando aún la diversificación de relaciones económico-comerciales concretas con países como Japón y el bloque económico de la Unión Europea; una vez más cedemos nuestra soberanía por los intereses de capitalistas extranjeros y de élites domésticas que gozan del control económico. Vemos entonces como la aplicación ortodoxa de modelos económicos correspondientes a diferentes niveles de desarrollo han subordinado en gran medida la soberanía de México frente a intereses del exterior e incluso frente a intereses domésticos de aquellos agentes que tienen el poder de decidir el rumbo que la economía mexicana ha seguido.

### La propuesta

México deberá formular y adoptar una política exterior agresiva en términos de la defensa de los intereses nacionales y su soberanía político-económica. En el contexto de lo

---

<sup>18</sup> José Luis Piñeyro, “Presentación”, El Cotidiano, núm. 71, septiembre de 1995.

anterior propongo como aspecto fundamental que se redefina el concepto de soberanía nacional para así poder preservarlo como uno de los objetivos principales de la política exterior Mexicana y defenderla así con acciones concretas. Además subrayo la necesidad de redimensionar la dirección de nuestra política económica exterior tomando en cuenta la dinámica de las relaciones económicas internacionales de México, manteniendo siempre como prioridad la defensa de los intereses de los mexicanos. Se erradicará así la subordinación que hasta ahora ha tenido México en la formulación y ejecución de la política económica exterior con respecto a los intereses de agentes económicos poderosos extranjeros y domésticos que han tenido la capacidad y el poder de dictar el rumbo que la economía mexicana ha seguido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Córdova, Carlos, "En moratoria silenciosa, industriales, agricultores, comerciantes y consumidores dejan de pagar sus deudas", en Proceso, núm. 960, 27 de marzo de 1995.
- Ambriz, Agustín, "En doce años de gobierno neoliberal, México se volvió perdedor y tiene que ceder todo", en Proceso, núm. 953, 6 de febrero de 1995.
- Beltrán del Río, Pascal y Carlos Acosta Córdova, "El Departamento del Tesoro tendrá facultad de orientar, autorizar, vigilar y auditar la marcha de la economía mexicana", en Proceso, No. 956, 27 de febrero de 1995.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [s. p. i].
- Ee khor, Hoe y Eliot Kalter , "La experiencia del Ajuste en México", en Finanzas & Desarrollo, Publicación trimestral del FMI y del Banco Mundial, septiembre de 1990.
- Garavito, Rosa Albina y Alfredo Del Vaile, "México: soberanía económica y Seguridad Nacional.", en El Cotidiano, núm.71 , septiembre de 1995.
- Piñeyro, José Luis, "Seguridad Nacional y Defensa" en El Cotidiano, num. 71, septiembre de 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Talleres gráficos de México, 1995.
- Macouzet, Ricardo, "Política Económica Externa y Diplomacia Multilateral" en Foro Internacional , vol. XXXIV, núm. 4 , octubre-diciembre 1994.
- Morales, Sonia, "El Control de las variables económicas dejó de estar aquí", en Proceso, núm. 953, 6 de febrero de 1995.
- Zebadúa, Emilio, "Del Plan Brady al Tratado de Libre Comercio" en Foro Internacional, vol. XXXIV, núm. 4 , octubre-diciembre 1994.

## MÉXICO FRENTE AL DESARME NUCLEAR: UN CAMBIO DE POSICIÓN SIN RUMBO\*

Arturo C. Sotomayor Velázquez\*\*  
Instituto Tecnológico Autónomo de México

A la memoria de Arturo I. Sotomayor Bustos.

En últimas fechas ha sido muy común calificar al cambio como la característica esencial de los tiempos actuales, dado que todo se encuentra en un proceso de transformación. Del sistema internacional se dice está emergiendo un nuevo orden y del contexto nacional se afirma está en transición. De cualquier forma, ambos, lo externo y lo interno, han dejado de ser lo que antaño representaban. La bipolaridad ya no es el rasgo esencial de la estructura internacional y el unipartidismo hegemónico tampoco es la peculiaridad fundamental del sistema político mexicano. Empero, todavía no se sabe con certeza qué tipo de sistema internacional surgirá y la política mexicana es aún más incierta, nebulosa, dudosa y confusa. Si la vicisitud caracteriza tanto a la política internacional como a la política interna, ¿qué decir de la política exterior mexicana? Ésta también ha cambiado, aunque aún no se sabe con seguridad si ha sido para bien o para mal, pero definitivamente ya no es lo que solía ser. Una prueba fehaciente de este hecho la proporciona el profesor Humberto Garza Elizondo en un

---

\* El presente trabajo forma parte de una investigación más exhaustiva que el autor realiza como parte de su tesis de licenciatura, por lo que las interpretaciones que de este trabajo se obtengan provendrán de conclusiones tentativas y preliminares.

\*\* El autor desea agradecer de forma muy especial a la Dra. Kenza A. Elmandjra de García Robles, a la Profesora Blanca Torres y a la Embajadora Olga Pellicer por las observaciones y recomendaciones hechas para la realización de este proyecto y por la asesoría prestada para la elaboración de su tesis, así como los comentarios hechos por Rafael Borja durante la celebración del coloquio.

artículo publicado recientemente en la revista Foro Internacional, en el cual se refiere a la política exterior de ayer y de hoy mediante el uso de palabras que hacen alusión a relaciones antagónicas; de tal forma, si la política tradicional era antinorteamericana, la de hoy es pronorteamericana; si antes era idealista, actualmente es realista; si era de izquierda, ahora es de derecha; cerrada vs. abierta; de forma vs. de fondo; proteccionista vs. liberal...<sup>1</sup> ¿A caso ha quedado algo de la vieja política exterior? Muy poco, casi nada: cada vez es más difícil sostener una política de principios, los diplomáticos conocedores del sistema multilateral son más una excepción que una regla en la Cancillería y la posición de México en los asuntos internacionales está dominada por la estrategia de la "no-estrategia", lo que implica que hay poca planeación.

El desarme nuclear es uno de esos temas sobre los cuales México se ha manifestado de forma vituperante. La última Conferencia de Revisión y Extensión del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) hizo evidente lo vulnerable y lo débil que se encuentra México para afrontar algunos de los grandes retos políticos y económicos internacionales. Asimismo, reveló que en la Cancillería no se ha hecho un esfuerzo meditado y razonado por adaptar al país a las nuevas circunstancias mundiales. Hasta cierto punto, es razonable y aceptable pensar que el fin de la guerra fría modificaría algunas de las estrategias tradicionales utilizadas por México en materia de política exterior; de hecho, todos los países del orbe han tenido que implementar cambios en sus respectivas políticas con el fin del conflicto bipolar, ya que éste tomó por sorpresa a todos. No obstante, lo que resulta reprochable para un país como México es que los cambios que se han implementado en

---

<sup>1</sup>Véase en Humberto Garza Elizondo, "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994" en Foro Internacional, 4 (Octubre-diciembre 1994), pp. 534-544.

materia de relaciones exteriores no han sido fruto de una autoevaluación consciente de la situación del país en el contexto internacional actual. Al contrario, la realidad mundial parece haber sobrepasado a la Cancillería. De hecho, es posible sostener la hipótesis de que los cambios de posición de México en temas como el desarme nuclear provienen de la incapacidad de la Cancillería por ajustarse a los cambios sistémicos. Factores tales como el desorden interno, la falta de preparación, el interés desmedido por los asuntos económicos, la indiferencia con la que se trata a los asuntos de seguridad y política internacionales, así como la exagerada importancia que se le dan a los temas norteamericanos y la apatía con la que se abordan los temas mundiales, han vulnerado aún más la posición internacional de México. Si México cambia sus lineamientos de política exterior no es necesariamente porque así convenga al interés nacional, si hoy el país es más sujeto de presiones internacionales y de limitaciones sistémicas es porque no hay una estrategia internacional.

#### Una cuestión de bloques: México vs. el mundo.

Al inicio de la década de los noventa ya se hacían evidentes algunas de las modificaciones que sufriría la agenda multilateral de desarme nuclear. De hecho, las negociaciones internacionales en materia de desnuclearización han sido de las más afectadas por el ocaso de la Unión Soviética. Los bloques, los temas en la agenda, los Estados no miembros del TNP y la aparición de nuevas amenazas regionales han permutado el viejo orden del régimen internacional de la no proliferación.

La estructura antigua de los bloques de negociación, por citar un ejemplo, ha perdido vigencia y consistencia, en tanto que otras alianzas se han ido formando y constituyendo en

torno a otros patrones de asociación. Durante muchos años, la base de la cooperación del régimen de la no proliferación de las armas nucleares estuvo sustentada en el acuerdo bipolar EUA-URSS, esto significaba que en la medida en que éstos avanzaban en sus negociaciones bilaterales de desarme nuclear (como el SALT I, II y III) el régimen multilateral (TNP) también progresaba.<sup>2</sup> Si por alguna razón los dos actores fundamentales dejaban de cooperar (como de hecho ocurrió al inicio de la década de los ochenta al finalizar la deténte), el régimen entraba en un proceso de erosión y las negociaciones multilaterales se estancaban.

La preponderancia que tanto la URSS como los EUA tenían en las negociaciones internacionales hicieron que las agrupaciones fueran básicamente de “dos y medio” tipos: dos porque o se asumía una posición pronorteamericana (alianza OTAN) o se apoyaban las propuestas soviéticas (Pacto de Varsovia), lo que uno proponía el otro disuadía, de ahí la importancia que tenían los acuerdos entre los gobiernos estadounidense y soviético, sólo un pacto entre los grandes podía solucionar un empate de suma cero.<sup>3</sup>

Sin embargo, había una opción media, ya que un país podía también adoptar posturas neutrales o no alineadas. La crisis suscitada en 1962 entre EUA y la URSS por los misiles soviéticos instalados en Cuba resultó ser el catalizador que permitió la entrada en las negociaciones de Estados no-nucleares, los cuales jugaron un papel muy activo mediando

---

<sup>2</sup> Por régimen de no proliferación se entiende una “red integrada por tratados y otros arreglos que proveen un marco comprensivo para el comportamiento de los Estados, los organismos internacionales y otros actores, en la era nuclear. El régimen incluye medidas que buscan desaparecer la demanda de las armas nucleares y medidas que buscan restringir la oferta de armas nucleares y sus componentes. El TNP, las salvaguardias de la AIEA y las acciones que se han tomado para el desarme nuclear y la norma de la no proliferación nuclear internacional son medidas que buscan atacar la demanda; en tanto que los controles de exportación nuclear y la clasificación del conocimiento sobre la tecnología nuclear avanzada para desarrollar armas, forman parte de las medidas que buscan atacar la oferta.” Véase en John Simpson y Darryl Howlett, “The NPT Renewal Conference: Stumbling toward 1995”, International Security, 1(Summer 1994), pp. 43-44 (Traducción personal). Véase también en Mónica Serrano “El régimen de la no proliferación nuclear”, en Revista Mexicana de Política Exterior, 47 (Verano 1995), pp. 140-141.

<sup>3</sup> Véase en Miguel Marín Bosch, “Las negociaciones multilaterales de desarme a partir de 1989”, en Olga Pellicer (comp.), Las Naciones Unidas hoy: visión de México, México, F.C.E., 1994, pp. 179-186.

entre las grandes potencias, matizando posiciones extremistas y ayudando a superar el impasse de las negociaciones. Países miembros del grupo de los No Alineados, como Yugoslavia e Indonesia, ciertos países escandinavos, como Suecia, y países medios, como México, fueron tan sólo algunos de los Estados que asumieron posiciones no alineadas en materia de desarme nuclear.<sup>4</sup>

En la actualidad, ese esquema de bloques ha dejado de ser funcional. En principio, una alianza ha dejado de existir, ya no hay un tal bloque socialista o soviético y el Pacto de Varsovia ha pasado a la historia. De hecho, los países de Europa del Este coinciden cada vez más con los de la Unión Europea.<sup>5</sup> De tal forma quedan una y media opciones, aunque en realidad resta sólo una porque del grupo de países No Alineados no ha quedado mucho --antes solían ser más de 100 ahora quedan menos de 10 miembros activos. Este último bloque, el de los No Alineados, ha tenido que afrontar una contradicción fruto de la actual circunstancia: si ya no hay dos alianzas antagónicas, ¿dónde queda el No-alineados? Como mantiene el propio Marín Bosch, “¿No alineados frente a quién?”<sup>6</sup> Por otro lado, países asiáticos miembros de ese grupo han apoyado últimamente las propuestas de China, en especial Corea del Norte y Vietnam, aunque en ocasiones también lo han hecho países como Irak, Libia, Siria y Sudán;<sup>7</sup> el problema es que este “no-alineamiento” puede resultar peligroso si se asume que China es una de las cinco potencias nucleares. Por lo tanto, las negociaciones han quedado en las

---

<sup>4</sup> Véase en Mónica Serrano, “El régimen internacional de la no proliferación nuclear”, art. cit., pp. 145-146.

<sup>5</sup> Sin embargo, cabe notar que en algunas negociaciones se ha observado que países que antiguamente formaron parte del bloque socialista sostienen posiciones similares, lo que hace pensar que se está conformando un bloque de países de Europa del Este, cuya intención principal es disuadir a la amenazante y cercana Rusia. Véase en John Simpson y Darryl Howlett, “The NPT Renewal Conference: Stumbling toward 1995”, art.cit. , pp. 60-61.

<sup>6</sup> Véase en Miguel Marín Bosch, Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, México, F.C.E., 1994, pp. 322-323. Así como Miguel Marín Bosch, “Las negociaciones multilaterales de desarme”, op.cit., pp.

<sup>7</sup> Ibid, pp. 323.



manos de una sola alianza, la de Estados Unidos, la cual junto al Reino Unido, Francia, la Federación Rusa y China, parecen monopolizar el cabildeo y poseen mayor poder de convencimiento y presión.

En medio de estos cambios y del desorden de bloques, ¿dónde ha México? Definitivamente ese país no está con los No-Alineados. En el proceso de la última reunión de revisión y extensión del TNP México intentó no identificarse ni apoyar las propuestas de ese bloque.<sup>8</sup> A pesar de que las proposiciones de México y los No Alineados eran muy similares: ambos condicionaban la extensión indefinida, exigían un mayor avance en materia de no-proliferación vertical y demandaban la suspensión total de los ensayos nucleares. Lo cierto es que se observó una mayor tendencia de México a aceptar las condiciones de su “nuevo amigo”, Estados Unidos de América, aunque esto no lo ha aceptado la delegación mexicana públicamente. Sin embargo, al cambiar su posición original y aceptar la extensión indefinida del TNP el país tácitamente aprobó las propuestas de Estados Unidos.

Cierto es que eran muy pocas las posibilidades de que los No Alineados logaran que se les tomara en cuenta, también es verdad que fueron circunstancias difíciles y que la crisis económica mexicana exacerbó aún más la decisión de la delegación mexicana, pero estas razones no justifican un viraje tan repentino en la posición mexicana. La mayor omisión consistió en no anteponerse a dicha situación. México debió haber advertido con mucha antelación, quizá desde la última reunión de revisión de 1990, que la relación de fuerzas había cambiando, que algunos de los viejos aliados dejarían de cooperar, que otros más verían con mejores ojos la proliferación de las armas nucleares y que EUA encabezaría las

---

<sup>8</sup> Véase en William Epstein, “Indefinite Extension -with Increased Accountability”, Bulletin of Atomic Scientists, 4 (July-August 1995), pp. 27-30.

negociaciones. No obstante, ocurrió lo contrario, México no preparó su estrategia; no hizo pública su posición antes de ir a la Conferencia para evitar ser sujeto de coacción internacional; no negoció con otros Estados con anterioridad; no definió a qué bloque apoyaría; simple y llanamente previó muy poco. De ahí que aunque no hubiera querido apoyar a EUA, en los hechos tuvo que consentir, aprobar y tolerar la propuesta canadiense-estadunidense.

La suerte estaba echada el mismo día que empezó la reunión, el 17 de abril de 1995. Los diplomáticos mexicanos (algunos expertos en asuntos multilaterales y otros no tan diestros) asistieron ingenuamente a la reunión internacional de desarme nuclear con la creencia de que en el transcurso de la Conferencia convencerían a algunos países de apoyar las propuestas mexicanas, a sabiendas de que las delegaciones de Canadá y EUA llevaban ya más de 18 meses de negociación y contaban con el apoyo de más de 100 Estados.<sup>9</sup> Cuando el Canciller José Ángel Gurría declaró en abril de ese año que “la posición de México se iba a ir formando durante el proceso de debate en el seno de la ONU”<sup>10</sup>, estaba de hecho reconociendo que el país había dejado de tener una estrategia en cuestiones de desarme nuclear. De ahí que México se haya comportado tan oscilante (al principio la delegación mexicana condicionaba la extensión, para finales de la Conferencia hizo una propuesta con la intención de matizar las proposiciones de Canadá y los países No Alineados, al final, terminó apoyando la extensión indefinida), quedándose sólo con su propuesta, apoyado únicamente

---

<sup>9</sup> El *Washington Post* del 14 de mayo de 1995 publicó que: “El embajador de los E.U.A., Thomas Graham, quien encabezó la campaña de negociación de los E.U.A., visitó más de 40 capitales en un período de 18 meses”. Esta declaración parece evidenciar que las negociaciones internacionales para la Conferencia habían iniciado con mucho mayor anterioridad. Véase en Julia Preston, “The Nuclear Treaty: Product of Global Full-Court Press by U.S.,” en *Washington Post*, Washington, D.C., 14 de mayo de 1995, Sección A, p. A23. (Traducción personal).

<sup>10</sup> Véase en Adriana Barraza López, “TNP: no prosperaron las propuestas de México”, *El Financiero*, México, D.F., viernes 12 de mayo de 1995, p. 44.

por países no muy queridos por la Agencia Internacional de Energía Atómica, como Irán y Corea del Norte, y otro puñado de países No Alineados, como Malasia, Malí, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Tailandia y Zimbabwe.<sup>11</sup> Una situación muy distinta a la de aquellos días en que una propuesta mexicana era apoyada por más de cien Estados miembros de la ONU, y en la que México tenía una posición clara, convincente y consensual.

### Las nuevas amenazas regionales, el peligro de la proliferación horizontal y la acotación de la posición mexicana

Es indudable que el fin de la guerra fría ha permitido avanzar muchos de los temas que se encuentran dentro de la agenda global del desarme, como podrían ser las negociaciones para disminuir y eliminar las armas químicas, y biológicas; así como los acuerdos entre los EUA y la Federación Rusa para decrecer sus arsenales o el ingreso de nuevos miembros al régimen (como Francia, China, Sudáfrica, Ucrania, etcétera). No obstante, a la par de estos acontecimientos se han dado otros hechos que han erosionado al régimen de la no proliferación nuclear. Una tendencia generalizada ha sido el surgimiento de nuevos conflictos regionales, peligros que emanan de diferendos entre dos o más Estados vecinos y que incentivan a los distintos países a considerar la posibilidad de poseer el arma nuclear como un medio para disuadir al enemigo. Casos como los de Irán e Irak, en el Medio Oriente, la India, Pakistán, China y Corea del Norte, en Asia, han puesto a tambalear en más de una ocasión las reglas del régimen. Países como Irak y Corea del Norte, miembros del TNP, han demostrado que las medidas de salvaguardia y control de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) son insuficientes para detectar si, en efecto, los Estados están cumpliendo con la

---

<sup>11</sup> Véase en Mónica Serrano, "El régimen internacional de la no proliferación nuclear", art.cit., pp. 157-159.

norma de la no proliferación nuclear.<sup>12</sup> Por otro lado, la desaparición de la Unión Soviética ha planteado un dilema para el propio régimen, la pregunta aquí es: ¿qué va a pasar con el arsenal de la ex-URSS? El peligro mayor está en repúblicas tales como Bielorusia, Kazakstán y Ucrania, que aunque ya hayan firmado el TNP y renunciado al uso de las armas nucleares, poseen el conocimiento tecnológico para desarrollar una capacidad nuclear con fines militares, especialmente si ven a la amenazante Rusia con intenciones de re-expandirse o si perciben conminaciones reales en países como Turquía o Irán.<sup>13</sup> Asimismo, el repliegue de los Estados Unidos en Asia y su cada vez mayor despreocupación por atender los problemas de seguridad en aquella región plantea graves dificultades para países cercanos a la península coreana o vecinos cercanos de la gran China.

En tales circunstancias, era de esperarse que durante la reunión de revisión y extensión del TNP, el tema de las reglas de control y salvaguardia dominaría la discusión; empero, la mayor parte de la Conferencia pareció concentrarse en batallar si la extensión debía ser condicionada o indefinida. Para países como los Estados Unidos, las medidas de control no son tan necesarias, ellos parecen estar seguros de que la experiencia de la Guerra del Golfo Pérsico y las negociaciones con Corea del Norte han logrado disuadir a uno que otro Estado revisionista de armarse nuclearmente. De aceptar esta tesis, implicaría reconocer que las medidas que contemplan el uso de la fuerza deben anteponerse a aquéllas que estipulan el arreglo pacífico de disputas y controversias. Lo que la posición estadounidense sugiere es que la Guerra del Golfo, es decir la intervención por medio de la fuerza militar, es mejor que la reglamentación de las medidas de control para el desarme; si un país desea nuclearizarse,

---

<sup>12</sup> Véase en Alejandro Nadal Egea, "La erosión del régimen de no proliferación de armas nucleares", en Foro Internacional, 4 (Abril-junio 1991), pp. 546-557.

<sup>13</sup> Véase en John Simpson & Darryl Howlett, op.cit., pp. 50-51.

tendrá que afrontar las consecuencias, las cuales pueden ir desde un bloqueo económico hasta una invasión.

¿Qué hizo México al respecto? En realidad, hizo poco, se limitó a avalar la posición que favorece el uso de la fuerza. Como sostiene la Doctora Kenza S. Elmandjra de García Robles:

México cambió su posición tradicional de condicionar la extensión del TNP a un tratado que prohibiera todo ensayo nuclear, por una postura alineada con las potencias nucleares. Su posición tradicional estaba fundamentada sobre los principios del TNP, que en su artículo VI llama a concretar esfuerzos hacia un desarme general y completo. Esto se traducía en una política exterior orientada a adelantar el refuerzo de los mecanismos de control del régimen de no-proliferación nuclear para reducir las probabilidades de un conflicto de ese orden y la utilización de la amenaza nuclear con fines coercitivos.<sup>14</sup>

La posición de México fue opuesta a su tradicional comportamiento internacional. Su actitud fue contraria al espíritu que llevó a negociar el Tratado de Tlatelolco, el cual era considerado único e incluso superior al TNP por las medidas de control tan revolucionarias e innovadoras que presentaba.<sup>15</sup> Su postura se limitó a solicitar a las grandes potencias que dejaran de practicar ensayos nucleares, como si con esta medida se disminuyeran todos los peligros nucleares que presenta el contexto internacional actual, como si con ello quedara resuelto el

---

<sup>14</sup> Véase en Kenza S.Elmandjra de García Robles, "El TNP y la seguridad nacional", *El Financiero*, México, D.F, martes 23 de mayo de 1995, (suplemento Zona Abierta), p. 43.

<sup>15</sup> Véase en Alfonso García Robles, *El Tratado de Tlatelolco: Génesis, alcance y propósitos de la proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, México, El Colegio de México, pp. XV-XXXI, 3-19.

problema de la proliferación, el del comercio ilícito de armas nucleares o el de la transferencia tecnológica. México no buscó obtener mayores seguridades para el régimen, como podrían ser otorgarle universalidad al TNP (es decir, asegurar que todos los países firmen el tratado, especialmente Estados como Israel, India, Pakistán y Brasil), o buscar alternativas viables para la transferencia tecnológica entre países nucleares y no nucleares (de hecho, ya casi no existe transferencia de tecnología nuclear entre las potencias nucleares y los países en desarrollo; siendo que ésta constituía el principal incentivo que tenían los países con intenciones nucleares para adherirse al TNP).

## Conclusiones

El Embajador Sergio González Gálvez afirmó recientemente que: “al igual que todos los otros países en la conferencia, aceptamos lo que habíamos negociado, conscientes de que ni era la mejor declaración sobre desarme nuclear adoptada a la fecha, ni habíamos concluido en esta conferencia la tarea de presionar a las potencias...”<sup>16</sup> En efecto, no era la mejor declaración --de hecho nunca se llegó a adoptar una declaración final--,<sup>17</sup> pero tampoco fue la mejor posición, ya que México pudo haber defendido una mejor postura de haberse preparado mejor y de haber negociado con anticipación. El subsecretario de Asuntos Multilaterales y encargado de la delegación mexicana en ausencia del Canciller durante la Conferencia del TNP también ha declarado que:

“es necesario reconocer una diferencia producto tal vez del fortalecimiento de nuestro diálogo político con el gobierno de Washington. De unos años a la fecha ya no sólo los escuchamos para saber por qué no les gustaron nuestras propuestas, sino que ahora, en el nuevo clima de la relación bilateral, les hemos hecho saber con claridad cuáles son nuestras posiciones y por qué no estamos de acuerdo con ellos.”<sup>18</sup>

No obstante, esa regla descrita por el Embajador González Gálvez no es tan nueva y tampoco es fruto de un fortalecimiento de la relación con los EUA. Ciertamente, la regla existe desde hace mucho tiempo, quizá desde la Revolución mexicana y fue Mario Ojeda

---

<sup>16</sup> Véase en Sergio González Gálvez, “México y el desarme nuclear”, en El Financiero, México, D.F., lunes 29 de mayo de 1995, Sección internacional, p. 86.

<sup>17</sup> Véase en Julia Preston, “Nuclear Talks End in Discord: Delegates Unable to Agree on How to Evaluate Arms Control Efforts”, en The Washington Post, Washington, D.C., 13 de mayo de 1995, Sección A, p. A23.

<sup>18</sup> Sergio González Gálvez, art. cit.

quien la planteó por primera vez cuando, en su libro Alcances y límites de la política exterior de México, explicó que el país tenía mayor independencia política relativa en comparación con los demás países de América Latina vis-á-vis los EUA. Además, mantenía Mario Ojeda, existía una especie de acuerdo tácito entre el gobierno estadounidense y el mexicano, en la cual EUA aceptaba el disentimiento de México en aquellos temas fundamentales para México y no necesariamente importantes para EUA; a cambio, México brindaba cooperación en aquellos temas fundamentales para los EUA. y no lo eran tanto para el país.<sup>19</sup> De cualquier forma, es bastante claro que esa regla se respetaba mejor antes que ahora. Antaño se podía discrepar más, en la actualidad no es posible sostener que México disiente de los Estados Unidos en temas de desarme nuclear y menos aún que tenga mayor independencia relativa.

En el pasado, durante todo el período de la guerra fría, el desarme constituyó para México un tema tan fundamental como lo era para los Estados Unidos, especialmente después de la crisis de los misiles en 1962. De lo contrario, no hubiera sido posible explicar el activismo mexicano en las negociaciones mundiales sobre desarme, la iniciativa mexicana para negociar el Tratado de Tlatelolco, la participación de México en la Campaña Mundial para el Desarme o la presidencia del Grupo de los Seis. Actualmente, la Cancillería mexicana parece no otorgarle demasiada importancia a la desnuclearización mundial (al menos no parece ser fundamental en su agenda), pero quizá convenga reevaluar esa posición. Promover la desaparición de las armas nucleares, si bien no ha sido una tarea lograda con éxito rotundo, le ha otorgado a México prestigio internacional en las negociaciones multilaterales y dada la actual crisis por la que atraviesa el país, es posible que en algo convenga conservar ese

---

<sup>19</sup> Véase en Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1984, p. 93.



prestigio que, eventualmente, puede ayudar a disminuir la vulnerabilidad frente a EUA y aumentar las posibilidades de diversificar las relaciones con otros países.

Hace ya más de treinta años que México inició las negociaciones del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina. Fue en ese entonces que el país asumió una posición muy activa en materia de desarme nuclear. Lo hizo no tanto por razones idealistas y utópicas, sino por cuestiones de interés y seguridad nacional. En 1962, la crisis de los misiles en Cuba hizo evidente lo peligroso y amenazante que era para la seguridad internacional, regional y nacional la posibilidad de que un país en el hemisferio occidental poseyera la bomba nuclear. Por eso fue tan importante para México el evitar la proliferación nuclear en América Latina, porque las armas nucleares, a diferencia de las convencionales, entrañan un riesgo mayor por su capacidad destructiva. En aquellos años, también preocupaba el que se destinaran mayores recursos económicos a la carrera armamentista y menos atención a los asuntos relacionados con el fomento del desarrollo económico del Sur. De igual forma, a la S.R.E. le consternaba que los potencias practicaran ensayos nucleares más allá de sus fronteras territoriales, dado que esa práctica dañaba la independencia política de los Estados y afectaba la soberanía. La reglamentación del Derecho Internacional, y las medidas de control y salvaguardia fueron los instrumentos preferidos por México para evitar la proliferación.

Hoy, después de tres décadas de activismo, el sistema internacional no está lejos de afrontar una nueva ola de proliferación nuclear a nivel regional, ni de encarar una nueva carrera armamentista. México no puede darse el lujo de asumir posiciones pasivas, las crisis económicas y los acercamientos con EUA no justifican un repliegue; al contrario, es urgente

elaborar una estrategia internacional que vislumbre mejores opciones con instrumentos de política exterior capaces de ser utilizados. Estos instrumentos pueden ser políticos, como la negociación con aliados; económicos, que están muy escasos; o ideológicos, que incluso puede descansar en el prestigio de México como país no nuclear. Una mejor planeación, así como un adecuado uso de los instrumentos de la política exterior pueden ayudar a países pequeños, como México, a ser menos vulnerables y resentir con menor intensidad los constreñimientos que impone el sistema internacional.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bosch, Miguel Marín, "Las negociaciones multilaterales de desarme a partir de 1989" en Olga Pellicer, Las Naciones Unidas hoy: visión de México, México, D.F., FCE, 1994, pp. 174-187.
- \_\_\_\_\_, Votos y vetos en la Asamblea General, México, D.F., FCE, 1994.
- Fischer, David, Towards 1995: The Prospects for Ending the Proliferation of Nuclear Weapons, Aldershot, Inglaterra, Dartmouth Publishers for the United Nations Institute for Disarmament Research, 1993.
- García Robles, Alfonso, El Tratado de Tlatelolco: Génesis, alcance y propósitos de la proscripción de las armas nucleares en la América Latina, México, D.F., El Colegio de México, 1975.
- Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, México, D.F., El Colegio de México, 1984.

Serrano, Mónica, Common Security in Latin America : The 1967 Treaty of Tlatelolco, Londres, Inglaterra, Institute of Latin American Studies of the University of London, 1992.

## BIBLIOGRAFÍA HEMEROGRÁFICA

- “Almost in the Bag: Nuclear Proliferation”, en The Economist, May 13, 1995, v. 335, no. 7914, p. 46.
- “Non-Proliferation Treaty Extended Indefinitely at Review Conference: Full Compliance Called Essential to International Peace and Security”, en UN Chronicle, Sept. 1995, v. 32, no. 3, pp. 58-60.
- Afp, Efe y Xinhua, “Prorrogan el Tratado de no Proliferación Nuclear”, en La Jornada, México, D.F., viernes 12 de mayo de 1995, p. 54, 60.
- Aranda, Jesús & David Aponte, “Impulsa México un plan nuclear alternativo”, en La Jornada, México, D.F., 12 de mayo de 1995, 18, 42 y 56.
- Barraza, López Adriana, “TNP: no prosperan las propuestas de México”, en El Financiero, México, D.F., viernes 12 de mayo, 1995, Sección Internacional, p. 44.
- Elmandjra, de García Robles Kenza, “EL TNP y la seguridad nacional”, El Financiero, México, D.F., Martes 23 de mayo de 1996, p. 43.
- Epstein, William, “Indefinite extension -with increased accountability”, en Bulletin of the Atomic Scientists, July-August 1995, v. 5, no. 4, pp. 27-30.

- Garza, Elizondo Humberto, "Los cambios de la política exterior de México en 1989-1994", Foro Internacional, México, D.F. Vol. XXXIV, No. 4, Octubre-diciembre 1994, pp. 534-544.
- González, Gálvez Sergio, "México y el desarme nuclear", en El Financiero, México, D.F., lunes 29 de mayo, 1995, Sección Internacional, p. 86.
- Greenhouse, Steven, "US Optimistic on Permanent Nuclears Arms Treaty: Clinton Aides Say", en San Francisco Chronicle, San Francisco, California, April 8, 1995, News Section, p. A. 12.
- Nadal, Alejandro, "La erosión del régimen de no proliferación de armas nucleares", en Foro Internacional, México, D.F., Vol. XXXI, No. 4, Abril-junio 1991, pp. 546-573.
- Notimex, "Extensión permanente del TNP, porpone México", en El Financiero, México, D.F., sábado 6 de mayo de 1995, Sección Internacional, p. 24.
- Preston, Julia & Jeffrey Smith, "The Nuclear Treaty: Product of Global Full-Court Press by US", en The Washington Post, Washington, D.C., May 14, 1995, p. A23.
- \_\_\_\_\_, "Nuclear Talks End in Discord: Delegates Unable to Agree on How to Evaluate Arms Control Efforts", en The Washington Post, Washington, D.C., May 13, 1995, A23.
- \_\_\_\_\_, "Nations Make Nuclear Pact Permanent: US Scores Victory at Global Conference", en The Washington Post, Washington, D.C., May 12, 1995, p. A1
- Serrano, Mónica, "El régimen internacional de la no proliferación nuclear", en Revista Mexicana de Política Exterior, México, D.F., No. 47, Verano 1995, pp. 139-161.
- Simpson, John & Darry Howlett, "The NPT Renewal Conference: Stumbling toward 1995", en International Security, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 41-71.



670032

## LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO A LA LUZ DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

José Miguel Domínguez Camacho  
Josafat De Luna Martínez<sup>1</sup>  
El Colegio de México

### Introducción

La dinámica internacional de los últimos tiempos, ocasionada por factores como las relaciones económicas y políticas, requiere que las naciones realicen cambios en sus estrategias, replanteen sus prioridades y modifiquen sus métodos e instrumentos; es más, que modifiquen conceptos tan importantes como el de soberanía, para enfrentar los nuevos desafíos y oportunidades que las relaciones internacionales ofrecen. Las naciones participan cada vez más en las organizaciones internacionales y se involucran en negociaciones bilaterales o multilaterales.

Las relaciones de interdependencia demandan a los países adaptarse a las nuevas circunstancias del entorno, mejorar y hacer más eficientes sus políticas para enfrentar nuevas formas y prácticas en los ámbitos económicos y políticos.

Como indica la llamada perspectiva “transformalista” de la globalización, esta última puede conducir a modificaciones radicales de los límites de la acción estatal frente al resto de los países. La interdependencia tiende a reducir los instrumentos políticos de los gobiernos,

---

<sup>1</sup>Celebro la iniciativa de los jóvenes organizadores del Coloquio Interuniversitario, muestra patente de amor por la profesión y de liderazgo. Agradezco a mi compañera Laura Flamand sus acertadas observaciones y sugerencias. Desde luego todo lo expresado en este documento, es responsabilidad del autor.

los Estados pueden ver limitadas sus opciones de políticas públicas, así como modificar muchas de las funciones tradicionales de responsabilidad y actividad estatales.<sup>2</sup>

Dentro de la nueva dinámica internacional el papel que cada miembro de la comunidad de naciones está llamado a desempeñar es distinto. El poder de decisión e influencia de algunos países es mayor que el de otros. Ésta es, con toda seguridad, la diferencia más importante dentro de los procesos de globalización e interdependencia: la capacidad de influir en el orden internacional y lograr que los vientos que soplen en el mundo favorezcan el conjunto de intereses propios de cada país.

En el presente ensayo, analizaré algunos aspectos de la agenda de política exterior del presente sexenio a la luz del análisis que la disciplina de las políticas públicas permite realizar entorno de esta actividad gubernamental específica (la política exterior), para lo cual me concentraré en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Este documento establece las metas, líneas de acción y estrategias a seguir durante los próximos años, de cara al siglo XXI. La política exterior, de acuerdo a Jack Plano y Roy Olton, es una estrategia, un curso de acción diseñado por los tomadores de decisiones de un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales, dirigido a lograr metas específicas definidas en concordancia con el interés nacional.<sup>3</sup>

El propósito de este ensayo es mostrar que las acciones realizadas hasta el momento por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo son congruentes con lo establecido en el Plan, pero que no son suficientes para lograr las metas mencionadas por el mismo, sino que, en su

---

<sup>2</sup> Francisco Gil Villegas, "Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México-Estados Unidos: 1991-1992", México, mimeo, pp.4-6..

<sup>3</sup> Jack Plano y Roy Olton, The International Relations Dictionary, Santa Barbara (CA), ABC-Clio, 4a edición, 1988, p. 6.

conjunto, son tan solo los primeros pasos. La visión analítica que el proceso de las políticas públicas aporta, permitirá constatar que, además de establecer las metas en la agenda pública, y especialmente en la agenda de política exterior, son necesarias otras medidas y pasos que permitan un impacto real de la actividad gubernamental, en cuanto a política exterior se refiere.

Con este propósito, primero describiré brevemente el proceso de políticas públicas, con especial atención a la etapa de la “agendación”. Con base en lo anterior, posteriormente haré algunas anotaciones en torno al Plan Nacional de Desarrollo que es la agenda mexicana. Una vez hecho esto, y antes de señalar cuáles son los objetivos, estrategias y líneas de acción que propone el Plan, formularé algunos apuntes sobre la política exterior mexicana. Después, con base en algunos documentos de la Cancillería, mencionaré parte de las acciones realizadas hasta el momento por el gobierno, para finalizar con las conclusiones.

Por último, cabe anotar, que el principal objetivo del presente ensayo es advertir a los decision makers y policy makers, que no basta establecer metas y objetivos (buenas intenciones) en un documento --así tenga carácter de ley-- sino que se requiere de algo más, para evitar que México continúe quedando en la orilla de sus grandes objetivos nacionales.

### Marco teórico. El proceso de las políticas públicas

El desarrollo de las políticas públicas como campo de estudios surgió durante el decenio de 1950 con los trabajos pioneros de Harold Lasswell. Posteriormente la contribución de otros académicos como Charles Lindblom, Yehezkel Dror, Giandomenico Majone y Aaron



Wildavsky<sup>4</sup> contribuyeron al fortalecimiento de la escuela de política pública. Esta disciplina ha aportado elementos de análisis para comprender que el ejercicio de las funciones de gobierno va más allá de los mecanismos de poder y legitimidad, pues si bien son importantes, no son suficientes para explicar porqué un gobierno actúa en un sentido o en otro. Los supuestos sobre los que está construido el marco analítico de las políticas públicas son distintos de los supuestos legal-rationales. Estos suponen que unos son los encargados de ordenar, y otros de obedecer, mientras que las políticas públicas suponen que los “[...] poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y [...] que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores [...] de manera simultánea”.<sup>5</sup>

La política pública ha aportado una cantidad importante de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y su instrumentación. Las definiciones de política pública son muchas y oscilan entre las descriptivas y las teóricas. Para fines de esta ponencia, por política pública se entiende “[...] un proceso, un ‘curso de acción’, que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión [...] [es] ante todo acción, un conjunto de acciones”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Algunas de sus contribuciones más representativas son: H. Lasswell, “The Policy Orientation”, en The Policy Sciences, D. Lerner y H. Lasswell, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15; Y. Dror, “Prolegomena to Policy Sciences”, en Policy Sciences, 1 (1970), pp. 135-150; C. Lindblom, El proceso de elaboración de las políticas públicas, trad. E. Zapico, México, Miguel Ángel Porrúa-Ministerio para las administraciones públicas, 1991; A. Wildavsky, The Art and Craft of Policy Analysis, London, Mac Millan, 1981, G. Majone, Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process, New Haven, Yale University Press, 1989.

<sup>5</sup> Charles Lindblom, El proceso de elaboración de políticas públicas, trad. E. Zapico, México, Miguel Ángel Porrúa-Ministerio para las administraciones públicas, 1991, p. 5.

<sup>6</sup> Luis F. Aguilar, La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 25.

Una política pública es un curso de acción en dos sentidos: por una parte, lo que el gobierno dice y quiere hacer, y por otra, lo que realmente logra hacer.<sup>7</sup> Para comparar ambos momentos, la noción de proceso de políticas públicas (policy process) ofrece un instrumento analítico muy útil que permite establecer patrones para la modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una determinada política.

A pesar de las diversas perspectivas de análisis y distinciones terminológicas, las fases, pasos o etapas del proceso son básicamente las siguientes:

- la definición de los problemas públicos, como resultado del debate, análisis y discusión de los actores interesados y de las instancias públicas de gobierno,
- el establecimiento de la agenda es el listado de acciones gubernamentales,
- la formulación de la políticas, que es la manera como el gobierno desarrolla sus cursos de acción,
- la implementación, que es la ejecución de las políticas y
- la evaluación.

#### La etapa de la formación de la agenda

Las numerosas relaciones que se generan durante la convivencia diaria entre los ciudadanos y el gobierno, también se reproducen entre las naciones. Esas relaciones pueden tomar la forma de “[...] problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Loc. cit.

<sup>8</sup> Luis F. Aguilar, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 29.

Una de las decisiones más importantes de todo gobierno es la elección de los asuntos y prioridades, es decir su agenda. La definición de la agenda ayuda a delimitar el campo de acción de las actividades gubernamentales. ¿Qué problemas hay que solucionar?, ¿de qué tipo son?, y ¿qué alcances tiene su solución?; es decir sobre lo que se debe actuar. La agenda de gobierno es “[...] el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que se ha decidido actuar o han considerado que tienen que actuar”.<sup>9</sup>

Los temas que logran acceder a la agenda de gobierno son el resultado de la participación, interacción, propuestas y discusiones de diversos actores públicos, sociales y privados. Es decir, la formación de la agenda supone la participación de la sociedad, de sus distintos grupos de presión e intereses (colegios de profesionales, sindicatos, agrupaciones empresariales...), de los diferentes niveles de gobierno, así como de los otros poderes federales; es decir, de acuerdo con la noción de gobierno por política pública, lo que implica incorporar la opinión, participación y corresponsabilidad de los ciudadanos.<sup>10</sup>

### La agenda pública en México: El Plan Nacional de Desarrollo

Con base en lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución política, y el artículo 5 de la Ley de Planeación, el Poder ejecutivo tiene la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>9</sup>Ibid., p. 23. Para profundizar en el estudio de la agenda, véase este mismo libro, especialmente las páginas 21-51 del estudio introductorio.

<sup>10</sup> La disciplina considera como un supuesto básico el ejercicio democrático del poder y todo lo que esto implica en sus relaciones son la sociedad, con los partidos políticos...

El Plan es el principal documento que elabora el gobierno federal, debido a que contiene las principales líneas de acción que deberán seguir las distintas dependencias e instancias de gobierno, con la participación de los distintos grupos de la sociedad, para lograr las metas y objetivos definidos al inicio de cada administración.<sup>11</sup>

La Ley de Planeación establece los requisitos que debe cumplir el Plan, entre ellos presentarse dentro de los primeros seis meses de cada gobierno, convocar a los distintos grupos de la sociedad para que participen en la consulta nacional “popular y democrática”, para que el Plan recoja las aspiraciones, demandas y propuestas de toda la población,<sup>12</sup> precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 está organizado en cinco capítulos. Lo concerniente con la política exterior, está contenido en el primer capítulo, llamado “Soberanía”. Este título parece enfatizar el propósito supremo de la política exterior del Presidente Zedillo, porque todos los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan, se proponen fortalecer y preservar la soberanía nacional.<sup>13</sup>

### La política exterior de México

Antes de comentar los objetivos y estrategias que define el Plan para este sexenio, es conveniente hacer algunas anotaciones. Para el gobierno mexicano, la política exterior es “[...] un instrumento del Estado y [de] la sociedad mexicana para fortalecer su seguridad en el

---

<sup>11</sup> El Plan representa una de las últimas y más importantes etapas de la historia de la planeación en México. Para más información al respecto, véase México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la planeación en México. 1917-1985, México, t. 1, 1985.

<sup>12</sup> Las vertientes de participación son cuatro: la obligatoria (para la administración pública central y paraestatal), coordinación (con los gobiernos estatales y municipales), concertación (con los distintos grupos de la sociedad) e inducción (para orientar las acciones de la sociedad en función de los puntos del Plan).

<sup>13</sup> México, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Talleres Gráficos de México, 1995, p. 8. [En adelante Plan...]

mundo, capitalizar las oportunidades que ofrece el ámbito externo y propiciar un mejor nivel de vida y de desarrollo para todos los mexicanos”.<sup>14</sup>

Una de las principales bases de la política exterior, descansa en un conjunto de principios que forman parte del orden constitucional mexicano, y en consecuencia, orientan la acción externa de México. Bernardo Sepúlveda indica que están

[...] imbricados en siete principios tradicionales que son la expresión de nuestra política exterior, y que comprenden la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la prohibición del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo y, la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>15</sup>

Para el gobierno, la cooperación internacional para el desarrollo es particularmente importante porque permite establecer un vínculo directo entre la política exterior y el proyecto nacional de desarrollo.

Por otro lado, la relación que existe entre la política exterior y la política interior es importantísima. Ambas están íntimamente vinculadas con el proyecto de desarrollo nacional. La manera en que México es visto en el extranjero determina el apoyo, el consentimiento o la aprobación de otros países.

Como podemos constatar por nuestra experiencia de los últimos meses, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico, el apoyo a la prácticas e instituciones democráticas, entre otras cuestiones, son asuntos que --por su importancia, dimensión y

---

<sup>14</sup> “La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional”, palabras pronunciadas por el secretario de Relaciones Exteriores ante el Senado de la República el 13 de diciembre de 1995, en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores Ángel Gurría, México, Textos de política exterior, noviembre-diciembre 1995, p. 30. [En adelante, Discursos...].

<sup>15</sup> Bernardo Sepúlveda, Los intereses de la política exterior, México, FCE, 1994, p. 17. [Sobretiro de La política internacional de México en el decenio de los ochenta.]

complejidad-- superan las fronteras mexicanas. De la manera en que estos, y otro tipo de asuntos son tratados dependen apoyos económicos, certificaciones, probabilidades de acceder a otras regiones comerciales y alguna que otra nota diplomática.

Para atender problemas como estos se requieren políticas públicas que tomen en cuenta a las instituciones y mecanismos de concertación, implementación, monitoreo y evaluación, tanto de México como del extranjero. La experiencia europea, demuestra cómo los países miembros de la Comunidad han tenido que mejorar y elevar la coordinación de sus políticas nacionales, para lograr el desarrollo de las capacidades necesarias para enfrentar la interdependencia.<sup>16</sup>

Los mensajes que el mundo envía a nuestro país, nos dicen que es necesario emprender cambios, tanto adentro como afuera de “casa”; modificar patrones de conducta, procesos y formas de hacer política (en el sentido de politics) y políticas (en el sentido de policy).

#### Objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de política exterior

El Plan Nacional de Desarrollo establece los siguientes objetivos específicos que a continuación señalo: fortalecer la capacidad del Estado para garantizar la seguridad nacional; recuperar y hacer valer la presencia de México en los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales; asegurar que la política nacional exterior --en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación-- respalde y refleje los intereses del país; renovar la política

---

<sup>16</sup> Les Metcalfe, “Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública”, en Bernardo Kliksberg (comp.), El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, México, Instituto Nacional de Administración Pública-FCE, 1994, pp. 235-236.

exterior para asegurar la vinculación entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior; así como promover posiciones acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales.<sup>17</sup>

Entre las estrategias y las líneas de acción destacan las siguientes: coordinar a las dependencias de la administración pública federal y de los estados de la federación en sus relaciones con otras naciones; establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable a México; buscar un nuevo entendimiento con los Estados Unidos que promueva los intereses de México, ante los principales temas de la agenda binacional; intensificar las relaciones con Guatemala; impulsar la Asociación de Estados del Caribe; consolidar el libre comercio y los acuerdos financieros con las naciones del pacto andino; impulsar al G-3 con Venezuela y Colombia; fortalecer la cooperación con Brasil y Argentina; promover la vinculación con España; profundizar los vínculos económicos e intensificar el dialogo político con cada miembro de la Unión Europea; profundizar nuestra participación en la APEC y estrechar vínculos con los países de Asia; así como impulsar la reestructuración de los organismos internacionales para establecer mejores equilibrios y responsabilidades entre los Estados y asegurarle a México el impacto y la influencia que le corresponden.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> México, *Plan...*, op. cit., p. 9.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 10-16.

## Más allá de la agenda

Las acciones que el Presidente Zedillo ha emprendido, desde el inicio de su gobierno, se han orientado y son congruentes con los puntos establecidos en el Plan. Desde luego que no mencionaré todo lo hecho hasta hoy, porque semejante tarea excedería por mucho los límites de este ensayo.

Lo realizado en estos casi dos años, como resultado de las giras internacionales del Presidente<sup>19</sup> y de las actividades del Canciller mexicano, tal como está asentado en los documentos oficiales publicados por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Oficina de prensa de la Presidencia, es posible constatar como las acciones en política exterior han sido acordes con el Plan, y que por medio de ellas se han obtenido algunos resultados muy concretos: México suscribió, durante 1995, 51 tratados y acuerdos internacionales, programas de cooperación e intercambio de información, culturales y científicos; así como ha presentado algunas iniciativas<sup>20</sup> para incidir sobre los asuntos bilaterales, regionales y multilaterales de mayor significación para el país.

No es mi intención extenderme por medio de una larga enumeración de las acciones realizadas desde diciembre de 1994 hasta el día de hoy. Tan solo mencionaré algunos ejemplos para comparar algunas de las estrategias y líneas de acción que el Plan propone y las actividades en materia de política exterior.

---

<sup>19</sup> Durante 1995 el Presidente Zedillo realizó nueve giras internacionales: tres de carácter binacional (Estados Unidos y Guatemala), cinco de carácter regional (Cumbre de Río, la Conferencia Iberoamericana, la Asociación de Estados del Caribe, el Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico y la Cumbre Hemisférica de Miami), así como una intervención ante el Pleno de la ONU. En total, durante el 1995 el Presidente se entrevistó con 58 jefes de Estado y gobierno de todo el mundo. En lo que respecta a 1996, el Presidente viajó a España, Reino Unido, Italia y Suiza. (México, Discursos..., op. cit., p. 33).

<sup>20</sup> Como son la negociación de un Acuerdo de Concertación Política y Asociación Económica con la Unión Europea, la realización de una conferencia regional sobre migración, las propuestas para la reforma impulsar una reforma integral de la ONU.



El Plan sugiere establecer alianzas estratégicas con economías emergentes como la mexicana, para lograr este punto, se han dado ya los primeros pasos con Brasil (febrero de 1996). El impulso a la región del caribe por medio de la Asociación de Estados del Caribe, llevó al Presidente Zedillo a Trinidad y Tobago en agosto de 1995 y se organizó la Primera Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de la Asociación en noviembre del mismo año. De igual forma, el Plan establece profundizar los vínculos económicos y diálogo con los miembros de la Comunidad Europea, y las acciones enfocadas a este punto, llevaron al Presidente a una gira por España, Inglaterra, Italia y Suiza en los meses de enero y febrero de este año. Como es posible apreciar por medio de esta sencilla comparación, algunos asuntos han arrojado algunos resultados, pero aún faltan temas por tratar y muchos otros están en proceso.

Los resultados que la política exterior mexicana ha producido, en lo que va del sexenio, son el reflejo de una actividad intensa de la Cancillería y de las representaciones alrededor del mundo. En estricto sentido, todos los documentos que se han firmado, las pláticas que se han realizado y demás son resultado de la actividad diplomática del país.

Estas acciones son necesarias, pero no suficientes para que los objetivos de política exterior logren concretarse, para lo cual es necesario que la política exterior, como política pública, transite de un propósito general a realizar (de un conjunto de objetivos y programas de acción) a un impacto positivo en la actividad gubernamental, cuyo resultado sea que México figure en el orden internacional, sin contravenir los intereses del país.

El proceso de la política exterior implica, en cierta forma, una estrategia internacional que defina con claridad, como dice Humberto Garza, los siguientes puntos:

- los objetivos generales y particulares de la política exterior,
- los tiempos aproximados para lograrlos,
- los instrumentos de esta política,
- las facultades de cada una de las entidades oficiales que participan en la formulación de esta política exterior y
- las relaciones entre esas entidades.<sup>21</sup>

Los puntos anteriores confirman, en más de un aspecto, las etapas del proceso de políticas públicas. Tan solo diré que estos puntos demuestran cómo la política exterior requiere que sus acciones estén coordinadas y apoyadas por las instancias públicas, privadas o sociales relacionadas con algún tema específicamente. Como dije en un inicio, la política pública es un proceso de decisores y operadores, y no de decisiones singulares; es, además, un curso de acción en dos sentidos: por una parte, lo que el gobierno dice y quiere hacer, y por otra parte, lo que realmente logra hacer.

Una política exterior eficiente y exitosa, es aquella realizada por algún país que le permite figurar en la sociedad de naciones, más allá de acuerdos, de tratados y documentos legal-formales. La vida cotidiana nos demuestra cada momento el divorcio entre el ser y el deber ser.

A mi parecer, la agenda no podrá cambiar, a menos que los asuntos que esta plantea, sean resueltos, para lo cual se requiere modificar la manera de practicar la política exterior. Es decir, que todos los asuntos que permanezcan pendientes en estos años que restan del siglo veinte, estarán presentes en la agenda del siglo venidero.

---

<sup>21</sup> Humberto Garza, "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994", Foro Internacional, 34 (1994), p. 542.

Con lo expuesto a lo largo de este ensayo es posible apreciar como el Plan Nacional de Desarrollo establece estrategias y líneas de acción muy generales, que no establecen objetivos particulares, ni tiempos (aproximados), no especifica la coordinación para la participación de otras instancias de la administración pública federal, y tampoco menciona el tipo de participación de los distintos sectores de la sociedad para coadyuvar al logro de los objetivos de la política exterior.

Para que una decisión, expresada en un curso de acción, tenga éxito se requiere involucrar a todas las instituciones y personas necesarias; que sus voluntades estén basadas en mecanismos de coordinación para el diseño y hechura de políticas, en arreglos institucionales para la implementación, con mecanismos de monitoreo y de evaluación para corregir desviaciones o errores contrarios a los objetivos que se persiguen. El Plan Nacional de Desarrollo tan solo establece uno de los sentidos del curso de acción: lo que el gobierno dice y quiere hacer, pero falta el otro sentido que es el más importante: lo que realmente logra hacer. Es así como la política exterior, para México o para cualquier otro país, requiere ir más allá de la agenda.

#### BIBLIOGRAFÍA

Aguilar , Luis F., La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

-----, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Garza, Humberto, "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994", Foro Internacional, 34 (1994), pp. 534-544.

- Gil Villegas, Francisco, "Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México-Estados Unidos: 1991-1992", México, mimeo, pp. 1-17.
- Lindblom, Charles, El proceso de elaboración de políticas públicas, trad. E. Zapico, México, Miguel Ángel Porrúa-Ministerio para las administraciones públicas, 1991.
- Metcalf, Les, "Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública", en Bernardo Kliksberg (comp.), El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, México, Instituto Nacional de Administración Pública-FCE, 1994, pp. 235-253.
- México, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Talleres Gráficos de México, 1995.
- , Secretaría de Relaciones Exteriores, Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría, México, Textos de política exterior, 1995, [noviembre-diciembre].
- Plano, Jack y Roy Olton, The International Relations Dictionary, Santa Barbara (CA), ABC-Clio, 4a edición, 1988.
- Sepúlveda, Bernardo, Los intereses de la política exterior, México, FCE, 1994. [Sobretiro de La política internacional de México en el decenio de los ochenta.]



## LOS PRINCIPIOS EN EL DISCURSO DE POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA HOY

José Díaz Briseño  
El Colegio de México

### Introducción

La formulación de una agenda de política exterior para México resulta, sin duda, un proyecto ambicioso tanto por la intención misma de la empresa, como por la variedad de temas que, en principio, debería incluir. Junto con esto, es claro que la formulación de esta agenda requiere un análisis detallado sobre lo que ha sido y lo que es la política exterior mexicana, cuáles han sido sus objetivos y cuáles sus instrumentos.

México, como ya muchos autores han insistido, vive un periodo de cambios políticos internos que repercuten en su actuar externo. De igual forma, el sistema internacional vive transformaciones sustanciales que han hecho que salten a la palestra temas puestos en bajo relieve por la Guerra Fría; el fin de ésta última hizo que todos los países repensaran su papel en el escenario internacional. Es así como en la preparación de una agenda de política exterior para México, no se puedan tomar como estáticas ni la esfera nacional, ni la internacional; en cambio, parece haber consenso entre protagonistas y observadores sobre la intensa dinámica de los escenarios actuales y su influencia en la formulación de política exterior.<sup>1</sup> El trabajo

---

1) Ver Ilán Bizberg "Presentación" y José Angel Gurría Treviño, "Palabras inaugurales", La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencias a publicarse próximamente en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título].

que aquí se presenta privilegia el análisis del discurso oficial de política exterior mexicana y las razones por las que aún se invocan los antiguos principios y conceptos ideológicos de política exterior.

### El discurso de política exterior mexicana en los últimos años

Existe ya, una línea de análisis del discurso de política exterior<sup>2</sup>, explorada por Bernardo Mabire que sitúa su atención en el nacionalismo, y en menor medida la soberanía, como elementos presentes en el discurso de la política exterior mexicana. La política exterior de México, según algunos especialistas, cambió considerablemente a finales de la década de 1980.<sup>3</sup> Durante el sexenio de Salinas, la política exterior se bilateralizó, se volvió más pragmática, mas el uso del lenguaje tradicional no pudo hacerse a un lado tan fácilmente. En los años recientes, como bien apunta Bernardo Mabire, el discurso oficial de la política mexicana, no ha podido prescindir de los grandes conceptos ideológicos que en algún momento la legitimaron.<sup>4</sup> El gobierno de Carlos Salinas nunca pudo, en el discurso, desprenderse de conceptos como nacionalismo y soberanía que fueron claves en el planteamiento de la posición internacional de México por mucho tiempo, aún cuando en la

---

2) En realidad el discurso es solo una parte de toda una estrategia de información sobre lo que se concibe y lo que se hace en materia de política exterior si se concibe un proyecto de nación (Jorge Alberto Lozoya, "La coordinación interna de las estrategias internacionales" en Green, Rosario (coord.), México y sus estrategias internacionales, México, Diana, 1989, [Ensayos sobre la modernidad nacional], pp. 320-323).

3) Humberto Garza, por ejemplo, hace una interesante confrontación de las características de la "Política exterior tradicional" y la "Nueva política exterior". (Véase Humberto Garza Elizondo "Los cambios de la política exterior de México", Foro Internacional, 34 (1994), pp. 536-538).

4) Bernardo Mabire, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", Foro Internacional, 34 (1994), pp.545-571.

realidad cotidiana perdiera vigor la práctica, según la sustancia tradicional de los mismos. El nacionalismo en política exterior necesitó, por mucho tiempo, la invocación y la utilización de principios propios, rectores de la política exterior.<sup>5</sup> A partir de la exigencia histórica y geopolítica,<sup>6</sup> la enunciación de los principios alentó la construcción de una identidad nacional que se nutría de ver en Estados Unidos al "...enemigo tan necesario para todo nacionalismo que se respete, porque la realidad o la ilusión de una amenaza externa permite a los estados...asegurarse la lealtad de sus ciudadanos que es objetivo general de prácticamente cualquier nacionalismo...".<sup>7</sup> Los principios de política exterior se encuentran, es más, consagrados constitucionalmente: "Si el país no era del todo independiente --dice Humberto Garza-- al menos eso se declaraba".<sup>8</sup>

Hoy, la política exterior ha ganado en realismo. Académicamente, hace tiempo que se puso atención en los alcances, límites y condicionantes de la práctica de este tipo de acción

---

5) Ya se conocen los principios: defensa del derecho de autodeterminación de los pueblos, de la soberanía política de los Estados, de la no intervención, de la igualdad jurídica de los Estados, de la cooperación internacional, de la solución pacífica de las controversias y el respeto a los derechos humanos.

6) Guadalupe González, "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en Rosario Green y Peter Smith (coords.), La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, México, FCE, 1989, pp. 43-45.

7) Bernardo Mabire, "La utilidad del nacionalismo en el México de hoy", La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencia a publicarse próximamente en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título]. p.14. O como dice Lorenzo Meyer: "...el nacionalismo mexicano y la búsqueda de una independencia relativa frente a los Estados Unidos habían sido una y la misma cosa" (Lorenzo Meyer, "La crisis de la élite mexicana y su relación con Estado Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio", en Gustavo Vega (comp.), México- Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, p. 105, citado en Beatriz Zepeda, Elementos del nacionalismo oficial mexicano en los informes presidenciales (1970-1992), México, El Colegio de México, [tesis], 1994, p. 123).

8) Humberto Garza Elizondo, art. cit., pp. 538-539.



exterior,<sup>9</sup> pero el punto central de este trabajo es la persistencia de antiguos elementos en el discurso oficial.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo no han dejado de haber circunstancias internacionales que reclamen una posición clara en materia de política exterior. La crisis devaluatoria de diciembre de 1994; la intensificación de los programas anti-inmigrantes en Estados Unidos; la entrega del narcotraficante Juan García Ábrego a Estados Unidos; la participación de México en foros internacionales como la ratificación del Tratado de No Proliferación de armas nucleares o en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer o las controversias comerciales que surgen de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio en Norteamérica son solo algunos hechos que exigen un discurso con una estrategia de política exterior coherente y convincente.

No contando con los problemas de legitimidad electoral que tuvo Salinas, pero sí con una presidencia muy debilitada,<sup>10</sup> el gobierno de Zedillo no ha podido articular un discurso de política exterior que destierre mitos ideológicos o proponga principios nuevos sin recurrir a la anterior retórica de política exterior. La legitimidad del gobierno mexicano, como con Salinas, requiere aún de conservar los viejos principios y conceptos ideológicos de la Revolución en el discurso, aún si se aleja cada vez más en la práctica. La confusión que suscitó el manejo del caso de García Ábrego, dice mucho de la presencia en el imaginario colectivo, como diría Mabire, de los conceptos que alguna vez guiaron la política exterior y la dificultad para deshacerse de ellos, por lo menos en el discurso oficial.

---

9) El prototipo de estudios es el libro de Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior, México, El Colegio de México, 1977.

10) Rogelio Hernández, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", Mexican Studies/Estudios Mexicanos, 1994, núm. 1, pp. 187-216.

## El discurso y la política exterior en el gobierno de Zedillo

Los principios tradicionales de política exterior mexicana no han podido pasar sin mención en los principales discursos y documentos oficiales de la administración de Ernesto Zedillo.<sup>11</sup> La llegada al poder de Zedillo (diciembre de 1994) culminó un año de crisis interna en México. La guerrilla zapatista en Chiapas, los asesinatos de importantes figuras políticas y las propias elecciones presidenciales hicieron de 1994 un año de inestabilidad política. El discurso de toma de posesión privilegió en los temas como justicia, democracia y pobreza; la alusión explícita a la política exterior ocupó sólo un pequeño lugar, que invocó los tradicionales principios de política exterior y el problema migratorio:

México es una nación respetada en el mundo [...]. La autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la equidad en los intercambios entre los países, son principios que han orientado nuestra política exterior y nos dan autoridad moral en el mundo. Mantendrá [sic] la aplicación de esos principios, para preservar la soberanía nacional y promover los intereses legítimos de México en el mundo. Lo haré, practicando un nacionalismo activo y abierto, respetuoso de todas las naciones. Defenderé muy especialmente, con legalidad y firmeza, la dignidad y los derechos humanos de los mexicanos que se encuentran más allá de nuestras fronteras.

---

11) Véanse en este sentido, el discurso de toma de posesión, el Plan Nacional de Desarrollo, el Mensaje con motivo de la entrega de su Primer Informe de Gobierno, la comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores ante el Senado de la República y el Informe de Labores 1994-1995 de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Estamos concientes de que la mejor defensa consiste en procurar aquí, en nuestro suelo, condiciones dignas de vida y oportunidades de empleo y superación.<sup>12</sup>

La crisis devaluatoria de finales de diciembre, cambiaría las expectativas del accionar del gobierno mexicano. El paquete financiero otorgado a México por el presidente norteamericano --en un momento en que la crisis mexicana contagiaba otros mercados-- sin duda influenciaría la relación de México con el exterior. La inquietud social provocada por el manejo gubernamental de la situación, hizo que en su Mensaje con motivo de su Primer Informe de Gobierno, aún cuando deliberadamente breve, el Presidente señalara:

[...] en el marco de la nueva relación que permite el Tratado de Libre Comercio, se negoció con el gobierno de los Estados Unidos una línea de crédito hasta por 20 mil millones de dólares [...]. Las negociaciones de todos los empréstitos que configuran dicho paquete financiero fueron invariablemente conducidas bajo los principios de respeto a la soberanía nacional y a la dignidad de los mexicanos. Nunca se negoció nada a espaldas de los mexicanos[...]. La negociación del paquete financiero se realizó en condiciones de emergencia sin precedentes y logró en muy pocos meses lo que antes se renegociaba en el curso de varios años.<sup>13</sup>

---

12) Ernesto Zedillo, Discurso del Presidente de la República en su toma de posesión, México, 1 de diciembre de 1994, [el énfasis es mío].

13) Presidencia de la República/Dirección General de Comunicación Social, Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno, México, Talleres Gráficos de México, 1 de septiembre de 1995, p.7.

La preeminencia de la situación política --junto con los temas de justicia y avance democrático-- hizo que en el Mensaje, a decir del Presidente, no se mencionara la política exterior en forma explícita.<sup>14</sup> Aún cuando se pueda discutir si la nueva relación que permite el Tratado de Libre Comercio fue aquello que permitió la respuesta internacional hacia México,<sup>15</sup> lo cierto es que el acercamiento a Estados Unidos iniciado con Miguel De la Madrid y concretizado por Carlos Salinas produjo tensión en el discurso, si como ya se argumentó, los principios tradicionales de la diplomacia mexicana se sustentaron en hacer frente precisamente a Estados Unidos.<sup>16</sup> La confusión entre discurso oficial y práctica se hacen más evidentes cuando el gobierno persiste, como en el Plan Nacional de Desarrollo, en invocar a los principios tradicionales:

México se ha enorgullecido de asumir la defensa de su soberanía sobre los sólidos principios del derecho internacional. Nuestra Constitución consigna los principios [...] como guías de la política exterior [...]. Estos son activos de la nación en la defensa actual de la soberanía, producto de nuestras convicciones, de nuestra

---

14) *Ibid*, p. 3.

15) Mario Ojeda apoya la noción de que: "...El TLCAN creó una relación económica nueva con los Estados Unidos que permitió obtener recursos de emergencia que no se habrían logrado en ausencia del TLCAN". Más aún, Ojeda dice que no se puede culpar a la apertura ni al TLC de la crisis mexicana y cree que la causa principal es un desequilibrio interno del sector privado (Mario Ojeda, "Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana", La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencia próxima a publicarse en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título].

16) Ver supra, p. 3.

experiencia histórica, de los intereses que en distintos momentos hemos tenido que defender.<sup>17</sup>

A lo largo del apartado sobre soberanía del Plan se muestra la tensión para conservar los viejos principios; llegando en muchos casos -- utilizando un término de Bernardo Mabire -- a malabarismos semánticos.<sup>18</sup>

Frente a las cambiantes circunstancias externas, no será la repetición inflexible del pasado lo que nos permita enfrentar los riesgos presentes y futuros; tampoco su olvido y abandono [...]. Afrontamos el reto de conciliar los principios de derecho internacional con los objetivos estratégicos que nos interesa alcanzar; la capacidad de decisión interna con la realidad de la interdependencia; la pluralidad social y política con la unidad frente a los desafíos internos y exteriores; los compromisos constitucionales internos y las posiciones internacionales del país. En esta conciliación estriba el fortalecimiento de nuestra soberanía, congruente con nuestra historia y nuestra realidad.<sup>19</sup>

El cambio del sentido de la política exterior de México, se muestra en las propias declaraciones de los funcionarios encargados de llevar a cabo la política exterior. Los

---

17) Presidencia de la República/Dirección General de Comunicación Social, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, Talleres Gráficos de México, 1995, p. 6.

18) Bernardo Mabire, art. cit., p. 566.

19) Presidencia de la República/Dirección General de Comunicación Social, PND 1995-2000, op. cit. p. 8 [el énfasis es mío].

Cancilleres hasta el sexenio de Miguel De la Madrid, siempre declararon que la política exterior mexicana era de principios,<sup>20</sup> contrario a lo anterior, el canciller José Ángel Gurría afirmó en el seno de una Conferencia sobre La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, en junio de 1995, que:

La nueva posición de México en el escenario internacional ha conducido a un cambio sustantivo en la estrategia diplomática [...]. En este empeño, nuestro país cuenta con la guía de sus principios de política exterior, los cuales le han conferido prestigio y son fuente de cohesión interna. Estas normas son resultado de nuestra experiencia histórica y se basan en el respeto al derecho internacional y a nuestra tradición pacifista. Dichos principios seguirán siendo la norma fundamental para la defensa de los intereses nacionales, con base en su eficacia comprobada a lo largo de los años, los principios serán la guía y los cimientos firmes de la acción diplomática.<sup>21</sup>

---

20) "Otra característica de la política exterior mexicana es que debe ser considerada como una política de principios, tanto por convicción como por necesidad. México ha sostenido a lo largo de su trayectoria histórica posrevolucionaria un cuerpo de principios que ha normado en todo momento su política exterior. No se trata sin embargo de una política que descansa en nociones abstractas. La realidad es que dichos principios responden en forma íntegra a los intereses más legítimos de la nación". ( Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", Foro Internacional, 24 (1984), p.409 citado en Guadalupe González, op. cit., p.38).

21) José Ángel Gurría, art. cit., [ponencia a publicarse próximamente en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título], [ el énfasis es mío].

Lo anterior marca un cambio en el discurso de los propios encargados del Despacho; lo que también es cierto, es que si bien hablan de un cambio sustantivo en la estrategia diplomática, no dejan de mencionar los principios tradicionales como guías de la política exterior. Esta constante aparece también en la comparecencia del Secretario Gurría ante el Senado de la República, en diciembre de 1995:

El fortalecimiento y la preservación de la soberanía nacional es el propósito supremo de la política exterior. La diplomacia de principios es un valioso patrimonio de la nación mexicana. Su ejercicio pleno y comprometido ha sido y seguirá siendo pieza fundamental para salvaguardar la soberanía[...]. La experiencia histórica de México nos acredita como un país con una indeclinable vocación pacifista y como un activo promotor de la observancia del derecho internacional, la solidaridad y la cooperación entre los pueblos. Esta postura perseverante de México, valioso legado de las generaciones que nos han precedido configura una tradición diplomática digna y de prestigio, que brinda estatura moral y ascendencia política a las posiciones que defendemos en la arena internacional [...]. No obstante, la transformación del sistema internacional exige ajustar las estrategias, revisar las prioridades y fortalecer los métodos e instrumentos de nuestra acción externa. Necesitamos una diplomacia moderna,

que promueva con eficacia los intereses nacionales y que permita atenuar las amenazas del exterior.<sup>22</sup>

El propio Plan Nacional de Desarrollo<sup>23</sup> reconoce el tipo de estrategia internacional a seguir por México. El Secretario Gurría, en su comparecencia ante el Senado, sintetizó los propósitos del Plan:

- garantizar la seguridad nacional;
- ampliar el papel de México ante los centros más dinámicos de la economía mundial;
- orientar el manejo de nuestras relaciones bilaterales a partir de un esquema realista y preciso de prioridades.
- fortalecer los vínculos del país con los mexicanos en el exterior; y
- promover los intereses nacionales en los foros multilaterales y a través de la cooperación internacional.<sup>24</sup>

---

22) Secretaría de Relaciones Exteriores, Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría, al comparecer ante el Senado de la República, México, 13 de diciembre de 1995, [mecanografiado], p. 4 [el énfasis es mío].

23) Francisco Gil encuentra incongruencias en el Plan Nacional de Desarrollo en la noción de soberanía externa. Para este autor, el problema se resuelve tomando a la soberanía solo desde el punto de vista normativo en un mundo globalizado. Resulta es tal, sino más bien una mera declaración de principios o de buenos propósitos [...] para el nuevo sexenio" (Francisco Gil Villegas, "Los retos de la soberanía ante la y 15 de junio de 1995, [ponencia próxima a publicarse en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título] ).

24) Secretaría de Relaciones Exteriores, op. cit., p.5 [el énfasis es mío]. El texto original del Plan reza así: 1) Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano; 2) recuperar, preservar, y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de



El discurso de política exterior en el gobierno de Ernesto Zedillo está plagado de invocaciones a los antiguos principios de política exterior, aún cuando en el mismo se de prioridad a un esquema realista o de intereses por encima de principios. Los encargados de la política exterior zedillista afirman, en principio, que no existe contradicción entre intereses nacionales y los principios históricos de política exterior; sin embargo es clara la necesidad de invocarlos. A pregunta explícita sobre si son compatibles principios e intereses, dice el subsecretario de cooperación internacional Javier Treviño:

[...] actualmente los principios tradicionales de la política exterior mexicana no sólo son compatibles con el interés nacional y con los intereses de los mexicanos en México, los intereses de los mexicanos en el exterior, sino que constituyen un instrumento idóneo para promoverlos y así alcanzar los objetivos contemplados en el Plan [Nacional de Desarrollo]. Sin embargo, la aplicación de los principios no debe restringir en ningún momento[...]la capacidad del Estado para promover los intereses de los mexicanos en la forma más conveniente en un momento

---

México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multilaterales; 3) asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país; 4) renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país; 5) promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente. (Presidencia de la República/Dirección General de Comunicación Social, op. cit., p.9).

determinado. Es decir, son una guía para la acción, pero siempre debemos preservar la capacidad de respuesta y adaptación a las circunstancias cambiantes...es importante señalar [que] estos cinco objetivos [los cinco objetivos de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo] que tanto mencionó el Secretario, nos están dando una nueva orientación, al igual que la base de los principios a la acción de la diplomacia mexicana.<sup>25</sup>

En resumen, en el discurso pareciera que los principios tradicionales se niegan a morir. La reflexión de Mabire sobre el nacionalismo podría aplicarse también aquí: "En esto podría verse una prueba más de la tiranía de ideas que, por estar tan arraigadas, no pueden cortarse sin padecer el asedio de su recuerdo, más aún porque a pesar de que una parte del viejo legado ideológico se ha vuelto un obstáculo para la acción del gobierno, otra --no menos importante-- sigue siéndole de gran utilidad...".<sup>26</sup> El paso de una política exterior de principios a una de intereses, tal como se caracteriza a la "nueva" política exterior, pareciera que por lo menos en el discurso, requiere de más tiempo.

El discurso de política exterior en el caso del proceso de certificación norteamericano de combate a las drogas

---

25) Javier Treviño "Principios e intereses de la política exterior de México", La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencia a publicarse próximamente en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título] [el énfasis es mío].

26) Bernardo Mabire, art. cit., p.565

La contradicción entre un discurso que proclama principios y una realidad, que en la visión del gobierno mexicano, impone prioridades, se puede notar en ejemplos de lo cotidiano, como las respuestas de los primeros meses de 1996, al proceso de certificación al combate eficiente contra el narcotráfico, que el gobierno estadounidense lleva a cabo desde 1986.<sup>27</sup>

Las respuestas mexicanas al proceso de certificación han sido siempre de rechazo a intenciones injerencistas, que atentan contra la soberanía, el derecho internacional y la cooperación.<sup>28</sup> Es necesario comparar el manejo del tema del narcotráfico y la relación bilateral con Estados Unidos por parte de las dos últimas administraciones. Mientras en el gobierno de Miguel de la Madrid el narcotráfico representó "un termómetro bastante exacto, tanto del ambiente político en general de la relación bilateral como de la capacidad de negociación y presión mutua de ambos países",<sup>29</sup> en el gobierno de Salinas se "compartimentalizó" el tema del narcotráfico, en beneficio de la negociación de la alianza comercial, pero no pudo evitar situaciones de conflicto.<sup>30</sup>

El gobierno de Zedillo considera al narcotráfico como la más grave amenaza a la seguridad nacional.<sup>31</sup> Empero, en la relación bilateral, el gobierno de Zedillo parece estar jugando la

---

27) La "certificación a la plena cooperación en la lucha en contra de la producción y tráfico de drogas" es parte de la ley norteamericana antidrogas de noviembre de 1986.

28) Véase Víctor A. Arriaga, "Las respuestas mexicanas al proceso de certificación al combate a las drogas" Carta de Política Exterior Mexicana, 1988, núm. 1, pp.12-23 y José Antonio Polo Oteyza, Narcotráfico y relación bilateral México-Estados Unidos: 1985-1992, México, El Colegio de México, [tesis], 1995.

29) Guadalupe González, "El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos", Carta de Política Exterior Mexicana, 1985, núms.2-3, p.20 cit. por Víctor A. Arriaga, op. cit., p.21.

30) José Antonio Polo Oteyza, op.cit., p. 72.

31) "Hoy, un terrible enemigo de toda la sociedad es el narcotráfico. El narcotráfico se ha convertido en la más grave amenaza a la seguridad nacional, a la salud de la sociedad y a la tranquilidad pública. Es también una amenaza a la convivencia, los valores y tradiciones de los mexicanos...Los mexicanos confiamos que cada nación

misma carta que el de Salinas, al tratar de "compartimentalizar" el tema del narcotráfico para no poner en peligro la relación en su conjunto. Por otra parte, en el ámbito interno, el gobierno ha echado mano del discurso tradicional que se puede sintetizar en la curiosa frase del Secretario Gurría, en la que afirma que "... no vamos a permitir que se eliminen barones de la droga, para sustituirlos por varones de la intervención a través de mecanismos sofisticados".<sup>32</sup>

El tema de la certificación hace patente lo difícil que es mantener un discurso de política exterior creíble en las circunstancias actuales. Por un lado, la alianza comercial con Estados Unidos condensada en el TLC hace que los intereses del gobierno mexicano estén ligados en gran medida a los de Estados Unidos. Esta situación pone al gobierno en una situación difícil: por un lado, no criticar a nuestro principal socio comercial<sup>33</sup> y, por otro, utilizar respuestas al viejo estilo en temas que, como la certificación, lo obligan. La crisis financiera de México y el apoyo recibido de la Casa Blanca para frenarla han expuesto a una vulnerabilidad muy alta a la diplomacia mexicana, como el propio Gurría lo ha reconocido, agregando que:

---

cumpla su responsabilidad y nos sumaremos al esfuerzo global a través de una más efectiva cooperación internacional, pero, en cualquier caso, seguiremos combatiendo al narcotráfico con todos los instrumentos a nuestro alcance" (Presidencia de la República/Dirección General de Comunicación Social, Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno, México, Talleres Gráficos de México, 1 de septiembre de 1995, p.20).

32) La Jornada, México, D. F., 26 de agosto de 1995.

33) El embajador norteamericano en México, James Jones, ha incluso declarado que "...lo que es bueno para Estados Unidos es bueno para México, y lo que es bueno para México es bueno para nosotros" (James Jones, "El bien de México es el de EU", [entrevista con Dulce Ruiz de Chávez], Reforma, México D. F., 19 de febrero de 1996 (Sección A)).

El debate nacional sobre la reactivación de la economía, la generación de empleos, la plena vigencia del Estado de derecho, el perfeccionamiento de nuestra vida democrática, la revisión de nuestras instituciones, no debe confundirse en el exterior con un abandono de nuestros valores nacionales, ni de nuestro celo indeclinable por la soberanía.<sup>34</sup>

Lo cierto es que el proceso de certificación 1996, y la hostilidad norteamericana, no ocurre en las mejores circunstancias para México. Hay procesos políticos internos norteamericanos que repercuten en el trato a México por parte del gobierno estadounidense.<sup>35</sup> El año electoral en Estados Unidos ha complicado aún más el proceso de certificación; mientras por mucho tiempo la animosidad hacia México provenía de miembros bien detectados del Congreso estadounidense, hoy las señales indican --a decir de Sergio Aguayo-- que tanto republicanos y demócratas en lo único que coinciden es en criticar a México.<sup>36</sup>

Sin soslayar la importancia de todas las variables que intervienen en el complejo problema del narcotráfico, es posible analizar las respuestas del gobierno zedillista a la certificación

---

34) Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, pp. 25-27.

35) A partir de 1988, el tema de la certificación y el enmarcamiento institucional que tiene "en el proceso entre Legislativo y Ejecutivo en el manejo de la política exterior", ha permitido estudiar "procesos políticos internos norteamericanos con impacto potencial en la relación bilateral" (Víctor Arriaga, art. cit., pp. 12-23).

36) "Faltan ocho largos meses para las elecciones de noviembre y en ese tiempo seguirá la andanada de críticas al gobierno de México (y en ocasiones a la sociedad). Clinton entregó la certificación al Congreso que tendrá los próximos 45 días para discutir si la acepta, rechaza o modifica. Habrá audiencias en donde saldrán los males, reales o inventados, que nos aquejan. Si se cansan de hablar de las drogas pueden elegir entre la migración, el comercio, la corrupción y la falta de democracia. En algunos las condenas serán auténticas; en otras el resultado de las relaciones públicas de año electoral". (Sergio Aguayo Quezada, "Sin amigos", *La Jornada*, México D. F., 6 de marzo de 1996).

desde el marco en que he insistido. Las respuestas del gobierno mexicano invocaron a los principios de política exterior tales como la no intervención, el respeto a la soberanía, y la cooperación internacional, condenando un procedimiento por demás cuestionable y controvertido.<sup>37</sup> El gobierno mexicano reaccionó en las formas y discurso enumerando sus acciones contra el narcotráfico, desconociendo la legitimidad que tenía Estados Unidos para juzgar a otros países y resaltando la cooperación internacional como único medio para combatir al narcotráfico.<sup>38</sup> Así se entiende la visita del secretario de Relaciones Exteriores a Washington junto con la del subsecretario de Asuntos Bilaterales, Juan Rebolledo y la del subprocurador Rafael Estrada Sámano. Junto con esto, las notas diplomáticas del Embajador Silva-Herzog y del cónsul Jorge Pinto en Nueva York son punto de referencia. Sin embargo, pareciera que el gobierno mexicano en los hechos reconoce la necesidad apremiante de cumplir con Washington; o en cualquier caso, siguiendo a Mauricio Merino, reconoce la debilidad del Estado.<sup>39</sup> La deportación de Juan García Ábrego sólo puede entenderse bajo estas consideraciones.

---

37) José Antonio Polo Oteyza señala que la certificación en realidad es únicamente un "instrumento político de presión [...]. Aunque ... ésta no se aplica a la totalidad de la federación... si pretende, en cambio, tener incluso aplicación extraterritorial...[También,]...esta ley fue el resultado del clima antimexicano que en ese entonces prevalecía en el Congreso estadounidense [además de que] las bases para determinar la certificación son bastante dudosas...Ello refuerza el argumento de que la 'certificación' es, en realidad, un instrumento político de presión" (José Antonio Polo Oteyza, *op. cit.*, p. 87).

38) La Jornada, 19 y 20 de febrero de 1996 y Reforma, 2 de marzo de 1996, (sección A).

39) El punto de vista de Mauricio Merino, coincide también con el de Lorenzo Meyer, aún cuando en los términos varían. Ambas opiniones fueron parte de la intensa discusión sobre el tema, de los días posteriores a la deportación de García Ábrego (véase Mauricio Merino, "La debilidad del Estado", La Jornada, México D. F., 18 de enero de 1996 y Lorenzo Meyer "El Estado incompetente", Reforma, México D. F., 25 enero de 1996 (Sección A).

## Consideraciones finales

Aún cuando en el discurso, y en las formas, se invoca el respeto a los principios, en realidad se imponen otros intereses. La definición de una política exterior de intereses parece ser rehuida en el discurso oficial, no pudiendo articular un discurso coherente, que bien podría ser realista según algunos analistas.<sup>40</sup> El debate sobre si la política exterior mexicana ha de ser de principios o de intereses, olvida como lo demuestra el discurso oficial, que aún es necesario, en temas como la certificación, invocar a los principios. La tesis de Lorenzo Meyer de que "[...] el vacío dejado por la desaparición del nacionalismo no lo ha llenado nada"<sup>41</sup> parece reforzarse. El análisis detallado del discurso de política exterior en el gobierno de Ernesto Zedillo demuestra que no se ha podido articular un discurso que destierre mitos ideológicos o proponga principios nuevos sin recurrir a la retórica anterior de política exterior.

---

40) De esta opinión es Jorge Chabat, quien dice que: "No hay nada vergonzoso en comerciar con el exterior o en atraer inversión extranjera. No hay por qué avergonzarse si se utiliza la política exterior para empleos o para traer divisas. Lo vergonzoso es hacer una política exterior que beneficie a un régimen y no a la nación" (Jorge Chabat, "La política exterior: Un avestruz en busca de rumbo", Nexos, enero de 1996, núm. 217, p. 27). Jaime Sánchez Susarrey coincide con lo anterior; dice sobre la deportación de García Ábrego: "Más importante [...] fue el reconocimiento que hizo el presidente de la República: [...] el Estado mexicano [...] no tiene la capacidad de enfrentar un poder de tal magnitud.. Aunque hay que agradecer la franqueza con la que el presidente se expresó en privado, ya se sabe que el primer paso para solucionar un problema es reconocerlo como tal; también hay que lamentar al día siguiente Carlos Almada, vocero de la Presidencia, haya desmentido ese reconocimiento. Y digo que hay que lamentarlo porque la sociedad no es un menor de edad al que haya que hablarle con verdades a medias. Ya llegó la hora de llamarle a las cosas por su nombre, al pan pan y al vino vino. No tiene sentido mantener un discurso en privado y otro en público" (Jaime Sánchez Susarrey, , "La expulsión de García Ábrego", Reforma, México D. F., 25 enero de 1996 (Sección A) ).

41) Lorenzo Meyer "Del nacionalismo mexicano y sus vaivenes", Reforma, México D. F., 29 de febrero de 1996 (Sección A).

Sin un discurso coherente, en un mundo con cada vez más medios de información entre sociedades, seguirá habiendo percepciones entre los especialistas, como las de Jorge Chabat quien ha dicho que: "Para que 1996 sea mejor en política exterior, el gobierno de Zedillo podría empezar por tener una política exterior. La que existe [...] es en realidad una serie de reacciones desarticuladas ante una realidad nacional e internacional sobre la que el gobierno mexicano tiene poco o nulo control"<sup>42</sup>; y en los círculos no tan académicos, la falta de un discurso claro podría ahondar aquello que Fernando del Paso señalaba como la característica que distingue al pueblo mexicano hoy: el escepticismo.<sup>43</sup>

---

42) Jorge Chabat, *op. cit.*, p. 26.

43) La cita completa es: "[...] parecería que no nos queda más remedio, solos como estamos, y ante el peligro de pasar de la dependencia a la prescindencia, que aliarnos a Estados Unidos y con ellos a Canada en lo que se conoce como Tratado de Libre Comercio. Creo que es difícil reprocharle a un gobierno que su principal objetivo, antes que la difusión de la cultura, sea el de tratar de solucionar una crisis económica que amenaza con perpetuarse[...]. Lo que sucede, también lo sabemos, es que, si hay una pasión que caracterice hoy al pueblo mexicano, es, mejor dicho, lo contrario a una pasión: el escepticismo. Nada, ningún régimen, después o antes de la Revolución, llámese como se haya llamado, así sea la izquierda tinada o la derecha desatinada, ha cambiado sustancialmente, o siquiera atenuado, lo que Humboldt, al definir a México como 'el país de la desigualdad', calificó como 'la más espantosa' distribución de la riqueza que jamás viera en un país. Aunque sabemos hoy de naciones de este desdichado planeta donde la miseria y los contrastes son mayores, la verdad es que nuestra situación deja mucho que desear y a esto se agrega ahora lo que se considera como el mayor peligro en muchos años, de perder nuestra identidad nacional". (Fernando Del Paso, "La imaginación al poder" en Coloquio de Invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México, México, UNAM/CONACULTA/FCE, 1992, (México y los cambios de nuestro tiempo III)). pp. 23-25).



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio, "La entrega", La Jornada, México D. F., 17 de enero de 1996.
- , "Sin amigos", La Jornada, México D. F., 6 de marzo de 1996.
- Arriaga, Víctor A. , "Las respuestas mexicanas al proceso de certificación al combate a las drogas", Carta de Política Exterior Mexicana, 1988, núm. 1, pp.12-23.
- Castañeda, Jorge, "México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectivas", en Coloquio de Invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México, México, UNAM/CONACULTA/FCE, 1992, (México y los cambios de nuestro tiempo III), pp. 259-277.
- Chabat, Jorge, "La política exterior: Un avestruz en busca de rumbo", Nexos, enero de 1996, núm. 217, pp. 26-27.
- Dabat, Alejandro, "La crisis y el nuevo entorno internacional", Comercio Exterior, 45 (1995), pp. 866-874.
- Del Paso, Fernando, "La imaginación al poder", en Coloquio de Invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México, México, UNAM/CONACULTA/FCE, 1992, (México y los cambios de nuestro tiempo III), pp. 9-37.
- Garza Elizondo, Humberto (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986.

- , "Los cambios de la política exterior de México", Foro Internacional, 34(1994), pp.534-544.
- Gil Villegas, Francisco, "Los retos de la soberanía ante la globalización", en La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencia próxima a publicarse en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título].
- González, Guadalupe, "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en Rosario Green y Peter Smith (coords.), La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, México, FCE, 1989, pp.35-56.
- Gurría Treviño, José Ángel, "Palabras inaugurales", La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencia próxima a publicarse en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título].
- Hernández, Rogelio "Inestabilidad política y presidencialismo en México", Mexican Studies/Estudios Mexicanos, 1994, núm. 1, pp. 187-216.
- Jones, James, "El bien de México es el de EU", [entrevista con Dulce Ruiz de Chávez], Reforma, México D. F., 19 de febrero de 1996 (Sección A).
- Lozoya, Jorge Alberto, "La coordinación interna de las estrategias internacionales" en Green, Rosario (coord.), México y sus estrategias internacionales, México, Diana, 1989, (Ensayos sobre la modernidad nacional), pp. 317-323.
- Mabire, Bernardo, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", Foro Internacional, 34 (1994), pp.545-571.

-----, "La utilidad del nacionalismo en el México de hoy", La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencia próxima a publicarse en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título].

Merino, Mauricio, "La debilidad del Estado", La Jornada, México D. F., 18 de enero de 1996.

Meyer, Lorenzo, "El Estado incompetente", Reforma, México D. F., 25 enero de 1996 (Sección A).

-----, "Del nacionalismo mexicano y sus vaivenes", Reforma, México D. F., 29 de febrero de 1996 (Sección A).

Ojeda, Mario, "Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana", La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencia próxima a publicarse en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título].

Polo Oteyza, José Antonio, Narcotráfico y relación bilateral México-Estados Unidos: 1985-1992, tesis, México, El Colegio de México, 1995.

Presidencia de la República/Dirección General de Comunicación Social, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, Talleres Gráficos de México, 1995.

-----, Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno, México, Talleres Gráficos de México, 1 de septiembre de 1995.

Sánchez Susarrey, Jaime, "La expulsión de García Ábrego", Reforma, México D. F., 25 de enero de 1996 (Sección A).

- Secretaría de Relaciones Exteriores, Actividades de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Diciembre de 1994-Diciembre de 1995, México, diciembre de 1995, [mecanografiado].
- , Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría, al comparecer ante el Senado de la República, México, 13 de diciembre de 1995, [mecanografiado].
- , Informe de labores 1994-1995, México, diciembre de 1995.
- Secretariado Técnico del Gabinete de Política Exterior, La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis, México, FCE, 1993.
- Treviño, Javier, "Principios e intereses de la política exterior de México", La política exterior de México en el nuevo sistema internacional, México, 14 y 15 de junio de 1995, [ponencia próxima a publicarse en Ilán Bizberg (coord.) bajo el mismo título].
- Zebadúa, Emilio, "La entrega de García Ábrego", La Jornada, México D. F., 16 de enero de 1996.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, Discurso del Presidente de la República en su toma de posesión, México, 1 de diciembre de 1994.
- Zepeda Rivera, Beatriz, Elementos del nacionalismo oficial mexicano en los informes presidenciales (1970-1992), tesis, México, El Colegio de México, 1994.



## POLÍTICA EXTERIOR Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Rafael Pérez Cárdenas  
Universidad Nacional Autónoma de México

El natural, aunque vertiginoso, desarrollo de la sociedad internacional en estos años, ha puesto a las naciones en el camino de una singular carrera hacia una modernización distinguida por la tecnología y el crecimiento económico. Ello ha propiciado que las relaciones internacionales analicen el replanteamiento de los paradigmas para establecer de entre los Estados, la sociedad internacional y el individuo, el objeto de estudio que sea capaz de resolver la problemática de fin de siglo.

México, lejos de sustraerse de este fenómeno, se ha convertido en el claro ejemplo de la lucha de los países sur hemisféricos por alcanzar un desarrollo equilibrado que se distinga por sociedades políticas más democráticas, sistemas de gobierno más incluyentes y grupos civiles atentos a la aparición de “nuevos” fenómenos como la pobreza extrema, la ecología, los derechos humanos, el narcotráfico y la explosión demográfica, entre otros.

En consecuencia, nuestro país vive un claro proceso de transformación que busca encontrar su cauce mediante la ejecución de una reforma del Estado. El carácter de esta reforma tan anunciada durante el régimen anterior y ejecutado de manera incipiente en el actual, se propone, al menos en el discurso, permear toda la estructura gubernamental y la actividad estatal en su conjunto de un sentido explícitamente democrático, distinguido por una

mayor eficiencia en las responsabilidades sociales, el mejoramiento y uso racional de sus funciones económicas y administrativas, la promoción de un desarrollo social y político equilibrado --ello para imaginar nuevas formas de organización y participación de la sociedad civil en la solución de los problemas colectivos-- y también para mantener vigentes los principios de independencia y soberanía en un orden más abierto y más interdependiente.<sup>1</sup>

Decía Carlos Fuentes durante su charla sobre los Compromisos de la Nación, que para ser interdependientes, es necesario, primero, ser independientes.

### El Estado y la política exterior

Al reconocer a la política exterior como una política pública directamente relacionada con el ambiente externo, con la que se busca consolidar lo que el poder político central ha definido como el proyecto nacional,<sup>2</sup> es necesario analizar los elementos históricos, jurídicos e ideológicos que ésta habrá de proporcionar al proceso, y revisar de manera prospectiva los efectos que la propia reforma tendrá sobre la ejecución de la política exterior.

Son pocos los autores que se sustraen a la tentación de señalar que la política exterior de México es resultado de nuestra experiencia histórica; este axioma nos manifiesta la posesión de una escasa memoria histórica, tanto para el análisis de problemas actuales como para la elección de sus posibles soluciones. Para aprovechar de manera eficaz esta experiencia en situaciones contemporáneas, es necesario establecer enseñanzas de manera sistemática

---

<sup>1</sup> José Natividad González Paras, La política exterior de México en el nuevo orden mundial, México, FCE, 1993. Pág. 10.

<sup>2</sup> Mauricio Reyes, "Política interna y política exterior" en Humberto Garza (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986, p.137.

diferenciada a partir de una gama más amplia de experiencias que deliberadamente se remite a una variedad de casos históricos.<sup>3</sup>

Para reconocer los alcances de la política exterior es necesario identificar su naturaleza a partir de dos elementos fundamentales, como son el concepto que se tenga de política exterior, y la manera como a la misma se le conciba, lo que ha dado lugar a serias desviaciones en la interpretación de los propósitos y objetivos, y que el maestro Garza Elizondo identifica como uno de los tres desequilibrios centrales en la política exterior de México, es decir, el desequilibrio entre la teoría y la práctica, que consiste en la discordancia entre lo que se dice y lo que se hace.

El Estado mexicano cuenta, sobre todo en la política exterior, con una plataforma de filosofía política propia, de tesis y principios que han dado sustento a un proyecto nacional y a un programa de acción que en sus grandes trazos ha observado una línea de lógica consecución entre principios, fines y medios.

Sin embargo, ello no ha podido resolver consistentemente los desequilibrios y contradicciones que se suman al antes señalado; los de la política exterior y la política interna, que se refiere a la desvinculación de los propósitos de ambas; así como entre la política exterior mexicana y la política internacional, que surge del enfrentamiento entre la capacidad real de la primera para alcanzar sus objetivos; estas contradicciones a su vez, como lo explica el conocido artículo del moderador de esta Mesa, “Desequilibrios y contradicciones en la

---

<sup>3</sup>Alexander L. George, La decisión presidencial en la política exterior; el uso eficaz de la información y el asesoramiento, Buenos Aires, GEL, 1992, p. 250.



política exterior de México”, publicado por Foro Internacional, han dado lugar a un conjunto de siete desequilibrios menores.<sup>4</sup>

En su libro sobre la política exterior de México en la era de la modernidad, Andrés Rozental señala que la esencia de la política exterior es un cálculo político de quienes tienen a su cargo su diseño y puesta en práctica, respecto de la mejor manera de promover los valores y aspiraciones de paz y desarrollo de sus connacionales.

Por ello, señala el autor, la definición correcta y oportuna de los intereses del país en el escenario mundial, junto con el esbozo e instrumentación de una estrategia coherente para alcanzar los objetivos trazados, constituyen una de las tareas más complejas y, a la vez, una de las más altas responsabilidades del Estado.<sup>5</sup>

#### La cabeza del alfiler: la toma de decisiones

Este diagnóstico nos lleva irremediablemente a reflexionar sobre la efectividad en el funcionamiento del mecanismo de toma de decisiones; los resultados que se tengan del mismo, nos permitirá establecer el rumbo que debe seguir la reforma del Estado en lo referente a la política exterior.

Si como hemos dicho hasta ahora, el Estado cuenta con un cuerpo ideológico con sólidas tesis y principios, con un programa de acción enriquecido en el ámbito internacional, pero no se han alcanzado los objetivos propuestos o se han cometido yerros notorios en el trabajo diplomático, entonces es evidente que los ajustes deben hacerse en la forma en que se toman las decisiones en un régimen presidencialista como el nuestro.

---

<sup>4</sup>Humberto Garza Elizondo. “Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México” en Foro Internacional, vol. XXIV, num. 4., abril-junio 1984, pp. 443-447.

<sup>5</sup>Andrés Rozental, La política exterior de México en la era de la modernidad, México, FCE, 1993, p. 10.

En el caso de México, su régimen no simplifica el análisis de toma de decisiones porque su proceso no es público y por tanto, la sociedad civil carece de información suficiente. La caracterización del presidencialismo estaría sustentada en la idea de que en México no existe un proceso de formulación de decisiones desarrollado, es decir, no se establece una consecución del problema y los objetivos que se intentan alcanzar, a la deliberación y elección del curso a seguir dentro de una serie de alternativas claramente identificadas y sostenidas por diversos actores.<sup>6</sup>

Por la naturaleza del sistema político mexicano, el núcleo del proceso decisorio se encuentra incuestionablemente en el Ejecutivo, mismo que logra personalizarlo en extremo, permitiendo así que la influencia del resto de los actores gubernamentales no trascienda en la formulación de políticas públicas, limitándose éstos a ejercer su poder a través de canales informales y alejados de la vista pública.

La caracterización del sistema político mexicano como un sistema autoritario, argumentan María Amparo Casar y Guadalupe González, encuentra su justificación en el hecho de que en éste último, en oposición a lo que ocurre en los de corte democráticos en los cuáles el Ejecutivo refleja y responde a las demandas, presiones e iniciativas que se originan en la ciudadanía, el Ejecutivo da forma y manipula las demandas y goza de gran libertad en la determinación de los objetivos a conseguir.<sup>7</sup>

El constituyente del 17 otorgó al presidente de la República las atribuciones de mayor trascendencia en el ámbito de la política exterior, e intentó, a través de la figura del Senado,

---

<sup>6</sup>María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT" en Roberto Rusell, (comp.), Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Buenos Aires, GEL, 1990, p. 166.

<sup>7</sup>Ibid., p. 167.

encontrar un sano y natural equilibrio. Sin embargo, en la realidad es el Jefe del Ejecutivo, por ser la máxima figura del sistema político, quien toma una decisión definitiva y gracias al carácter “monoteísta” del propio sistema, se convierte un árbitro insustituible de los conflictos nacionales, jefe nato de la clase política y del partido mayoritario, y balanza irreductible en la lucha por el poder.

Este modelo presidencialista obstruye el natural desarrollo de la política exterior de acuerdo a su propia estructura y propicia una ineficiente toma de decisiones, si consideramos que ninguna persona o institución puede ser responsable de todo el proceso de decisión porque difícilmente se pueden reunir en un sí mismo todas las capacidades analíticas posibles, además de contar con la información suficiente. Es aquí donde el proceso decisorio alcanza su real importancia.

Aún al margen de las decisiones gubernamentales o aquéllas de carácter político, para todos nosotros es evidente el hecho de que los diferentes puntos de vista que tiene cada participante en un proceso de toma de decisiones enriquecen en alguna medida el proceso mismo, aún cuando también se corra el riesgo de que las opiniones encontradas se manifiesten como un obstáculo.

Es común que en nuestra vida cotidiana, ante la necesidad de resolver un problema busquemos opiniones de quienes puedan observar el problema de diferente manera y ampliar así nuestras alternativas de solución, de acuerdo a las ponderaciones hechas por quienes hemos consultado. Con ello, podremos reducir el riesgo de futuras complicaciones debido a que no se haya otorgado una ponderación adecuada a las diferentes fases del problema a resolver.

Y si esto sucede en la vida de los individuos, esta racionalidad no tiene porqué sustraerse del ejercicio público. Cualquiera que sea la acción que los actores realicen, ella está determinada por las opciones. La presencia de esta actividad en el proceso de toma de decisiones debe estar siempre presente en toda acción política, lo que proporciona el foco de análisis, lo que de otra forma serían sólo acciones políticas, actores y procesos dispersos.

Es aquí donde interviene la voluntad colectiva del Estado a los problemas que son lugar común a la sociedad. Con lo que hemos señalado no intentamos establecer que el Presidente de la República actúe de manera individual sin consultar a miembros de su gabinete; en efecto, es práctica común que muchas decisiones surgen de la opinión de muchos actores del gobierno, sin embargo, todos ellos pertenecen al mismo órgano estatal y por consiguiente guardan un mismo carácter y perspectiva.

La toma de decisiones en sistemas tan cerrados como el nuestro surge de un proceso no público de negociación altamente informal entre los representantes de los grupos de poder estratégicos y los de la élite gobernante, por lo que no existe consulta para el resto de los actores que conforman al Estado, lo que deriva en que las decisiones sean, en la mayoría de los casos, en beneficio de una minoría identificada en los grupos de poder económico y político.

Si intentáramos resolver el problema del mecanismo de toma de decisiones a través de un diagrama de flujo, encontraremos que éste se inicia formalmente en el Jefe del Ejecutivo a partir del interés particular en un asunto determinado, mismo que no puede actuar al margen de lo que ocurre en su entorno inmediato, por lo que debe iniciar un proceso circular de consulta que concluirá nuevamente en el despacho presidencial.

La preferencia del mandatario hacia una decisión determinada se explica no sólo por los objetivos, intereses o valores del presidente en turno, sino por la percepción que se tenga de los intereses o demandas que sostienen un conjunto de actores sociales y por la cultura política. Que estas demandas no se expresen públicamente, ni busquen ser traducidas en decisiones por los canales típicos de una sociedad democrática no implica que su existencia no sea real sino únicamente que buscan ser canalizadas a través del que se considera el canal más efectivo: la Presidencia.<sup>8</sup>

De acuerdo a algunos autores, el proceso de formulación y toma de decisiones presenta rasgos generales más o menos permanentes, pero sus particularidades estarán en función de la agenda temática de la política exterior (la estructura relativa de prioridades entre temas económicos y políticos), y el grado de vinculación entre lo interno y lo externo que el tema en cuestión plantea. Estos dos factores determinarán en gran medida el número de actores que participen, el nivel de centralización y conflicto de la negociación y el grado de exposición pública que adquiera el proceso en particular.

Más por un sentido utilitario que por una posible deficiencia en la interpretación me permito citar a Casar y González respecto al proceso decisorio:

Un análisis de cómo se toma una decisión concreta debe incluir una caracterización del contexto macropolítico en el que deberían definirse no sólo las principales características del sistema político, sino las características particulares del área en la que se inscribe la decisión, en nuestro caso, la política exterior, y una caracterización del contexto micropolítico en el que habría de analizarse cuestiones como la coyuntura, el tema específico del que se trate y la relevancia específica de los actores en relación al tema en cuestión. El nivel macro condiciona las características

---

<sup>8</sup>Ibid., p. 169.

generales del proceso, pero no mantiene necesariamente una correspondencia absoluta con los rasgos particulares que un proceso específico pueda asumir en el nivel micro.<sup>9</sup>

### La reforma del Estado y los alcances de la política exterior

Es esta la arena donde debe debatirse la reforma del Estado en lo que se refiere a su política exterior. Son el cambio y la democratización los ejes fundamentales que el discurso presidencial ha manejado como forma de oferta pública para la participación de los distintos grupos y sectores. Será entonces, en la toma de decisiones, donde estos propósitos alcancen sus objetivos.

La reforma del Estado debe transformar la estructura del sistema político mediante la ampliación del pluralismo social e ideológico, es decir, es necesario que el surgimiento de grupos de interés que no sean creados por el propio Estado, evitando así que sea éste, a través del gobernante, quien seleccione o apruebe el liderazgo de estos grupos, y con ello que estos dirigentes sirvan más al gobierno que a sus bases.

Se debe propiciar un nivel más alto de movilización, que modifique la función de la participación política como una actividad en favor de las acciones de la élite gobernante y se convierta en una actividad independiente, ideológicamente autónoma, con capacidad de modificar las decisiones del gobierno cuando se considere que éstas no responden al interés colectivo.

El gobierno mexicano parece dispuesto a responder a la demanda interna y externa de transformación. Por ello, es evidente que si se requiere adoptar decisiones que trasciendan a nuestro periodo histórico, es indispensable tener una visión comprensiva que se integre por

---

<sup>9</sup>Ibid., p. 166.

todos los enfoques de grupos políticos y sociales que permitan abarcar la totalidad de las necesidades del país.

En la búsqueda de la identidad política y económica del México de hoy, no debemos sujetarnos a conceptos doctrinarios; el nacionalismo revolucionario no debe ser un paradigma del discurso que justifique las acciones de gobierno, sino una práctica que de sentido a la reestructuración del Estado mexicano contemporáneo.

Como conclusión, me parece necesario señalar que una vez que hemos reconocido nuestra gran trayectoria histórica e ideológica, la reforma del Estado debe promover en la esfera de la política exterior, el establecimiento de un eficaz marco normativo en la estructura de toma de decisiones que evite que sea un círculo muy cerrado dentro y fuera del poder público quien determine las acciones de interés colectivo. Para ello, la concreción de un auténtico proyecto federalista debe permitir que el Estado adquiera una concepción interna y externa que acabe con la ambigüedad y la improvisación como una constante en el esquema de definiciones y en el mecanismo de toma de decisiones.

El consenso en las decisiones, lo que Ricardo Valero considera un mito si nos atenemos a que su significado se refiere a un consentimiento unánime y que en el mundo contemporáneo es imposible vivir sin opciones políticas, debe remitirse a la acción y no a la reacción, es decir, que sea la consulta, unánime y de la mayoría, la decisión.

Es en este fin de siglo cuando la movilidad de la sociedad civil debe desarrollarse a tal grado que permita el equilibrio del poder público y materialice una auténtica reforma del Estado. Las posibilidades de alcanzar un país democrático se reducen si en el proceso de la

reforma se excluye al ciudadano común, y lo inhibe de recuperar su capacidad de indignación ante el excesivo abuso de la autoridad.

Si consideramos lo anterior, los logros de la reforma política aún están lejos de manifestarse y faltos de recorrer los caminos que le serán impuestos por el propio sistema político. Será nuestra tarea, la de los estudiantes, y en este caso, los internacionalistas, la de propiciar que nuestras propuestas avancen y posibiliten lo que resulte en beneficio de nuestro país.

#### BIBLIOGRAFÍA

González Paras, José Natividad, La política exterior de México en el nuevo orden mundial, México, FCE, 1993.

Reyes, Mauricio, "Política interna y política exterior..." en Humberto Garza (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986.

George, Alexander L., La decisión presidencial en la política exterior; el uso eficaz de la información y el asesoramiento. Buenos Aires, GEL, 1992, p. 250.

Garza Elizondo, Humberto, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México" en Foro Internacional, vol. XXIV, num. 4., abril-junio 1984.

Rozental, Andrés, La política exterior de México en la era de la modernidad, México, FCE, 1993.



Casar, Maria Amparo y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT" en Roberto Rusell, (comp.), Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Buenos Aires, GEL, 1990.

## CAPÍTULO IV

# LA UNIÓN EUROPEA EN LA POSGUERRA FRÍA



## DESPUÉS DE LA “CORTINA DE HIERRO”, ¿DE “REGRESO A EUROPA”?

Araceli Fernández-C. Franco  
Instituto Tecnológico Autónomo de México

Aún retumban los ecos del derrumbe de la “cortina de hierro”. Los países de Europa central continúan abocando esfuerzos a recoger sus escombros; con éstos tratan de construir una nueva fuerza económica y política. Sin embargo, el continente sigue dividido. La división ya no es ideológica, sino socioeconómica. Las púas desaparecieron de las fronteras, pero la desigualdad se yergue como una nueva barrera. La democracia parece consolidarse, pero hacia el bienestar queda un largo trayecto que aún separa a los Estados ex-socialistas de sus vecinos distantes: los europeos de la Unión. Europa occidental abre oportunidades y cierra puertas. ¿Será momento de cambiar la dirección? ¿Existen alternativas más allá del Océano Atlántico o en el Lejano Oriente?

El argumento central de este trabajo es que, en el corto plazo, un énfasis exagerado en las relaciones con la Unión Europea (UE) se contrapone a los intereses de los países de Europa centrorientales. Por el contrario, Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia deben mantener e intensificar la diversificación de sus flujos de comercio e inversión. Esto les permitiría tener acceso a mayores niveles de desarrollo y, en el mediano plazo, negociar una integración bajo condiciones favorables con sus vecinos de occidente.

De acuerdo a lo anterior, cabe resaltar que, en tanto no se hieran susceptibilidades de la UE, seguir una política de acercamiento hacia países no europeos puede ser conveniente para los Estados de Europa central. De conducirse con habilidad política y eficacia económica, dicha disidencia, lejos de poner en tela de juicio a la “Gran Europa”, podría contribuir a su construcción.

### Perspectiva teórica

El análisis que se hace a continuación responde a imperativos teóricos de la economía política internacional. En este sentido, se analizarán las relaciones creadas por las condiciones de riqueza y poder entre los Estados que fueron miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CMEA, mejor conocido coloquialmente como COMECON), así como entre éstos y los europeos capitalistas. Este estudio busca resaltar, desde un punto de vista realista, que la Unión Europea es y “continuará siendo la creación y el instrumento de políticas e intereses nacionales” de los Estados participantes.<sup>1</sup> En ese contexto, resulta importante evitar la concepción de una UE monolítica para aprovechar las especificidades de las relaciones con cada uno de sus miembros.

Por consiguiente, el presente estudio se centra en características económicas de la relación y sus consecuencias políticas. Cabe destacar que este ensayo no pretende ser un análisis exhaustivo del tema. Dentro de un marco más amplio, sería indispensable extenderse en cuestiones históricas y geográficas. El impacto de éstas sobre las perspectivas

---

<sup>1</sup> Alberta M. Sbragia (ed.), Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992, p. 25.

de desarrollo de las relaciones de Europa del Este con la UE y, dentro de ésta, particularmente con Alemania, es enorme.<sup>1</sup>

Conforme a los parámetros establecidos por Robert Gilpin<sup>2</sup>, este estudio pretende establecer cómo Polonia, Hungría, la República Checa o la Eslovaca podrían influenciar los tres tipos de interacción entre los mercados y los Estados, a saber, la que existe entre el performance económico y el liderazgo político; entre la competencia internacional y los cambios económicos y políticos y entre la situación en los mercados y la posición de poder.

En primer lugar, la intensificación de lazos comerciales y financieros entre algún antiguo miembro del CMEA con Estados no europeos, sería una indicación inequívoca de independencia en la conducción de sus relaciones económicas internacionales. Como afirmación de la soberanía exterior, un comportamiento semejante podría situarlo en una posición de liderazgo político.

En segundo término, si se ha de creer a la teoría financiera, la diversificación reduce los riesgos y los mercados confiables incentivan el interés de los inversionistas. De conformidad con lo anterior, quien lograra establecer relaciones comerciales y financieras de mayor amplitud geográfica, resultaría más atractivo como socio. Esto lo colocaría en mejor situación para competir en los mercados internacionales y pavimentaría el camino hacia una membresía en la UE. Por último, de alcanzar las metas planteadas, se incrementarían los recursos políticos, económicos y político-económicos. Bajo este supuesto, se dispondría de un mayor peso relativo para negociar términos de ingreso a

---

<sup>1</sup> Incorporación de comentarios de la Dra. Soledad Loaeza durante el Coloquio.

<sup>2</sup> Estos tres puntos son una adaptación de los que, según Robert Gilpin, definen el estudio de la economía política internacional. (Véase su libro The Political Economy of International Relations, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1987, p.24)

regímenes internacionales, de modo que éstos resultaran congruentes con los intereses del nuevo candidato. Tal fue el caso, por ejemplo, de las concesiones obtenidas por el Reino Unido al unirse a la Comunidad.

### El escenario político

Los eventos de 1989 dieron paso a lo que se han llamado “revoluciones de terciopelo” en Europa del Este. Éstas iniciaron una transición hacia la democracia y la economía de mercado. Las cosechas de la transformación política han sido tempranas y dulces, mientras que aún saben amargos los frutos económicos que siguen sin madurar.

La relajación del yugo soviético hacia el fin de la Guerra Fría creó condiciones favorables para la transformación del modo de vida en su antigua esfera de influencia. En el marco de este proceso se establecieron gobiernos electos democráticamente en casi todos los antiguos Estados socialistas europeos. Si bien se podría argumentar que aún queda mucho por hacer, se ha llegado lejos.

En los cuatro países estudiados se han realizado elecciones libres. Las últimas de éstas han dado paso a una sana alternancia en el poder.<sup>1</sup> Según lo definiría Robert Dahl,<sup>2</sup> el grado de participación de la ciudadanía y de respuesta a sus demandas por parte del gobierno --aunque difícil de medir exactamente-- hablaría ya, cuando menos, de oligarquías competitivas en franco proceso hacia la poliarquía.

---

<sup>1</sup> Recordemos que la corriente ideológica de los gobiernos electos no cuestiona la democracia. La elección de un gobierno comunista es tan democrática como la de uno de cualquier otro tipo, mientras se respeta el voto y la voluntad popular. Además, la elección de un líder ex-comunista en Polonia no ha frenado las reformas económicas. Probablemente éstas se aceleren dada la mayor confianza que el exterior tiene en políticos más experimentados.

<sup>2</sup> Robert Dahl, Polyarchy: participation and opposition, New Haven, Conn., Yale University, 1971, pp. 3-7.

Otra característica indicativa de que la pluralidad yace sobre bases cada vez más sólidas, es que las demandas ciudadanas se han canalizado a través de las instituciones políticas. Este tipo de comportamiento señala que el grado de institucionalización democrática alcanzada ha permitido que, contrario a los argumentos de Samuel Huntington, la “modernización” no haya incrementado la inestabilidad política.<sup>1</sup>

El primer Estado en aprovechar la oportunidad de cambio político fue Polonia. Después vinieron Hungría y Checoslovaquia. Esta última se dividiría más tarde, por decisión parlamentaria, en la República Checa y Eslovaquia. Los gobiernos de los países estudiados realizan elecciones regulares y tienen una estructura plural. La democracia, aunque imperfecta, se ha establecido sólidamente y, siendo ésta una de las condiciones sine qua non para tener acceso a los beneficios de la integración europea, en el plano político la distancia se ha reducido.

### Contexto económico

Las reformas económicas emprendidas han sido menos exitosas. Además, los desajustes causados por la transición, incrementan la desigualdad social, la corrupción y la incertidumbre política. Las estrellas de la Unión Europea condicionan la maternidad de los ‘hijos pródigos’ del este, a su capacidad de contribuir a la economía familiar de la “Gran Europa”. Probablemente el cobijo se encuentre más allá de los océanos o en las tierras

---

<sup>1</sup> Si bien los casos de estudio no pueden describirse como sociedades tradicionales, tampoco podrían incluirse entre quienes disfrutaban de la ‘modernidad’; por lo tanto, al menos en cierto grado, la transición a la democracia y a la economía de mercado que éstos experimentan es, en gran medida, una modernización. Se hace alusión a la afirmación del autor en cuanto a la existencia de una relación directa entre movilización social e inestabilidad política durante los procesos de modernización. Véase Samuel Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven, Conn., Yale University, 1968, pp. 1-78.



asiáticas. De ser ese el caso, convendría abrir los brazos - y las fronteras - a aliados menos renuentes; desarrollarse con todos los instrumentos accesibles y, con el tiempo, regresar a Europa, no como vástagos, sino como iguales.

Como candidatos [o posibles candidatos] a un posible ingreso a la UE, las políticas económicas de los ex-socialistas, así como los flujos de comercio e inversión provenientes de la UE, enfatizan el interés de ambas partes en acercarse paulatina, pero contundentemente. Cabe resaltar que los Estados que conforman el bloque europeo han reaccionado a los cambios en diferentes medidas y respondiendo a objetivos distintos.

Es importante recalcar que, a pesar de que dentro de los países que fueron miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua los flujos de comercio han decrecido, entre el Grupo de Visegrado éstos se han mantenido. En 1993 se firmó un tratado de libre comercio, conocido como Área de Libre Comercio Centroeuropea (CEFTA por sus siglas en inglés), que busca liberar totalmente el comercio entre Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa para 1997. No obstante, estrechar relaciones con otras economías industriales --y en menor grado con países en vías de desarrollo-- podría resultar muy conveniente para el crecimiento económico.

### Polonia

En términos absolutos, Polonia es la economía más grande de la región; sin embargo, está muy lejos de ser la más sana o la más dinámica. Desde 1990, su producto interno bruto per cápita era el más bajo de los países estudiados. El “tratamiento de choque” aplicado desde ese año ha tenido efectos perversos sobre sus indicadores económicos --de

por sí desconsoladores --, aunque ha logrado sanear relativamente las finanzas públicas. La balanza de pagos sigue siendo negativa debido a los desembolsos causados por el servicio de la deuda exterior que es la más grande de Europa. Por otra parte, los polacos han sufrido un proceso de depauperación significativo.<sup>1</sup>

La estabilización y la convertibilidad del tipo de cambio han producido un efecto positivo en el desarrollo del comercio exterior. Polonia es miembro de la OMC, la CEFTA, y firmó un acuerdo de cooperación con la EFTA. En cuanto a su diversificación fuera de Europa, no obstante, el panorama resulta desalentador. Los intercambios con los principales países industrializados no europeos en conjunto (E.E.U.U. y Japón) ascienden, escasamente, a un 10 por ciento de los realizados con los miembros de la UE, a pesar de que el tamaño de los mercados es comparable.

En lo relativo a los flujos financieros, algo se ha logrado con el establecimiento de la bolsa de valores<sup>2</sup> y se ha visto un desarrollo positivo de la inversión extranjera directa. Ésta participa en la privatización emprendida y ha establecido nuevas empresas transnacionales o de coinversión. En este rubro, los datos obtenidos reflejan una actividad muy dinámica por parte de las empresas norteamericanas; sin embargo, las alemanas son aún las más numerosas. Además de estos países, en la investigación realizada se encontraron proyectos italianos, holandeses e irlandeses. También existe al menos un proyecto japonés significativo por parte de Mazda.

---

<sup>1</sup> Nicholas V. Ginaris, The European Community, Eastern Europe, and Russia: Economic and Political Changes, Londres, Praeger, 1994, pp. 88-96.

<sup>2</sup> Irónicamente, esta institución capitalista por excelencia ocupa el antiguo edificio del Partido Comunista.

## Hungría

Este fue el primer país del Europa del Este en poner en práctica reformas económicas hacia una economía de mercado desde finales de los años sesenta.<sup>1</sup> Esto la ha ayudado a sufrir menos la recesión causada por la transición reciente y se ha mantenido relativamente estable el nivel de precios con inflaciones manejables.

A lo largo de la década, al igual que en Polonia, se han presentado tasas de interés reales negativas. La balanza de pagos continúa siendo deficitaria debido a que también tiene que cubrir el oneroso costo de su deuda externa. Por lo tanto, Hungría necesita flujos importantes de inversión para mantener la estabilidad económica y social.

El tipo de cambio también se ha mantenido relativamente estable, cosa que ha permitido continuar incrementando los flujos de comercio exterior. Participa en las mismas organizaciones de comercio multilateral que Polonia y también tiene un acuerdo de cooperación con la EFTA. La distribución tampoco indica un viraje importante hacia ultramar, pero dados los grandes flujos existentes con Austria, la diversificación, al menos dentro de la Unión Europea, es mayor. Los flujos comerciales con Estados Unidos han tenido incrementos relativos importantes y, casi en todos los años consultados, se observa una balanza comercial positiva con este país.

Dado su precoz inicio, el proceso de privatización húngaro es el más acabado hasta el momento y esto ha alentado la inversión extranjera directa. Existen más de 1800 coinversiones con europeos de la Unión, entre ellas las más grandes de la región. El resto

---

<sup>1</sup> Nicholas Ginaris, *op. cit.*, pp. 115-119.

del mundo, sin embargo, como en el caso de Polonia, aún no participa con montos comparablemente interesantes.

### Checoslovaquia,

Después de Alemania oriental, este país gozó siempre del mayor nivel de vida en Europa del Este. La separación realizada a instancias de los nacionalistas eslovacos, paradójicamente podría facilitarle a la República Checa el acercamiento a los países industrializados. Casi dos terceras partes de la planta industrial, de la población y de los recursos naturales se encuentran en el territorio checo. Eslovaquia está en una peor situación, pero se ha desarrollado positivamente.

En cuanto a las reformas, desde antes de la secesión, el comercio crecía vertiginosamente manteniendo balanzas comerciales positivas. La inflación se ha mantenido a niveles “occidentales” y la deuda externa de estas repúblicas es proporcional y absolutamente la más baja de la región. A pesar de que la privatización se ha realizado con mayor cautela, los flujos de inversión directa, particularmente alemanes, se dejan notar en la economía checa. También existe inversión norteamericana importante que los checos ven con beneplácito, por existir aún cierto recelo hacia Alemania.

Los costos de integración de la República Checa a la UE serían menores tanto por los altos niveles de vida que gozan sus habitantes, como porque una población relativamente pequeña (aprox. 10 millones) tiene menor potencial disruptor que, digamos, una como la de Polonia (aprox. 38 millones). Esto la hace --en opinión de muchos expertos y oficiales de la Comisión Europea-- el candidato más viable para una integración exitosa

al mercado europeo. Los checos, conscientes de lo anterior, no parecen estar buscando una alternativa ni pidiendo limosnas. Las relaciones económicas con la Unión Europea en general y con Alemania en particular han recibido mayor énfasis, en gran parte debido a la postura tomada, a su vez, por parte del gigante teutón.

### La política de la Unión: brazos abiertos, puertas cerradas

Las políticas de la Unión Europea hacia Europa Oriental comprenden asistencia técnica y financiera, cooperación para el desarrollo, acuerdos comerciales y de asociación, acuerdos ambientales y de fomento turístico, apoyos para la modernización económica<sup>1</sup>... En fin, una serie de arreglos muy positivos pero que, vistos en términos de ECUs, y más si se les compara con el PIB europeo, resultan casi cosméticos.

Las reacciones de los Estados miembros de la Unión Europea han tenido diversas dimensiones, desde la indiferencia de Dinamarca o Portugal, hasta el enorme impulso de Alemania. Desde la Ostpolitik que iniciara Willi Brandt a fines de los años sesenta, Alemania ha ido a la vanguardia en las relaciones con sus vecinos directos del este. Es cierto que existe cierto recelo histórico hacia el gigante de Europa central, pero las relaciones con él resultan muy beneficiosas para sus socios en transición. Además de incrementar el dinamismo de la economía, el apoyo alemán podría significar un boleto de entrada al mercado común. El país parece estar tan interesado en admitir a sus socios importantes como nuevos miembros, que Helmut Köhl llegó a prometer a Polonia su membresía antes de 2000.

---

<sup>1</sup> Comisión de Comunidades Europeas, La Comunidad Europea y sus Vecinos del Este, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991, pp.15-18.

Sin embargo, ante la incertidumbre del contexto político multilateral europeo, los oficiales de la UE siguen renuentes. Resulta poco probable que se fomente una integración pronta para alguno de los países del este --incluso para la República Checa-- y menos todos ellos en conjunto. Se es consciente de la posible candidatura de estos Estados (R. Checa y Eslovenia, por ejemplo) y de las candidaturas ingresadas (Hungría, Polonia, entre otros), mas, por el momento, los costos parecen exceder a los beneficios de apresurar este proceso. Dado que cualquier decisión debe tomarse por unanimidad, Alemania necesitaría realizar un cabildeo intensivo para lograr su aparente objetivo. Además de las dificultades causadas por los desacuerdos respecto a la puesta en práctica de la unión monetaria y la profundización de la homogeneización de políticas, la UE parece tener dos alternativas: profundizar la integración o ampliar su cobertura geográfica.<sup>1</sup>

La reciente incorporación de Suecia, Finlandia y Austria resultaba ventajosa en términos económicos para la UE, pero el escenario se torna distinto cuando se habla de soportar la carga de economías como las de Europa oriental.<sup>2</sup> Los costos hundidos de este proceso serían tan altos que los probables candidatos quizá ni siquiera estarían dispuestos a aceptar las condiciones impuestas por la UE para su admisión.<sup>3</sup>

Otro punto importante es que la enorme disparidad de las condiciones podría provocar flujos incontrolables de migración. Como es natural, los Estados industriales parecen temer esto tanto o más que a una invasión hostil.

---

<sup>1</sup> Nicholas V. Ginaris, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 37-39.

<sup>3</sup> Alberta M. Sbragia, *op. cit.*, p. 17.

Ante este escenario, las dos partes se limitan a los coqueteos diplomáticos y se guardan de emprender acciones que pudieran causar desequilibrios importantes.

### Conclusión

Las condiciones de distribución de la riqueza en Europa y las relaciones de poder subyacentes, teóricamente, podrían mejorarse de tomarse la estrategia planteada en la introducción. Sin embargo, las posibilidades de ponerla en práctica, en el mejor de los casos, son difíciles y, en el peor, prácticamente nulas. Es altamente probable que, de constituir una opción viable para los Estados ex-socialistas de Europa Oriental, la ampliación de sus horizontes de alternativas comerciales constituiría un objetivo deseable. Sin embargo, ante la escasez de los recursos y la multiplicidad de prioridades, la realidad económica de los Estados hace más conveniente dedicar esfuerzos a metas más cercanas y alcanzables.

Entre ellas, la más probable parece ser la profundización de las relaciones y los acuerdos de asociación con la UE, sin pretender acceder a una membresía total hasta alcanzar grados de desarrollo al menos lejanamente comparables. Otra prioridad --la de mayor importancia-- debe ser la consolidación de la transición económica y la persecución de políticas que permitan incrementar las capacidades de sus mercados internos. De ese modo, eventualmente, podría llegarse al objetivo que se han planteado los gobiernos democráticos del centro oriental europeo. No debemos olvidar que no sólo geográficamente los Estados de bienestar se encuentran a la izquierda de las economías en transición. La dirección se ha tomado hacia la economía liberal; el camino va hacia la derecha.

Probablemente correr demasiado pronto hacia el lado contrario podría evitar que se alcanzara la meta.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Comunidades Europeas, La Comunidad Europea y sus Vecinos del Este, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991.
- Dahl, Robert , Polyarchy; participation and opposition, New Haven, Conn., Yale University, 1971.
- Gilpin, Robert, The Political Economy of international Relations, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1987.
- Ginaris, Nicholas V., The European Community, Eastern Europe, and Russia: Economic and Political Changes, Londres, Praeger, 1994.
- Huntington, Samuel P., Political Order in Changing Societies, New Haven, Conn., Yale University, 1968.
- Sbragia, Alberta M.(ed.), Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992.
- Strange, Susan, States and Markets, Londres, Pinter Publishers, 2a.ed., 1994.
- Waltz, Kenneth N., Theory of International Politics, Reading, Mass., Addison Wesley, 1979.





## EUROPA LIMINAR: LA UNIÓN EUROPEA Y EUROPA CENTRO ORIENTAL

Ricardo Cruz Prieto  
El Colegio de México

En los acuerdos de Yalta, las dos superpotencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial diseñaron una paz que tomó Europa como rehén compartido. La división en un mundo bipolar, consolidada a principios del decenio de los 1960, pasaba por medio de Berlín --centro dividido del centro dividido-- y se hizo tangible en una masa de concreto hoy dispersa por el planeta. El resultado para occidente, en perspectiva, fue una Europa pequeña, íntima, manejable, separada por una línea estratégica incuestionable de esa zona inestable y conflictiva que tenía hacia el este (que había dado en dos ocasiones el pretexto para conflictos que ampliaron el significado del concepto 'devastación' en la conciencia europea a posibilidades no imaginadas).

Antes de cumplir 30 años desde su consolidación, el efímero orden de la segunda posguerra se derrumbó como consecuencia de la erosión continua del potencial de las economías centralmente planificadas en la Unión Soviética y los países satélites de Europa del Este. Mientras, en su ambiente aislado, Europa occidental había seguido un proceso de reconstrucción y consolidación económica, así como de creación institucional enormemente exitoso en la Comunidad Europea.

El decenio de los 1980 había sido particularmente promisorio para el desarrollo de la integración en Europa occidental. Empezó en medio de una inestabilidad política provocada por la recesión económica ocasionada por la segunda crisis del petróleo y las consecuencias de las primeras "reaganomics". Estas circunstancias, unidas al creciente comercio intraeuropeo, aumentaron las ventajas potenciales de "profundizar" el mercado común. Bajo el liderazgo de Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, y alrededor de la hégida tradicional del binomio de Alemania y Francia, encarnado en el canciller Helmut Köhl y el presidente Francois Mitterrand, el proyecto de integración europea adquirió un nuevo ímpetu que hubo de extenderse hasta que principió el último decenio de este siglo.

Mientras Europa se convertía en un exitoso bloque comercial y modelo de integración económica y coordinación política, sus vecinos del este se debatían en el autoritarismo, la ineficiencia económica y el marasmo de un reformismo contraproducente. El decenio de los ochenta inició en medio de una inminente movilización en las sociedades de los regímenes prosoviéticos contra sus gobiernos (incluso y especialmente en los Estados más exitosos). La economía estaba en una creciente recesión estructural y los esfuerzos represivos no acabaron con el fermento de inconformidad en grupos como Solidaridad o Carta 77. La conciencia del atraso económico y el cambio generacional en el liderazgo soviético impulsó una apertura política relativa que, tras sus primeros resultados, generó una avalancha de expectativas en las poblaciones de esos Estados y acabó con la escasa legitimidad de los gobiernos que, ya no respaldados por el ejército rojo, se derrumbaron dejando el sitio a los disidentes.

La desaparición del bloque soviético destruyó el orden de cosas para el cual la Comunidad Europea fue creada y cuestionó su misma realidad europea, que ya no puede ser

sino parcial. Europa occidental no puede adjudicarse más el título de Europa sin adjetivo; la eclosión de nuevas democracias al oriente de Alemania modificó la concepción misma de ese mapa, provocando una indefinición manifiesta en ambos lados de ese límite imaginado de un mundo.

Surge entonces una crisis de identidad que se resuelve a pesar de las acciones o la inactividad de sus sujetos. Europa se define por necesidad geográfica e histórica; sobre voluntad y recelo; contra indecisión y rechazo. Aún tiene su extremo difuso en esa tierra de nadie entre la frontera oriental de Alemania y la de Rusia, cuya delimitación estratégica no ha sido trazada.

Este ensayo es un pequeño experimento en pensar esa realidad lábil que sin mayor precisión llamamos Europa, preguntando y apostando a lo contingente. La situación actual de la región, su multiplicidad de actores y de órdenes institucionales; los alcances extra regionales de su política; y el proceso de creación de lo que optimistamente <sup>1</sup>podría ser el primer orden de paz conocido, dificultan la tarea.

Intentaré una lectura utilizando tres actores o grupos de actores: (i) los países miembros de la Unión Europea, (ii) la Unión misma como actor internacional eficiente y con políticas propias distintas a las de sus miembros frente a los países de Europa centro oriental y (iii) estas nuevas democracias. Son actores que interactúan en dos tipos de esferas políticas: por un lado, un arreglo consociacional<sup>1</sup> en el interior de la Unión Europea, que hace preponderantes las preferencias de los Estados más fuertes --Alemania, Inglaterra, Francia-- y

---

<sup>1</sup>V. Simon Hix, "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", West European Politics, 1994, núm. 1, pp. 1-30, y Dimitris Chryssochou, "Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?", West European Politics, 1994, núm. 4, pp. 1-14.

con tendencia a presentar un esfuerzo deliberado para contrarrestar los efectos de inmovilidad e inestabilidad institucional producto de la diversidad, y, por otro, un modelo de "interdependencia asimétrica" en las relaciones tanto entre la Unión Europea y los países del Este, como entre éstos y los miembros de la Unión.<sup>2</sup>

El ascenso de Gorbachev al frente de la Unión Soviética representó un cambio de régimen internacional,<sup>3</sup> en su sentido amplio, en Europa del Este. Una transformación exógena en la política soviética cambió paulatinamente la regla fundamental: los Estados satélites ya no enfrentaron la amenaza, real aún a principios del decenio, de una intervención militar por desviarse del modelo soviético.<sup>4</sup>

Las consecuencias fueron más allá de lo que se pudo haber esperado: se desintegró el bloque soviético tras las 'revoluciones' de 1989. En un lapso sorprendentemente corto, el impulso secesionista cedió a un nuevo régimen estructuralmente similar al anterior. Los países de Europa del Este se orientaron hacia la Unión Europea y la regla es, también ahora, no alejarse del modelo político y económico del actor hegemónico en la relación asimétrica. El fundamento ha cambiado: el garrote fue sustituido por la zanahoria (pero el garrote lo blande aún la impredecible Rusia y resulta una excelente motivación).

---

<sup>2</sup> Robert O. Keohane, "El concepto de la interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas" en Blanca Torres (coord.), Interdependencia un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, p. 30 y passim.

<sup>3</sup> Entiendo "régimen internacional" como cualquier conjunto, explícito o implícito, de normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales; en un sentido amplio, consciente de su referencia especial a áreas temáticas (issue areas) más concretas. (Stephen D. Krasner (ed.), International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2).

<sup>4</sup> "Como se reveló, en marzo de 1992, la Unión Soviética estuvo a punto de invadir Polonia en diciembre de 1981 para aplastar el movimiento independiente 'Solidaridad' y no lo hizo únicamente porque el mismo Jaruzelski la suprimió". (Jan Bazant, Breve historia de Europa Central (1938-1993). Checoslovaquia, Polonia, Hungría, Yugoslavia y Rumania, México, El Colegio de México, 1993, p. 70).

Explico. La construcción de una hegemonía regional en Europa la entiendo según la define Robert Keohane: "la conciencia subjetiva de las élites que saben que se están beneficiando así como la disposición del hegemón a sacrificar los beneficios a corto plazo por ganancias intangibles a largo plazo".<sup>5</sup> Se trata de un proceso en desarrollo, no terminado: lo que se ha construido es un régimen que señala esa dirección. Los nuevos Estados se comportan según un patrón que Keohane y Joseph Nye han llamado "con orientación hacia régimen (regime-oriented)":<sup>6</sup> rechazan demandar reciprocidad específica por sus concesiones a cambio de beneficiarse de una reciprocidad difusa aplicable a todos los miembros de una coalición, posiblemente institucionalizada. Las nuevas democracias, particularmente pero no sólo el grupo de Visegrado --formado por Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia-- han aceptado comenzar a cumplir su parte, bajo el supuesto de que emular fielmente los grandes principios occidentales de democracia y economía de mercado les asegura su eventual participación de los beneficios, o al menos parte, de la Unión Europea.

La interdependencia de los países de la Unión respecto a los centro orientales tiene dos aspectos: el primero, un elemento de seguridad, es decir la potencial inestabilidad política y económica amenaza una frontera suceptible en términos estratégicos y de migración; segundo, en el largo plazo, representan no sólo un gran mercado, sino un competidor importante para la inversión industrial, debido al bajo costo de la mano de obra y la predecible menor regulación en caso de ser aislados, con sus evidentes consecuencias para el empleo.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Robert O. Keohane, After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1984, p. 45.

<sup>6</sup> Robert O. Keohane, Joseph Nye y Stanley Hoffman, After the Cold War. International Institution and State Strategies in Europe 1989-1991, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 1993, p. 460.

<sup>7</sup> Philippe Martin, A Sequential Approach to Regional Integration: the European Union and Central and Eastern Europe, Center for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, núm. 1070, s.f., p. 3 y *passim*.

El costo de la anexión de economías menos desarrolladas es, sin duda, muy alto. En principio, la racionalidad apunta a esperar que los diferenciales de los niveles de desarrollo y estabilidad sean menores. Sin embargo, hay un matiz. Se ha señalado con acierto que, como las partes en desventaja en una relación de interdependencia asimétrica, las nuevas repúblicas sólo pueden esperar a que Europa occidental las invite a su club y aceptar o no. Si se espera lo suficiente para que puedan atraer capital extranjero en mayores proporciones será menos atractivo el ingreso y la respuesta podría ser negativa.<sup>8</sup> En el corto plazo, la carta de negociación es la amenaza de inestabilidad; en el mediano o largo, puede ser una forma de competencia desleal.

La caída del muro de Berlín, el simbólico fin del totalitarismo real, ocurrió en el punto más alto del proceso de profundización (es decir, perfeccionamiento y supranacionalización de la Unión Europea) después de los éxitos que llevaron a la aprobación del Acta Única Europea y el "eurooptimista" arranque hacia "1992". Justo cuando el avance de la integración seguía un ritmo sin precedentes, el derrumbe del bloque soviético puso sobre la mesa, con carácter perentorio, un tema que no estaba ausente de las preocupaciones de los líderes de la entonces aún Comunidad: la incorporación de nuevos miembros. En el momento en que la llamada profundización era el tema estelar, la ampliación se volvió una posibilidad aún más inmediata.

Los proyectos se sucedieron: Delors proponía una Europa de varias velocidades. Pero el acontecimiento más acuciante se dio casi como un fait accompli: Alemania se unificó por la

---

<sup>8</sup> "La UE favorecerá un alto grado de convergencia porque le permite integrar a los países de Europa central y oriental con un costo mínimo de corto plazo. De cualquier manera, un alto grado de convergencia en el momento en el cual sean invitados a ingresar a la UE puede inducir a uno o más de estos países a aprovecharse de las ventajas (free-ride) de la UE". (Ibid., p. 20).

debacle en la República Democrática, con su origen fuera de Alemania occidental --que no puede ser acusada de pangermanismo-- y con la venia de la comunidad internacional en la forma del llamado proceso "dos más cuatro". Este hecho cambió el tono de la política europea y el gobierno de Köhl, convertido en prócer de las unificaciones, se acercó al francés para desembocar en el proceso de Maastricht, cuya finalidad es la profundización rápida que mantendría bien atada a Alemania; se trata de europeizar Alemania.

La necesidad de un proyecto para la "Nueva Alemania" se debe al enorme incremento de su poder relativo y sobre todo de su potencial, al mismo tiempo que al hecho de haber adquirido una posición fundamental y sensible en el equilibrio tanto interno como externo de la Unión Europea. Alemania, motor económico reconocido de la Unión, se convirtió en el gigante en el centro de una Europa emergente y, a la vez, en su frontera este. Con el flujo en sus bordes, Alemania se volvió el principal socio comercial de las democracias nacientes en Europa centro oriental y su principal fuente de financiamiento. Le afectan los mismos problemas de seguridad mencionados para Europa en su conjunto, pero amplificados. Su liderazgo tiene bastante claro que no quiere ser el último borde antes de algo que ya no es el enemigo, pero del que tampoco se sabe en qué pueda convertirse si no se le sostiene.

Se agudiza así el conflicto latente en la Unión Europea, que es el resultado hasta hoy del consenso mínimo entre actores con clivages enormes y proyectos distintos de lo que debe ser Europa:<sup>9</sup> los procesos de ampliación y profundización son empujados simultáneamente. Alemania está obsesionada con la estabilidad de Europa del Este y Francia con el poder de Alemania. El núcleo de la alianza sufre esquizofrenia.

---

<sup>9</sup> Phillipe Lutton, "Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté Economique Européenne. Quelques réflexions", *Revue Française de Science Politique*, 35 (1985), pp. 26-44.



Las políticas sobre Europa comienzan a delimitarse.<sup>10</sup> Francia busca, aun bajo Chirac, una mayor integración de políticas, pero en un esquema intergubernamental que mantenga el binomio en su centro y pueda ser un foro para el desarrollo de la política exterior de gran potencia que considera parte de su identidad nacional: una integración que fomente el dirigisme; después de eso reconoce la imposibilidad política de cerrar las puertas a Europa del Este. Inglaterra apoya la mayor ampliación posible que mantenga el esquema actual anclado básicamente --y casi exclusivamente-- en un mercado único (lo que la acerca quizá a la postura del Bundesbank). Los pequeños pero avezados países del Benelux buscan una profundización, primero que nada, que corrija el "déficit democrático" del gobierno de la Unión. La prioridad de Alemania es la ampliación; el Bundesbank opone interminables condiciones a la Unión Económica y Monetaria, base del avance en la integración política, pero el canciller Kohl no deja de pensar en el dilema de seguridad histórico de Alemania y no confía tampoco en la conciencia de la nueva generación sobre el riesgo de que Europa vuelva al caos. La propuesta de Kohl es seguir ambas metas para el año 2000 y ha logrado insertarlos en la agenda para la próxima reunión intergubernamental. El inconveniente es que ampliación y profundización son caminos contradictorios y las combinaciones prometen ser decepcionantes para ambas tendencias.

Esta vez Europa se tendrá que definir si quiere lograr una profundización del proceso integracionista. Hasta ahora dos de los tres pilares de la Unión son poco más que retórica; sólo

---

<sup>10</sup> V. Soledad Loaeza, "La Comunidad europea y el nuevo equilibrio regional", Cuestiones Internacionales. Revista de Política Internacional y Extranjera, 1993, núm. 2, pp. 17-31; Simon Bulmer y William E. Paterson, "Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?", International Affairs, 72 (1996), pp. 8-32; Ole Waever, "Three Competing Europes: German, French, Russian", International Affairs, 66 (1990), pp. 477-493.

el mercado común ha funcionado. La ex Yugoslavia es un triste señalamiento de su incapacidad para actuar en asuntos de seguridad y el pilar sobre política social aparece más que estancado. La conferencia intergubernamental este año no promete decisiones concretas; más probablemente el resultado serán buenas intenciones y modificaciones de detalle. Sin embargo, el futuro de Europa se decidirá ahí. A reserva de un improbable compromiso conjunto, lo más probable serán simples ajustes que se alcancen como mínimo común denominador. Arreglos probables serán el futuro de la Política Agraria Común, que representa más de la mitad del gasto de la Unión (ahora que el presupuesto está por rebasarse) y alguna recomendación sobre la forma de su aplicación a los nuevos miembros; una agenda de ingreso; un esquema de "geometría variable" en el que los países puedan decidir a qué rubros se integran, o un sistema de "velocidad variable", con los países más homogéneos al centro y los demás en círculos concéntricos, alternativas que significarán un freno al proceso de integración para el que medidas tímidas no serán suficientes.

La interdependencia de la Unión Europea y de sus miembros respecto a los países de Europa centro oriental, en términos de seguridad y de desarrollo económico a largo plazo, los hace sujetos sensibles a la presión de estos países quienes la han utilizado bien como instrumento de negociación. Los nuevos Estados han enfatizado su buen desempeño y las ventajas claras de incluirlos en el largo plazo, sin haber tenido que recurrir a la presión o al chantaje. La asimetría da la ventaja sin duda a Europa occidental, quien tiene el control de la relación, pues decide los tiempos de una integración que aparece casi segura. Sin embargo, la negativa a dar a las nuevas democracias una guía de comportamiento mínimamente predecible y la cooperación necesaria para mantener sistemas donde la opinión pública es recientemente

importante para los resultados políticos, puede ocasionar que algunos de los Estados decidan optar por otras estrategias --como quizá empezó a hacer Eslovaquia-- poniendo en duda supuestos básicos de la seguridad europea.

El sistema consociacional de la Unión Europea arroja serias dudas acerca de la capacidad de esta institución para lograr un grado mayor de supranacionalidad; cualquier arreglo aceptable incluirá el respeto a las características nacionales que son la fuente del poder de negociación de los miembros, incluyendo privilegios por tamaño y poder específicos, es decir mantener la explotación de las capacidades nacionales. Un aumento del número de miembros representa, bajo circunstancias actuales, la reducción de influencia, según medidas meramente institucionales, de los países más grandes. Esto apunta hacia la redefinición de los esquemas de toma de decisiones para enfatizar las características individuales de los países. Particularmente habrá que dar cuenta del aumento de poder relativo de Alemania y, al mismo tiempo, balancearlo con Francia para evitar desequilibrios lo suficientemente graves para causar rupturas. El análisis consociacional de la Unión Europea permite así suponer resultados posibles del regateo intrainstitucional, asumiendo al mismo tiempo un espacio político interno, es decir un actor político externo percible, sin caer en supuestos demasiado optimistas sobre la lógica institucional.

El resultado probable es un arreglo intermedio que sacrificará la integración política, retrasará el gran sueño de Europa que se depositó en Maastricht y establecerá un esquema para la integración paulatina de nuevos miembros. En este sentido, la Unión Europea de los siguientes lustros tenderá a parecerse a la de hoy, a medio camino de integración, fundamentalmente el mercado común, con una Alemania desproporcionadamente grande en

su centro y, por lo tanto, mayor potencial de inestabilidad que en el contenido e idílico periodo de la segunda posguerra. No obstante, tendrá la indudable ventaja de un largo aprendizaje en la coordinación de políticas y cooperación, así como de un esquema institucional desarrollado.

Europa lo que seguramente será es más amplia, aunque qué tanto es difícil de predecir. La posible lista de espera para ingresar a la Unión Europea tiene incipientemente el siguiente orden en Europa centro oriental: el grupo de Visegrado,<sup>11</sup> seguido de Bulgaria y Rumania; aún después, los países bálticos. Helmut Köhl aseguró en Polonia que la integración a Europa sería segura para el año dos mil --después sus voceros explicaron que eso no significaba que ingresarían para ese año sino sólo que estarían seguros de que alguna vez lo harían. Según los criterios establecidos en términos económicos, el único Estado con probabilidades de integrarse sería, a fin de siglo, la República Checa, seguida de cerca por Polonia, Hungría y Eslovaquia. Esta última, sin embargo, tiene pocas posibilidades de ser aceptada debido a las deficiencias percibidas en su democracia bajo el gobierno del primer ministro populista Vladimir Meciar. Polonia, el gigante de la zona, lleva la ventaja por tratarse de una prioridad del gobierno alemán para el cual representa un necesario desplazamiento de la frontera europea y cumpliría funciones claras de buffer state. Los checos tienen a su favor un primer ministro eficiente que ha lanzado una reforma económica decidida y es visto con buenos ojos por Occidente. Hungría tuvo los mejores resultados económicos del grupo en los primeros años junto con el mayor índice de inversión extranjera --que aún así es apenas la mitad del portugués-- aunque está declinando.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> George Kolankiewicz, "Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union", International Affairs, 70 (1994), pp. 477-495.

<sup>12</sup> Para estadísticas mínimas, v. "Survey of Central Europe", The Economist, Londres, 18 de noviembre de 1995, s.p.

Salvo la República Checa, en el resto de estos países los comunistas han vuelto al poder. Al parecer los europeos centro orientales se han cansado de ser gobernados por aficionados y han recurrido --como en otras latitudes-- a los políticos profesionales. Al menos así parece haber sido percibido por los inversionistas extranjeros que deben haberlo visto como un indicador de estabilidad (en vista del aumento de la inversión en Polonia).

Los tiempos de espera de Bulgaria y Rumania, si es que hay algo que esperar, serán con toda seguridad mayores, tanto por el menor avance perceptible en sus transiciones como por simples razones de geopolítica. Los países bálticos, aunque con claras relaciones con y ligados a los intereses de los Estados nórdicos, se encuentran más condicionados por cuestiones estratégicas y sujetos al acuerdo con Rusia.

Europa, para agrado o decepción de sus líderes, se ha transformado por cuenta propia. La historia aceleró en Europa oriental y rebasó los cronómetros de Bruselas. La Europa del siglo XXI será muy distinta de como la debe haber imaginado Delors poco más de un decenio antes. La unión de Europa, sueño centenario, tendrá que esperar. La voluntad humana ha fracasado de nuevo en imponerse a la realidad; el mapa de Europa al fin del siglo XX recuerda el de su inicio. Muchas cosas han cambiado. La historia, como intuyó Giambattista Vico, avanza en círculos sólo que en estadios cada vez más altos.

## BIBLIOGRAFÍA

Bazant, Jan, Breve historia de Europa Central (1938-1993). Checoslovaquia, Polonia,

Hungría, Yugoslavia y Rumania, México, El Colegio de México, 1993.

Bulmer, Simon y William E. Paterson, "Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?", en International Affairs, 72, 1996, pp. 8-32.

Chryssochou, Dimitris, "Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consotiation?", en West European Politics, 1994, núm. 4, pp. 1-14.

Hix, Simon, "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", en West European Politics, 1994, núm. 1, pp. 1-30.

Keohane, Robert O., After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1984.

-----, "El concepto de la interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres (coord.), Interdependencia un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, s. pp.

Keohane, Robert O., Joseph Nye y Stanley Hoffman, After the Cold War. International Instutions and State Strategies in Europe 1989-1991, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 1993.

Kolankiewicz, George, "Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union", en International Affairs, 70, 1994, pp. 477-495.

Krasner, Stephen D., (ed.), International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

- Loeza, Soledad, "La Comunidad europea y el nuevo equilibrio regional", Cuestiones Internacionales. Revista de Política Internacional y Extranjera, 1993, núm. 2, pp. 17-31.
- Lutton, Phillipe, "Les équilibres mouvants du systemme intitutionnel de la Communauté Economique Européene. Quelques réflexions", en Revue Francaise de Science Politique, 35, 1985, pp. 26-44.
- Martin, Philippe, A Sequential Approach to Regional Integration: the European Union and Central and Eastern Europe, Center for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, núm. 1070, s.f., s. pp.
- "Survey of Central Europe", en The Economist, Londres, 18 de noviembre de 1995, s.p.
- Waever, Ole, "Three Competing Europes: German, French, Russian", en International Affairs, 66, 1990, pp. 477-493.

## LA UNIÓN EUROPEA EN LA FORMACIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

Luis Gutiérrez Delgado  
Universidad Nacional Autónoma de México

### Integración económica e integración política

La Unión Europea figura hoy por hoy como un espacio que alberga a cerca de 400 millones de personas diseminadas en una superficie mayor a los 3 millones de kilómetros cuadrados que van de Lisboa a Helsinki y de Atenas a Dublín. También representa en inconcluso el ejemplo más acabado de cuantas proyecciones integracionistas se hayan planteado hasta el momento, ya que a su caudal de objetivos confluyen no sólo la congruencia en los procesos de intercambio comercial y financiero entre sus miembros, sino también la homologación de políticas fiscales y monetarias y de movilidad de recursos humanos.

El primero de enero de 1995, Austria, Suecia y Finlandia se incorporaron de manera formal a la Unión. Esto significó llegar a 15 Estados miembros que con sus diversas culturas, idiomas y problemas buscan alcanzar la meta de la integración económica y, en el largo plazo, también política.

Las instituciones que dan sustento a este proceso, esto es, la Comisión Europea en lo particular, y el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, así como el Comité Económico y Social y la Unión Económica y



Monetaria en lo general, deben responder al reto de encaminar a los países signatarios hacia el mencionado proyecto, que se manifiesta ya en el Espacio Económico Europeo y que se consolidará con la moneda única de 1999.

Sin embargo, en el interior de los países que conforman la Unión, la adopción de políticas comunes como el recorte al gasto público y a los programas de asistencia social han generado ya considerables trastornos en su vida política, social y económica. Baste señalar como ejemplo que en 1995 los 15 países de la Unión en su conjunto registraron casi 20 millones de personas desempleadas, lo que ha acrecentado el número de voces que expresan desconfianza y escepticismo con respecto a la integración.

En una acelerada carrera contra el calendario, los miembros de la Unión buscan alcanzar índices semejantes en materia de inflación, crecimiento económico, control presupuestario y regulación financiera con el objeto de concretar la meta de la moneda única antes de iniciar el siglo XXI. En fechas recientes se ha confirmado ya que por lo pronto Italia, España, Suecia y Portugal simplemente no lograrán este propósito de homologar su paridad cambiaria en el plazo previamente fijado, por lo que la propuesta de los demócrata-cristianos alemanes del Parlamento Europeo acerca de una Europa de varias velocidades parece cuajar gradualmente.

La unión económica guarda una estrecha relación con la unión política, puesto que las instituciones que dan sustento a la integración de políticas económicas, como la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeos, suponen ya una forma de cooperación política. No obstante, para lograr una verdadera unidad en este sentido se requiere, por una parte, abarcar facetas distintas a la económica, como la política exterior, de defensa e incluso de orden

cultural y educativo; y por otra, a un plazo más largo, la configuración de órganos federales y no solamente intergubernamentales, que asignen y jerarquicen responsabilidades entre la federación y los demás órganos de gobierno, aunque a este respecto vienen debatiendo los europeos durante décadas, convirtiendo al tema en uno de los más espinosos dentro de la agenda pasada, presente y futura de la Unión.

### Política exterior de la Unión Europea

La articulación del conjunto de posiciones, actitudes, decisiones, conductas y acciones que adopta la Unión hacia su exterior tiene su base en el esquema de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que funciona desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht: esto es a partir de noviembre de 1993. Si bien la PESC inicia como un proyecto que pretende armonizar las relaciones de la UE hacia el exterior, así como establecer mecanismos propios de defensa hacia los diferentes conflictos mundiales, la realidad muestra que a nivel operativo la PESC está acotada por los artículos del Tratado de Maastricht que prevén su funcionamiento.

Las "acciones comunes", así establecidas en el artículo J3, proporcionan una herramienta diplomática complicada y poco flexible que sólo ha logrado plasmarse en misiones de observancia electoral en Rusia, Ucrania, algunas naciones de Medio Oriente y Sudáfrica, incidiendo poco en asuntos europeos de gran trascendencia como el conflicto de la ex-Yugoslavia, en donde las responsabilidades fueron delegadas a la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), y fracasando en otros objetivos como la extensión del Tratado de No Proliferación, provocando división de opiniones entre los países continentales

y los nórdicos tras las recientes pruebas nucleares de Francia en el Pacífico. Por otra parte, las "posiciones comunes", contempladas en el artículo J2, se perfilan como la manera en que se efectuará la política exterior comunitaria en un proceso en el cual el Consejo define una posición y los distintos Estados la adoptan verificando previamente la conformidad con sus políticas nacionales.

El vicepresidente de las Relaciones Políticas Internacionales, Hans van den Broek, definió en febrero de 1995 los objetivos de la PESC: en primer instancia, la consolidación de la Unión Europea Occidental (UEO), que sería el cuerpo de seguridad y defensa de la UE y que constituye el segundo esfuerzo histórico por edificar una institución militar comunitaria, luego del rechazo francés en 1954 por ratificar la Comunidad Europea de Defensa. La capacidad militar de la UE buscaría entonces contar con una fuerza de intervención, sobre todo en inteligencia, fuerzas combinadas y asistencia tecnológica de alto nivel, que delegaría el sistema de toma de decisiones de acuerdo a los habitantes y a la capacidad militar de cada Estado. Si este esfuerzo lograra cristalizar, los Eurocorps o fuerzas militares conjuntas, Euroforce o fuerzas terrestres de reacción rápida, así como los Euromarforce o fuerzas navales combinadas, serían una realidad que daría una identidad en materia de seguridad y defensa totalmente europea.

Como segundo objetivo destaca el de afianzar los lazos de seguridad trasatlánticos, ampliando y adaptando para ello a las nuevas circunstancias internacionales a la OTAN. También pretende reforzar a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), así como un acercamiento estratégico con Rusia, considerando su importancia geopolítica y nuclear. Cabe insistir en este apartado que la OTAN se mantiene como el

garante de la seguridad en ambas partes del Atlántico, a pesar de ser objeto de múltiples cuestionamientos; además de que su apariencia se ha visto modificada luego de la creación de dos nuevas estructuras: el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la Asociación para la Paz. Esta última, al significar una serie de acuerdos entre la OTAN y otras 24 naciones que van desde Polonia hasta Armenia pasando por Rusia, ha dinamizado el debate en torno a la ampliación de la OTAN.

El ordenamiento prioritario de las distintas regiones del mundo por parte de la UE otorga un apartado especial a Rusia y las demás naciones que conformaron a la ex-URSS, considerando las dimensiones demográficas, económicas y militares que éstas tienen. De esta forma, los intentos de acercamiento han sido expuestos primeramente en materia de defensa, pero también se vislumbra la posibilidad de estrechar el intercambio comercial mediante acuerdos, aunque esto último se ha visto frenado a raíz de la brutal represión del movimiento separatista checheno por parte del régimen ruso, pues ha suscitado enconados reclamos europeos por la violación a los derechos humanos de los habitantes de esta provincia. Con Ucrania se firmó en marzo de 1994 el Acuerdo de Asociación, mismo que se pretende extender con Bielorrusia, Kazajstán, Kirgustán, Turkmenistán, Uzbekistán y Moldova, y que entre sus pretensiones básicas destaca el incremento del intercambio comercial.

En la relación con Estados Unidos, la idea es mantener la estrategia trasatlántica de defensa sustentada en la OTAN, pero en fechas recientes se han intensificado los esfuerzos por acrecentar el intercambio financiero y comercial entre ambas partes, además del insistente discurso estadounidense que afirma la identidad y cercanía de los Estados Unidos y Europa como socios y aliados, a pesar de que la amenaza comunista ha desaparecido.

Respecto al continente asiático, la estrategia se divide por un lado con los foros ya existentes como la ASEAN, fomentando las relaciones comerciales y de intercambio de expertos; y por otra mediante el fortalecimiento del diálogo permanente Japón-UE, así como la preservación de las relaciones económicas.

Una situación similar se extiende hacia el grupo de países Asia-Caribe Pacífico (ACP) y América Latina, donde la presencia europea destaca en los mecanismos de consulta y cooperación de órganos multilaterales como el Convenio de Lomé, el Grupo de Río, el Pacto de San José y Mercosur. Aunque también han habido esfuerzos hacia países en lo individual como Chile y México; este último es sabido tiene firmado un Acuerdo Marco de Cooperación de tercera generación y ha formalizado con la Unión la consecución de un acuerdo de Libre Comercio.

Sin embargo, en la mencionada jerarquización de prioridades de la política exterior comunitaria, bien pueden señalarse dos grandes tendencias hacia las cuales la Unión Europea tiene puesta casi toda su atención e interés: la gran zona mediterránea y la Europa Centro-Este. La región mediterránea es de una trascendencia fundamental para España, Francia, Italia y Grecia. Además del intenso intercambio comercial y financiero con sus vecinos del sur, a estas naciones les preocupa controlar los flujos migratorios y la extensión de actividades político-terroristas que alcancen a sus territorios. La cumbre de Barcelona en noviembre de 1995 vino a significar un primer gran paso en el acercamiento de la UE con 12 naciones de esta región, acordando un espacio de paz y estabilidad, económico, político y humano de 800 millones de habitantes. A decir del entonces canciller español Javier Solana, a quien dicho sea de paso el éxito de la conferencia le catapultó como el nuevo dirigente de la OTAN, el

proceso abierto en Barcelona perseguirá objetivos trazados en tres grandes pilares: el político, democratizando todo ese espacio y asegurando el diálogo ministerial; económico, planeado una zona de libre comercio para el 2010; y humano, mediante la cooperación y el intercambio académico y empresarial. Falta por ver de qué manera y si será posible lograr dichos cometidos en una de las zonas más violentas, inestables y explosivas del mundo. Buena parte del prestigio diplomático europeo estará en juego en esta encrucijada.

La desaparición de los regímenes socialistas en Europa del Este ha dinamizado un creciente flujo de inversiones, intercambio comercial y asistencia tecnológica por parte de la UE hacia los países ex-socialistas. En 1994 entraron en vigor los Acuerdos Europeos de Asociación firmados con Polonia y Hungría, y para 1995 sucedió lo mismo en el caso de la República Checa, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia, mientras que Croacia y Eslovenia negocian los mismos tratados.

Estos acuerdos de hecho preparan a los mencionados países para su futuro ingreso a la Unión, adecuando incluso legislaciones internas y políticas comerciales que hagan de este proceso algo no tan complicado ni tan costoso. En particular Alemania está sumamente interesada en el ingreso de estos Estados a la Unión debido a lo estrecho de su relación económica. Los países de Europa Central y del Este que han iniciado su homologación de políticas respecto de la Unión participan ya como observadores en las reuniones cumbre y ministeriales de la Unión, además de que analizan conjuntamente los periodos más favorables en que podría darse su incorporación.

Además de la doble tendencia en cuanto a los objetivos de política exterior de la UE, también habría que resaltar la incidencia de las diferentes corrientes políticas que ascienden a

los gobiernos nacionales y al propio Parlamento Europeo en la definición de las futuras políticas a seguir. Para ser más claros: si los cambios de gobierno de cada país mediante elecciones y la elección de miembros del Parlamento Europeo oscilan entre los socialdemócratas, los demócrata-cristianos, los socialistas o los conservadores, los virajes en cuanto a la planeación exterior serían apenas perceptibles, pero habría que dimensionar un posible ascenso de los crecientes partidos radicales, tanto de derecha como de izquierda, que podrían provocar cambios sustanciales en las estrategias a seguir por la Unión.

### La Conferencia Intergubernamental

Desde la creación de la CECA en 1951 hasta la integración económica y política de 15 miembros en 1996, con la posible inclusión de otros más, la evolución de las Comunidades Europeas ha sido intensa y complicada. Sin embargo, las instituciones que dieron sustento a la CECA prácticamente siguen siendo las mismas que ahora lo hacen con la Unión Europea. Es por tal motivo que la Conferencia Intergubernamental de este año será de una trascendental importancia, ya que de logarse acuerdos sustanciales, el rostro que ofrecerá la Unión será, si bien no uno nuevo, al menos otro más renovado. Aspectos tan polémicos como el proceso de toma de decisiones que todavía hasta ahora favorece el veto dado el requerimiento de unanimidad, serán puestos sobre la mesa y devendrán en ampulosos debates.

No debe olvidarse que esta conferencia vendrá a ser el tercer intento en diez años por parte de los Estados miembros para volver a discutir sobre las normas básicas de los tratados; y que tendrá que enfrentar la difícil labor de reformar las reglas del juego de la integración europea para dar atención a las crecientes demandas de democracia, legitimidad y eficacia.

Pero eso no es todo: también está el reto de hacerlo de tal modo que la Unión pueda funcionar independientemente de si son 15, 20, 25 o más los miembros que la compongan.

De lograrse una integración que bien no armónica pero al menos satisfactoria en el binomio económico-político y cristalizando los objetivos de implementar una política exterior común con el estratégico componente militar, la Unión Europea se presentará en los primeros años del siglo entrante como uno de los principales actores de las relaciones internacionales por venir, teniendo una potencialidad considerable, lo cual hará indispensable ubicarla nuevamente como uno de los ejes fundamentales del poder mundial.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Chapoy Bonifaz, Alma, La Comunidad Económica Europea: banco central único y moneda común. Azaroso camino, IIEc-UNAM, México, 1993.
- Estay, Jaime y Sotomayor, Héctor, El desarrollo de la Comunidad Europea y sus relaciones con América Latina, IIEc-BUAP, México, 1992.
- Hobsbawn, Eric, Historia del siglo XX 1914-1991, Crítica, Barcelona, 1995.
- Khader, Bichara, "La asociación euromediterránea: promesas y sombras", en Política Exterior, vol. IX no. 48, 1995, s. pp.
- Muns, Joaquín, La unión económica y monetaria de la CEE y su futuro, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1992.
- Muñoz Machado, Joaquín, La Unión Europea y las mutaciones del Estado, Alianza, Madrid, 1993.



OOPEC, Agreement on the European Economic Area, Office for Official Publications on the European Communities, Luxemburg, 1992.

Pinder, J., European Community, the building of a Union, Oxford, 1991.

Tamames Gómez, Ramón, La Unión Europea, Alianza, México, 1994.

Thompson, Grahame, The economic emergence of a new Europe?: the political economy of cooperation and competition in the 1990s, E. Elgar-Aldershot-Hants, England, 1993.

## LA REDEFINICIÓN ESTRATÉGICA DEL VIEJO CONTINENTE: UNA NUEVA OTAN PARA UNA NUEVA EUROPA

Adolfo García Estrada  
El Colegio de México

Seis años y medio han pasado desde que el muro de Berlín cayó, y Europa todavía no puede encontrar una respuesta a los nuevos problemas que este “nuevo orden” ha traído. Muy pronto los pronósticos optimistas que anunciaban el nacimiento de una “nueva Europa”, más integrada y más segura tras el fin de la “amenaza soviética” se vieron superados por una realidad mucho más compleja e inestable. Con la desintegración de la Unión Soviética se deshizo también el orden geoestratégico que había imperado en el viejo continente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Ante esta situación, los países europeos se encuentran frente al problema de encontrar un nuevo arreglo de seguridad que garantice de manera efectiva los intereses de defensa tanto de los ricos miembros de la Unión Europea como de los países que conformaron el bloque socialista durante la Guerra Fría. Concretamente, esto implica redefinir el papel de la OTAN como el mecanismo de defensa de Europa occidental, puesto que todo parece indicar que la Organización continuará siendo el principal garante de la seguridad europea en tanto no avance la integración europea hasta el punto de delegar a una autoridad común las tres políticas esenciales --y distintivas-- del Estado contemporáneo: la política monetaria, la exterior y, por último, la de defensa. Esto, sin embargo, no es previsible

que suceda en el futuro inmediato, como no lo es el retiro de un actor extraeuropeo (Estados Unidos) como pilar fundamental de la seguridad europea.

### La nueva OTAN

La Organización, entonces, continúa siendo la pieza fundamental de la arquitectura estratégica europea, si bien las condiciones han cambiado mucho, por supuesto, desde la caída del Muro en 1989. En el umbral del próximo milenio, Europa, y la OTAN se enfrentan de pronto a una situación imprevisible tan sólo una década atrás. El derrumbe de la Unión Soviética implicó el fin de la amenaza contra la cual se habían agrupado Europa occidental y Estados Unidos en un mecanismo de defensa común. Sin embargo, lejos de poder proclamarse “trionfadores” ante el fin de la “amenaza comunista”, nuevos retos surgen de este colapso, ante los cuales la alianza occidental tiene que redefinir funciones y objetivos, identificando las nuevas amenazas a su seguridad, implementando respuestas novedosas, y replanteando la relación entre Europa y los Estados Unidos, así como la de la Alianza en su conjunto y el antiguo adversario declarado: Rusia.

En un primer momento, se llegó a plantear que tras la disolución del Pacto de Varsovia y el desmembramiento de la URSS, la OTAN no tenía razón de ser. No obstante, esta discusión sobre la sobrevivencia de la OTAN en un mundo no bipolar ha sido ya superada: todos coinciden en que la Organización debe continuar como escudo protector de Europa occidental ante la indefinición e incertidumbre de las reformas de la ex-Unión Soviética y sus antiguos satélites. Su antiguo leit motiv, defender a Europa occidental de las garras del coloso soviético, si no ha desaparecido, definitivamente ya no tiene el poder

amenazante que tuvo durante los años de la Guerra Fría. No obstante, nuevas borrascas se avizoran en el panorama de la seguridad europea.

Sin duda, el problema más acuciante es el de la gran inestabilidad en el este de Europa tras la caída de los regímenes socialistas. Así, la principal preocupación de la Alianza en estos momentos es cómo traer estabilidad y seguridad a la Europa Oriental, y cómo manejar a Rusia, tema que ha estado al frente de la agenda de la Alianza desde que la Guerra Fría terminó. Cada vez más hay un consenso acerca de que la mejor manera para dar solución a estos problemas es ampliando la membresía de la OTAN, acogiendo a los nuevos regímenes de Europa Central dentro de su escudo protector aunque sin aislar y herir las susceptibilidades de Rusia.

Para los países de Europa occidental existe un factor de suma importancia para favorecer la ampliación, y que concierne al papel que uno de sus miembros más importantes, Alemania, desempeñe en el futuro estratégico de la Europa unida.<sup>1</sup> Es muy claro que este país es el que tiene más intereses e influencia en las nuevas democracias del este. Los aliados europeos quieren, sin duda alguna, establecer de una forma transparente --esto es, dentro de la Organización-- el papel que desempeñará la Alemania unida en el contexto militar europeo. Como escribe Brzezinski, es de suma importancia el estabilizar a los países orientales (integrándolos a la OTAN) con el fin de tranquilizar a Alemania y evitar así inquietudes germanas para llevar una política activa hacia la región que vaya en contra de los intereses de sus aliados europeos (y estadounidenses).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, "Building a New NATO", en Foreign Affairs vol. 72, núm. 3, 1993, p. 34.

<sup>2</sup> Véase Zbigniew Brzezinski, "A Plan for Europe", en Foreign Affairs vol. 74, núm. 1, 1995, pp. 29-31.

## La alianza tras la caída del muro

Con el fin de la “amenaza soviética”, la OTAN ha tenido que redefinir prioridades y “reinventarse”, tratando de buscar soluciones a los nuevos problemas de la seguridad europea. Ante las vicisitudes que implica su ampliación --tanto para los actuales integrantes como para sus relaciones con Rusia--, y ante la urgencia de una respuesta a los cambios en Europa Oriental, se han creado una serie de organismos para encarar (paliar) el problema. En un intento de adaptarse a la nueva configuración estratégica, se creó el Consejo de Cooperación del Atlántico del Norte en 1990, como órgano de consulta y cooperación insitucional en temas políticos y de seguridad, con los viejos adversarios.<sup>3</sup> Se ideó, también, una asociación paralela (y sin ninguna garantía formal de seguridad) a la OTAN que integrara a los miembros de la ex-Unión Soviética y países del este de Europa con la Alianza Atlántica: la “Asociación para la Paz” (Partnership for Peace). Sin embargo, estas organizaciones no van al fondo del principal problema de seguridad en Europa hoy, que es el proveer a Europa Oriental de un esquema de seguridad confiable y efectivo, limitándose a ser meros mecanismos de consulta (siguiendo los pasos en cierto sentido del concepto cooperativista pero en la práctica poco efectivo de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la CSCE). En realidad, la única organización con el poder militar para lograrlo (un esquema de seguridad efectivo y confiable) es la OTAN, por lo cual cada vez más los aliados del Atlántico norte están llegando a la conclusión de que la única vía verdaderamente eficaz de llevar estabilidad al centro de Europa es ampliando la membresía a los Estados que estaban dentro de la órbita soviética (siguiendo, por supuesto, ciertos criterios selectivos).

---

<sup>3</sup> Lorena Ruano Gómez, Orden y anarquía en la nueva Europa: Europa central en el limbo estratégico (tesis), México, El Colegio de México, 1995, p. 90.

Aunque si bien ampliar la Organización puede, según algunos críticos tal estrategia, debilitarla (al “importar” la inestabilidad oriental, complicar la toma de decisiones dado un aumento en la membresía, etc.), en realidad es la única manera de continuar efectivamente resguardando la seguridad de Europa occidental. La premisa fundamental de la acción de la Alianza (estipulada en el artículo 5 del Tratado de Washington, que es la defensa colectiva en caso de ataque)<sup>4</sup> ya no responde cabalmente a las necesidades estratégicas del continente: en realidad es muy poco probable que la integridad territorial de los miembros de la Organización se vea desafiada en el corto plazo. Por el contrario, la inestabilidad de Europa Oriental constituye un problema recurrente para los estrategas europeos. Así, en estos momentos, la situación en Europa oriental es la principal preocupación de la Alianza, como lo evidencian la creciente importancia de sus misiones “out of area” (destacadamente, la misión de paz en Bosnia). A este respecto, los adherentes de la ampliación mencionan que al extenderse la garantía de seguridad al este se “prevendrá” la enfermedad (inestabilidad), por lo que no tendrá que “curarse” (intervenir militarmente).<sup>5</sup>

Por supuesto, también hay detractores de la ampliación de la organización, los cuales arguyen básicamente tres inconvenientes: primero, el hecho de que dieciocho o veinte miembros harán imposible la cohesión y la toma de decisiones efectiva, paralizando la Alianza o reduciéndola al nivel de un sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, hay poca evidencia que sostenga este punto. En realidad, es difícil pensar que haya mucha diferencia

---

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 31.

<sup>5</sup> Véase Andres S. Serrano, “La nueva OTAN y el este, una tarea inacabada”, en *Política exterior*, vol. 37, VIII, 1994, p. 45.

entre operar un esquema de seguridad con dieciocho miembros y la actual alianza de dieciséis.<sup>6</sup>

En segundo lugar, se objeta que la ampliación de la alianza pueda tener una reacción desfavorable en Rusia y de que sea vista como una amenaza para su establishment político-militar. En efecto, en reiteradas ocasiones destacados miembros del gobierno ruso han externado su oposición a que la OTAN se amplíe. Sin embargo, es dudoso que en el mediano plazo no se puedan resolver los problemas de seguridad de Europa del Este debido exclusivamente al rechazo ruso a la ampliación de la Alianza. Asimismo, de manera constante analistas en occidente se preguntan si a largo plazo Rusia puede tener un “derecho de veto” sobre las decisiones de la UE y de la OTAN.<sup>7</sup> Por lo pronto, Rusia ha sido el principal obstáculo para la ampliación de la OTAN. No obstante, me parece que esta situación a la larga no puede ser sostenible.

La tercera objeción a la ampliación de la OTAN se refiere a la inestabilidad que caracteriza la situación de muchos estados de Europa Central y del Este. Su inclusión, según algunos autores, podría resultar en un debilitamiento de la Alianza Atlántica. Sin embargo, esta objeción no tiene mucho sustento. Primero, por la solidez de los aliados europeos y el compromiso de Estados Unidos de salvaguardar su defensa. En segundo lugar, porque precisamente la manera de acabar con la inestabilidad en Europa oriental es integrando a los países del área al esquema de seguridad occidental.<sup>8</sup>

### El futuro inmediato de la Alianza

---

<sup>6</sup> Ibid. p. 47.

<sup>7</sup> Ibid., p. 48.

<sup>8</sup> Ibid., p. 49.

La ampliación de la OTAN, así, parece ser inevitable. Sin embargo, esto no será un proceso fácil y rápido, y si bien las potencias occidentales están determinadas a “no dar derecho de veto” a Rusia en las decisiones de la Alianza Atlántica, lo cierto es que el afán de no molestar al coloso ruso ha sido, como ya señalé, el principal obstáculo en la materialización de este objetivo. Por supuesto, los países de Europa oriental antes que nada tenían que cumplir ciertos requisitos básicos (tener regímenes democráticos, economía de mercado, control civil sobre el ejército, compatibilidad de la estructura de mando militar con aquella de occidente, etc.), pero éstos están en gran medida cubiertos por los principales candidatos a ingresar a la OTAN, o sea, el llamado grupo de Visegrado (Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa).<sup>9</sup> No obstante, todavía no se han dado las condiciones propicias para que su ingreso no repercuta negativamente en la relación con Rusia, sobre todo ante la candencia del problema de Bosnia-Herzegovina . Fuentes de la OTAN señalan que la alternativa más viable sea que los países de Visegrado se integren a la Alianza uno por uno, encabezando la lista la República Checa, evitando así que Rusia perciba la ampliación como un “cerco de occidente” a la nación eslava. Asimismo, se tomarían medidas para no provocar el descontento ruso, como sería el abstenerse de desplazar tropas (en especial estadounidenses y alemanas) a los territorios de los nuevos miembros, limitándose la acción militar a maniobras conjuntas, asistencia en la planeación de políticas de defensa, etc. De esta manera, se daría sustancia a las garantías que establece el artículo 5 del Tratado de Washington, tratando de evitar a su vez que las protestas rusas deterioraran la relación con occidente y

---

<sup>9</sup> Hay que señalar que el Grupo de Visegrado dista mucho de ser homogéneo, y si bien agrupa a los cuatro países más avanzados del área, entre ellos hay notables diferencias: Polonia, por ejemplo, tiene problemas con el control civil del ejército; las reformas económicas en Hungría llevan un ritmo demasiado lento, y Eslovaquia tiene serios problemas económicos. Es la República Checa la que con mucho es el candidato más fuerte para que acceda a la Alianza en un futuro próximo.



obstaculizaran la posibilidad de una ulterior expansión. Asimismo, hay que recordar que el proyecto de expansión no contempla países cuya inclusión en la OTAN sería completamente inaceptable para Rusia. Así, se incluyen Estados inmediatamente vecinos de Europa occidental, y no se consideran las áreas en donde tradicionalmente la hegemonía rusa ha sido incuestionable, como es el caso de todas las exrepúblicas soviéticas, en particular de Ucrania y las repúblicas del Báltico (que han sido las más entusiastas en acercarse a occidente y solicitar formalmente ser aceptadas en sus instituciones).

En lo que toca a los criterios para la aceptación de un nuevo miembro, no hay que olvidar que no todos los Estados de Europa oriental tienen las mismas posibilidades de tener acceso a la OTAN. Así, si bien hay países bastante cerca de lograr el ingreso (los cuatro países ex-socialistas arriba citados), hay otros que ya sea por su retraso económico o por su insatisfactoria transición política, tienen serias dificultades de ver sus deseos realizarse en el corto o mediano plazo. El hecho de que la Organización tenga claros criterios para admitir a sus miembros tiene como objetivo el no minar la fuerza de la Alianza Atlántica que, en el fondo, se basa en una convergencia de intereses y principios no sólo militares, sino que también políticos, jurídicos y económicos. La inclusión de algún miembro que no tenga las características de organización política y de desarrollo económico similares (o no muy lejanas) de los demás aliados europeos tendría como consecuencia una heterogenización y debilitamiento de la alianza. En este sentido, es importante señalar la obligada relación que existe entre la membresía de la OTAN y aquélla de la Unión Europea. Claro está, las dos organizaciones no son enteramente paralelas, aunque la confluencia de intereses es muy grande, y al parecer cada vez se hace mayor. De cualquier forma, aunque no necesariamente

acceder a una organización implica de manera automática ingresar a la otra, en el largo plazo la pertenencia a las dos parece ser indisoluble. Por el momento, las condiciones para ingresar como miembros hace parecer como más probable que primero se expanda la OTAN, y después la UE. En el caso de la UE, los requisitos económicos que tienen que cubrir los candidatos son muy estrictos, y los países de Europa Oriental parecen estar muy lejos de poder cubrirlos al menos en el corto o mediano plazo. Por el contrario, en el caso de la OTAN los requerimientos objetivos son más básicos, por lo que puede esperarse que, al menos las economías más avanzadas del área se empiecen a integrar antes de que termine el siglo. De cualquier manera, el ingreso a la OTAN sería un paso adelante para la integración del este a la Unión Europea. Como escribe Henry Kissinger en Diplomacia, “pertenecer a una de estas instituciones implica pertenecer a la otra. Como la mayoría de los miembros de la Unión Europea también son miembros de la OTAN y como es inconcebible que pasen por alto los ataques a uno de sus miembros después que la integración europea haya alcanzado cierto punto, pertenecer a la Unión Europea conducirá, por una razón u otra, al menos a una extensión de facto de la garantía de la OTAN”.<sup>10</sup> Claro está, el nexo está lejos de ser automático (dadas las condicionantes económicas arriba mencionadas), aunque sin duda, el futuro apunta, con diversos tiempos y modalidades, a la extensión y profundización de la Unión Europea, y por tanto, del manto de seguridad de la OTAN.

### Después de la ampliación

---

<sup>10</sup> Henry Kissinger, La Diplomacia, (trad. Mónica Utrilla), México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 822.

El debate sobre la seguridad de Europa no se limita tan sólo a la cuestión de la ampliación de la OTAN. Es, sin duda, el tema más candente en la actualidad. Sin embargo, éste se circunscribe dentro de otra discusión mucho más amplia, de más largo alcance, que es la redefinición estratégica de una Unión Europea expandida y con una política exterior y de defensa comunes. Este escenario --el cual es muy probable vislumbrar para la primera mitad del siguiente siglo-- implica una redefinición de los arreglos estratégicos y militares que en la actualidad se debaten. En primer término, se tendrán que replantear las relaciones de defensa con Estados Unidos (en estos momentos, la pieza clave de la OTAN y la seguridad europea en general), redefiniendo el papel que desempeñará ante una Unión Europea con una capacidad militar más clara, autónoma y eficaz (esto es, con la transformación del brazo bélico de la UE, la Unión Europea Occidental, en un actor militar con medios coercitivos propios y eficaces). En segundo, tendrán que acabar de definirse las relaciones geoestratégicas con Rusia y otros países exintegrantes de la URSS (notablemente Ucrania), llegando a un acuerdo sobre el alcance de la expansión de la Unión Europea y conciliando los intereses legítimos de defensa rusos. De cualquier modo, en estos momentos los europeos todavía están discutiendo acerca de la puesta en práctica y desarrollo de una “[genuina] Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI)” tal y como se propuso en el Tratado de Maastricht.<sup>11</sup> De esta forma, en tanto la Unión Europea no acabe de ponerse de acuerdo en cuanto a las políticas exteriores y de defensa de sus miembros, y en tanto su brazo militar --la Unión Europea Occidental-- no sea más que un foro de discusión sin poder propio, el debate sobre la seguridad europea seguirá girando en torno al papel de la OTAN y de su adaptación al nuevo orden internacional.

---

<sup>11</sup> Javier Solana, “The European security agenda”, en NATO Review, vol. 43, núm. 6, 1995, p. 11.

## Conclusión

Ante los cambios en el oriente de Europa, los ricos Estados del oeste se han visto forzados a redefinir su posición ante los inmensos problemas que ha traído la caída de la “cortina de hierro”, que tan convenientemente separaba a occidente de Europa Oriental. Sin duda, uno de los temas más urgentes por resolver es la reestructuración de la alianza militar que hizo frente a la URSS durante la Guerra Fría. Inexorablemente, la OTAN deberá ampliarse para solucionar muchos problemas de seguridad que en estos momentos aquejan no sólo a Europa Oriental, sino también a la Unión Europea. En primer lugar, porque la Organización es el único mecanismo capaz de salvaguardar la seguridad de Europa ante la turbulencia e inestabilidad de la parte centro-oriental del continente, al ser la única que cuenta con la estructura militar y de disuasión capaces de hacer frentes a los variados conflictos que han surgido en el área. En segundo (y que a mi parecer es el punto más importante), si la Unión Europea ha de expandirse en un mediano plazo hacia el oriente, estos nuevos Estados tendrán que contar con un arreglo de seguridad similar al de la mayoría de los miembros de la UE. Como dice Brzezinski, no es factible la construcción de una Europa “dos terceras partes segura y una tercera parte insegura”.<sup>12</sup> De cualquier forma (si la integración de Europa oriental a la UE se posterga por varias décadas), la membresía en la OTAN será un factor muy importante para la estabilidad y el crecimiento de los países centro-orientales, allanando así el camino para la integración económica, la cual se ve como la meta a seguir en un mediano plazo (y en ciertos casos, en un futuro tan cercano como el 2002 ó 2005). De esta manera, creo que Rusia tendrá que asimilar la idea de una OTAN ampliada tarde o temprano. Por supuesto, es de suponer que Moscú no verá con buenos ojos el movimiento de la Alianza

---

<sup>12</sup> Z. Brzezinski, art. cit., p. 42.

Atlántica hacia el este. Sin embargo, no debemos preguntarnos si los rusos consentirán con la ampliación de la OTAN o no (sabemos de antemano que la respuesta es negativa), sino si en verdad existe otra opción para la seguridad de Europa del Este y para el control de Alemania y de su renovada ostpolitik. El panorama es muy complejo, aunque parecen no haber muchas alternativas. Es por esto que, a pesar de todos los obstáculos, lo que parece estarse gestando es una nueva y ampliada OTAN para corresponder a una nueva y ampliada Europa.

#### BIBLIOGRAFÍA

Asmus, Ronald D., Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, "Building a New NATO",

en Foreign Affairs vol. 72, núm. 3, 1993

Brzezinski, Zbigniew, "A Plan for Europe", en Foreign Affairs vol. 74, núm. 1, 1995, s. pp.

Kissinger, Henry, La Diplomacia, (trad. Mónica Utrilla), México, Fondo de Cultura

Económica, 1995.

Ruano Gómez, Lorena, Orden y anarquía en la nueva Europa: Europa central en el limbo

estratégico (tesis), México, El Colegio de México, 1995.

Serrano, Andrés S., "La nueva OTAN y el este, una tarea inacabada", en Política exterior,

vol. 37, VIII, 1994, s. pp.

Solana, Javier, "The European security agenda", en NATO Review, vol. 43, núm. 6, 1995, s.

pp.

## CAPÍTULO V

### ¿LA NUEVA RUSIA?



320065

## EL FIN DEL SOCIALISMO EN LA UNIÓN SOVIÉTICA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICO-ESTRUCTURAL

Rolando David Vázquez Melken  
Universidad Iberoamericana

La perestroika de Gorbachev no fue más que el intento por rescatar un sistema "socialista" que ya desde hacía más de medio siglo llevaba en su interior los gérmenes de su destrucción. Empero la perestroika llegó demasiado tarde. La caída de la URSS trajo consigo consecuencias mucho más profundas que el simple trastocamiento del equilibrio de poder militar en el planeta. El fin del socialismo soviético desintegró el macrosistema ideológico de equilibrio, paralizando así uno de los más importantes motores de la historia: el debate ideológico en busca de un proyecto social alternativo. Así, el capitalismo, pese a sus omnipresentes crisis, a la terrible polarización de la sociedad internacional que ha generado, etc.<sup>1</sup> se ha convertido en el detentor de la Razón, sin tener una oposición ideológica capaz de cuestionarlo. Incluso algunos analistas se han atrevido a pronosticar el fin de la historia.<sup>2</sup>

En este orden de ideas, es necesario concebir la caída del sistema soviético a la luz de sus características intrínsecas y estructurales reconociendo sus bases históricas y no desde la óptica triunfalista de una cosmovisión heredada de la Guerra Fría. Sólo de esta forma podrá volverse a impulsar la dialéctica histórica de la evolución social.

---

<sup>1</sup> Véase Jürgen Habermas, Ciencia y técnica como "ideología", México, Rei, 1993, PP. 23 y passim.

<sup>2</sup> Un claro ejemplo de estas posturas es el polémico ensayo de Francis Fukuyama titulado "El fin de la historia".



Si en algún lado debemos de encontrar el fin del proyecto socialista en la Unión Soviética, como lo plantearan sus principales ideólogos<sup>3</sup>, no es en los años noventa ni en los ochenta, sino en los años treinta, cuando Stalin, por medio del régimen del terror implantó un autoritarismo que gestaría en su interior las contradicciones que resquebrajaron al imperio.

Si bien Stalin, con claros fines políticos, sostenía oficialmente que el socialismo ya estaba consumado en la Unión Soviética, es mucho más certero el análisis hecho por Trotsky donde se observa a la sociedad soviética en un periodo de transición hacia el socialismo.<sup>4</sup> Una vez aclarado esto, baste decir que para comprender las causas estructurales de las profundas contradicciones al interior de la Unión Soviética es necesario partir de su núcleo: el sistema burocrático.

El aparato estatal se caracterizó por ser la instancia rectora del orden político, económico y social. La burocracia penetró todos y cada uno de los elementos de la vida nacional. El análisis de un sistema burocrático tan complejo como lo fue el soviético reclama una concepción capaz de observarlo como "un conjunto de organizaciones diferenciadas, heterogéneas e interdependientes". Esta noción es la que nos presenta Oscar Oszlak en su teoría crítica para el estudio de la burocracia estatal.<sup>5</sup>

Oszlak descubre que el carácter crucial de toda burocracia pública es el constituirse en una arena de conflicto capaz de internalizar la constante lucha de intereses de toda sociedad. Desde una óptica marxista podríamos decir que la burocracia es la arena de conflictos donde se dirime la lucha de clases. Esta concepción evidencia uno de los errores de Marx al pronosticar la caída del capitalismo, ya que si bien es cierto que la pugna de intereses entre los detentores de los medios de producción y el proletariado es inevitable, desde la concepción de Oszlak esta lucha en vez de darse bajo la forma de una revolución se libra al interior de la

---

<sup>3</sup> Léase Marx y Lenin principalmente.

<sup>4</sup> Véase León Trotsky, La Revolución desfigurada, México, Juan Pablos, 1972, pp. 21 y ss.

<sup>5</sup> Oscar Oslak, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, Oscar (comp.), Teoría de la burocracia estatal, Buenos Aires, Paidós, 1985, pp. 33 y ss.

burocracia estatal en forma de una contraposición de intereses entre los distintos papeles de la burocracia.<sup>6</sup>

Oszlak define tres papeles específicos que asume la burocracia. Un primer papel infraestructural que debe responder a la necesidad de legitimación del aparato estatal frente al pueblo. Este papel atiende al interés general, luchando por las libertades y aumentando la posesión de recursos del conjunto de la sociedad o mejorando la situación relativa de los miembros menos privilegiados. Una segunda función sería el mediador que se manifiesta cuando la burocracia se aboca a la satisfacción de las demandas de los sectores económicamente dominantes, es decir de los propietarios de los medios de producción. Y finalmente el tercero es la función sectorial que atiende a los intereses de la propia burocracia como sector. La clara diferenciación entre estos tres roles así como el equilibrio generado por su presencia dinámica al interior del proceso de acción y decisión burocráticas son los elementos clave para que un aparato estatal sea funcional y se constituya en el elemento conciliador de la sociedad.

Si bien durante el gobierno de Lenin los roles al interior de la burocracia estatal podían diferenciarse con bastante claridad y por tanto podía entenderse al Estado emanado de la revolución bolchevique como un Estado conciliador,<sup>7</sup> la llegada de Stalin al poder marca el inicio de la falta de diferenciación de roles en la burocracia<sup>8</sup> y, por consiguiente, marca también el inicio de las contradicciones que llevarían a la Unión Soviética a constituirse en un proyecto político y social inviable.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Marx nunca consideró a la burocracia como una instancia conciliadora o mediadora sino que sostuvo que la burocracia evolucionaría de defender los intereses burgueses hasta constituirse en un sector autónomo capaz de cuestionar al mismo sistema capitalista contribuyendo así a su destrucción.

<sup>7</sup> Véase Charles Bettelheim, Les luttes de classes en URSS, 1ère période 1917-1923, Paris, Seuil, 1974, pp. 4 y ss.

<sup>8</sup> Véase L. Trotsky, op. cit., pp. 32 y s.

<sup>9</sup> Véase P. Sweezy et al., Acercas de la naturaleza social de la Unión Soviética, México, UAP, 1979, s. pp.

El aparato estatal perdió su carácter crucial como arena de resolución de conflictos para convertirse en un cuerpo monolítico donde no había cabida para ningún elemento que cuestionara al sistema incluyendo las demandas sociales.<sup>10</sup> Los canales de transmisión de dichas demandas fueron transformados en vías de dominación y de control burocrático.<sup>11</sup> Los sindicatos perdieron la facultad de poder negociar las condiciones laborales convirtiéndose en organismos de dirección con el único objetivo de lograr consolidar las metas productivas impuestas por el régimen burocrático.<sup>12</sup> Los Soviets dejaron de ser órganos donde se escuchaban las demandas sociales y al igual que el partido se transformaron en herramientas del control estatal. La lucha de facciones y toda discusión política al interior del partido fueron abolidas lo que exigió la eliminación de todo aquel que mantuviera una posición crítica frente a alguna de las políticas estalinistas.<sup>13</sup> A la luz del análisis de Oszlak, por lo tanto, la burocracia estatal soviética se volvió completamente disfuncional al suprimir por la fuerza la lucha interna de intereses y agotar el rol infraestructural responsable de satisfacer las necesidades de la población.

La administración de todos los bienes productivos por parte del Estado consolidó el surgimiento de una nueva clase dominante: los burócratas. El control directo y centralizado de los medios de producción hizo del rol mediador encargado de velar por los intereses de los grupos económicamente dominantes una extensión más del omnipresente rol sectorial que busca únicamente promover los intereses de los burócratas. La pérdida del equilibrio en el interior del sistema de gobierno consolidó a la burocracia como la "clase" dominante, que después sería conocida bajo el nombre de la Nomenklatura.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Véase Isaac Deutscher, Stalin: Biografía Política, México, Era, s.f., pp. 43 y s.

<sup>11</sup> Véase Edgar Morín, ¿Qué es el totalitarismo? De la naturaleza de la URSS, Madrid, Anthropos, 1985, pp. 64 y ss.

<sup>12</sup> Véase Theda Skocpol, Los estados y las revoluciones sociales, México, FCE, 1984, p. 358.

<sup>13</sup> Véase E. Morín, op. cit., pp. 66 y s.

<sup>14</sup> Véase M. Voslensky, La nomenklatura, Buenos Aires, Abril, 1981, s. pp.

Bajo Stalin, el nuevo sistema requirió del terror y la coacción ilimitada para mantener la gobernabilidad en una sociedad sometida a contradicciones y a desigualdades irreconciliables.<sup>15</sup> Mientras la burocracia se cubría de privilegios y se estratificaba dentro de un sistema de jerarquías cuasi paralelas a las del régimen zarista anterior<sup>16</sup> a la revolución, los planes de industrialización y de colectivización del campo se llevaron a cabo mediante la represión masiva.<sup>17</sup>

La colectivización del campo consistió esencialmente en la formación de granjas comunes (Koljoces) donde la tierra, el trabajo y las remuneraciones eran colectivos; en la fijación de precios bajos a los productos agrícolas y en la exigencia de cantidades predeterminadas de producción que serían recolectadas por las agencias de procuración del Estado. Este sistema fue impuesto por medio de funcionarios urbanos nombrados por el Partido Comunista y, por consiguiente, alejados de los problemas del campo.

Este sistema despojó a los campesinos de sus parcelas y de la autonomía política colectiva de sus aldeas. En una primera reacción, una parte importante de los campesinos (principalmente los kulaks) destruyeron sus cosechas, su maquinaria y sacrificaron a la mitad del ganado existente, lo que constituyó un grave golpe a la base alimenticia nacional<sup>18</sup>. El régimen estalinista interpretó estos hechos como la agudización de la lucha de clases en el campo, justificando de esta manera una guerra frontal contra los campesinos renuentes a la colectivización, quienes fueron asesinados o, en el mejor de los casos, perdieron sus propiedades mediante la expropiación y fueron deportados de sus comunidades. La crisis en el campo desató una hambruna que terminó con la vida de millones de campesinos.

Sin embargo, el proyecto de colectivización del campo era el pilar fundamental del objetivo político-económico central: la industrialización pesada. El campo fue la principal fuente de financiamiento de la industrialización, fuera por medio de los beneficios derivados

---

<sup>15</sup> Véase J. Elleinstein, El fenómeno estaliniano, Madrid, Laia, 1977, pp. 12 y ss.

<sup>16</sup> Véase T. Skocpol, op. cit., p. 359 y ss.

<sup>17</sup> Loc. cit.

<sup>18</sup> Loc. cit.

de las diferencias entre los precios pagados por el gobierno al sector agrícola y el precio de venta al consumidor urbano, o bien por medio de la producción de bienes salario (alimentos baratos) que permitieron mantener los salarios de subsistencia muy bajos. La industrialización pesada no sólo requirió el sacrificio de los campesinos, sino también el de los obreros quienes vieron reducidos a sus sindicatos, en aras del cumplimiento de los planes, a meros organizadores y movilizadores bajo la autoridad absoluta de los directores de las fábricas, quienes eran nombrados y supervisados por el Partido.<sup>19</sup> El nivel de vida de los obreros soviéticos durante principios de los años treinta cayó muy por debajo de los niveles anteriores a la Primera Guerra Mundial.<sup>20</sup> Los obreros debían igualmente ceder "en forma voluntaria" una parte de su salario para la industrialización.

La intensa vigilancia y el terror que se extendían sobre toda la sociedad contribuyendo a la disciplina laboral y a los esfuerzos productivos encontraron su máxima expresión al constituirse en el canal por excelencia para abastecer los campos de trabajo forzado. Dichos campos se erigieron en enormes enclaves económico-administrativos autocontenidos y fueron una fuente importante de trabajo sobreexplotado, utilizado para proyectos de infraestructura en las más duras condiciones donde en realidad habría sido difícil y costoso emplear trabajo libre.<sup>21</sup>

La desigualdad social junto con el desequilibrio de roles al interior del aparato estatal nunca se revirtieron. A lo largo de la historia de la Unión Soviética, ésta siguió reproduciendo un sistema de dominación que, si bien en un principio encontró su legitimidad bajo el manto del proyecto revolucionario socialista en el interior del país y luego bajo el supuesto liderazgo del comunismo internacional, nunca logró superar sus contradicciones y terminó por desplomarse en 1991 bajo el peso de las mismas.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 358.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 359. También véase Alec Nove, *El sistema económico soviético*, México, Siglo XXI, 1986, pp. 33 y ss.

<sup>21</sup> Véase T. Skocpol, *op. cit.*, p. 362 y A. Nove, *op. cit.*, pp. 35 y ss.

Así pues, Gorbachev se encontró ante un aparato estatal completamente disfuncional, sin legitimidad, sostenido artificialmente por medio de la coacción. Era imposible mantener el mismo sistema sin caer en la ingobernabilidad. La reforma vino demasiado tarde, cuando ya se tenían contradicciones sociales profundamente arraigadas. El fracaso era inevitable.

Finalmente, este análisis nos deja claro que una visión coyuntural de la caída de la Unión Soviética no es suficiente. Es indispensable desmitificar la caída de la Unión Soviética como el fracaso del socialismo en cuanto a su oposición ideológica frente al capitalismo. Es necesario volver a poner en marcha la dialéctica ideológica de la evolución, pues no podemos continuar estáticos en la racionalidad única del capitalismo.

#### BIBLIOGRAFÍA

Bettelheim, Charles, Les luttes de classes en URSS, 1ère période 1917-1923, Paris, Seuil, 1974.

Deusccher, Isaac, Stalin: Biografía Política, México, Era, s.f.

Elleinstein, J., El fenómeno estaliniano, Madrid, Laia, 1977.

Habermas, Jürgen, Ciencia y técnica como "ideología", México, Rei, 1993.

Morín, Edgar, ¿Qué es el totalitarismo? De la naturaleza de la URSS, Madrid, Anthropos, 1985.

Nove, Alec, El sistema económico soviético, México, Siglo XXI, 1986.

Oszlak, Oscar (comp.), Teoría de la burocracia estatal, Buenos Aires, Paidós, 1985.

Skocpol, Theda, Los estados y las revoluciones sociales, México, FCE, 1984.

Sweezy, P. et al., Acerca de la naturaleza social de la Unión Soviética, México, UAP, 1979.

Trotsky, León, La Revolución desfigurada, México, Juan Pablos, 1972.

Voslensky, M., La nomenklatura, Buenos Aires, Abril, 1981.

1.  $\frac{1}{x^2} = x^{-2}$   
 $\frac{d}{dx} x^{-2} = -2x^{-3} = -\frac{2}{x^3}$

2.  $\frac{d}{dx} \ln(x^2) = \frac{1}{x^2} \cdot 2x = \frac{2}{x}$   
 3.  $\frac{d}{dx} \ln(x^2 + 1) = \frac{1}{x^2 + 1} \cdot 2x = \frac{2x}{x^2 + 1}$   
 4.  $\frac{d}{dx} \ln(x^2 - 1) = \frac{1}{x^2 - 1} \cdot 2x = \frac{2x}{x^2 - 1}$   
 5.  $\frac{d}{dx} \ln(x^2 + x + 1) = \frac{1}{x^2 + x + 1} \cdot (2x + 1) = \frac{2x + 1}{x^2 + x + 1}$

6.  $\frac{d}{dx} \ln(x^2 + 2x + 1) = \frac{1}{x^2 + 2x + 1} \cdot (2x + 2) = \frac{2x + 2}{x^2 + 2x + 1}$   
 7.  $\frac{d}{dx} \ln(x^2 - 2x + 1) = \frac{1}{x^2 - 2x + 1} \cdot (2x - 2) = \frac{2x - 2}{x^2 - 2x + 1}$   
 8.  $\frac{d}{dx} \ln(x^2 + 1) = \frac{1}{x^2 + 1} \cdot 2x = \frac{2x}{x^2 + 1}$   
 9.  $\frac{d}{dx} \ln(x^2 - 1) = \frac{1}{x^2 - 1} \cdot 2x = \frac{2x}{x^2 - 1}$

## EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION EN RUSIA: RETOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

Juan Salgado  
El Colegio de México

El objetivo de este ensayo es analizar los retos que ha enfrentado el proceso de modernización política por el que atraviesa Rusia actualmente. A lo largo del trabajo estudio tres retos que han nublado el camino de la democratización en Rusia: el surgimiento de fuerzas políticas conservadoras que planean el futuro ruso mirando hacia proyectos distintos al de Gorbachev-Yeltsin; la debilidad institucional del régimen actual; la persistencia de la cultura política anterior a la perestroika en amplios sectores sociales. Al terminar el trabajo, se mostrará como la interacción de los tres retos señalados crea un incierto futuro en esa transición política.

La era Gorbachev concluyó con la ruina de un sistema que ya mostraba graves síntomas de agonía. Gorbachev, con sus contradictorios esfuerzos de reforma, dismanteló las premisas que permitían a la élite política la gobernabilidad del régimen soviético y desató, por otra parte, una vorágine de fuerzas anteriormente reprimidas. La incapacidad de Gorbachev para controlar a las facciones antagónicas, que con ayuda de la glasnost se manifestaron activamente, terminó por socavar las estructuras del sistema soviético.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Martin Malia, The Soviet Tragedy, Nueva York, The Free Press, 1994, pp. 472, 473.



Tras la caída del Muro de Berlín prevaleció, en la mayor parte de la sociedad internacional, la convicción de que los valores democráticos y de libre mercado están inseparablemente ligados. Con esto en mente, Gorbachev inició una cruzada para liberalizar tanto la economía como la política soviéticas. La reactivación económica del complejo soviético resultó una tarea imposible para la administración Gorbachev.

La caída del régimen soviético no sólo se debió a los devastadores efectos que la apertura política tuvo para la élite. La incapacidad para recuperar un ritmo de crecimiento económico aceptable y cumplir con las ambiciosas promesas de la perestroika fue un factor decisivo para minar las esperanzas de supervivencia de ese régimen.

El estancamiento de la economía soviética, a partir del decenio de los setenta, generó un déficit que había sido subestimado por las administraciones anteriores a Gorbachev. Hasta octubre de 1988, el gobierno de Gorbachev admitió la existencia de ese déficit, que durante su gestión aumentó desproporcionadamente.<sup>2</sup>

Las desesperadas medidas para solucionar este problema --expansión monetaria y desabastecimiento-- condujeron a una inflación cuyo único precedente, dentro de la historia soviética de este siglo, se remonta al primer plan quinquenal.

Estos desequilibrios fiscal y monetario fueron tan sólo el inicio de la inestabilidad en la segunda fase liberal de la perestroika (1987-1989).<sup>3</sup> Durante este periodo, tanto las nuevas cooperativas, como los programas de auto administración y auto financiamiento que estableció la Ley de Empresas Estatales, condujeron al caos económico.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Martin Malia, el déficit gubernamental soviético creció de 1.5 por ciento del PIB a por ciento, durante la administración de Gorbachev. M. Malia, op. cit., p. 475.

<sup>3</sup> Ibid., pp. 495, 496.

Consecutivamente, la ex Unión Soviética entró en un difícil tránsito de un régimen imperialista, autoritario y centralizado hacia un estado federal regulado por el derecho. El viraje brusco que inició Gorbachev tanto en la economía como en la política de la ex Unión Soviética, terminaron por volcarse sobre él, convirtiendo al iniciador y líder de la perestroika en un símbolo negativo.<sup>4</sup> Esto abrió el paso a un nuevo régimen que, a pesar de haber avanzado en la modernización institucional, continúa dependiendo de un liderazgo fuerte y centralizado para mantener su estabilidad.

### La oposición llega al poder

El proceso electoral de Junio de 1991 representó la primera y última oportunidad de presenciar elecciones limpias, con sufragio universal, en la Unión Soviética. La opinión internacional esperaba el surgimiento de un estado democrático estable, con una economía liberal, después de la victoria de Boris Yeltsin.<sup>5</sup>

Sin embargo, a partir de ese momento, han tenido lugar varios sucesos que han trastornado momentáneamente la estabilidad del proceso de tránsito ruso hacia la democracia. El primer incidente fue el intento de golpe de estado de agosto de 1991, perpetuado por una parte del ejército, cuya consecuencia fue una purga de los amotinados, mostrando al mundo el inminente papel central de Boris Yeltsin.

Posteriormente, en septiembre de 1993, tuvo lugar una crisis constitucional. Yeltsin canceló el II Congreso de Diputados del Pueblo, convocando a elecciones y a la redacción de

---

<sup>4</sup> Leonid Ionin, "Apología de Gorbachev", en: Juan Pablo Duch y Carlos Tello, La polémica en México, FCE, 1991, p. 323.

<sup>5</sup> Peter Ruthland, "Has Democracy Failed Russia?", The National Interest, invierno 1994-95, p. 3.

una nueva constitución. En octubre de 1993, hubo otra revuelta de las fuerzas armadas, exitosamente neutralizada.

Los esfuerzos de Yeltsin por sobrevivir y hacer funcionar a su régimen han sido exitosos. Sin embargo, las elecciones de diciembre de 1993 y, sobre todo, las más recientes de diciembre de 1995, muestran la impopularidad de su mandato y de las medidas tomadas por su equipo de democratizadores. Por otra parte, estos comicios revelaron la posibilidad de que, en el futuro, triunfe en Rusia algún grupo político que no esté claramente convencido de continuar el proceso democratizador.

En las elecciones de diciembre de 1993, tanto nacionalistas como comunistas lograron importantes victorias en en la cámara baja del nuevo parlamento bicameral. Durante esos procesos adquirieron fuerza los personajes que ahora se presentan como los dos candidatos más poderosos para las elecciones presidenciales del 16 de junio de 1996: Gennady Zyuganov y Vladimir Zhirinovsky.

Zyuganov, líder del victorioso Partido Comunista, es actualmente el principal contendiente de oposición, nominado por su partido el 15 de febrero pasado. Su partido es la fuerza política mejor organizada de Rusia actual y esto contrapesa su falta de carisma.

Zyuganov se presenta a sí mismo como un comunista reformado que no pretende volver al sistema soviético de control económico y político. Su proyecto económico se basa en una economía de mercado redistributiva, en la que el estado continuaría dirigiendo algunas variables económicas rusas, para que éstas no quedaran totalmente dependientes de agentes externos. A pesar de que el modelo económico de los neocomunistas no contempla la posibilidad de regresar a los años del socialismo, las medidas necesarias para la redistribución

del ingreso --como el resurgimiento de paraestatales, subsidios y apoyo a la pequeña industria-- podrían representar un desaceleramiento de las reformas económicas. Por otra parte, Zyuganov propone crear una federación voluntaria entre las ex repúblicas soviéticas.

Zhirinovsky es el controvertido líder ultranacionalista del Partido Democrático Liberal. Éste contaba, desde 1993, con muchos seguidores en el ejército, entre sectores de edad mediana beneficiados por el anterior régimen comunista e incluso entre algunos comerciantes. Este líder siente un profundo desprecio por la Comunidad de Estados Independientes y dentro de su campaña anuncia su ideal de hacer renacer un nuevo imperio ruso cuyas fronteras sureñas llegarían hasta el Océano Indico.<sup>6</sup>

Sin embargo, en agosto de 1994, las encuestas de opinión mostraban que Zhirinovsky había perdido gran parte de su apoyo popular. De acuerdo con estos sondeos, más de la mitad de sus seguidores no votarían por él en futuros comicios.

Esto tal vez pueda explicarse por los incesantes esfuerzos de Yeltsin por cooptar a la oposición nacionalista, a través de sus campañas para reducir el crimen y su actitud agresiva ante los países Bálticos y otras ex repúblicas soviéticas.

No obstante, los resultados de los comicios legislativos del 17 de diciembre de 1995, ubican al Partido Liberal Democrático en segundo lugar, al haber ganado 51 escaños en la nueva Duma. Si bien esta cifra es inferior a los 63 escaños que ese partido obtuvo en las elecciones de 1993, estos comicios muestran que la popularidad de este partido ultranacionalista no ha decaído tanto como se pretendía en las encuestas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Loc. cit.

<sup>7</sup> Reuters, "Official Results of Russian Parliamentary Polls", The New York Times, 29 de diciembre

El 9 de enero de 1996, alentado por su victoria en los últimos comicios, el Partido Liberal Democrático anunció la postulación de Vladimir Zhirinovsky como su candidato a la presidencia.

Los dramáticos costos sociales de los planes de estabilización que son parte del Ajsute Estructural --acordado por Rusia con los principales organismos financieros internacionales-- han generado descontento entre la población rusa, duramente castigada por las medidas neoliberales de los reformistas. Esta situación ha suscitado el fortalecimiento de las fuerzas opositoras en los últimos años. Además de los dos contendientes mencionados anteriormente, surgieron otras opciones para el electorado ruso.

En primer lugar, se encuentra, Grigory Yavlinsky, quien encabeza a Yabloko --el principal partido liberal ruso--, se opone tanto a los comunistas como al grupo reformista que lidera por Yeltsin. Yavlinsky propone un camino más rápido y menos doloroso hacia la reforma económica. Las tensiones y rivalidades que rigen su relación con otras facciones reformistas, impiden que se forme una coalición considerable en torno a él que le permita a su partido superar el siete por ciento que obtuvo en las pasadas elecciones parlamentarias.

Por otra parte, Aleksandr Lebed, un general retirado que promete restaurar con disciplina el orden en Rusia, fue nominado por el Congreso de Comunidades Rusas (partido nacionalista que no pudo obtener sitios en la Duma, a pesar de la popularidad de su líder). Lebed destaca por su oposición a las acciones militares de Yeltsin en Chechnya. Sin embargo, ante su falta de experiencia política, aún no cuenta con una base de apoyo lo suficientemente amplia como para triunfar.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Alessandra Stanley, "Yeltsin the Politician Agrees to Let Top Liberal Aide Go", Times News Service, 6 de enero 1996.

Otro candidato popular es Svyatoslav Fyodorov, quien es un hombre de 68 años que ha logrado hacer una fortuna como cirujano oftalmólogo. Fyodorov tiene poco tiempo de haber entrado a la política, formando su partido centrista laboral. Propone la creación masiva de cooperativas --o empresas de capital conjunto-- para que los trabajadores tengan acceso directo y justo a las ganancias empresariales, así como la eliminación de muchos impuestos y una política proteccionista sobre los recursos naturales de Rusia. Fyodorov autodefine su plataforma como una combinación entre el pensamiento de Ross Perot y Deng Xiaoping, quienes han sido sus principales inspiradores.

Finalmente, el ex mandatario soviético, Mikhail Gorbachev, postuló su candidatura. A pesar del reconocimiento internacional que este personaje sigue gozando en occidente, su popularidad en Rusia es casi nula, por lo tanto, ninguna fuerza política sobresaliente se aventuró a apoyarlo.

El sistema electoral ruso favorece a los candidatos de coalición. Por lo tanto, sólo los dos contendientes más favorecidos por la primera ronda pueden competir en la segunda vuelta. Las maniobras para crear coaliciones en torno a un sólo líder (reformista u opositor) ya han iniciado. Aleksandr Lebed, por su parte, propuso una coalición de su grupo con el partido comunista para apoyar a un sólo candidato.

Por lo tanto, la mejor opción para las fuerzas políticas reformistas es lograr coalición en torno a un candidato. Boris Yeltsin presentó su candidatura el 15 de febrero pasado, a pesar de sus problemas cardiacos y su impopularidad. Sin embargo, la fragmentación entre los grupos reformistas parece hacer imposible el surgimiento una alianza en torno suyo, como candidato único.

El primer ministro, Viktor Chernomyrdin llegó a perfilarse como el sucesor de Yeltsin en la candidatura para presidente. La administración Clinton consideró que Chernomyrdin podría ser el candidato idóneo para ser el continuador de las reformas políticas y económicas. Chernomyrdin adquirió fama por sus negociaciones para liberar a cientos de rusos, que los rebeldes en Chechnya mantenían como rehenes.<sup>9</sup>

Los años que Chernomyrdin estuvo a cargo del Ministerio de Gas soviético, le han brindado amplia experiencia política y administrativa. Sin embargo, la oposición utiliza su pasado para desprestigiarlo, señalándolo como otro beneficiado del régimen soviético que se convierte en miembro de la nueva mafia.

Las elecciones presidenciales de junio del 96 serán, sin duda, altamente competidas. Más allá de las encuestas de opinión, los comicios pasados nos muestran las preferencias del pueblo ruso:

1) En primer lugar se encuentra el partido comunista, que obtuvo 157 escaños en la nueva Duma, que representa el 22.3 por ciento de los votos.

2) En segundo lugar quedó el ultranacionalista Partido Liberal Democrático que, como ya he mencionado, obtuvo 51 escaños que representan el 11.18 por ciento de los votos registrados.

3) En tercer lugar se encuentra el partido "Nuestro Hogar es Rusia", con 10.13 por ciento de la votación.

4) En cuarto lugar se encuentra el reformista partido Yabloko, con 6.89 de los votos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Página editorial, "A Line Forms Behind Yeltsin", Chicago Tribune, 20 de julio 1995.

<sup>10</sup> Reuters, Official..., art.cit.

Como se puede observar, los resultados electorales muestran el descontento popular con el grupo reformista liderado por Yeltsin. Las fuerzas de oposición que han llegado al poder, basan sus propuestas en reformulaciones de la política llevada a cabo por el gobierno actual. De acuerdo con una encuesta de opinión, sufragada por Reuters, el índice de abstencionismo en las próximas elecciones será del 37 por ciento. Los encuestados colocaron a Gennady Zyuganov en primer lugar con 24 por ciento de los votos, en segundo a Vladimir Zhirinovskiy con 12 por ciento, en tercero a Boris Yeltsin con 11 por ciento, en cuarto a Grigory Yavlinsky con 9, en quinto a Aleksandr Lebed con 8, en sexto a Svyatoslav Fyodorov con 7, en séptimo a Viktor Chernomyrdin con 5, Gorbachev quedó en último lugar con uno por ciento y el trece por ciento de los encuestados no sabía por quien votar.

Ante el triunfo comunista en las elecciones legislativas de diciembre de 1995, se pronosticaron muchos cambios en el gabinete, para que el gobierno de Yeltsin pudiera subsistir con un Legislativo dominado por la oposición. El Diario Comercial de Moscú (20 de diciembre), hizo una predicción que representaba los cambios más temidos, de acuerdo con este artículo, los ministerios quedarían distribuidos de la siguiente manera en los primeros meses de 1996:

#### NUESTRA CASA ES RUSIA

\* Finanzas                      \* Energía                      \* Fondo de pensiones

\* Economía                    \* Defensa                      \* Política fiscal

\* HKR

#### COMUNISTAS

\* Justicia                      \* Trabajo                      \* Defensa social



\* Asuntos Agrarios (compartido con Zhirinovsky)

YABLOKO/ZHIRINOVSKY

\* Industria

\* WKL

Los acontecimientos políticos de enero y febrero nos han mostrado que esas predicciones eran exageradas, ya que hubo una negociación entre Zhirinovsky, Chernomydrin, Zyuganov y Yablinsky, en la que acordaron las comisiones de la Duma que ocuparía cada facción. En esta distribución, los más beneficiados --en términos cuantitativos-- fueron los comunistas, aunque el grupo reformista logró conservar comisiones importantes para defender sus intereses. Finalmente, los comunistas obtuvieron 13 comisiones, Nuestra Casa es Rusia (grupo fiel a Yeltsin) obtuvo cuatro, el partido de Zhirinovsky obtuvo cuatro también y Yabloko domina cinco comisiones. Por otra parte, los dos voceros legislativos (Duma y senado) son comunistas.

Lo que puede concluirse es que los pronósticos del periódico fallaron, porque la única redistribución de poder fue negociada al interior de la Duma y a nivel ministerial, los cambios han estado muy lejos de ser tan dramáticos como fueron pronosticados. Tan sólo hubo tres cambios dramáticos en el gabinete: el ascenso del administrador pro-comunista Vladimir Kadanikov, como tercero al mando, después de Yeltsin, desplazando al tecnócrata Chubais; la sustitución de Kosirev (liberal pro-occidentalista) por Primakov (comunista) y la remoción de Sergei Shahaiv como Ministro de Economía.

## La debilidad institucional

En diciembre de 1993, a pesar del creciente poder de la oposición, Yeltsin obtuvo un gran triunfo con la aprobación de su proyecto constitucional por referéndum, aunque 39 de 89 provincias votaron contra esta carta.

La nueva constitución otorga amplios poderes presidenciales, generando lo que algunos críticos consideran una especie de presidencia imperial. De acuerdo con esta constitución, los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Inteligencia y Política Interna quedaron bajo el control de Boris Yeltsin.

De acuerdo con la nueva constitución rusa, el Presidente tiene la prerrogativa de nombrar al Primer Ministro, quien formará su gobierno. Las posibilidades de que el Legislativo juzgue al Ejecutivo son casi nulas. Por otra parte, el Ejecutivo puede disolver la Duma, si ésta rechaza tres veces su candidato a Primer Ministro.

Otra característica antidemocrática de esta carta es la poca importancia que concede a los derechos humanos y la ligera protección a las libertades civiles, seriamente limitadas por la prerrogativa presidencial de cancelarlas en estado de emergencia.<sup>11</sup>

Las prerrogativas constitucionales de la presidencia rusa son, en realidad, un arma de dos filos. A corto plazo permiten a Boris Yeltsin tener más control sobre el gobierno ruso, pero a largo plazo pueden ser un obstáculo para la democratización de este país, si los futuros gobernantes deciden seguir otra línea.

---

<sup>11</sup> Margot Light, "Democracy Russian-style", The World Today, diciembre de 1993, p. 231.

Ante el reciente triunfo de los antirreformistas en las elecciones legislativas, una futura presidencia nacionalista o comunista podría dar marcha atrás a las reformas democratizadoras, generando un periodo aún más inestable para la política rusa, tanto interna como exterior.

### Cultura política rusa: ¿persistencia de valores, cambio de intereses?

Según Pye y Verba,<sup>12</sup> la cultura política es el conjunto de valores y experiencias históricas que delimitan la acción política de un régimen. En los regímenes comunistas, el gobierno central define la cultura política que es impuesta a las masas.<sup>13</sup>

La utilización académica del término "cultura política" es bastante laxa. Algunos autores llegan a hacer grandes generalizaciones de la cultura política rusa, basándose en encuestas de opinión. Considero que este método no es el más adecuado para analizar los cambios o continuidades de la cultura política rusa. Lipset y Wahn son dos autores que ejemplifican lo anterior.

De acuerdo con Lipset, a pesar de la participación política que se ha permitido a partir de 1985, los obstáculos más importantes para la creación de un régimen democrático en Rusia tienen profundas raíces históricas y culturales. En realidad, a pesar de muchos esfuerzos de reforma, desde 1869, Rusia nunca ha tenido un gobierno democrático. La tradición imperialista-autoritaria se encuentra aún presente en la población rusa.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Lucian Pye y Sidney Verba, Political Culture and Political Development, Princeton, Princeton University Press, p. 17.

<sup>13</sup> Frederick Barghoorn, "Soviet Russia: Orthodoxy and Adaptiveness", en Pye y Verba, op. cit., p. 455.

<sup>14</sup> Seymour M. Lipset señala la contradicción existente entre la apertura política generada por glasnost (reflejada en el interés de los académicos soviéticos por estudiar la Ciencia Política norteamericana) y la persistencia de valores soviéticos en la mayor parte de la sociedad. S.M. Lipset, "Politics and Society in the USSR", Political Science and Politics, marzo 1990, pp. 20-28.

Este punto de vista se puede confrontar con el de Jeffrey Wahn, quien afirma que a partir de 1985 ha tenido lugar un vertiginoso cambio en la cultura política de la población rusa, principalmente motivado por fuerzas de origen externo, como Radio Libertad, estación rusa financiada con capital norteamericano. Este autor basa sus argumentos en encuestas de opinión, que son un medio poco confiable, especialmente en Rusia.

Los cambios en la cultura política de una sociedad son procesos que toman generaciones y, en este momento, no se cuenta con la suficiente perspectiva histórica para evaluar los cambios que ha sufrido la cultura política en Rusia durante el proceso de transición. Por otra parte, no puede considerarse que en las sociedades hay una cultura política homogénea. Generalmente, se puede distinguir claramente entre la cultura política de la élite gobernante y la cultura política popular.

Por lo tanto, al no poder analizar los cambios en la cultura política Rusa, considero más pertinente seguir el camino de Lipset y señalar sus continuidades --que se pueden reflejar en acciones gubernamentales concretas-- como otra amenaza a la continuidad del proceso democratizador en Rusia.

Son muchos los ejemplos de la continuidad de la cultura política soviética en el régimen de Yeltsin. Podemos encontrar un ejemplo conciso en los esfuerzos de la Intelligentsia actual por apoyar las acciones de Yeltsin, legitimizando acciones antidemocráticas, argumentando que los fines de su líder son democráticos.

Lo que resulta evidente al pensar en la cultura política rusa es la crisis de valores que enfrenta la sociedad rusa, por la yuxtaposición de tres fuentes de valores políticos: una

tradición autoritaria en la historia rusa, el adoctrinamiento soviético y las nuevas ideas modernizadoras.<sup>15</sup>

La falta de una cultura política democrática, tanto en la élite gobernante, como en la desconcertada y castigada sociedad civil, representan otro serio obstáculo para el éxito total del proceso democratizador a corto y largo plazo, ya que el concepto de democracia liberal no se limita a elecciones limpias, éste implica cierto grado de involucramiento de los ciudadanos con los procesos políticos de su sociedad, por una parte, y una verdadera conciencia democrática de sus líderes, por otra.

#### ¿Tránsito hacia el autoritarismo?

Las elecciones parlamentarias de diciembre de 1995 ofrecen un incierto panorama del devenir político ruso. Tanto nacionalistas como comunistas representan ahora una seria amenaza para los esfuerzos democratizadores, por la posibilidad de que implementen programas antagónicos al liberalismo político, durante futuras administraciones. La debilidad institucional de Rusia actual, auspiciada por los amplios poderes constitucionales otorgados al presidente, dejan una puerta abierta a los nuevos presidentes rusos para llevar a cabo posibles retrocesos en el proceso democratizador. Otro síntoma de este círculo vicioso es la ausencia de partidos con alcance nacional. A pesar de la existencia de una pléyade de pequeños partidos, sólo uno --el renovado Partido Comunista-- cuenta con quinientos mil miembros.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> William Reisinger, *et al.*, "Political Values in Russia, Ukraine and Lithuania: Sources and Implications for Democracy", *British Journal of Political Science*, núm. 24, p. 184.

<sup>16</sup> "Russia's Struggle: Can they make a democracy?", *The Economist*, 2 de octubre 1993, p. 22.

El incipiente desarrollo del multipartidismo en Rusia puede atribuirse a tres obstáculos principales.<sup>17</sup> En primer lugar, la sociedad rusa no está acostumbrada a utilizar los partidos políticos como mecanismos legítimos para representar sus intereses. En segundo lugar, la mayoría de los partidos políticos han centrado su actividad en torno a sus figuras prominentes, perpetuando el tradicional culto a la personalidad, sin desarrollar estructuras partidistas sólidas. Finalmente, a pesar de la limpieza de los procesos electorales --avalada por observadores internacionales-- no hay igualdad en el acceso a difusión en los medios masivos de comunicación, para todos los partidos.<sup>18</sup> La combinación de estos elementos presentan un difícil camino para el futuro establecimiento de un régimen democrático en Rusia, la continuación del proceso de transición es incierta y entre las perspectivas probables se encuentra la de un régimen autoritario que mantenga una fachada democrática para conservar el apoyo internacional --tanto económico como político-- necesario para triunfar en sus metas modernizadoras.

## BIBLIOGRAFÍA

Barry, Françoise, URSS: la dislocation du pouvoir, Paris, La Documentation Française, 1991.

Borovik, Artyom, "Waiting for Democracy", Foreign Policy, pp. 51-60.

Dunlop, John B., The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire, Princeton, Princeton University Press, 1993.

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 21.

<sup>18</sup> "Without enough television exposure, less well-known candidates will clearly be at an disadvantage, and political blocs and parties will find it difficult to project their policies". Margo cit., p. 230.

Duch, Juan P. y Carlos Tello (comp.), La polémica en la URSS. La perestroika seis años después, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Hahn, Jeffrey W., "Continuity and Change in Russian Political Culture", British Journal of Political Science, núm. 21, octubre de 1991, pp. 393-421.

Hoxie, Gordon, "Forming a Government: The Prospects for Democracy in Russia", Presidential Studies Quarterly, otoño de 1994.

Light, Margot, "Democracy Russian-Style", The World Today, diciembre 1993, pp. 228-231.

Lipset, Martin S., "Politics and Society in the USSR", Political Science and Politics, marzo 1990, pp. 20-28.

Lloyd, John, "Democracy in Russia", The Political Quarterly, abril/junio 1993, pp. 147-155.

Malia, Martin E., The Soviet Tragedy, Nueva York, The Free Press, 1994.

Pilger, John, "The War Against Democracy", New Statesman and Society, 8 de octubre 1993, p. 14.

Reisinger, William M., et al., "Political Values in Russia, Ukrania and Lithuania: Sources and Implications for Democracy", British Journal of Political Science, núm. 24, abril de 1994, pp. 183-223.

Rutland, Peter, "Has Democracy Failed Russia?", The National Interest, invierno 1994/95, pp. 3-12.

Servicios Electrónicos de Información de Prensa consultados:

Página editorial, "A Line Forms Behind Yeltsin", Chicago Tribune, 20 de julio 1995.

Reuters, "Official Results of Russian Parliamentary Polls", New York Times, 29 de diciembre 1995.

## RUSIA: EL DIFÍCIL CAMINO DE LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA

Paula Ortiz Murillo

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Ciudad de México

A principios de los años ochenta, en los medios académicos de la Unión Soviética hubo un intenso trabajo de revisión, que hoy se conoce como “socialismo real”, el cual tenía como fundamentos básicos los principios filosóficos del pensamiento marxista-leninista-estalinista. En el modelo soviético, que durante más de siete décadas se aplicó en la URSS y después de la Segunda Guerra Mundial en sus países satélites, los elementos primordiales eran la planificación centralizada y la democracia popular. Ambos perseguían la doble función de otorgar a los pueblos de la URSS la responsabilidad de conducir a ese país por el camino del socialismo. Sin embargo, si bien estos elementos cumplieron con sus propósitos en los primeros años de la Revolución Bolchevique, con el tiempo se desviaron debido a las nuevas condiciones en que vivía la Unión Soviética en esos tiempos y las cuales exigían una transformación constante de esta nación.

A principios de los años ochenta, cuando llegó al poder el grupo político de Yuri Andropov, tras el estalinista Leonid Brezhnev, la URSS decidió iniciar la reestructuración de su modelo de desarrollo basado en el socialismo real. La muerte prematura de Andropov impidió un avance real de estas reformas, las cuales reiniciaron su camino cuando Mijail Gorbachov arribó al poder.



Si bien en un principio sólo se pensaba introducir algunas reformas en el modelo soviético que fueran lo suficientemente eficaces para que el país pudiera volver al camino del desarrollo económico perdido en los años sesenta, lo obsoleto de la planta industrial y la apatía generalizada que existía en el país obligó a ir más lejos. Fue así como aparecieron en el escenario político de la nación socialista la Perestroika, la Glasnost y la Demokratizatsia, todos ellos considerados como elementos que deberían permitir la reactivación de la economía soviética y a la vez, en el campo político, devolver el poder a los soviets, luego de que éste había sido secuestrado por el Partido Comunista de la URSS ( PCUS) y la burocracia soviética.

Sin embargo, la avanzada descomposición del modelo soviético del socialismo real impidió su total renovación; a principios de los años noventa desapareció junto con su procreador, el Imperio Soviético. A fines de 1991, la Unión Soviética se desintegró y en su lugar quedó la Comunidad de Estados Independientes (CEI), un ente político-económico que inició la transición desde la planificación centralizada y la democracia popular hacia el capitalismo y la democracia liberal.

En este sentido, vale la pena destacar que no fueron pocos los intelectuales liberales soviéticos que ante la inminencia de los cambios en su país y conscientes de las consecuencias negativas que éstos seguramente tendrían para la sociedad soviética, insistieron en introducir sólo reformas poco trascendentales para evitar una transición dolorosa que debería acabar en la reestructuración del socialismo real en la URSS y su imperio; entre estos intelectuales destacan los economistas Stalislav Shatalin, Gavril Popov, Leonid Abalkin, Pavel Medviediev y otros; los abogados Alexandr Yákovlev, Anatoli Lukianov y Anatoli Sobchak; así como

historiadores y artistas soviéticos. Cabe señalar que en el terreno político se planteó la necesidad de devolver el poder a los soviets y acabar con el monopolio de poder que ejercía el PCUS en el país; esto para que pudiera emerger en la potencia socialista una verdadera democracia, muy parecida a la practicada desde hace muchos años en occidente. El tiempo dio la razón a estos intelectuales, ya que en la agonizante URSS lo primero que se acabó fue el PCUS ante el asombro de sus más de 16 millones de miembros que vieron con desesperación como con el partido desaparecían también los privilegios que habían tenido durante muchos años.

Por consiguiente el propósito del trabajo es analizar el destino que tuvieron algunas de las primeras propuestas que se dieron en la URSS de Gorbachov y la Perestroika en el campo de la transición política y que fueron emitidas por intelectuales reformistas soviéticos --y en especial por los rusos. Como ya señalé, la mayoría de ellos en un principio se plantearon la necesidad de acabar con la predominancia del PCUS en la vida política de ese país para así poder sentar las bases de la democracia en la URSS. En el trabajo me propongo analizar el discurso de los intelectuales ex soviéticos y encontrar si algunas de sus aseveraciones finalmente se cristalizaron. La hipótesis consiste en demostrar si el ejercicio democrático que actualmente se practica en la Comunidad de Estados Independientes es el mismo que delinearon en el pasado los ideólogos de la Perestroika y la Demokratizatsia, como Sobchak, Yákovlev y Afanasiev, entre varios otros. Para comprobar esta hipótesis, analizo tanto el discurso de los intelectuales en los primeros años del gobierno de Gorbachov como los resultados que se obtuvieron en los últimos ejercicios electorales en la Rusia de Boris Yeltsin.

## La democracia socialista

Para Lenin, la democracia era inconcebible fuera de un plano económico; es decir ésta debía ser concebida solamente dentro de este contexto, puesto que inevitablemente influye en la evolución económica del país<sup>1</sup>. Lenin pensaba que la democracia era el único camino correcto que conduciría a la cristalización de la revolución socialista; sin embargo, al morir, el tipo de democracia que él planteaba sufrió serias desviaciones. Su sucesor, José Stalin, cuestionó la validez del pensamiento leninista tanto en el terreno económico como en el político.

Ante el asombro de occidente, Stalin se vio obligado a centralizar cada vez más el poder. Su instrumento favorito fue el Partido Comunista de la URSS, que con el tiempo absorbió todo el poder de los soviets. De alguna manera el mecanismo centralizador del poder de Stalin le permitió repartir su influencia entre el centro político del país, Moscú, y ciertas regiones de la URSS donde predominaba su grupo político. Fue así como en la URSS postleninista, el PCUS fue adquiriendo un gran poder, desplazando completamente a los soviets, que se quedaron como meros entes simbólicos que no tenían ninguna representación, lo cual daba al traste con los esfuerzos de Lenin por dotar de poder real a los consejos llamados soviets.

La predominancia del PCUS en la vida política y económica de la sociedad soviética sólo propició apatía total en el resto de la población que no participaba en las actividades políticas del país socialista. Así las cosas, en la llamada democracia popular que se practicaba en la URSS en realidad era la élite política y no el pueblo quien se encargaba de escoger a los representantes populares entre los más de 16 millones de miembros que tenía el Partido

---

<sup>1</sup>Anatoly Lukianov, Ampliar la Democracia, Moscú, Novosti, 1987, s. pp.

Comunista. De esta manera, en la democracia socialista que se practicó en la URSS hasta los primeros años de la década de los ochenta, la regla era que unos cuantos otorgaran el poder a muy pocos, mientras que el pueblo debía conformarse con ser simple observador del juego político que se desarrollaba en el seno de la élite gobernante.

### La participación de los intelectuales soviéticos en la apertura política de la URSS

El estancamiento político prevaleciente en la URSS se vio interrumpido con el arribo al poder de Mijail Gorbachov, quien una vez que logró desplazar a los últimos representantes del estalinismo-brezhnevismo, empezó a implementar reformas en el pensamiento y en las acciones de los soviéticos sobre todo en los terrenos político y económico. En opinión de algunos intelectuales soviéticos, los cambios económicos impulsados por la Perestroika sólo tendrían éxito en un ambiente de apertura política, aunque esto no necesariamente conllevará una democratización del sistema político soviético.

En el marco del pensamiento reformador gorbachoviano inicial, sólo se planteaba la creación de un "socialismo con rostro humano".<sup>2</sup> Para Gorbachov la transición política en la sociedad soviética se debía entender como una democratización de las instituciones industriales y administrativas del país<sup>3</sup>, así como el retorno del poder a los soviets. Sin embargo, el impulso que fueron adquiriendo las reformas económicas acabó por afectar no sólo a la sociedad soviética sino también a sus líderes; sobreviniendo la desarticulación de las estructuras administrativo-industriales con la consecuente desaparición de los soviets.

---

<sup>2</sup> Mijail Gorbachov, Perestroika. Nuevas ideas para mi país y el mundo, México, Diana, 1987, pp. 32 y s.

<sup>3</sup> Gorbachov planteaba la elección directa de directivos y funcionarios en las diversas plantas industriales e institucionales políticas de la URSS. Esto conllevaría a una descentralización del poder y debilitaría la planificación administrativa con lo cual se ganaría en eficiencia laboral y productiva.

Ahora bien, hay que reconocer que no sólo fue el avance de las reformas económicas lo que precipitó los cambios políticos en la URSS;<sup>4</sup> también influyó la aguda crisis política que empezó a vivir la sociedad soviética, sobre todo en los primeros años de la Perestroika, cuando el rígido control que durante muchos años mantuvo el Kremlin empezó a relajarse permitiendo a los disidentes participar en actos políticos.<sup>5</sup> Así las cosas, la transición política en la Unión Soviética surgió y se aceleró de manera dramática, debido más que nada al trabajo que realizó el equipo de Gorbachov y el cual sin querer acabó por cimbrar y derrumbar al enmohecido modelo socialista.

Una vez que se inició el proceso de apertura política, fueron surgiendo a lo largo de la URSS ideólogos que plantearon varios caminos para reconstruir la democracia en la sociedad socialista. Por ejemplo Anatoly Sobchak, alcalde de Lenigrado y amigo cercano de Mijail Gorbachov, consideraba que la democratización en la URSS se podía alcanzar, ya fuera modificando completamente la estructura política, es decir creando un parlamento profesional y eficaz al elegir a los diputados populares de la URSS o proclamando nuevamente que todo el poder debía estar en manos de los soviets, lo que resultaba jurídicamente absurdo ya que en la Constitución esto ya estaba establecido, aunque en la práctica no se llevara a cabo y el poder estuviese concentrado en el PCUS.

---

<sup>4</sup>Gorbachov implementó la Glasnost, transparencia informativa, para impulsar las reformas económicas; él sabía que sólo con la participación del pueblo soviético, se podrían derrotar a las fuerzas que se estaban oponiendo al cambio en la URSS. Su táctica dio buenos resultados ya que la sociedad se reactivó y empezó a tomar conciencia del papel que podría desempeñar en esta etapa de cambios profundos en el socialismo real; sin embargo, serías amenazas para el destino de la Perestroika una vez que se reactivaron grupos políticos opuestos al Kremlin y que vieron en la Glasnost también una oportunidad para expresarse a favor de una desovietización de la sociedad pluriétnica del país.

<sup>5</sup> Gavril Popov, "¿Qué hacer?", en Tello, Carlos y Juan Pablo Duch (comps.), La polémica en la URSS. La Perestroika seis años después, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 42 y ss.

Según Sobchak, no era necesario eliminar forzosamente al PCUS, sino más bien prever su actividad en una forma legal y moderada; esto, a pesar de que estaba consciente de la necesidad de acabar con el monopolio del PCUS para que realmente funcionara la democracia. Sin embargo, intuía el alto costo político que tendría que pagarse en caso de proscribir el Partido Comunista. Por esta razón pensaba que era mejor mantenerlo ya fuera debilitado ante los soviets o de plano como un partido más en un sistema pluripartidista.

En opinión del alcalde de Lenigrado, para lograr una verdadera democracia en la URSS se requerían tres condiciones:<sup>6</sup> Primera, delimitar rigurosamente los presupuestos del partido y el Estado para eliminar algún tipo de subsidio a la actividad del PCUS; segunda, abolir los organismos políticos especiales, particularmente el Ejército, el Ministerio del Interior y el Comité de Seguridad del Estado, permitiendo acelerar el proceso de transformación del PCUS en un partido político de tipo parlamentario y, tercera, promulgar una Ley de Partidos, es decir la legalización del sistema pluripartidista y la determinación de su papel en el funcionamiento de sus organismos públicos en el centro y las localidades.<sup>7</sup> De esta manera, Sobchak nunca excluyó la posibilidad de eliminar al PCUS para lograr una verdadera democratización de la sociedad soviética; en el fondo lo deseaba ya que sabía del enorme peso del partido en la vida política de la URSS.

Otro de los intelectuales soviéticos comprometidos con la reforma política que inició Gorbachov es Alexadr Yákovlev. Desde el inicio de la Perestroika, Yákovlev sugirió la apertura política como requisito para lograr la democratización. En 1985, reconoció que en la URSS no existía la democracia sino solamente un régimen autoritario que se valía de todos

---

<sup>6</sup>Anatoly Sobchak, "La configuración del nuevo sistema político: el poder, el partido y el derecho", en Tello, Carlos y Juan Pablo Duch (comps.), op. cit., pp. 56 y s.

<sup>7</sup>Loc. cit.

los medios para dominar a la sociedad y estaba consciente de la necesidad de instaurar la práctica democrática en la URSS para que ésta pudiera salir "del tremendo en que estaba metida" desde los primeros años de la Perestroika.<sup>8</sup>

Yákovlev consideraba que de alguna manera la apertura política que se inició con la Glasnost era sólo un movimiento que requeriría de varias generaciones para cristalizarse en la democratización total de la sociedad soviética. Para el intelectual ruso, lo importante en la URSS de Gorbachov no era tanto la construcción de manera rápida de una sociedad democrática sino más bien sentar primero las bases de una apertura económica, dejando para después los cambios políticos que a su vez deberían consolidar a los de tipo económico.

Otro de los ideólogos de la Perestroika, Anatoly Lukiánov, reconocía también que la democracia socialista durante el poder soviético había sufrido serios daños; aseveraba que la democracia no debía ser considerada solamente como un instrumento de aceleración, sino como una garantía irreversible en los procesos de renovación política y económica que estaba viviendo la nación socialista. Al igual que Gorbachov, Lukiánov planteaba la necesidad de desarrollar el estado socialista y profundizar el auto gobierno del pueblo, elevando el papel de los soviets de diputados populares. Sin embargo, no descartaba la posibilidad de disminuir la presencia del PCUS en el espectro político de la URSS y crear un régimen parlamentario con una verdadera representatividad popular.

### En Rusia la democracia pluripartidista reemplaza al PCUS y a los Soviets

---

<sup>8</sup>Alexandr Yákovlev, Trampas para nuestra democracia, en Tello, Carlos y Juan Pablo Duch (comps.), op. cit., pp. 12 y s.

A partir de marzo de 1989, se hizo evidente que en la URSS la propuesta más común de los intelectuales soviéticos de crear un sistema pluripartidista tomaba fuerza, desplazando a la que sugería el retorno del poder a los soviets. La primera prueba de ello fueron las elecciones para la conformación del Primer Congreso de Diputados del Pueblo de la URSS, que se llevó a cabo precisamente en marzo de 1989. En esa ocasión, a pesar de que predominaron las prácticas casquiles empleadas por el PCUS en los ejercicios electorales pasados, es decir la imposición de la mayoría de los candidatos, esta vez, con la anuencia de Gorbachov, participaron también candidatos independientes y algunos otros que eran postulados por grupos políticos reformistas, ajenos todos ellos a la estructura partidista burocrática.

En estas elecciones la sorpresa la dio el triunfo de decenas de candidatos independientes que lograron derrotar a los que recibían todo el apoyo del Estado soviético<sup>9</sup>. Así, resultaron triunfadores candidatos que no habían sido apoyados por el PCUS entre quienes destacaban Boris Yeltsin, Andrés Sajarov y Yuri Afanasiev.

A este primer ejercicio democrático que se llevó a cabo en la primavera de 1989, y en el que participaron por vez primera millones de apáticos soviéticos, le siguieron otros, tanto o más importantes que el anterior; entre los que destacan las elecciones presidenciales en la URSS de 1990, y de Rusia en 1991. Después vendrían referéndums, elecciones locales, regionales y nacionales tanto parlamentarias como presidenciales en el resto de las repúblicas ex soviéticas. Todo esto se llevó a cabo en un creciente auge de participación ciudadana. El clímax de la afluencia ciudadana a las urnas y sobre todo la organización de partidos y movimientos políticos en la Rusia postsoviética tiene lugar en dos ocasiones; la primera de

---

<sup>9</sup>Jean Meyer (comp.), Perestroika I, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, s. pp.



ellas en diciembre de 1993 cuando se llevaron a cabo las elecciones para conformar la primera Duma del Estado ruso, que junto con la Cámara de Senadores, conforma el poder legislativo en una Rusia renovada donde ya existía también un poder ejecutivo fuerte y otro judicial no menos importante que los otros dos; la segunda, tendría lugar en diciembre de 1995, en ocasión de la celebración de las elecciones para conformar la Segunda Duma estatal.

Si bien es cierto que en las primeras elecciones parlamentarias de 1993 participaron pocos partidos, cerca de diez, en las segundas, en 1995, compitieron un total de cuarenta y tres agrupaciones políticas de las que sólo muy pocas lograron escaños en la nueva Duma estatal. Sin embargo, lo más notable del caso es que en estas segundas elecciones legislativas que se desarrollaron en Rusia, la participación ciudadana, individual y grupal fue más grande de lo esperado, lo cual deja abierta la posibilidad de que en las próximas elecciones presidenciales que se lleven a cabo en Rusia el próximo mes de junio, aumente el número de partidos políticos en la contienda.

## Conclusión

Como resultado de los ejercicios electorales que se llevaron a cabo en el pasado reciente en Rusia, un gran número de intelectuales de ese país y del extranjero, consideran que en Rusia la democracia, aunque con muchas dificultades, empieza a florecer. Hay que señalar que entre los obstáculos que ha tenido que enfrentar el gobierno de Boris Yeltsin para poder introducir las bases de la democracia en Rusia destacan las siguientes:

- La ausencia de una tradición política en el pueblo ruso y en otras etnias que lo acompañan en la Federación Rusa;
- La existencia de grupos políticos que han estado abordando el poder de manera discreta pero constante y el cual se niegan a soltar a pesar de los reclamos del pueblo;
- La centralización del poder político en la figura presidencial que impide una mayor participación en la toma local de decisiones;
- La ausencia de un marco jurídico que soporte el proceso de la transición hacia la democracia.

Sin embargo, y a pesar de estas carencias, es claro que el pueblo ruso sigue avanzando de manera significativa en la construcción de la democracia. La tarea ahora para los gobernantes rusos consiste en no perder el camino que han seguido hasta el momento; como sucedió en los tiempos de Stalin, cuando la teoría se perdió en la práctica debido más que nada a los rasgos autoritarios del gobernante georgiano y al juego de intereses del mismo.

Desde mi perspectiva, hoy, en Rusia, la democracia no llegará sólo por que en este país exista una gran cantidad de partidos políticos, puesto que muchos de ellos sólo son de membrete, sino más bien, esto dependerá de la voluntad que muestre el gobierno de Yeltsin de

permitir la alternancia del poder con la oposición, tal y como sucede en los países con amplia tradición democrática.

De esto, pienso que dependerá la consolidación de la democracia en Rusia, la cual tendrá su prueba de fuego en junio próximo cuando Yeltsin deje el poder o se reelija por otros seis años, si el pueblo así lo decide. Lo que si me queda claro es que los intelectuales soviéticos que empezaron a construir la democracia en Rusia, a partir de 1985, la mayoría de ellos tienen la oportunidad de confirmar algunas de sus propuestas, sobre todo la que señalaba la urgente necesidad de crear un sistema político pluripartidista, que acabaría por desplazar a los soviets.

En este sentido, quiero señalar que desde mi punto de vista, el avance de la democracia en Rusia, en el marco de una pluripartidista aún primitivo, ha permitido que comunistas como Lukianov, Ziuganov, Ampilov y otros, nacionalistas como Zhirinovski y reformistas como Gaidar, Yablinski o Sobchak puedan dirimir sus controversias y presentar distintas propuestas de cómo construir el capitalismo y la democracia en Rusia, de manera civilizada, en un parlamento que a diferencia del pasado, hoy sí representa el poder y la voluntad del pueblo ruso.

## BIBLIOGRAFÍA

- Gorbachov, Mijail, Perestroika: Nuevas ideas para mi país y el mundo, México, Diana, 1987.
- Lukiánov, Anatoly, Ampliar la democracia, Moscú, Novosti, 1987.
- Meyer, Jean, Perestroika I, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Popov, Gavril, “¿Qué hacer?”, en Tello, Carlos y Juan Pablo Duch (comps.), La polémica en la URSS. La Perestroika seis años después, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, s. pp.
- Sobchak, Anatoly, “La configuración del nuevo sistema político: el poder, el partido y el derecho”, en Tello, Carlos y Juan Pablo Duch (comps.), La polémica en la URSS. La Perestroika seis años después, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, s. pp.
- Yákovlev, Alexandr, “Trampas para nuestra democracia”, en Tello, Carlos y Juan Pablo Duch (comps.), La polémica en la URSS. La Perestroika seis años después, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, s. pp.



## ¿TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN RUSIA?

Gabriel de la Paz  
El Colegio de México

El modelo occidental de organización política y económica, democracia liberal y economía de mercado, puede ser objeto de críticas, pero después del derrumbe del “socialismo real” ha quedado como el único paradigma. Sabemos, sin embargo, que este tipo de organización social se fue configurando gradualmente en circunstancias históricas particulares y dentro de límites geográficos y culturales precisos: la civilización europea y sus extensiones en el resto del mundo. Por lo tanto, hay razones para dudar que cualquier país pueda crear una democracia liberal y una economía de mercado. En especial si se trata de hacerlo simultáneamente.

Tomemos la interpretación simplista y teleológica del término “transición a la democracia”. De acuerdo con ésta, Rusia se encuentra en algún lugar de la línea que separa el punto de partida (sistema estalinista) de la meta final (democracia y mercado). Lo anterior supone que la construcción de una economía de mercado y un régimen democrático son procesos complementarios. La suposición es extremadamente endeble.

Ciertamente se han logrado rápidos e importantes avances en relación con el reciente pasado soviético. El programa de privatización ha desempeñado un papel fundamental en el desmantelamiento de la economía soviética y la aparición de un incipiente, si bien dinámico, sector privado. Se dice que en Rusia ya funciona una economía de mercado --aunque

ciertamente muy defectuosa. Aun matizada, esta afirmación puede cuestionarse<sup>1</sup> si estamos de acuerdo con que el mercado implica la aceptación general de normas elementales y un contexto legal, cultural e institucional apropiado. El objetivo de las reformas económicas es precisamente crear estas condiciones, pero lo que ha emergido hasta ahora se asemeja más a un capitalismo depredador<sup>2</sup> que a una economía de mercado moderna. No discutiré aquí si las políticas puestas en práctica han sido las correctas o simplemente no existía otra alternativa ante el fardo heredado del régimen anterior. El hecho es que las reformas han tenido enormes costos sociales y no han estimulado el crecimiento. La población rusa, acostumbrada a un Estado benefactor que garantizaba la satisfacción de las necesidades básicas, observa con recelo la concentración de la riqueza en unas cuantas manos y la vertiginosa caída del nivel de vida de la mayoría. Los altos índices de pobreza, desempleo y criminalidad han creado una atmósfera de temor e inseguridad que despierta la nostalgia del orden, lo cual favorece a las opciones políticas más extremas que nada pueden aportar al proceso de democratización. El panorama de la Rusia poscomunista cada vez se parece más al de América Latina. En ambos casos hay “un divorcio flagrante entre la ideología, las presuposiciones democráticas (igualdad jurídica de los ciudadanos) y la realidad social caracterizada por rígidas relaciones de dominación, una asimetría social intangible y desigualdades acumulativas”.<sup>3</sup> Crear y consolidar instituciones democráticas en un ambiente de inestabilidad política provocado por

---

<sup>1</sup> “For the next several years, if not longer, the Russian economy will be traversing a no-man’s land that is neither command system nor market economy”\_(Daniel Yergin y Thane Gustafson, Russia 2010, New York, Vintage, 1995, p. 59).

<sup>2</sup> “¡Enriqueceos a cualquier precio, sin reparar en mentiras ni abusos, sin escrúpulos, sin que os importe vender las joyas de vuestra madre patria!; ¡enriqueceos! ha pasado a ser la nueva (¡y qué insignificante!) Ideología. Esta transformación destructora y caótica...aún no ha hecho ningún bien ni reportado ningún éxito a nuestra economía...” (Alexandr Solzhenitsyn, El “problema ruso” al final del siglo XX, Barcelona, Tusquets, 1995, p. 144).

<sup>3</sup> Alain Rouquié, América Latina. Introducción al extremo occidental, México, Siglo XXI, 1989, p. 112.

las extremas desigualdades económicas y sociales es una empresa difícil. Así pues, el caos económico y los resultados inmediatos de las reformas constituyen un obstáculo serio para la democratización.

Se puede estar de acuerdo con la idea de que Rusia está creando una economía de mercado y que el éxito es factible a mediano plazo. Aún es muy temprano, sin embargo, para hablar de un proceso de democratización. De acuerdo con Karl Popper es imposible realizar una transición directa del totalitarismo a la democracia. Establecer la democracia requiere de profundos cambios en la mentalidad pública, lo cual lleva tiempo, varias décadas por lo menos.<sup>4</sup> La transición es, en todo caso, un proceso incierto: nadie sabe que puede pasar en el camino. La implantación de algunas instituciones democráticas es hasta el momento más formal que real. Supongamos que es posible instaurar un sistema político democrático en una sociedad sin cultura democrática --para no condenar a Rusia y no condenarnos nosotros mismos al autoritarismo. De cualquier forma el colapso del orden soviético dejó un vacío de autoridad que no ha podido llenarse con nuevas instituciones. Elecciones libres y competitivas son condición necesaria pero no suficiente para la democracia. Se requieren, además, “instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos, y de las demás formas de expresar las preferencias”.<sup>5</sup> ¿De dónde saldrán estas instituciones si no existen partidos políticos --excepto el comunista-- ni organizaciones sociales que representen los intereses de amplios sectores de la población? Tampoco puede esperarse mucho del gobierno hasta que la presidencia sea ocupada por un líder que demuestre un claro compromiso

---

<sup>4</sup> Ernst Kux, “Revolution in Eastern Europe-Revolution in the West?”, Problems of Communism, núm. 3 1991, p. 12.

<sup>5</sup> Robert Dahl, La Poliarquía, Madrid, Tecnos, 1989, p. 15.



democrático (y no será el ganador de las próximas elecciones presidenciales). Además, un efecto de los problemas económicos derivados de las reformas ha sido la disminución del entusiasmo democrático inicial, que tuvo su máxima expresión durante los años de la perestroika en la voz de periodistas, científicos y otros intelectuales. Los demócratas rusos se han desprestigiado ante los ojos de los grupos sociales más golpeados en los últimos años.

Paradójicamente, algunas instituciones democráticas en la situación actual no sólo ponen en peligro la continuidad de la reforma económica sino que a la larga pueden convertirse en obstáculos para la misma democracia: “si el sufragio universal y la competencia son introducidos repentinamente en un sistema dictatorial, las consecuencias serán fragmentación, inestabilidad y la búsqueda de un gobierno fuerte que imponga el orden”.<sup>6</sup> Lo cual parece confirmarse de acuerdo con los resultados de las elecciones. Tampoco se debe olvidar que, en última instancia, el posible proceso de democratización dependerá del apoyo de los militares, los cuales podrían interrumpirlo en cualquier momento si ven amenazados sus principales intereses, pues aún no se puede asegurar que el poder militar este realmente subordinado al control civil.

Elemento esencial de la democracia liberal es un poder judicial independiente con capacidad de garantizar el imperio de la ley. En Rusia no lo hay; razón por la cual no se puede avanzar en la creación del sistema democrático ni de la economía de mercado. Según Peter Rutland<sup>7</sup>, los liberales esperan que las reformas económicas, al crear una nueva clase de propietarios con un fuerte incentivo para hacer respetar sus derechos, promuevan por sí mismas el dominio de la ley. Ya se ha visto que el sistema legal no puede aparecer

---

<sup>6</sup> Mary MacAuley, Soviet Politics 1917-1991, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 122.

<sup>7</sup> “Has Democracy Failed Russia?”, The National Interest, núm. 38, 1994/1995, p. 7.

espontáneamente y que el vacío legal está siendo llenado por la mafia, la cual brinda a algunos la seguridad que las leyes no garantizan, pero obstaculiza la modernización económica y política.

De lo anterior podemos concluir que el esquema simplista de transición del que partimos no sirve para explicar las transformaciones de la Rusia poscomunista. Tampoco es cierta en la práctica la supuesta compatibilidad entre la reforma económica y la política: los costos sociales de las reformas económicas han favorecido a los líderes conservadores, los cuales, de llegar al poder en las próximas elecciones --tomando en cuenta las amplias facultades presidenciales-- podrían poner en práctica medidas estatizadoras y redistributivas que, aun sin ser radicales, afectarían gravemente el proceso de liberalización económica. Por otra parte, si la élite económica, política y militar decide que hay que dar prioridad a la continuación de la reforma económica, se tendrá que excluir a las masas de la participación política restringiendo sus derechos democráticos (aunque se mantengan el discurso y las formas democráticas). Este modelo autoritario de tipo latinoamericano parece el más probable de acuerdo con la situación actual de Rusia.

La desintegración de la URSS no fue sólo el fin de un modelo de organización económica y política sino la crisis del último un imperio multinacional. Calificar la destrucción del sistema anterior (dispersión de poder, vacío de autoridad, descentralización, inestabilidad, incapacidad de Moscú para controlar el país) como un proceso de democratización me parece, por lo menos, exagerado. Rusia se enfrenta a problemas más relacionados con la necesidad de crear un Estado y definir una identidad nacional que con la instauración de un orden democrático. Según Rustow, “dos ingredientes son indispensables

para la génesis de la democracia: un sentido de unidad nacional, y un conflicto político complicado y profundo”.<sup>8</sup> Si todavía no ha surgido un principio ampliamente compartido que sirva de fundamento para establecer una nueva autoridad y crear el sentido de unidad nacional, puede decirse que “Rusia se encuentra aún en el camino descendente de la desintegración; no en la marcha ascendente de la transición”.<sup>9</sup>

### BIBLIOGRAFÍA

- Dahl, Robert, La Poliarquía, Madrid, Tecnos, 1989.
- Kux, Ernest, “Revolution in Eastern Europe-Revolution in the West?”, Problems of Communism, núm. 3, 1991, s. pp.
- MacAuley, Mary, Soviet Politics 1917-1991, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Merino, Mauricio, La democracia pendiente, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Rouquié, Alain, América Latina. Introducción al extremo occidente, México, Siglo XXI, 1989.
- Rutland, Peter, “Has Democracy Failed Russia?”, The National Interest, núm. 38 1994/1995, s. pp.
- Solzhenitsyn, Alexandr, El “problema ruso” al final del siglo XX, Barcelona, Tusquets, 1995.
- Yergin, Daniel y Thane Gustafson, Russia 2010, New York, Vintage, 1995.

---

<sup>8</sup> Citado en Mauricio Merino, La democracia pendiente, México, FCE, 1993, p. 74.

<sup>9</sup> Rutland, art. cit., p. 3.

6/001

## LAS ELECCIONES Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA<sup>1</sup>

Amando Basurto  
Universidad Nacional Autónoma de México

En el mes de junio del presente año, Rusia vivirá uno de los procesos electorales más interesantes por su importancia histórica para la definición del proyecto de Estado y, por lo mismo, de la política exterior de la Federación. Hoy, la fragmentación política que caracteriza a la organización de facciones políticas en Rusia y el carácter dictatorial-autoritario de los regímenes socialistas durante la vida de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) han llevado a que las perspectivas de acceso al poder por parte de la facción comunista se "socialdemocraticen"; es decir que la vía de acceso al poder no se busca por medio de la "revolución", sino que, por circunstancias de peso histórico, se ha decidido participar en los procesos electorales tanto del Parlamento Ruso como, próximamente, de la presidencia de la Federación. No obstante, esta participación de los comunistas en las instituciones democráticas de acceso a la estructura gubernamental no elimina, per se, la desconfianza --también de carácter histórico-- en las instituciones democráticas después de la destitución del Parlamento en octubre de 1993 con el uso de la fuerza militar.

---

<sup>1</sup> Este ensayo se escribió en el mes de marzo de 1996, antes de que tuvieran lugar las elecciones presidenciales en Rusia.

El objetivo del presente, aunque posiblemente muy ambicioso, es el análisis del juego de fuerzas evidentes en la política rusa y establecer la relación entre el tipo de facción que resulte ganadora y la política exterior de la Federación Rusa. Es necesario señalar oportunamente que la correlación de fuerzas políticas informales y de grupos de intereses diversos en Rusia hacen muy difícil que el análisis sea tan claro como podría pretenderse. Sin embargo, es hoy y siempre tarea de los internacionalistas el determinar escenarios de manera prospectiva que permitan establecer estructuras de explicación de la política internacional.

Creo que debemos partir del hecho del triunfo electoral del Partido Comunista en los comicios parlamentarios que se llevaron a cabo el 17 de diciembre de 1995, en donde obtuvieron 18 millones de votos lo cual significa más de un tercio de los escaños<sup>1</sup>. Esto puede ser considerado desde dos perspectivas: primero, como diría William Pfaff, el comunismo ha llegado a su fin y el triunfo electoral de los comunistas se debe, más bien, a una reacción a la humillación nacional<sup>2</sup> y, segundo, se puede argumentar que es, efectivamente, un voto de protesta, pero en términos más racionales; es decir que es la renovación de la confianza del pueblo ruso digamos que ya no en el comunismo, sino en la posibilidad de volver a tener los niveles de vida que se tenían antes de la crisis y del desmembramiento del aparato estatal soviético.

El que la "dictadura del proletariado", implantada por el Sóviet Supremo, se caracterizara por un alto grado de autoritarismo y totalitarismo ha llevado a que los comunistas hagan uso ahora de vías democráticas de acción política, lo que a su vez le

---

<sup>1</sup>"Un éxito preñado de problemas", *El País*, 4 de enero de 1996, p. 6.

<sup>2</sup>"Explotar el derecho de orden y bienestar", en *ibid.*, p. 7.

permite a la facción comunista ganar mayor apoyo popular. Además, el discurso de no revivir a la URSS, sino de establecer un nuevo proyecto comunista basado en el reforzamiento del control del Estado sobre la economía<sup>1</sup>, más humanizado y nacional, de carácter menos radical también abre las puertas a un posible triunfo de los comunistas. La declaración del líder comunista Gennadi A. Zyugánov de que, si ganase, "no anulará los logros del sector privado en la economía"<sup>2</sup> (frase que merece atención ya que hay que comprender que, discursivamente, Zyugánov tiene más elementos a los cuales recurrir para la crítica del régimen actual y para buscar legitimidad hacia el exterior mostrándose no radical) es prueba suficiente del tono con el que los comunistas buscan ganar el apoyo popular.

Por otra parte, cabe señalar que entre los partidos de izquierda destacan: el Partido Agrario, el Congreso de Comunidades Rusas, el Partido Socialdemócrata Occidental (moderado) y el bloque de Ivan Ryvkin; pero éstos tienen menos capacidad de convocatoria que el comunista. La importancia de estos grupos de izquierda reside en que son parte fundamental de la base parlamentaria de gobernabilidad comunista.

En otro plano, nos encontramos con el general veterano Alexandr Lébed que aunque en septiembre de 1994 declaró que no pensaba ser presidente y que le gustaría permanecer en el ejército donde había servido durante 25 años<sup>3</sup>, hoy es considerado posiblemente el más poderoso rival de Boris Yeltsin. Su fuerza radica en su figura carismática y su popularidad; su propuesta gira, principalmente, en torno a un modelo de tipo post-

---

<sup>1</sup>"El péndulo de la historia", en *ibid.*, p. 8.

<sup>2</sup>*Loc. cit.*

<sup>3</sup>"A los rusos nos han echado como a perros sarnosos", *El País*, 11 de septiembre de 1994, p. 6.

franquismo español y él mismo ha ofrecido ir codo a codo con los comunistas, el Partido Agrario y los socialistas<sup>1</sup>, lo que ha llevado a que varios analistas planteen que lo más posible sería una alianza entre Lébed y los comunistas<sup>2</sup>.

La fracción nacionalista es también de alzada fuerte; el principal partido es el Democrático Liberal Ruso que dirige Vladimir Zhironovski al cual le sigue el Movimiento Patriótico Social de Alexandr Ruskoi. Ambos encabezan la derecha política radical en busca del establecimiento de un nacionalismo exacerbado ruso; su poder emana del uso de un discurso resucitador de la hegemonía del "gran imperio Ruso" tanto en el interior como en el exterior, pretendiendo establecer un sentido de rusificación sobre las ruinas de la ex-URSS y la hoy deprimente Rusia.

Dentro de los grupos demócrata-liberales encontramos fundamentalmente al partido democrático "Yabloko", dirigido por Grigori Yavlinsky, que establece como prioridad política los intereses nacionales. Su fuerza ha ido creciendo desde 1993 cuando obtuvo 20 lugares en la Duma y hoy se establece como la principal oposición de carácter demócrata a Yeltsin, pero su debilidad se encuentra básicamente en un proyecto de Estado de concepción pro-occidental básicamente inaplicable a la realidad actual rusa.

Otro de los partidos de derecha es el grupo de "Rusia es nuestra casa" que dirige Viktor Chernomyrdin, actual jefe de gobierno de Yeltsin. Este partido ofrece una propuesta de estabilidad ya que, además de ser respaldado por su "oficialidad", obtiene apoyo principalmente financiero de los llamados "new Russians", es decir de los banqueros que ven la necesidad de mantener en marcha las reformas económicas.

---

<sup>1</sup>"Alexandr Lébed, el más peligroso rival", *El País*, 22 de octubre de 1995, p. 7.

<sup>2</sup>"Un éxito preñado de problemas", art. cit., p. 6.

Yeltsin, en la búsqueda de la reelección, y en caso de que Chernomyrdin dimitiera de su intento de ser candidato, sería respaldado por el mismo grupo de "Rusia es nuestra casa"; pero Yeltsin se encuentra con una mayor tasa de impopularidad principalmente por ser la cara responsable más visible de la crisis económica y social que actualmente vive Rusia y por ser el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas rusas que con poco tacto y eficacia han intentado resolver el problema de la separación chechena. Hasta hoy, ambos factores se han convertido en la "soga de Yeltsin"<sup>1</sup>. Además, se debe tomar en cuenta que los partidos demócrata-liberales se enfrentan a la situación de que el concepto de democracia no significa para los rusos la organización política "modelo" como lo es para el mundo occidental.

Aun así, es importante tener en cuenta que existe un grupo, tal vez el más fuerte, hasta hoy mancomunado con Yeltsin: el ejército. El ejército es la base de poder real más importante sobre la que se erige la figura presidencial rusa. Desde el fallido golpe de estado a Mijail Gorbachov, el ejército y Yeltsin estrecharon sus relaciones, las cuales llegaron a su clímax en el apoyo militar que recibió Yeltsin al disolver el Parlamento en 1993. Ahora, se espera que el ejército le cobre la factura a Yeltsin, ya que es una de las clases políticas más descontentas por la pérdida de muchos de los privilegios y satisfactores a los que estaba acostumbrada.

En estos términos, con la revisión de algunas de las principales y más evidentes fuerzas políticas de Rusia, es claro que la ayuda económico-financiera de Estados Unidos a Rusia, como dice Kissinger, no tendrá el mismo efecto que el Plan Marshall en Europa,<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>"La sogá de Yeltsin", El País, 19 de enero de 1995, p. 7.

<sup>2</sup> Henry Kissinger, La Diplomacia, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 358.



aunque pretende un efecto similar: mientras que en la era de la Guerra Fría la ayuda económica a Europa y a Japón tuvo el fin de crear límites geopolíticos al avance del imperio soviético, la ayuda estadounidense al gobierno de Boris Yeltsin tiene, o tenía, el fin de posibilitar el establecimiento de estructuras socioeconómicas que, a su vez, permitieran lograr el mejoramiento de las condiciones de vida rusa para establecer legitimidad tanto del gobierno de Yeltsin como del proyecto liberal-democrático que está implantando.

Ahora, para concluir, resta establecer, prospectivamente, la relación entre el grupo que ascienda al poder y la posible política exterior que pondría en práctica. Para ello, expondré los casos en el siguiente orden: los nacionalistas, los socialistas y los liberales-demócratas:

En dado caso de que el señor Vladimir Zhirinovski ganara las elecciones para la presidencia, su postura en términos de política exterior se establecería a partir de una filosofía que derivaría del intento de demostrar a todo el mundo el poderío ruso. En relación con los Estados Unidos no tomaría una actitud defensiva o amistosa, sino más bien agresiva.

En el caso de que Zyugánov o, en el caso de la alianza con Lébed, cualquiera de ellos accediera a la presidencia de la Federación Rusa, sostendría una política exterior que se resume en las siguientes palabras del mismo Zyugánov: "Restauraremos el poderío del Estado Ruso y su estatus en el mundo... Nuestra prioridad en política exterior será mantener continuidad con las políticas exteriores de la Rusia pre-revolucionaria y de la Unión Soviética. Buscaremos restablecer nuestro protagonismo estatal único como el pivote...de un bloque continental euroasiático y el consecuente papel como balanza necesaria entre

occidente y oriente." Y, específicamente, en relación con Estados Unidos él mismo explica que si bien Gorbachov y Yeltsin son considerados amigos de los E.E.U.U., "ellos (los comunistas) dimiten de ese honor..."<sup>1</sup>

En cuanto a la reelección de Boris Yeltsin, lo más imaginablemente posible es que mantenga su postura tal y como lo ha hecho durante el proceso de reforma, pero cabría aclarar que Yeltsin tiene que preocuparse en un segundo momento por algo que no está bajo su control: el posible triunfo de los republicanos en las elecciones presidenciales de EE.UU., lo que de seguro daría paso a que el gobierno estadounidense tomara una posición aislacionista, con lo que retiraría el apoyo económico-financiero y político al gobierno ruso. Esta situación llevaría a Yeltsin a perder los factores monetarios para el mantenimiento de sus factores reales de poder, principalmente el Ejército.

En este mismo orden de ideas, y para concluir, se debe resaltar el único punto en el que parecieran tener un criterio homogéneo las diferentes fuerzas políticas de Rusia: la ampliación al este de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Debemos tomar en cuenta que la OTAN no nació en contraposición con otra alianza de seguridad colectiva ya que la carta fundadora se firmó seis años antes que el Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua (Pacto de Varsovia). Esto le permite la capacidad de expansión como lo demostró en 1961 cuando de adhirieron a la OTAN Grecia y Turquía que no pertenecen al área geográfica del Atlántico Norte.

El instituto moscovita de investigación sobre defensa, ha establecido tres posibles etapas de expansión de la OTAN:

---

<sup>1</sup>"Restore the U.S.S.R.", New York Times/TIMEFAX, 1º de febrero de 1996, p. 8.

- 1) Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría (dos o tres años)
- 2) Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Lituania, Estonia y Letonia, y posiblemente hasta Finlandia y Austria (año 2000)
- 3) Ucrania (año 2005).

Se piensa que fue la liberación de la República Democrática Alemana y que es hoy, la Alemania unificada, la catapulta de la posible expansión de la OTAN.

La postura de todos los dirigentes políticos rusos es de no permitir la ampliación de la OTAN ya que esto significaría renunciar a sus pretensiones de hegemonía sobre el llamado bloque euroasiático. Más aún, cabría, más bien, cuestionar la capacidad de la OTAN para ampliarse hacia el este cuando como organismo de defensa colectiva está siendo cuestionada aún dentro de la Unión Europea, principalmente por Francia (hagamos lectura tanto del hecho de retirar sus ropas de la OTAN, como el de las pruebas nucleares en Mururoa el año pasado y principios del presente), el Reino Unido y Alemania que creen que con la conformación de un ejército europeo podrán obtener hegemonías regionales comparables con las de EE.UU. en América, Japón y China en Asia y la nueva Rusia en el bloque euroasiático.

Asimismo, las relaciones con China que se han establecido en los últimos años permitirían a Rusia negociar un tratado de cooperación con el objetivo de establecer y concretar el bloque euroasiático que comprendería parte del Medio Oriente, el subcontinente indio y el centro de Asia. Pero Rusia, a su vez, debe estar considerando su pretendido papel hegemónico en Eurasia en relación a la muestra de poderío que realiza la República Popular China frente a las costas de Taiwan.

Es así que, sea la facción que sea la que gane en las elecciones, lo más probable es que mantenga su negatividad ante la ampliación de la OTAN y, además, de la consecuente total occidentalización de Rusia.

#### BIBLIOGRAFÍA

“A los rusos nos han echado como a perros sarnosos”, El País, 11 de septiembre de 1994.

“La sogá de Yeltsin”, El País, 19 de enero de 1995.

“Alexandr Lébed, el más peligroso rival”, El País, 22 de octubre de 1995.

“El péndulo de la historia”, El País, 4 de enero de 1996.

“Explotar el derecho de orden y bienestar”, El País, 4 de enero de 1996.

“Un éxito preñado de problemas”, El País, 4 de enero de 1996.

Kissinger, Henry, La Diplomacia, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

“Restore the U.S.S.R.”, New York Times/TIMEFAX, 1º de febrero de 1996.



## CAPÍTULO VI

# EL PROCESO DE PAZ EN EL MEDIO ORIENTE



## SIRIA Y LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA EN MEDIO ORIENTE

Marta Tawil Kuri  
El Colegio de México

A pesar de que la cuestión palestina ha sido el centro del conflicto árabe-israelí, las relaciones entre Israel y Siria, antes y después de la Guerra de los Seis Días en 1967, ha adquirido una dinámica propia y peculiar. Esto no sólo por sus disputas territoriales sino también debido a la naturaleza de sus regímenes políticos, y a los intereses específicos de ambos Estados en la región y en el ámbito internacional.

Para analizar la evolución de la posición siria en el marco del proceso de paz en Medio Oriente conviene partir, en primera instancia, de la realidad de esa parte del mundo como escenario del enfrentamiento bipolar. Las realidades del poder de la Guerra Fría se reflejaron en particular y muy especialmente en las disputas locales entre Israel, Siria y Líbano.

En segundo lugar, es importante hacer un recuento breve de los factores internacionales y los factores regionales que hicieron posible el inicio de las pláticas de paz en Medio Oriente y, en consecuencia, la participación de Siria en las mismas. Sucesos internacionales como la Guerra del Golfo Pérsico (1991) y el colapso del bloque soviético derivaron en la redistribución del poder y de las fuerzas locales, con la consecuente redefinición de actitudes y posturas por parte de los gobiernos de la región entre sí y frente a las potencias extranjeras, así como cambios en la participación de éstas últimas en el



desarrollo del proceso de paz. Las actividades del movimiento de resistencia palestino y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), la guerra entre Irán e Irak (1980-1988), así como la influencia hegemónica de Siria en Líbano y la presencia de tropas sirias en ese país se pueden contar entre los sucesos regionales de mayor trascendencia e interés para el análisis de la nueva realidad política en Medio Oriente y la posición siria dentro de la misma.

Comprender el papel que ha desempeñado Siria en estos conflictos no es sencillo, sobre todo si se intenta precisar el principio rector de las políticas que ha emprendido el gobierno sirio desde que Hafez al-Assad tomó el poder. Debe tomarse en cuenta la problemática siria interna si se quiere explicar la dimensión de su renuencia persistente a no avanzar en las negociaciones bilaterales y multilaterales para la paz, así como las posibles y a la vez inciertas direcciones que tomará la evolución de la política exterior siria una vez que Assad ya no esté al frente del gobierno.

Lo anterior requiere, entonces, estudiar los rasgos generales de la política exterior del gobierno de Assad, así como considerar la participación de Siria en la Conferencia de Madrid de 1991 como una muestra relevante de apertura y de voluntad para participar en las negociaciones entre militares y diplomáticos de la región. A este respecto, prevalece la interpretación de que las Alturas del Golán constituyen el punto clave de la negociación entre Israel y Siria, planteándose que por su valor principalmente estratégico la devolución del Golán a Siria ha sido la condición *sine qua non* para concretar la paz entre ambos pueblos. En efecto, "territorio completo a cambio de paz completa" es y ha sido una de las principales directrices de la política exterior del gobierno sirio hacia Israel. Recuperar para los sirios la soberanía de las Alturas del Golán significa, para Hafez al-Assad, la inestimable oportunidad

de alcanzar una paz "comprehensiva" en la región en los propios términos sirios y de ser reconocido como el máximo líder en la historia de su país. Sin embargo, el punto clave del conflicto entre ambas partes, así como la posibilidad de un acuerdo habría que ubicarlo más bien en el territorio de Líbano y las aspiraciones de liderazgo regional que tanto Israel como Siria mantienen en ese país. La cautela de Israel y de Siria hacia Líbano se ha debido, en buena medida, al temor de un enfrentamiento directo entre ambos países. Assad ha buscado por todos los medios conservar la hegemonía siria en Líbano, no sólo por intereses económicos, militares y de seguridad, sino también debido a consideraciones de índole política, relacionadas con la importancia de Líbano como centro del poder regional. Líbano también ha sido el refugio de grupos políticos y militares palestinos, así como de grupos religiosos importantes, que han sido utilizados como instrumentos de presión política. Desde 1979, Assad ha controlado efectivamente la decisión árabe de hacer o no la guerra contra Israel y, en ese sentido, Siria se ha convertido en un poderoso líder regional y en un elemento importante del conflicto árabe-israelí. En este análisis final, las políticas sirias parecen ambiguas y, en muchas ocasiones, paradójicas; su conducción es el reflejo del alto grado de pragmatismo cauteloso por parte de Hafez al-Assad.

Siria ha sido generalmente percibida como una amenaza y tratada como tal, principalmente por el apoyo que ha otorgado a grupos terroristas. En este sentido, la aceptación de Siria de participar en la Conferencia de Madrid en octubre de 1991 planteó un giro significativo en su política exterior, cuyo objetivo fue entonces y sigue siendo el de ser eliminada de la lista negra de los países terroristas y crearse una imagen más favorable

regional e internacional, de modo que pueda atraer y canalizar el apoyo financiero que necesita para superar su crisis económica.

### La Guerra Fría en Medio Oriente: el movimiento palestino, Líbano, Siria e Israel

El enfrentamiento entre los dos grandes bloques, norteamericano y soviético, hizo de Líbano la manzana de la discordia y el principal campo de batalla de la Guerra Fría interárabe. Las realidades del poder y la búsqueda de su equilibrio se reflejaron particularmente en las disputas locales entre Israel y Siria en el territorio libanés, como sucedió con la Guerra de los Seis Días en 1967, el inicio de la guerra civil en Líbano en 1975 y las constantes invasiones de Israel a este país.

El establecimiento del Estado de Israel en 1948 y su política sistemática de expansión, caracterizada por repetidas operaciones terroristas y ataques militares contra sus vecinos árabes, generaron alianzas políticas específicas y la movilización de la resistencia palestina, la cual encontró en el sur de Líbano el terreno propicio para reivindicar sus derechos contra los asentamientos judíos. Al mismo tiempo, la presencia de refugiados palestinos, la mayoría de los cuales se encontraba en áreas shiítas como el sur, el valle del Bekaa y pueblos cercanos a Beirut, contribuyó a despertar la conciencia política entre la población shiíta más desfavorecida y empobrecida, facilitando el desarrollo de partidos políticos y la polarización sociopolítica, así como el involucramiento progresivo de varios países de la región.<sup>1</sup>

La presencia de cientos de refugiados palestinos --de los cuales 90 por ciento eran musulmanes sunnitas-- en Líbano planteó desde el inicio varios problemas, relacionados con la capacidad de ese país de absorber sus demandas y, sobre todo, debido a que la comunidad

---

<sup>1</sup>Tabitha Petran, *The struggle over Lebanon*, New York, Monthly Review Press, 1987, p. 72.

maronita los consideró una seria amenaza al de por sí frágil equilibrio de poder sectario en Líbano. No obstante, por primera vez después de dieciseis años de la desaparición de Palestina, los gobiernos árabes reconocieron formalmente en la Cumbre del Cairo en 1964 el derecho de los palestinos de organizarse y luchar por la liberación de Palestina con la formación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y su Ejército para la Liberación Palestina (ELP).

Las actividades de la resistencia palestina aumentaron entre los años 1966 y 1967. Este hecho, aunado al apoyo abierto por parte de Damasco a la causa palestina y a los esfuerzos de Egipto por encontrar una solución con la ayuda de Naciones Unidas, llevó a Israel a atacar Siria, Egipto y Jordania el 5 de junio de 1967 y a apropiarse de el Sinaí (Egipto), Gaza, Cisjordania, Jerusalén Oriental y las Alturas del Golán (Siria). La guerra de 1967 tuvo efectos significativos en Medio Oriente; la unidad árabe proclamada en la Conferencia de Khartoum en 1967 no pudo impedir el fortalecimiento de la influencia de Estados Unidos en el área y la predominancia y la expansión de Israel, que gozaba del apoyo norteamericano; los movimientos en demanda de cambios sociales en varios países de la región se multiplicaron y dieron mayor aliento al movimiento de liberación palestino. Finalmente, los gobiernos árabes, por el Acuerdo del Cairo de 1969, legitimaron la presencia armada palestina en Líbano y el uso de una parte del sur para enfrentar los ataques de Israel.<sup>2</sup> Se esperaba, desde luego, que existiera coordinación entre las autoridades palestinas y libanesas, bajo el acuerdo por demás contradictorio de que, en todo momento, el movimiento de resistencia palestino respetaría la soberanía del Estado libanés.

---

<sup>2</sup>*Ibid.* , pp. 103 y 104

Las sucesivas crisis en Líbano y el estallido de una nueva guerra árabe-israelí en octubre de 1973 involucraron los intereses sirios, principalmente porque la ocupación de las Alturas del Golán por Israel otorgaba una enorme ventaja estratégica a las tropas israelíes con relación a Damasco.<sup>3</sup> Más aún, Siria no permitiría que los problemas en Líbano mermaran los planes con Egipto de atacar las fuerzas israelíes en los territorios ocupados del Sinaí y el Golán. Para Hafez al-Assad, tales acciones respondían al imperativo de asegurar la estabilidad en Líbano y de reservar la carta palestina, mediante la preservación y el control del movimiento de resistencia. A este respecto, en ese tiempo comentarios de la prensa siria -- controlada por el gobierno-- recordaban el hecho de que Siria nunca había abandonado el sueño de recuperar su influencia en Líbano. Por esta razón, Damasco se había constantemente negado a establecer relaciones diplomáticas con Beirut, y los gobernantes sirios habían asumido casi automáticamente su “derecho natural” a intervenir en los asuntos relacionados con Líbano. Hafez al-Assad simplemente se mostraba más abierto que sus predecesores al respecto.

Las relaciones entre las guerrillas y el gobierno libanés comenzaron a deteriorarse en enero de 1975; enfrentamientos continuos entre los falangistas libaneses --defensores del *statu quo*-- y los palestinos llevaron al comienzo de la guerra civil el 13 de abril del mismo año. En octubre, la OLP se unió a los grupos izquierdistas libaneses y al gobierno sirio en su denuncia por la intervención del ejército libanés. Pero más tarde, motivado por el temor de que sus actividades derivaran en objetivos más extremistas y revolucionarios, y de que una OLP fortalecida pudiese alcanzar la consolidación de algún tipo de gobierno democrático con la

---

<sup>3</sup>La guerra de los Seis Días hizo resurgir una nueva izquierda y grupos marxistas radicales, que se definieron gradualmente bajo la influencia de las guerras de liberación en Vietnam, Latinoamérica y África, y de la experiencia de 1968 en París. Véase T. Petran, *op.cit.*, p. 123.

iniciativa de hacer la guerra o la paz con Israel, sin la participación de Siria, Hafez al-Assad les retiró el apoyo a los grupos palestinos y de izquierda, manifestándose a favor de la derecha cristiana, que se beneficiaba desde hacía tiempo de la asistencia israelí.<sup>4</sup> De este modo, impedía que la ofensiva de la izquierda palestina amenazara con nuevas intervenciones directas por parte de Israel, que hubiesen expuesto a Siria a nuevos peligros.

La influencia de Siria en Líbano, a partir del decenio de los setenta, es el resultado, por una parte, de la existencia de un régimen estable y efectivo en Siria, el cual, bajo el liderazgo de Assad, fue capaz de dirigir una política exterior relativamente exitosa; por otra parte, responde a la decadencia de Egipto como poder regional, al debilitamiento progresivo del Estado libanés y la incapacidad de su sistema político para enfrentar la crisis que finalmente derivó en el estallido de la guerra civil. Por su parte, las repercusiones y consecuencias de la decisión de los falangistas de optar por una partición sectaria del territorio libanés y crear un estado cristiano libanés separado eran alarmantes desde el punto de vista sirio y del pensamiento nacionalista árabe, todo lo cual hizo necesaria la intervención directa y permanente de Siria en Líbano desde 1976.<sup>5</sup> Es en el marco de políticas pragmáticas y conservadoras que puede entenderse la cooperación gradual entre el régimen sirio baathista y el liderazgo conservador cristiano-maronita libanés, y el significado de la hegemonía política y militar siria en Líbano. Entre las principales razones que motivaron a Hafez al-Assad a intervenir en Líbano estuvieron el temor de perder el control sobre el movimiento palestino y

---

<sup>4</sup>Daniel Le Gac, *La Syrie du Général Assad*, Bruxelles, Editions Complexe, 1991, p.150.

<sup>5</sup>Edward Haley and Lewis Snider (eds.), *Lebanon in Crisis. Participants and Issues*, New York, Syracuse University Press, 1979, pp. 55-73.

sus aliados libaneses<sup>6</sup>, la defensa de las fronteras de su país y el deseo de establecer una "paridad estratégica" auténtica con Israel<sup>7</sup>.

En la Conferencia de Riyadh en octubre de 1976, los países árabes acordaron el reconocimiento a la hegemonía siria en Líbano, y la legitimidad de su presencia militar en ese país para mantener la paz. Este resultado ilustra la posición internacional y regional que Siria poseía hacia finales de 1976 y en 1977. Siria alcanzó un nivel de prestigio e influencia sin precedentes, consecuencia, en gran parte, de sus logros en Líbano. El buen comportamiento de sus tropas en la guerra de 1973 y sus cualidades de negociador permitieron al presidente sirio adquirir la dimensión internacional a la que siempre ha aspirado. La especie de fascinación que ejerció sobre Henry Kissinger y la visita que efectuó Richard Nixon a Damasco el 14 y 15 de junio de 1974, le ganaron a Assad el carácter de líder regional y de hombre de Estado de estatura internacional.<sup>8</sup>

De 1976 a 1982, Líbano vivió un periodo de inestabilidad crónica bajo la doble dominación, directa o no, de Siria y de Israel. La visita de Anuar al-Sadat a Jerusalén en 1977 y los Acuerdos de Campo David entre Egipto e Israel en 1978, hicieron trizas el sueño de Assad de diseñar una política regional de gran dimensión, ya que la paz de Egipto con Israel dividió al mundo árabe y debilitó terriblemente a Siria en el plano militar. Los beneficios para Israel de una paz separada con Egipto fueron innumerables, pues le permitió aprovechar las

---

<sup>6</sup>La OLP veía que la hegemonía siria en Líbano se traduciría irremediamente en la subordinación palestina a Damasco. Siria, por su parte, justificaba su intervención militar argumentando su apoyo fiel e históricamente incondicional a la causa palestina. Para muchos, la hegemonía creciente de Siria en Líbano resultaba también de su intención por revivir el sueño de la Gran Siria, como un concepto legítimo para desarrollar políticas más ambiciosas en la región. Véase Itamar Rabinovich, "The limits of military power: Syria's role", en Edward Haley and Lewis Snider (eds.), *ibid.*, pp.55-73.

<sup>7</sup>Véase Daniel Le Gac, *op.cit.*, pp. 168-178. Como resultado de la intervención, el régimen de Hafez al-Assad se enfrentó a una seria crisis doméstica, resultado de la creciente oposición y las enconadas críticas contra sus políticas en Líbano.

<sup>8</sup>Daniel Le Gac, *ibid.*, p.147.

divisiones árabes para invadir nuevamente Líbano en 1978 y multiplicar a una velocidad impresionante los asentamientos judíos en los territorios ocupados. Los Acuerdos del Sinaí dejaron a Siria prácticamente sola frente a Israel. En esta situación, el imperativo del régimen de Assad era evitar que Líbano cayese en la zona de influencia de cualquier otro poder, árabe o no, que terminara por socavar su liderazgo.

El 5 de junio de 1982, Israel invadió nuevamente Líbano, de acuerdo a lo que nombró *Operación para la Paz en Galilea*. Lo que le preocupaba a Israel en ese momento no era, sin embargo, mantener una frontera segura --la OLP había respetado el acuerdo de cese al fuego de julio de 1981--, sino exterminar el nacionalismo palestino en Cisjordania y en Gaza, destruyendo su infraestructura en Líbano y, de este modo, dispersar nuevamente a la población palestina.

#### Siria en el nuevo escenario mundial: de Moscú a Washington

Si a lo anterior agregamos que Siria comparte fronteras con Irak al norte y con Irán al este, puede comprenderse el interés de analizar la política exterior siria en un contexto regional de estas características, y la dificultad a la que se enfrentaron los dirigentes damasquinos, en particular, Hafez al-Assad, para conducir una política independiente, coherente y durable. La guerra entre Irán e Irak en septiembre de 1980 se tradujo en ventajas inmediatas para Hafez al-Assad. La guerra debilitó militar y económicamente a Irak, su eterno rival, y le permitió desempeñar el papel de intermediario entre Irán y las monarquías petroleras escandalizadas por la aparición del ayatollah Khoumeiny en el escenario mediorientado.



Siria se encontraba disgustada profunda y durablemente con Irak, llevaba relaciones correctas pero poco calurosas con Irán, y estaba desligada casi totalmente de Egipto, con el cual rompió las relaciones diplomáticas desde el famoso viaje de Anuar al-Sadat a Jerusalén en 1977. Siria, en el momento en que el conflicto irakoiraní finaliza, se encuentra prácticamente aislada en el escenario árabe<sup>9</sup>. Las relaciones con la OLP seguían siendo malas, algo que resulta paradójico para un país que siempre ha proclamado ser el mejor abogado de la causa palestina. A esto hay que agregar la descomposición política de Europa del Este y, en primer lugar, de la Unión Soviética. Estos transtornos se tradujeron no solamente en la aparición de democracias más o menos auténticas, las cuales reanudaron, unas después de otras, sus relaciones con Israel, sino sobretodo, en la pérdida para Damasco del soporte esencial del campo socialista. A la alianza de Israel con Estados Unidos, Siria ya no pudo oponer la suya con Moscú. Fue así como Assad buscó la manera de salir de su aislamiento y recuperar algunos contactos perdidos. El primer paso lo dio con Egipto, con el que restableció públicamente sus relaciones diplomáticas en 1989.<sup>10</sup> La reconciliación con Egipto no fue el fruto de un compromiso --ya que Egipto no modificó su actitud hacia Israel-- sino, más bien, la consecuencia de los cambios producidos en las escenas internacional y regional. Haber restablecido relaciones con El Cairo le permitió a Siria la posibilidad de integrarse al conjunto de países dispuestos a formar parte de conferencias internacionales sobre la paz en Medio

---

<sup>9</sup>El establecimiento, en febrero de 1989, del Consejo de Cooperación Árabe (CCA) que agrupaba a Irak, Jordania, Egipto y Yemen del Norte, exactamente ocho años después de la creación del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) al cual se adhirieron todas las monarquías petroleras, evidenció aún más el aislamiento de Damasco.

<sup>10</sup>En mayo de 1989, Siria no se opuso a la reintegración de Egipto al seno de la Liga Árabe. Hosni Moubarak, por su parte, incluso prohibió a las armas irakíes destinadas al general libanés Michel Aoun de transitar por Egipto. En general, la historia de las relaciones sirio-egipcias, al menos de 1977 a 1989, es ejemplar, porque muestra claramente que Hafez al-Assad es todo lo contrario de un ideólogo, y que un pragmatismo metódico es lo que definitivamente ha guiado siempre sus políticas.

Oriente. Hafez al-Assad no olvidó nunca la humillación que sufrió en 1967 y se mostraba firmemente decidido a recuperar las tierras ocupadas. El mejoramiento de las relaciones con Egipto coincidió con un cierto relajamiento entre Siria y Estados Unidos. En 1989 y 1990 Siria multiplicó sus esfuerzos por obtener la liberación de rehenes norteamericanos; inversamente, los diplomáticos estadounidenses en Líbano no dudaron en apoyar el papel desempeñado por Siria en ese país.

La invasión de Kuwait por Irak en agosto de 1990 le vino como anillo al dedo a Hafez al-Assad. Éste no tardó en calificar de un "error imperdonable" y de "catástrofe terrible" para toda la nación árabe la invasión y la anexión de Kuwait, si bien declaró no apoyar la presencia permanente de fuerzas extranjeras en el Golfo. Por una parte, gracias a la guerra del Golfo, Siria vio mejorar sensiblemente su situación financiera, debido al flujo de donativos y préstamos provenientes del mundo árabe y occidental, además de Japón. Siria se alineó con Egipto, Arabia Saudita y otros Estados pro-occidentales para denunciar la invasión iraquí y en la formación de una fuerza pan-árabe que sería enviada a Arabia Saudita con la finalidad de "defender sus tierras y seguridad regional de cualquier agresión externa"<sup>11</sup>. Aprovechando la exigencia unánime de que Irak cumpliera las resoluciones del Consejo de Seguridad, Assad pidió a Israel que manifestara la misma "buena voluntad" y se retirara de Líbano. A pesar de que este juego podía resultar peligroso, en la medida en que Siria también ocupaba Líbano, Assad se justificaba con el argumento de que su país estaba en Líbano por un mandato de la Liga Árabe y como respuesta a una petición de las autoridades libanesas<sup>12</sup>. En el ámbito político, Hafez al-Assad también se vio recompensado con el consentimiento tácito de

---

<sup>11</sup>Gerald Butt, "Seizing the opportunity", *Middle East International*, 382 (1990), p.16.

<sup>12</sup>*Loc. cit.*

Washington para eliminar al general Michel Aoun y consolidar, así, su control sobre Líbano, confirmado por la firma del tratado de fraternidad y de cooperación entre los dos países el 22 de mayo de 1991.

El reencuentro con Egipto y el mejoramiento de las relaciones con Estados Unidos pueden explicarse, en buena medida, por la pérdida de credibilidad de la Unión Soviética a los ojos de Hafez al-Assad y la frialdad en las relaciones entre ambos Estados desde 1976. Después de algunos años de vacilaciones debidas, en lo esencial, a las buenas relaciones que habían sabido establecer Henry Kissinger y Hafez al-Assad a raíz de la guerra de octubre de 1973, los contactos sirio-soviéticos retomaron un nuevo vigor después del viaje de Sadat a Jerusalén y la firma de los acuerdos de Campo David. No obstante, los lazos entre ambos ya no fueron los mismos. Eterno desconfiado de los cambios políticos bruscos y de la inestabilidad que éstos provocan, Assad recibió con consternación la *glasnost* y la *perestroika*. Sin interés alguno por las experiencias democráticas, Assad juzgó de una manera muy negativa la evolución de la URSS en el curso de esos años, pues, según él, no había traído más que desilusiones al mundo árabe. Es por esto que el presidente sirio, como hombre realista pero también como líder desengañado, se acercó a Estados Unidos y renovó con Washington sus relaciones.<sup>13</sup> Desde la desaparición de la URSS, no obstante, Moscú ha persuadido al presidente sirio para que iniciara las pláticas con Israel. En este sentido, puede decirse que Moscú intenta seguir teniendo influencia en Medio Oriente y que considera a Siria como la clave para llegar a la paz en esa región del mundo.

---

<sup>13</sup>Véase Moshe Maoz y Avner Yaniv (eds.), *Syria under Assad*, London, London and Sydney, 1986, pp. 208-243, y Daniel Le Gac, *op.cit.*, pp. 215-222.

## Assad e Israel en Líbano

Como ya se mencionó, el sur de Líbano, colindante con las fronteras del norte de Israel y del este con Siria, había servido como el catalizador principal de la articulación y la difusión de ideas radicales de grupos nacionalistas y progresistas. La heterogeneidad confesional del territorio y la ausencia de una autoridad, así como una organización administrativa sólidas contribuyeron a debilitarlo aún más. Una vez que la guerra civil comenzó en 1975, los cristianos del sur acudieron a Israel para demandar su apoyo contra la coalición de las fuerzas libanesa y palestina comandadas por Kamal Jumblat, el líder druzo<sup>14</sup>. Israel, pues, continuó planeando, iniciando, apoyando y dirigiendo operaciones en el sur de Líbano, motivado por el interés de mantener la seguridad de su territorio contra la lucha palestina principalmente, y no por algún beneficio económico específico, de recursos naturales, ni mucho menos, claro está, por simple altruismo. Entre 1978 y 1982, la llamada "zona de seguridad" se consolidó, en donde actualmente viven más de 150,000 libaneses de los 900,000 que residen en toda la parte sur.<sup>15</sup>

El gobierno israelí ha insistido en permanecer en Líbano para presionar al gobierno libanés de que termine con las actividades antiisraelíes del Hizballah, que hasta ahora se ha mostrado incapaz de controlar. Para Siria, desarmar a la resistencia armada en Líbano sin que Israel pague el precio, es desperdiciar una carta de negociación muy valiosa para el régimen. Damasco ha efectivamente reiterado su intención de sacar la mano de Líbano toda vez que Israel se retire de la "zona de seguridad". Lo anterior confirma el hecho de que la situación en Líbano está profundamente enredada en la geopolítica de la región y, particularmente, en la

---

<sup>14</sup>August R. Norton and Jillian Schwedler, "Security zones in Lebanon", *Journal of Palestine Studies*, 23(1994), p. 64.

<sup>15</sup>*Ibid*, pp. 61 y 62.

relación entre Tel Aviv y Damasco. El sur de Líbano está ligado geográfica y estratégicamente a las Alturas del Golán, por lo que el reto a enfrentar en el proceso de paz consiste en unir las dos áreas en un acuerdo comprensivo que satisfaga la demanda siria de recuperar sus derechos sobre el Golán y la demanda de Israel de desmilitarizar las amplias áreas del territorio sirio adyacente a él. Por lo tanto, no es probable que sirios e israelíes lleguen a un acuerdo acerca del Golán, sin un acuerdo previo en el sur de Líbano.

### ¿ Damasco quiere la paz ?

Como ya se ha mencionado, la participación de Siria en la Conferencia de Madrid en octubre de 1991 representó una muestra relevante de apertura por parte del gobierno de Damasco e ilustró la voluntad del régimen sirio de inscribirse en el nuevo orden regional que Washington busca edificar. Ciertamente, los discursos del ministro del exterior sirio, Faruq al-Shara, fueron poco o nada comprometedores, lo cual asombró a todos aquéllos que suponían que la presencia de Siria en las pláticas de paz implicaría cambios en sus demandas o, al menos, en el tono de las mismas. En efecto, las demandas sirias no cambiaron en lo sustancial, pero el análisis del comportamiento de la política exterior de Siria indica que la retórica nunca ha sido una guía confiable. Sin duda alguna, hubiese sido ilógico que el presidente Hafez al-Assad mostrara de pronto todas sus cartas y decidiera flexibilizar su postura en el conflicto árabe-israelí, antes de que el equilibrio regional se mostrara favorable y compatible con los intereses de Siria. La participación de Siria en la Conferencia de Madrid mostró que el gobierno sirio está en favor de la paz --pero una paz en sus propios términos.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Cabe señalar que Siria ha respetado el Acuerdo de la separación y el retiro de fuerzas de mayo de 1974.

Ciertamente, Assad quiere evitar una guerra a gran escala en la cual la derrota de las tropas sirias pudiese acelerar el colapso de su régimen. La flexibilidad que mostró al acudir a las pláticas facilitó la aplicación de la estrategia del presidente estadounidense George Bush y el secretario de Estado James Baker de iniciar un proceso de paz, de tal forma que fuese aceptable para todas las partes.<sup>17</sup> Israel y Siria sostuvieron diferentes, si bien no necesariamente irreconciliables, posiciones respecto a los asuntos de la paz, el retiro de tropas y la seguridad. El primer ministro israelí, Yitzhak Rabin estaba consciente de que las demandas de Siria y de Israel son asimétricas, y reconoció que el retiro del Golán en los términos sirios era el "precio doloroso" de la paz con Siria.<sup>18</sup>

Siria, al parecer, exige algo muy concreto, el retiro de las tropas de Israel de los territorios ocupados, a cambio de la "paz completa". Para los sirios una "paz completa" con Israel significa, básicamente, el fin de la guerra, la concreción de acuerdos de seguridad simétricos y el fin de las disputas fronterizas. Tanto Assad como Shara han repetido que entienden "la paz completa" con Israel como la existencia de relaciones pacíficas, y no necesariamente de relaciones amistosas y normales.<sup>19</sup> Assad considera que para precisar la naturaleza de la paz con Israel, y vendérsela al pueblo sirio, necesita, a su vez, que el gobierno de Israel manifieste explícitamente su voluntad de terminar con la ocupación de las Alturas del Golán en su totalidad. Sólo entonces, Assad podrá declarar que Siria puede y debe tener relaciones normales con Israel, porque éste regresará todo el territorio sirio ocupado.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup>Véase Muhammad Muslih, "Dateline Damascus: Assad is ready", *Foreign Policy*, 96(1994).

<sup>18</sup>*Ibid.*, p.155.

<sup>19</sup>Donald Neff, "Seizing the opportunity", *Middle East International*, (516)1996, p.16.

<sup>20</sup>Assad reconoce que cada uno de los problemas de los diversos países árabes con Israel posee sus propias peculiaridades y, por ende, su solución está sujeta a distintas velocidades. Esto explica porqué no intentó sabotear el acuerdo árabe-israelí de septiembre de 1993, a pesar de considerarlo desventajoso para los palestinos y los árabes, o el acuerdo jordano-

Si Siria e Israel no llegan a un acuerdo sobre la cuestión libanesa, es difícil que el sur de Líbano pase nuevamente al control del gobierno libanés. En la práctica, por supuesto, la situación no es tan sencilla. La solución depende de que se establezca un marco para el acuerdo en el que se asegure a los libaneses un ambiente de paz estable y segura, y se tomen en cuenta los intereses de seguridad tanto de Israel como de Siria. Líbano no puede ignorar los intereses de sus dos vecinos poderosos, pero al mismo tiempo debe reclamar el derecho a su soberanía e independencia, porque de otro modo Israel y quienes lo apoyan seguirán tratándolo como una marioneta de Siria. En estos momentos de euforia en el proceso de paz, el peligro es que Líbano sea probablemente la última frontera en el conflicto árabe israelí, en efecto, la que trágicamente absorba los problemas de difícil solución en la región.

Desde la perspectiva de Israel, la normalización de relaciones con Siria implica terminar con el estado de guerra, garantizar la seguridad basada en el desarme del Hizballah en el sur de Líbano,<sup>21</sup> establecer zonas desmilitarizadas y estaciones de monitoreo en el Golán, así como la apertura de las fronteras, el establecimiento de relaciones diplomáticas y turísticas, y la cooperación conjunta en el desarrollo de los recursos del Golán y la integración de infraestructuras<sup>22</sup>. Estos intereses son vistos por Assad como una extorsión, un intento de Israel por hacerle pagar a Siria un territorio, el Golán, que por derecho le pertenece.

---

israelí de julio de 1994. En ambos casos, es claro que Assad quería evitar antagonizar con Estados Unidos.

<sup>21</sup>El equilibrio del poder militar en el sur de Líbano se definió por los términos del Acuerdo de Sidón de 1989 entre Líbano, Siria, Irán, Israel y el Hizballah, revisado en 1993, por el que se estableció que ninguna de las partes atacaría las zonas civiles de las otras. Israel ignoró persistentemente estos acuerdos y atacó poblaciones shiítas, argumentando que se trataba de bases del Hizballah (*Middle East International*, (505)1995).

<sup>22</sup>Donald Neff, *MEI*, loc. cit.

Shimon Peres sabe que sin un acuerdo de paz con Siria la integridad de su política exterior estará destinada al fracaso. Un colapso en las negociaciones con Siria podría derivar en un enfrentamiento directo y en la crisis diplomática con Egipto y Jordania, así como el deterioro del proceso de paz con Yasser Arafat. Israel y Estados Unidos desean que Siria rompa o disminuya sus lazos con Irán, lo cual esperan tendrá el efecto de aislar a las guerrillas del Hizballah en el sur de Líbano y disminuirá la influencia general de Irán en la región. Siria, sin embargo, ha reiterado que no habrá un acuerdo sobre el Golán si Israel no se retira del sur de Líbano. Una complicación que se suma al proceso de paz con Siria es que este país y Líbano concluyeron un pacto de defensa mutua, por el que la paz con Siria significa la paz con Líbano y viceversa. De este modo, Líbano constituye la mejor carta que Assad conserva contra Shimon Peres.

Desde la perspectiva de Assad, la paz con Israel debe prepararse cuidadosa y metódicamente. Lo que es incuestionable es que Siria no concederá a Israel ninguna parte del Golán y seguirá insistiendo en el retiro total de las tropas israelíes. Incluso, es improbable que Siria pueda patrocinar, como Sadat, una solución que no incorpore los derechos palestinos y libaneses, ya que para el gobierno sirio la paz estable y duradera debe ser una paz "comprehensiva". En Israel, el Golán no es simplemente una cuestión de seguridad; es también una cuestión de asentamientos, agua, política doméstica y, para algunos, es una cuestión ideológica. El futuro de los asentamientos judíos en el Golán es todavía un tema espinoso en Israel. Dos obstáculos básicos parecen entorpecer el acuerdo al interior de sus fronteras, la fuerte oposición de los Laboristas ortodoxos y del Partido Nacional Religioso, y



la creencia del Partido Laborista de que los asentamientos civiles tienen un valor militar.<sup>23</sup> El gobierno de Rabin y ahora el de Peres ha insistido en que el retiro de los asentamientos judíos en las Alturas del Golán se sujetará a referéndum. Este propósito es visto como una fuente de legitimidad, previa a las elecciones y necesaria para proceder en la consolidación de la paz, pero, a la vez, puede ser un error y una trampa, en la medida en que la mayoría de los habitantes judíos del Golán no están dispuestos a negociar el retiro.<sup>24</sup>

A pesar de sus reparos, el presidente sirio Hafez Assad, consciente de las relaciones de fuerza, de la supremacía norteamericana y de la crisis económica severa que enfrenta su país, se ha convertido en una parte activa en los diálogos para la paz. Es un buen comienzo, sin duda, pero aún no es suficiente. Assad todavía está en la posibilidad de repetir lo que alguna vez le dijo a Henry Kissinger en 1974: "Para nosotros no es necesario obtener nuestros derechos hoy; podremos tenerlos el día de mañana. Pero que esta guerra (la de octubre de 1973) nos conduzca a suplicarle a Israel, es imposible. Hay una diferencia entre la paz y la capitulación."<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup>Véase Muhammad Muslih, "The Golan: Israel, Syria and Strategic Calculations", *The Middle East Journal*, 47(1993).

<sup>24</sup>Una encuesta realizada en 1993 reveló que el 62 por ciento de la población israelí se oponía al retiro de cualquier parte del Golán (Muslih, *op.cit.*, p. 152). Esta tendencia ha ido en aumento.

<sup>25</sup>Daniel Le Gac, *op.cit.*, p.116.

## Conclusiones

La nueva realidad política en Medio Oriente se inserta en el marco del fin de la bipolaridad y la conformación de un nuevo orden mundial. Esta realidad ha transformado la dinámica de las relaciones entre Israel y sus vecinos árabes, así como de sus intereses respectivos en la región.

Los intereses de liderazgo regional, tanto de Israel como de Siria, han hecho de Líbano un elemento fundamental en la solución del conflicto árabe-israelí. Israel, motivado por el interés de la seguridad de sus fronteras, ha intentado eliminar a los grupos fundamentalistas islámicos que operan en el sur de Líbano y en Israel mismo, y que ponen en peligro el proceso de paz. El Estado sirio, por su parte, ha buscado defender sus fronteras y fortalecer su hegemonía política y militar en Líbano, para provecho de la comunidad alawita minoritaria en el poder. Líbano ha representado el interés para el presidente sirio Hafez al-Assad de continuar formando parte de toda negociación global sobre el futuro de Medio Oriente. Por lo tanto, la solución de la crisis libanesa depende, en buena medida, de un acuerdo general de paz entre Tel-Aviv y Damasco.

Después de veintiséis años de su llegada al poder, los cambios en la política exterior de Hafez al-Assad hacia Israel y, en general, de su participación en las conversaciones de paz, son importantes. Su presencia en las Conferencia de Madrid de octubre de 1991, auspiciada por Estados Unidos y la Unión Soviética, planteó nuevas posibilidades y nuevos retos para la paz. Ser borrado de la lista de los países terroristas, obtener el reconocimiento de su posición central en el nuevo orden regional y superar la crisis económica que lo agobia, han obligado al régimen sirio a reconsiderar su relación con Washington y a establecer negociaciones

bilaterales con Israel, para llegar a un acuerdo sobre las dimensiones de la paz en Medio Oriente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Butt, Gerald, "Seizing the opportunity", Middle East International, 382(1990).
- Chelkowski, Peter J. and Robert Pranger (eds.), Ideology and Power in the Middle East, Durham and London, Duke University Press, 1988.
- Feith, Douglas, "Policing the Golan? No", The National Interest Journal, 38(1994-1995).
- Gresh, Alain, "A pas comptés, la Syrie sur le chemin de la paix", Le Monde Diplomatique, Paris, Avril 1994.
- Haley, Edward and Lewis Snider, Lebanon in Crisis. Participants and Issues, New York, Syracuse University Press, 1979.
- Hooshang, Amirahmadi and Nader Entessar (comps.), Reconstruction and regional diplomacy in the Persian Gulf, London-New York, Routledge, 1992.
- Hudson, Michael, "The Lebanese crisis: the limits of consociational democracy", Journal of Palestine Studies, 5(1976).
- Jansen, Geodfrey, "The cloudy Syrian goals", Middle East International, 203(1983).
- , "Israel, Syria and Lebanon. Dialogue of the deaf", MEI, 492(1995).
- , "South Lebanon. The price of occupation", MEI, 511(1995).
- , "Hope rests on Peres", MEI, 513(1995).
- Jansen, Michael, "Differences on full peace", Middle East International, 516(1996).
- Kassir, Samir, "Au Liban, un pouvoir sans responsabilité, des querelles sans enjeux", Le

- Monde Diplomatique, Paris, Octobre 1994.
- Kumiholm, The origins of the Cold War in the Middle East, Princeton, Princeton University Press, 1980.
- Le Gac, Daniel, La Syrie du Général Assad, Bruxelles, Editions Complexes, 1991.
- Maoz, Moshe and Avner Yaniv (eds.), Syria under Assad. Domestic constraints and regional risks, Great Britain, London and Sydney, 1987.
- Muir, Jim, "The Shultz Mission. Why peace remains elusive", Middle East International, 200(1983).
- , "Lebanon toughens its stand against Israel", MEI, 496(1995).
- , "All the answers are in Damascus", MEI, 204(1983).
- Muslih, Muhammad, "Dateline Damascus: Assad is ready", Foreign Policy, 96(1994).
- , "The Golan: Israel, Syria and Strategic calculations", The Middle East Journal, 47(1993).
- Neff, Donald, "Progress on Syria", Middle East International, 497(1995).
- Norton, Augustus and Jillian Schwedler, "Security Zones in Southern Lebanon", in Journal of Palestine Studies, 23(1994).
- Perera, Judith, "Syria and Russia. Reinforcing old ties", Middle East International, 489(1994).
- Petran, Tabitha, The struggle over Lebanon, New York, Monthly Review Press, 1987.
- Pipes, Daniel, "Is Damascus ready for peace?", Foreign Affairs, 70(1990).
- Pranner, Robert J. and Peter J. Chelkovsky (comps.), Ideology and Power in the Middle East, London, Duke University Press, 1988.

Rodman, Peter W., Policing the Golan? Yes, The National Interest Journal,  
38(1994-1995).

Saunders, Harold and Judith Kitpper (comps.), The Middle East in Global  
Perspective, Colorado, West View Press, 1991.

Shahak, Israel, "Israel's rules of the game in Lebanon", Middle East International,  
440(1992).

Weler, George, "The significance of the Golan", Middle East International, 203(1983).

Yorke, Valerie, "Prospects for peace: the Syrian dimension", Middle East International,  
414(1991).

"The odd man out in Syria", The Economist, 329(1993).

"Israel, Syria and Lebanon. It depends on Rabin", The Economist, 332(1994).

"Can it really be peace?", The Economist, 326(1993).

"Israel and Syria. "Signalling the rules", The Economist, 328(1993).

"Israel's move", The Economist, 330(1994).

"After Assad", The Economist, 330(1994).

"Syria's shadow over Israel", The Economist, 320(1991).

#### Documentos

-The Khartoum Resolutions, September 1, 1967

-U.N. Security Council Resolution 242, November 22, 1967

-Separation of Forces Agreement between Syria and Israel, May 31, 1974

-U.N. Security Council Resolution 425, March 19, 1978

-The Madrid Peace Conference (Document File), Journal of Palestine International Studies,  
21(1992).

## EL PROCESO DE PAZ EN EL MEDIO ORIENTE: LA VOZ DE LA OLP

610-10  
Yuri Cerón Alegre  
UNAM - ENEP Acatlán

A principios de siglo, el colapso del Imperio Otomano propició que los pueblos árabes encontraran en un naciente movimiento nacionalista, el elemento que les permitiría luchar por su liberación. Dicha caída no significó la independencia de los árabes; su lugar en la región fue ocupada por las potencias que habían triunfado en la guerra, lo cual les significó una dependencia mayor que la que habían tenido hasta ese momento, puesto que el carácter global del nuevo sistema político mundial a que dió lugar la Primera Guerra Mundial trajo como resultado que el reparto colonial llegara a sus máximas consecuencias. La ambición de las potencias era la expansión territorial, por lo cual sería ilógico suponer que abandonarían un área tan importante como la del Medio Oriente, que representaban una zona vital para su desarrollo y para el beneficio de las potencias. Occidente estaba consciente de que la unidad árabe, de conseguirse, daría como resultado el surgimiento de un gran poder mundial con objetivos comunes, que en su momento pondrían en peligro los intereses de las potencias.

Los países árabes, al ir consiguiendo su independencia política como consecuencia del sistema de mandatos, siguieron manteniendo la idea de lograr la creación de un gran país árabe independiente. Sin embargo, en el Medio Oriente nos encontramos con un problema

muy común: cualquier manifestación de unidad que se quisiera presentar desde ese momento quedaba irrevocablemente marcada por interés nacional particular de cada país.

Hasta el presente, un rasgo característico que encontramos es la pugna entre los diferentes gobiernos por obtener o conservar el liderazgo de la región para explotarlo en provecho de su propio país. Por consiguiente, se puede afirmar que los árabes no cumplen con un requisito básico para reconocerse como nación: el de tener conciencia en un destino común que les permita encontrar una fuerza árabe contra la intervención de las potencias; no obstante, el sentimiento de unidad sigue siendo muy fuerte entre ellos, por lo que sus gobernantes trataron de explotar esta situación en su beneficio, utilizando la Causa Palestina.

En 1917, cuando Palestina era dominada por británicos, éstos utilizaron un documento ambiguamente redactado, la Declaración Balfour, en la que establecían que el gobierno británico "estaba a favor de la creación de un centro nacional judío en Palestina". El movimiento sionista fue, en gran medida, impulsado por esta promesa a medias; pero, por otra parte, los árabes estaban coléricos pensando que siendo Palestina un territorio árabe, los británicos no tenían el derecho de prometérselo a nadie.(1)

Esta situación se presentó debido a la inexistencia de un sistema político bien estructurado, que pudiera guiar a la Comunidad Palestina contra un movimiento sionista bien organizado y apoyado por las potencias, en este caso los Estados Unidos. El año de 1947, marcado por la partición de Palestina con la intervención de la O.N.U., dió la pauta a un sin fin de luchas y enfrentamientos que aún se presentan hasta nuestros días. En este acontecimiento se asentó la Declaración Baulfour que buscaba crear un Estado Judío dentro del territorio Palestino con el apoyo de los Estados Unidos.

El 15 de mayo de 1948, Ben Gurion declaró oficialmente la creación del Estado de Israel, el cual fue reconocido rápidamente por la URSS y Estados Unidos, cuando aún carecía de fronteras definidas. La ventaja organizativa dió a Israel un dominio sobre mucho más territorio que el previsto por el Plan de Partición, particularmente la Alta Galilea, el Neguev y la mitad de Jerusalem. Los árabes sólo lograron retener la Cisjordania y Gaza.(2)

La lucha del pueblo Palestino fue utilizada como un elemento por parte de los gobiernos árabes para legitimar sus demandas de liderazgo en la región y como factor en la misma lucha interna árabe; el descontento de la Comunidad Palestina ante el arrebato de los territorios dio origen al surgimiento de un movimiento de resistencia palestina autónoma con el objetivo principal de defender enteramente la causa palestina; los gobiernos árabes, en su momento, trataron de impedir su aparición porque las metas se presentaban incompatibles.

La legitimidad que se les daba a los palestinos de luchar por la liberación de su patria y de liberarse del desprestigio que significó para el Mundo Árabe la derrota de 1967 fueron las causas del afianzamiento de un movimiento de resistencia netamente palestino con una fuerza independiente. Los sesentas marcaron en la región una importante cooperación entre la resistencia palestina y los gobiernos árabes; éstos últimos sólo encontraban en Palestina un elemento que les permitía negociar con Israel los territorios árabes ocupados. Por su parte, la resistencia se mantenía en lucha por sus demandas.

Dieciocho años después de haber tenido que iniciar su propia diáspora ante el establecimiento del Estado de Israel, 388 palestinos se reunieron un 28 de mayo de 1964 en la triplemente santa ciudad de Jerusalem para fundar la O.L.P. Ésta organización encontraba que



el problema con Israel debían resolverlo sólo los palestinos, sin la ayuda de los demás países árabes que tenían otros intereses:

Sólo el pueblo Palestino puede tomar decisiones sobre todo lo concerniente a su destino y a su causa. Nadie, sea quien sea, puede ejercer una tutela de ningún tipo sobre el pueblo palestino ni imponerle su voluntad. Porque una decisión que no emana de una voluntad libre pierde su misma esencia. Nosotros, en Egipto, insistimos en que la voluntad Palestina se convierta en soberana e independiente, libre de toda coacción e interferencia. Insistimos igualmente sobre el hecho de que todas las decisiones que emanen de esa voluntad sean plenamente respetadas y, muy en primer lugar, la de designar a la Organización para la Liberación de Palestina como su único y legítimo representante defensor de sus derechos y de sus intereses.(3)

En realidad, la cuestión palestina figuraba desde hacía ya varios años en el primer plano de los problemas políticos de la región y, como tal, lo trataban particularmente los gobiernos de los países más próximos. A la fundación del Estado de Israel y de la expulsión del pueblo palestino el tema adquiere otras magnitudes. Por ejemplo se trató en 1959, a través del Consejo de la Liga Árabe impulsada por Gamal Abdel Nasser, de conformar un ejército palestino; ésto no llegó a encontrarse pero la idea estaba en pie. En ese mismo año el régimen de Qassim tuvo la idea de crear una entidad palestina en la Cisjordania y Gaza, pero más adelante fundó el primer regimiento palestino en el ejército regular de su país.

La Cumbre Árabe de 1964 resolvía organizar al pueblo palestino para permitir que cumpla su papel en la liberación de su patria y en la determinación de su destino. Desde entonces la búsqueda de la recuperación de los territorios por parte de la O.L.P. se centra

principalmente en la actividad diplomática, siendo reconocida paso a paso por la comunidad internacional, con el fin de lograr las negociaciones. Un claro ejemplo es el Tratado de Paz entre Israel y Egipto (los 11 acuerdos de Camp David en 1979) con el fin de negociar el territorio ocupado por Israel en la guerra de los seis días, este acontecimiento se convirtió en su momento en el centro de una polémica que conmovía a todo el mundo, pero en especial a los países árabes. Tanto Israel como Egipto estaban convencidos de la necesidad urgente del establecimiento de una paz justa y duradera en el Medio Oriente, desde entonces prevalece la paz común entre estados amigos y la cooperación ha ido en aumento. Israel desde entonces ha sido constante en sus actividades diplomáticas en búsqueda de la paz con los vecinos árabes; ha firmado ya acuerdos de paz con Egipto, Jordania y ha marcado ya tres negociaciones importantes con los palestinos sobre los territorios ocupados.

La Organización para la Liberación de Palestina, cuyo líder Yasser Arafat ha marcado importantes acontecimientos con el objetivo primordial de resolver la Causa Palestina, han ganado el respeto que les ha permitido estar presentes en las mesas árabes con el objetivo de encontrar la paz. Sin embargo, no es la lucha diplomática de Yasser Arafat la que ha conseguido (sin ser Palestina un Estado) un reconocimiento por parte de las potencias. Hoy los palestinos se han convertido "en los condenados en su propia tierra" por el simple hecho de permanecer en un suelo durante cientos de años.

En 1975 la O.L.P. obtuvo un respaldo importante tanto de los países árabes, como de los No Alineados, asegurando el reconocimiento internacional que le permitiría alcanzar el estatus de observador en algunos organismos de la O.N.U., ser miembro del Movimiento de

los No Alineados y formar parte del Grupo de los 77. Hoy en día se presenta más viable luchar a través de la diplomacia que de la batalla militar.

Sólo una solución justa, de conjunto y duradera, podría aportar una auténtica paz en Medio Oriente. La comunidad europea puede desempeñar en ese sentido un importante papel, reconociéndose así que el vuelco consistiría en reconocer a la OLP y permitirle participar en las conversaciones. Carter pidió, (junio 1980), con cierto tono de alarma, que los países europeos se abstengan de intervenir en las conversaciones egipcio-israelíes sobre la autonomía para los Palestinos, mientras estamos progresando en ellas.(4)

Sin embargo existe un gran problema a vencer, este es, el resentimiento y odio que caracteriza la conducta tanto de palestinos como de israelíes, y que también traen consigo los líderes políticos; hoy los niños y jóvenes de ambos pueblos han crecido y se han desarrollado en un mundo en guerra, donde el sentimiento de venganza está por encima de todo, hasta de los mismos líderes negociadores, donde los pueblos reprueban rotundamente cualquier acuerdo de paz, que intentaran detener por cuantos ataques terroristas sean necesarios.

Por un lado los israelíes manifiestan que el pueblo Palestino, es nuevo en Medio Oriente, que ellos son los invasores de su tierra prometida y que han ofendido a su ciudad santa Jerusalem; Menahem Beguim en 1979 definió, en aquel entonces, a la ciudad como "la capital indivisible y etema de Eretz Israel."

El Gobierno Israelí encuentra al grupo terrorista Hamas como aquel que puede derrumbar el proceso de paz que se ha presentado hasta nuestros días; están concientes también que este grupo terrorista tiene una base social muy sólida que será difícil de controlar o de buscar algún acuerdo que permita, por parte de este grupo, no llevar a cabo ningún acto

de agresión, ningún acto terrorista para poder aterrizar en su momento las negociaciones de paz, entre israelíes y palestinos.

Para Israel, la Organización para la Liberación de Palestina seguirá siendo una organización terrorista que continuará infundiendo el pánico entre el pueblo Israelí, y que buscará recuperar los territorios de cualquier forma; Por otro lado, los palestinos hasta este momento, confían en la lucha diplomática de Yasser Arafat, pero también condenan dichos acuerdos, que van en contra principalmente de sus fundamentos religiosos y de una carta palestina que así lo manifiesta. La conducta y pensamiento del pueblo de Palestina se ha centrado en un "fundamentalismo islámico" al grado de ser fanáticos del mismo; por su parte los israelíes dan muestra de sus sentimientos a través de los grupos radicales los cuales mantienen su ideal racista.

A medida que se siga intentando que progresen las negociaciones, se producirá el consiguiente aumento en los ataques terroristas con la intención de afirmar la presencia de la O.L.P. y de la capacidad que tiene para frustrar las negociaciones.(5) Por ejemplo, a la caída de la URSS y la posterior Guerra del Golfo Pérsico replantearon la estructura política básica del Medio Oriente, este cambio de política repercutió en la actitud del mundo árabe frente a Israel. Estas naciones entonces, reconsideraron el ofrecimiento de Israel para iniciar negociaciones de bilaterales entre Israel, Siria, Líbano, Jordania y los palestinos; Israel consideró este esfuerzo para hacer progresar el proceso de paz en el Medio Oriente, que comenzó en Campo David.

Si bien, en las conferencias de Madrid, tanto en las negociaciones multilaterales donde se tenía como objetivo construir el Medio Oriente del futuro y crear un estado de confianza

entre los participantes de la región, así como también, donde las negociaciones bilaterales tenían como fondo resolver los conflictos del pasado, encontramos lo que manifestó Amer Chaki un 21 de octubre de 1991 "Si un sólo miembro de la delegación Jordano-Palestina declara pertenecer a la O.L.P., ello será suficiente para que Israel se retire de la conferencia".

El presidente Libio Uamar Kadafl manifestó ese mismo año que las masas árabes están contra tales negociaciones con Israel y calificó a la conferencia como "el inicio de la redención de los árabes". Una postura similar adoptó la prensa iraquí la cual aseguró en sus editoriales que la relación del encuentro de Madrid implica "la liquidación de los derechos del pueblo Palestino".

Sin embargo, el 13 de septiembre de 1993 se firmó la declaración de principios entre la O.L.P. e Israel sobre los territorios de Gaza-Jericó y la Margen Occidental de estos asentamientos en adelante otros acuerdos de autonomía Palestina se llevaron a cabo como los de Hebrón y Ramallah, entonces parecía verse a través de estos acuerdos que la paz si se alcanzaría con los Israelíes y los Palestinos, pero el 4 de noviembre de 1995 un judío radical Yigal Amir priva de su vida al primer ministro Yitzah Rabin, esto demuestra que la paz, en un momento dado, los líderes políticos la pueden alcanzar, pero no dos pueblos enardecidos en búsqueda de la venganza y en contra de cualquier acuerdo de paz.

Tanto Yasser Arafat como Shimon Perez tienen un gran problema enfrente, "el terrorismo", tanto del fundamentalismo islámico como de los radicales judíos; la comunidad internacional destaca la necesidad de continuar el proceso de paz porque en caso de que éstos grupos frenen este objetivo representaría entonces un triunfo para el terrorismo.

## NOTAS FINALES

1. John G. Stoessinger, El poderío de las Naciones, México, Edit. del Valle de México, 1984, pp. 126.
2. Santiago Quinata, La Resistencia palestina: estrategia, táctica y clases sociales, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 41.
3. Sayegh-Mathiot-Lacheraf, La Revolución Palestina frente a Camp David, (trad. Sayegh), Madrid, Anagrama, 1992, pp.28.
4. "Palestina, Cuarto Congreso de Al Fatah", Medio Oriente Informa, junio (1980), pp. 12-13.
5. "Teme Israel que la O.L.P. aumente sus actos terroristas para impedir un acuerdo de paz", El Universal, México D.F., 10 de enero de 1983.

## BIBLIOGRAFÍA

"Palestina, Cuarto Congreso de Al Fatah", Medio Oriente Informa, junio (1980), pp. 12-13.

Quinata, Santiago, La Resistencia palestina: estrategia, táctica y clases sociales, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 41.

Stoessinger, John G., El poderío de las Naciones, México, Edit. del Valle de México, 1984, pp. 126.

Sayegh-Mathiot-Lacheraf, La Revolución Palestina frente a Camp David, (trad. Sayegh), Madrid, Anagrama, 1992, pp.28.

"Teme Israel que la O.L.P. aumente sus actos terroristas para impedir un acuerdo de paz", El Universal, México D.F., 10 de enero de 1983.

## EL PROCESO DE PAZ EN EL MEDIO ORIENTE

Sharon Grobeisen Gurvich  
Universidad Iberoamericana

La atomización del bloque socialista --iniciada por la Unión Soviética-- y la guerra del Golfo Pérsico provocaron una importante ruptura en el balance de poder y el *status quo* prevalecientes en el Medio Oriente hasta fines de la década de los ochenta. Esta ruptura fue evidentemente aprovechada por los Estados Unidos para utilizar una vez más lo que Morgenthau llamó “*política de prestigio*” y mantener su status de primera potencia mundial con el objetivo de contener una nueva amenaza a la paz y seguridad internacionales: el fundamentalismo.

El proceso de paz en Medio Oriente comprende una serie de negociaciones y tratados entre varios actores: Israel, Siria, Jordania, Líbano y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). En este ensayo enfocaré el análisis de manera primordial al caso de la OLP, ya que si bien no es el único actor ni el más importante, fungió como catalizador provocando cambios en las posturas de los países de la región y determinando el comienzo de una nueva etapa de diálogo.

La principal justificación que los países árabes de la región, con excepción de Egipto, utilizaron para no entablar negociaciones con el Gobierno del Estado de Israel fue la negativa de éste a tratar la cuestión relativa a los territorios ocupados y a reconocer a la



OLP como único y legítimo representante del pueblo palestino.<sup>1</sup> Aunque la cuestión de fondo era la necesidad de un mutuo reconocimiento: al negociar con el Estado de Israel implícitamente se reconocía su existencia, provocando una incompatibilidad ----como bien lo plantea Morgenthau---- con el reclamo de autodeterminación nacional de los palestinos, porque dicho reclamo se basa no sólo en la margen occidental del Jordán, sino en todo el territorio sobre el que se ha levantado el Estado de Israel.<sup>2</sup>

Durante la guerra del Golfo Pérsico, los palestinos dieron su apoyo al gobierno de Bagdad, que lo utilizó para presionar psicológicamente en el ámbito internacional, afirmando que se valdría del terrorismo ejercido por ciertas fracciones de la OLP y Siria para defender su influencia en la zona. Asimismo, el 12 de agosto de 1991 Saddam Hussein vinculó la ocupación de Kuwait con la causa palestina, condicionando su retiro del país a que Israel desocupara Gaza y Cisjordania, con lo que buscaba ganar aliados en su lucha contra occidente. La victoria de la fuerza aliada --encabezada por los Estados Unidos, quien aprovecho la ocasión para desplegar su impresionante poderío militar-- sobre Irak orilló a los palestinos a reconocer que habían apostado por el perdedor y a replantear su estrategia: si querían obtener frutos en pro de su lucha y recuperar el apoyo económico y político que les fue retirado en represalia a su apego al enemigo, debían aliarse con los americanos aceptando sus condiciones.

Ante la caída del bloque socialista, Estados Unidos debía mostrar la vigencia de su poderío, postularse como la única potencia mundial y manifestar que “el nuevo orden

---

<sup>1</sup> Cabe mencionar que dicha postura por parte de los países árabes fue tomada a partir del reconocimiento de la OLP por la Liga Árabe en 1974.

<sup>2</sup> Hans Morgenthau, Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

mundial” en gestación estaría delimitado por sus valores e intereses. La Guerra del Golfo Pérsico representó una gran oportunidad para reafirmar su posición a nivel internacional bajo la justificación de garantizar la justicia en el mundo, promover la democracia, la autodeterminación de los pueblos y el respeto a los derechos humanos.

Más tarde los Estados Unidos, con base en el prestigio ganado como consecuencia del retiro de Irak de Kuwait, comenzaron a brindar ayuda en pro de la paz y el diálogo en la región. Cabe mencionar que tuvieron que celebrarse varias reuniones secretas<sup>3</sup> antes de llegar a la firma de los Acuerdos de Principios Israelí--Palestino en Washington el 30 de agosto de 1993.

En virtud de lo anterior, los palestinos y los israelíes cambiaron radicalmente sus actitudes. Al hacer un recuento histórico, encontramos que en años anteriores Shimon Peres encabezó la propuesta de crear asentamientos judíos en los territorios árabes ocupados, Itzjak Rabin ordenó que a todo militante de la Intifada se le rompieran los huesos y Yasser Arafat reiteró que el objetivo final de su lucha era la eliminación de la presencia sionista en territorio palestino.

La OLP, presionada por Estados Unidos, aceptó de manera oficial el derecho del Estado de Israel a existir en paz y seguridad, buscando promover una nueva imagen de compromiso con la paz ante la comunidad internacional. Esto se sustentó mediante la Carta de Reconocimiento --firmada el 9 de septiembre de 1993 por el ahora Presidente Nacional Palestino, Yasser Arafat, y dirigida al Primer Ministro Israelí, Itzjak Rabin--, la cual sostiene que los artículos de la Carta Palestina que niegan el derecho de existencia a Israel

---

<sup>3</sup> Tel Aviv (abril y septiembre de 1992), Londres (diciembre de 1992), Oslo (enero y abril de 1993), Cairo (junio 1993), Jerusalén (julio de 1993).

serán eliminados por inoperantes e inválidos, también que el Pueblo Palestino renuncia al uso del terrorismo y a los actos de violencia para dar paso al diálogo concertado.

Adicionalmente, la OLP --aunque de manera no expresa-- abandonaba sus tendencias radical fundamentalistas, apoyando conjuntamente con Egipto e Israel la lucha de Estados Unidos contra el avance del fundamentalismo islámico en toda la región.

Por lo que respecta al Estado de Israel, a partir de las elecciones de 1992 el partido *laborista* obtuvo el poder, alterando la política mantenida por la coalición del partido *Likud*, de derecha nacionalista, que consistía en no intercambiar territorio por paz. El objetivo primordial de este nuevo gobierno era lograr la estabilidad regional y terminar con el temor de una guerra inminente, a pesar de que ello implicara ceder tierra y reconocer a los palestinos. Al evitar la posibilidad de una nueva guerra, mediante la firma de tratados jurídicamente vinculantes para las partes, Israel aseguró su integridad territorial y el apoyo de la comunidad internacional.

A pesar del enorme optimismo demostrado por la comunidad internacional y por los medios de comunicación respecto al proceso de paz en la región, es importante considerar la existencia de una fuerte oposición al interior de cada una de las partes. Si bien hay grupos extremistas como el *Hamas* o la ultraderecha --que sin tener un proyecto claro han ocasionado la muerte de Abbu Shaaban (Presidente del Centro de Derechos Humanos en Gaza y colaborador de Arafat), Assad Saftawi (líder moderado de la OLP) y recientemente Itzjak Rabin (Primer Ministro de Israel), así como de miles de civiles inocentes-- su existencia no es un factor que pueda debilitar considerablemente los acuerdos alcanzados, por el contrario, se considera que este tipo de acciones eventualmente podrían inclusive

acelerar las negociaciones para lograr en el menor tiempo posible la paz y la consolidación de una unión regional.

Al interior del Estado de Israel, el bloque derechista *Likud* representa la principal amenaza, encabezado por Binyamín Netanyahu y los sectores que se oponen a cualquier devolución de territorio. En este sentido, si eventualmente obtuvieran la mayoría de los escaños del parlamento en las próximas elecciones a realizarse en mayo del presente año, se podría postergar la consolidación de los Acuerdos entre la OLP e Israel. Sin embargo, resulta difícil pensar que hubiera un retroceso sobre los acuerdos y avances alcanzados.

Una vez que el ejército israelí se retire definitivamente del territorio palestino, Israel cerrará las fronteras de su Estado. Como consecuencia de lo anterior, es posible que disminuyera substancialmente el flujo migratorio de trabajadores, ocasionando un aumento hasta del 50% de desempleo en Gaza y Cisjordania. Por lo tanto, la creación de nuevas fuentes de trabajo se presenta como prioritaria en el ámbito del desarrollo y bienestar social de Gaza y Cisjordania. Pero este proceso de desarrollo y la creación de empleos no se darán por generación espontánea sino que dependen fundamentalmente del apoyo financiero, tecnológico y educativo que la comunidad internacional otorgue a la Autoridad Palestina, así como de la administración efectiva que se haga de dicho apoyo. El 3 de octubre de 1993, un mes después de la firma del Acuerdo de Principios Israelí-Palestino, en el marco de la Conferencia Internacional de Donantes, 43 naciones prometieron 2 mil millones de dólares en 5 años para el desarrollo de Gaza y Cisjordania.

Ahora bien, las repercusiones directas observadas en la región como consecuencia de las transformaciones político--económicas antes mencionadas han sido:

-- La consolidación del Panarabismo se vio truncada una vez más debido a las distintas posturas adoptadas durante la Guerra del Golfo Pérsico y a la imposibilidad de los países árabes de apoyarse entre sí, sin la necesidad de recurrir a un país externo (léase Estados Unidos) para mediar en sus conflictos.

-- Se rompió el balance de poder sostenido en la bipolaridad, ya que la ex-Unión Soviética ha modificando su postura, alineándose evidentemente a la postura occidental y dejando de apoyar a su antiguo aliado en la región, Irak.

-- Siria y Jordania se alejaron de Irak por considerar que esa alianza iba en detrimento de sus intereses nacionales.

-- Los países de la región se vieron en la necesidad de crear nuevas alianzas, que si bien aún no se encuentran del todo definidas, podrían quedar conformadas en tres bloques principales, a saber:

1. Irán e Irak, que se han rehusado a supeditarse a los intereses occidentales, aunque por el momento no detentan un poder capaz de influir de manera determinante en la estructura de la zona, ya que ni sus economías ni su prestigio se han sobrepuesto al intenso y largo conflicto del que fueron protagonistas en la década de los ochentas.

2. Los Países Productores de Petróleo se han alineado notoriamente a los intereses occidentales, por lo que este bloque podría obtener el liderazgo regional basándose en el poderío económico y petrolífero que poseen, así como del apoyo que occidente les ha brindado.

3. En caso de lograr la pacificación en la zona, Israel, Jordania, Siria, Líbano, la OLP y Egipto podrían consolidar su proceso de integración económica, dando un paso positivo para incorporarse al actual proceso de globalización. El primer avance en este sentido la propuesta de crear una unión aduanera entre Jordania, Israel y la OLP.

Sin embargo, estas opciones de liderazgo regional tendrán que esperar ya que por el momento existen preocupaciones para cada uno de los actores de la región que deberán ser resueltas a corto plazo. Entre estas preocupaciones sobresalen:

a) *Israel*.-- necesita consolidar su situación política pacíficamente, eludiendo la posibilidad de una guerra para dedicar el porcentaje presupuestal que gasta en armamento a su desarrollo económico. Por otra parte, de lograr que se integre el mercado regional, Israel podría fungir como exportador de productos manufacturados y asociarse con sus vecinos, productores de materias primas, maquiladores y proveedores de mano de obra barata.

b) *Egipto*.-- tiene particular interés en las negociaciones de los países árabes de la región con Israel y en continuar su cooperación con Israel sin poner en duda su apoyo a Estados que comparten sus características étnico--religiosas, recuperando de esta manera el prestigio y liderazgo perdido a raíz de las negociaciones de Campo David.

c) *OLP*.-- en primer lugar, le es indispensable ser reconocida como Estado para ejercer su tan anhelada soberanía, sin embargo debe de tener mucho cuidado en la administración y utilización de los recursos que le serán proporcionados, ya que de ello dependerá la consolidación de su infraestructura nacional.

Por su parte, Arafat se enfrenta a la necesidad de controlar una generación de jóvenes altamente politizados que han perdido todo respeto por las figuras de la autoridad, a la que consideran ilegítima. Esta generación no está dispuesta a desempeñar un papel pasivo en el Proceso de Paz, constantemente cuestiona las actividades y negociaciones de la Autoridad Palestina por ser burocráticas y distantes de las preocupaciones reales de la población palestina.<sup>4</sup> Por otra parte, la OLP deberá consolidar su proceso democratizador, el cual dió inicio cuando se otorgó a sus representados la opción de votar y elegir a sus autoridades. Sin embargo, existe el temor de que el *Hamas* u otros grupos de tendencia radical se convirtieran en partidos políticos, y que busquen el poder sin abandonar su ideología fundamentalista.

d) *Siria*.-- su objetivo principal es recuperar los Altos del Golán y eliminar la presencia de las fuerzas armadas de Israel del sur de su país, para así entrar de lleno a negociaciones en el campo tecnológico, científico y comercial.

e) *Jordania*.---- se encuentra inmerso, a pesar de la figura del Rey, en un ejercicio democrático que de resultar positivo servirá de ejemplo a otros Estados.

En este contexto, se puede concluir que los Estados Unidos han logrado eliminar la presencia soviética de la zona, aislar a aquellos países contrarios a sus intereses, y dar pasos concretos hacia una posible pacificación en el Medio Oriente; tal escenario, es más propicio para avanzar sus intereses económicos, y detener el fundamentalismo mediante la promoción de la democracia. Asimismo, su política de prestigio quedó consolidada tanto en el ámbito diplomático como en el militar. A pesar del gran apoyo de los Estados Unidos a

---

<sup>4</sup> William B.Quandt, "The urge for democracy", *Foreign Affairs*, vol.73 no.4 (1994), pp.2-7.

la región en favor del proceso de paz, es evidente que seguirá privilegiando su relación con Israel por encima de todo como lo muestra la ley aprobada el 24 de octubre de 1995 por el Senado y la Cámara de Diputados de trasladar su embajada a Jerusalén, anticipando que esta ciudad no será negociada.<sup>5</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

Morguentha, Hans J., Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

“Planean trasladar a Jerusalén la Embajada de EU en Israel”, México, Excélsior, 25 de octubre de 1995.

Quandt, William B., “The urge for democracy”, Foreign Affairs, vol.73 núm.4, 1994, pp. 2-7.

---

<sup>5</sup> “Planean trasladar a Jerusalén la Embajada de EU en Israel”, Excélsior, México D.F., 25 de octubre de 1995.





## FUNDAMENTALISMO LIBANÉS

Lesli Vapnik Morales.  
Universidad Nacional Autónoma de México

### Introducción.

#### Causas del resurgimiento del Fundamentalismo.

Hoy día asistimos al resurgimiento de los fundamentalismos, que si bien no son propios del Islam, éstos han encontrado en el mundo musulmán un mayor campo de acción, dada sus características políticas, sociales, culturales, económicas y religiosas.

Esta tendencia se ha venido presentando en las últimas décadas de manera generalizada en el mundo musulmán, con algunos elementos comunes, a saber:

- su “contagiosidad”.
- su policentrismo.
- su respuesta a una crisis social, espiritual y de identidad cultural.
- su condición emancipadora.

1) Esta “contagiosidad” se refleja en aquellos grupos y movimientos islámicos que han surgido prácticamente en todas las comunidades musulmanas.

2) El policentrismo, entendido como un fenómeno que carece de un liderazgo único y centralizado.

3) Resultado de una crisis de identidad social y espiritual, que a su vez fue provocada por el establecimiento de un nuevo proceso de modernización que supuso la introducción de modelos e instituciones occidentales, que trastocaron las estructuras existentes en el mundo musulmán.

4) Como elemento emancipador del mundo árabe, se produjo ante el vacío de poder de algunos gobiernos.

Estos grupos fundamentalistas representan la búsqueda de alternativas propias, que den respuesta a los grandes desafíos que enfrenta la región. Las razones objetivas de este tipo de movimientos son múltiples como hemos podido observar. Sin embargo, es importante destacar, por una parte, que todos ellos vienen a ser la expresión de una crisis generalizada de la conciencia colectiva e individual frente a la desilusión causada por el fracaso de las doctrinas y proyectos de corte secular adoptadas por un buen número de países de la región, así como a su capacidad para resolver las expectativas tanto de carácter socioeconómico como político de las grandes mayorías de la población.<sup>1</sup>

A nivel ideológico, los islamistas están ganando terreno al presentarse a si mismos como representantes de la tradición y de la autenticidad cultural, la cual está basada en una imagen idealizada del pasado.

Han tenido éxito en ganar el apoyo de una joven generación urbana y pobre, y entre aquellos segmentos de la clase media que se han visto afectados por los costos económicos de los programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional y que han encontrado

---

<sup>1</sup> Ma. de Lourdes Sierra Kobeh, Islam, Sociedad y Política. Colección Grandes Tendencias Contemporáneas (núm. 21), México, Coordinación de Humanidades- UNAM, 1986.

en el Islam el instrumento más idóneo para expresar su descontento y oposición a los regímenes establecidos<sup>1</sup>

### Características del Fundamentalismo libanés.

En el caso libanés que es de nuestro particular interés se destacan, aunados a los elementos anteriormente mencionados, otros de carácter histórico. En el Líbano el Islam se dio a la tarea de lograr en un primer momento, la independencia del propio mandato, seguido por los intentos de presentar un frente árabe común a Occidente, es decir, formar un bloque de países árabes que impidieran nuevos embates occidentales y obtuviera su expulsión en aquellos países en los que tuviera una mayor influencia, en este caso el Líbano<sup>2</sup>.

Sin embargo, el Líbano no sólo fue susceptible a las influencias del mundo árabe, sino también a otras similares a éste, pero igualmente musulmanas como las de Irán, que a la llegada de Iman Jomeini al poder manipuló a la población chiíta libanesa, y las de Siria, cuya presencia en el Líbano ha sido la más nortoria y compleja; al respecto, baste recordar que para Siria, Líbano forma parte del territorio de la "Gran Siria", de ahí se explica que estos dos países contribuyan al mantenimiento del principal grupo fundamentalista libanés: el Hezbollah, que nace en 1982, luego de la invasión de Israel a Líbano.

Este movimiento lucha por extender el integrismo y establecer un Estado islámico de corte "jomeneista". Su estrategia político-militar consiste en llevar a cabo acciones de guerrilla

---

<sup>1</sup>John L. Esposito, Islam and Politic, New York, Syracuse University Press, 3ªed., 1991.

<sup>2</sup> Amar El Awar Nacim, Diferencias culturales y grupos de poder en el Líbano, México, FCP y S, 1990,

urbana, especializándose en la toma de rehenes, particularmente extranjeros, lo que ha dado gran notoriedad internacional<sup>1</sup>.

Tras el fin de la Guerra civil libanesa se creó un campo sumamente fértil para la propagación de la ideología fundamentalista, no sólo por las divisiones que existen al interior del país (cristianos, musulmanes, drusos, palestinos, etc.), sino porque la población chiíta libanesa es una de las más numerosas en el Medio Oriente; en este sentido, los chiítas libaneses comparten algunas de las características que hicieron posible la Revolución de Irán: ocupar los estratos más bajos de la sociedad, marginación tradicional del proceso económico y político, formación de los líderes en las mezquitas y escuelas teológicas más que en los partidos políticos o en el aparato gubernamental, visión comunitaria de la sociedad y filosofía de carácter teocrático; cuya meta común radica en el establecimiento de una República Islámica.<sup>2</sup>

Por otra parte, la población chiíta del Líbano se ha caracterizado por su división en elementos "moderados", representados por el Movimiento Amal y en grupos radicales dirigidos, de hecho, por la teocracia iraní, entre los que se destaca el Amal Islámico, la Jijad Islámica (Guerra Santa Islámica), el Hezbollah (Partido de Dios) y otros grupos como la Organización de la Justicia Revolucionaria y la Organización de la Jijad Islámica para la liberación de Palestina, a los que se responsabilizan de diversos secuestros<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Saúl Zambrano Barajas, "Resurgimiento del Fundamentalismo en la Comunidad Islámica (UMMA). Líbano", en Cuadernos del IMRED, núm. 30, mayo, 1988, p 20.

<sup>2</sup> Ibid., p. 12-13.

<sup>3</sup> Loc. cit.

En este país, los fundamentalistas han tenido un mayor campo de acción; sin embargo, su actuación política --estrechamente vinculada a actos terroristas, que han impedido un mayor apoyo popular-- se ve limitada por los parámetros de la contienda política libanesa, en la que los musulmanes sunnitas y chiítas, están más preocupados por alcanzar el reacomodo y la reconciliación nacional de las diferentes fracciones que integran el mosaico libanés, logrando así una mayor participación en el gobierno.

### El fundamentalismo y el proceso de paz

El peligro del Fundamentalismo Islámico en el proceso de paz ha sido una constante desde los inicios de éste. Ambas partes, jordanos e israelíes, en su momento, palestinos e israelíes y actualmente sirios e israelíes, han presenciado al interior de sus sociedades diversos movimientos que se oponen a la firma de estos acuerdos. Esto es fácil de explicar si entendemos que desde el establecimiento del Estado de Israel en 1948, los países árabes se han opuesto a la convivencia con el Estado judío, el cual ha tenido que enfrentar desde entonces, diferentes guerras.

Evidentemente, uno de los conflictos más difíciles registrados en esta zona ha sido la diferencia de intereses de cada una de las partes tanto en el ámbito religioso, como en el histórico, político, económico y estratégico que se han yuxtapuesto en esta región.

Cabe destacar, que el fundamentalismo ha estado también presente con fuerza en Israel, entre los grupos derechistas que se han opuesto a cualquier tipo de negociación con los árabes y palestinos.

Con respecto a los principales organizaciones fundamentalistas, que han aumentado sus acciones terroristas en el marco de las negociaciones de paz para el Medio Oriente, destacan:

1) El grupo fundamentalista islámico Hamas, con fuerte presencia entre los refugiados que se encuentran en los territorios ocupados por Israel. Surgió apenas hace cinco años como uno de los principales impulsores de la intifada, el movimiento de resistencia de los residentes palestinos contra los israelíes en Gaza y Cisjordania. Con apoyo económico y político de Irán, además de donativos árabes privados provenientes de otros países del Golfo, Hamas postula la eliminación de Israel y el establecimiento de un Estado Islámico, en el que los judíos podrán vivir.<sup>1</sup>

2) El Hezbollah de origen religioso, tiene su base de operaciones y el mayor número de seguidores en territorio libanés. Cuenta incluso con varios diputados en el Parlamento de ese país; es uno de los primeros grupos opositores al acuerdo palestino-israelí que se manifestaron en contra y que fueron reprimidos por el ejército del sur del Líbano.

3) Entre otros grupos opositores menores de origen islámico que también han repudiado el acuerdo han sido: en Jordania, La Organización Hermanos Musulmanes, de gran influencia en el Parlamento, la cual condenó el acuerdo palestino-israelí porque, a su juicio, es contrario a los intereses palestinos; y, El Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), que quizás pueda ser el más fuerte grupo político disidente de la OLP.

De lado israelí, tanto la derecha religiosa judía como los políticos radicales liderados por Yitzhak Shamir y Ariel Sharon rechazaron el Acuerdo firmado por los laboristas con el líder palestino Yasser Arafat. Asimismo, el dirigente del Partido Likud, Benjamín Netanyahu, ha señalado que la firma del acuerdo representa un acto ilegítimo.

---

<sup>1</sup> Ora Koren, "El peligro del Fundamentalismo Islámico", *Línea Directa*, núm. 12, diciembre, 1994, p 11.

En este contexto, cabe destacar que el principal desafío a superar por ambas partes, por un lado, dependerá de la capacidad de la OLP para neutralizar a sus opositores mediante acuerdos y negociaciones, así también como de la capacidad de recabar los suficientes recursos económicos internacionales con que se pondrá en práctica el tan deseado autogobierno para los palestinos, por otro lado, Israel deberá colaborar con la Autoridad Palestina en materia de combate al terrorismo para que la paz en Medio Oriente se convierta en realidad.

### Conclusiones

En conclusión puede afirmarse que el fundamentalismo islámico es multicausal, y por ello se explica a partir de diferentes ámbitos, el histórico, político, social, cultural y religioso. Sus formas de expresión varían en cada uno de los países musulmanes y se determinan en función del contexto interno y de las tendencias regionales.

El Islam debe explicarse como una fuerza ideológica que ha servido tanto para afirmar la identidad de las naciones musulmanes como para enfrentar las presiones externas. También como medio para adquirir credibilidad ante las masas y como instrumento de unificación nacional y de defensa contra la oposición.

La sociedad libanesa por su parte, no responde a un concepto unitario: los ciudadanos antes que identificarse como libaneses se consideran sunnitas, chiítas, maronitas, drusos, etcétera, y a medida que el gobierno central ha perdido terreno, los diferentes movimientos fundamentalistas demandan el derecho de llenar el vacío de poder, aún con la ayuda de fuerzas extranjeras.



Por otra parte, hoy día el Líbano es un país con innumerables actores: las fuerzas libanesas, las milicias, las fuerzas sirias, el ejército del sur del Líbano, los guardias revolucionarios y las milicias chiítas, entre otros. En este contexto, la solución radica en propiciar la desmilitarización del país y disminuir la constante amenaza que representan estos grupos.

Con respecto al proceso de paz , tanto Israel como los árabes tendrán que colaborar conjuntamente a fin de disminuir las amenazas que representan estos grupos fundamentalistas .Así como se han establecido diversos temas en las negociaciones, con respecto al acuerdo entre la OLP e Israel, las cuales concluirán en mayo próximo, en materia de agua, refugiados y la tan polémica soberanía de Jerusalén, deberán incluirse temas relacionados con una mayor cooperación en contra del terrorismo, condición que será muy difícil de contener, particularmente para Yasser Arafat.

Israel por su parte, tendrá que demostrarle a su población que las amenazas extremistas, sólo dificultarán el proceso de paz y no lo llevarán nunca a su disolución.

#### BIBLIOGRAFÍA

Amar El Awar Nacim, Diferencias Culturales y grupos de poder en el Líbano, (Tesis),

México, FCP Y S, UNAM, 1990.

Esposito, John L., Islam and Politics, New York, Syracuse University Press, 1991.

Sierra Kobeh , Ma. De Lourdes, Islam, Sociedad y Política. Colección Grandes Tendencias

Contemporáneas (núm. 21), México, Coordinación de Humanidades- UNAM, 1986.

Ora Koren, "El peligro del Fundamentalismo Islámico", Línea Directa, núm. 12, diciembre, 1994.

Zambrano Barajas, Saúl, "Resurgimiento del Fundamentalismo en la Comunidad Islámica (UMMA) Líbano", Cuadernos del IMRED, núm. 30, mayo, 1988.

