



y política en el mundo contemporáneo

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz
y Gustavo Vega Cánovas
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO

PODER Y POLÍTICA EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PODER Y POLÍTICA
EN EL MUNDO
CONTEMPORÁNEO

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ
Y GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
Editores



EL COLEGIO DE MÉXICO

327.80730904

P7423

Poder y política en el mundo contemporáneo / Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y Gustavo Vega Cánovas, editores. -- 1a ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2011. 463 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-283-6

1. América Latina -- Relaciones exteriores -- Estados Unidos -- Siglo XX. 2. Estados Unidos -- Relaciones exteriores -- América Latina. 3. México -- Relaciones exteriores -- Estados Unidos -- Siglo XX. 4. Estados Unidos -- Relaciones exteriores -- México -- Siglo XX. 5. Integración europea -- Siglo XX. 6. Administración pública. 7. México -- Relaciones económicas exteriores -- China -- Siglo XXI. 8. China -- Relaciones económicas exteriores -- México -- Siglo XXI. 9. Elecciones -- América Central. I. Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, ed. II. Vega Cánovas, Gustavo, coed.

Primera edición, 2011

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

ISBN 978-607-462-283-6

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	7
<i>Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i> <i>y Gustavo Vega Cánovas</i>	
Estados Unidos y América Latina, 1960-2010: de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas	21
<i>Abraham F. Lowenthal</i>	
La política de acomodo de México a la superpotencia. Dos episodios de cambio de régimen: 1944-1948 y 1989-1994	135
<i>Soledad Loaeza</i>	
Estrategias y tácticas mexicanas en la conducción de sus relaciones con Estados Unidos (1945-1970)	187
<i>Blanca Torres</i>	
Desarrollo estatal, construcción del Estado y ayuda externa	229
<i>Stephen D. Krasner</i>	
La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región	281
<i>Philippe C. Schmitter</i>	

Cincuenta años de administración pública <i>B. Guy Peters</i>	323
China y México en la economía global: trayectorias de desarrollo divergentes en una era de crisis económica <i>Gary Gereffi</i>	363
Las últimas elecciones en América Central: ¿el quiebre de la tercera ola de democratizaciones? <i>Willibald Sonnleitner</i>	405

INTRODUCCIÓN¹

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz
y Gustavo Vega Cánovas²

EN LA INTRODUCCIÓN DE *PODER y política en los estudios internacionales* hablamos sobre la fundación del Centro de Estudios Internacionales (CEI) a principios de 1960, del desarrollo de las revistas académicas de estudios internacionales en diversos países del mundo y de los paralelismos, en temas y preocupaciones, que se han reflejado en *Foro Internacional* y, en general, en las publicaciones de nuestro Centro. En esta nueva obra, estrechamente relacionada con la citada más arriba y a la que aludiremos más de una vez, se analizan varios temas: las relaciones de Estados Unidos con los países de Iberoamérica en el último medio siglo, la influencia internacional en el sistema político mexicano, los factores decisivos en la ayuda internacional, los debates teóricos en relación con la integración europea, el desarrollo y estado actual de los estudios sobre la administración pública, la situación de México y China en la economía mundial.

El libro inicia con el estudio de Abraham Lowenthal, quien repasa cincuenta años de relaciones entre Estados

¹ Los capítulos que forman este libro aparecieron originalmente en *Foro Internacional*, vol. 50, 2-3 (201-202), julio-diciembre de 2010. Agradecemos a la revista su autorización para la publicación de este libro.

² Agradecemos a Martha Elena Venier la revisión que hizo de este texto. Todos los errores son responsabilidad de los autores.

Unidos, Centro y Sudamérica en la historia de sus cambios y continuidades, de la hegemonía a la interdependencia compleja. Según Lowenthal, el predominio estadounidense marcó el decenio de 1950 en lo económico, político, militar y educativo. Esa hegemonía, con matices de desinterés, se rompió abruptamente con el estallido de la Revolución cubana.

No basta conocer las capacidades y los intereses de los Estados para explicar su comportamiento; es necesario entender la ideología predominante. Así, Lowenthal señala cómo el anticomunismo estadounidense marcó su política exterior y llevó a sus élites a cometer múltiples errores, como las intervenciones violentas contra regímenes democráticos y la incomprensión con los movimientos reformistas en América Latina. Distingue entonces diversos grupos de países en la región: “los vecinos más cercanos” –México, Centroamérica y el Caribe–, los cuales, por razones económicas y de migración, tienen gran interdependencia con Estados Unidos. Brasil, por sus dimensiones geográficas, económicas y políticas, es, sin duda, el interlocutor más importante para Estados Unidos, papel reconocido por las administraciones estadounidenses. En buena medida, este texto se complementa con el de Mario Ojeda del volumen ya citado, quien destacó la importancia del grupo de los BRIC en la relaciones internacionales del nuevo milenio. Un tercer grupo lo forman Chile, Argentina y el resto de los países andinos.

Según Lowenthal, hay seis puntos en las relaciones de continuidad: 1) La notable asimetría entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. 2) Las iniciativas políticas de Estados Unidos han surgido de procesos fuera de la rutina. 3) La experiencia de una subregión ha servido de base para las políticas hacia las demás (por ejemplo, el libre comercio que tuvo como resultado el TLCAN y se intentó promover en el resto de la región). 4) Cuando no hay retos a su seguridad nacional, los grupos de interés y

las consideraciones de política local han influido más en la actitud estadounidense hacia Iberoamérica. 5) Los imperativos de política interna han influido en la política exterior. Por ejemplo, la política hacia Cuba sólo puede entenderse en términos de la influencia de la comunidad cubanoamericana en las primarias presidenciales y en el Colegio Electoral; y, en las intervenciones en República Dominicana, Haití, Granada y Panamá, también influyeron de manera significativa cálculos de política estadounidense interna. 6) Las administraciones no buscan entender las prioridades de los países latinoamericanos para encontrar las oportunidades de cooperación, sino que se centran sólo en sus intereses. En cierto sentido, el análisis de Lowenthal muestra una política estadounidense reactiva y enmarcada en ciclos de interés y desinterés. Así, a la Alianza para el Progreso, resultado de la Revolución cubana, siguió el descuido hasta la crisis de los años ochenta con los movimientos revolucionarios en Centroamérica, que, junto con la crisis de la deuda y el narcotráfico en Colombia, volvieron a llamar la atención de los gobiernos norteamericanos. “Superadas” las crisis, Iberoamérica y el Caribe dejaron de ser importantes a Estados Unidos. Para el futuro, Lowenthal prevé la continuidad de la interdependencia, pero no vislumbra un proyecto de largo plazo. Desde la perspectiva de quienes escriben estas líneas, en este momento la divergencia en términos de proyectos de los países latinoamericanos hacen cada vez más remotas las posibilidades de cooperación eficaz con Estados Unidos.

En un estudio comparativo sobre dos momentos de cambio político en México, y con base en el trabajo teórico de Peter Gourevitch, Soledad Loaeza muestra la necesidad de profundizar en el estudio de la interacción de factores externos e internos. En los dos periodos de análisis se advierte que el ámbito internacional (entendido como la distribución del poder mundial) está relacionado con cambios

en la institucionalización del sistema político mexicano. Según la autora, en el siglo xx la actitud de los gobiernos mexicanos en su relación con Estados Unidos ha pasado por tres etapas: la primera, de distanciamiento intencional, durante el cual el régimen posrevolucionario mexicano se apoyó en el ordenamiento constitucional de 1917; la segunda, entre 1940 y 1988, de cooperación limitada; la tercera se caracterizó por la cooperación plena, lo que supone haber aceptado la influencia estadounidense. El análisis comparado muestra los cambios en el régimen de esos años. La reforma electoral de 1946 centralizó más el poder en torno a la presidencia de la República, el gobierno federal tuvo más control de las elecciones y se crearon instituciones partidistas realmente nacionales.

A pesar de la desconfianza inicial del gobierno de Estados Unidos por la candidatura presidencial de Miguel Alemán, éste, ya como presidente, asumió su papel de combate al comunismo, con el que logró reconocimiento y apoyo de las administraciones estadounidenses. Como señaló en el volumen anterior Lorenzo Meyer, ese entendimiento con Estados Unidos estuvo en realidad plagado de falsas percepciones, que el gobierno de Miguel Alemán debió sortear para ser aceptado primero como candidato a la presidencia y después como presidente.

Desde 1988 hasta 1994, ante la debilidad económica y política del gobierno mexicano, se procuró la cooperación plena con Estados Unidos. El resultado fue el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y un proceso de liberalización política. La paradoja es que parte del resultado, distinto en los dos casos, se debió a factores internos, en particular, a la fuerza de la oposición en los años noventa.

En “Estrategias y tácticas mexicanas en la conducción de sus relaciones con Estados Unidos (1945-1970)”, Blanca Torres analiza los mecanismos de los gobiernos mexicanos para tratar de mantener un margen de independencia

frente a la potencia hegemónica en la región. Entre las tácticas que usó el gobierno mexicano se destacan seis: *a)* tratar de ganar tiempo; *b)* aprovechar las diferencias entre las posiciones de diversos actores dentro de los gobiernos estadounidenses y entre el gobierno y actores no gubernamentales; *c)* a partir de juegos en dos ámbitos (política interna y exterior) insistir con el gobierno norteamericano en los límites que la política interna ponía a los tomadores de decisión mexicanos para aceptar las propuestas estadounidenses; *d)* tratar directamente los temas más importantes de México con la Casa Blanca, para evitar las visiones parciales de las agencias estadounidenses; *e)* “arropar” jurídicamente la postura mexicana para no enfrentarse directamente con Estados Unidos; y *f)* evitar la formalización de la cooperación bilateral y tratar de multilateralizar los temas conflictivos. Esta revisión histórica será útil para los internacionalistas mexicanos. A su vez, se complementa con “2010: Balance y perspectivas del libre comercio entre México y Estados Unidos”, de Gustavo Vega Cánovas, publicado en la obra ya citada.

En “Desarrollo estatal, construcción del Estado y ayuda externa”, Stephen D. Krasner revisa la bibliografía sobre la asistencia internacional al desarrollo y compara el predominio del punto de vista de elección racional en la ciencia política, con su papel secundario en las discusiones sobre los criterios que deben guiar la ayuda internacional. Según el autor, las agencias de asistencia internacional han basado y justificado su trabajo en la teoría de la modernización y construcción de capacidades estatales. Esto no se debe a que desconozcan el enfoque de acción racional, sino a que, mientras que las teorías de la modernización y construcción de capacidades estatales presentan propuestas de política pública relativamente fáciles de implementar y medir, las de acción racional resultan contradictorias. Las recomendaciones de los autores que utilizan la acción ra-

cional van desde aquellos que sostienen que se debe suspender toda ayuda internacional a los países más pobres hasta quienes proponen el control directo de los recursos de los países donantes. El artículo de Krasner es un ejemplo de los difíciles vínculos entre las teorías y la praxis política, pero sin duda convalida la tesis keynesiana de que todas las políticas son esclavas de algún pensador del pasado, aunque los que deciden no sean conscientes de esa relación.

El texto de Philippe Schmitter sintetiza de manera audaz los distintos puntos de vista teóricos sobre el proceso de integración en Europa. Para ello, Schmitter elabora una tipología basada en dos dimensiones: epistemológica, si los datos que utilizan las teorías para seguir el proceso de integración se centran principalmente en hechos políticos dramáticos o en el intercambio socioeconómico y cultural cotidiano; y ontológica, si la teoría supone un proceso que reproduce las características existentes de los Estados miembros y el sistema interestatal del que son parte o, por el contrario, si supone un proceso que transforma la naturaleza de estos actores nacionales soberanos y sus relaciones. Así, las teorías quedan enmarcadas en la tipología: el realismo explica la integración a partir de los grandes acontecimientos y considera que el proceso refuerza las capacidades de los Estados. En el polo opuesto se encontraría el funcionalismo, que considera la integración como proceso gradual que transforma la naturaleza de los Estados. El federalismo analiza la integración como un proceso de grandes acontecimientos, pero, a diferencia del realismo, considera que el papel del Estado se transforma; finalmente, los teóricos de la regulación opinan que la integración reproduce el poder de los Estados, pero ve a la integración como un proceso gradual.

A partir de su revisión teórica, el autor desarrolla doce “lecciones” del proceso europeo que pueden ser útiles

para promover la integración regional en otras partes del mundo. Concluye con un interesante análisis del reto más reciente para la Unión Europea: la crisis fiscal en Grecia. En esta sección cabría recordar el argumento de Giandomenico Majone, quien en la obra anterior advertía sobre los problemas que provoca la política de hechos consumados. En opinión de Schmitter, la capacidad explicativa del neofuncionalismo se demuestra porque

La interdependencia entre arenas políticas y las consecuencias no previstas en las relaciones entre distintos niveles de gobierno fueron la causa de la crisis y la eventual respuesta parece haber sido (aunque todavía no esté operando cabalmente) una de las más importantes ampliaciones de las competencias de la Unión Europea desde la creación del UEM. A pesar de la considerable impopularidad entre los ciudadanos (particularmente en Alemania), gobernantes nacionales y funcionarios supranacionales acabaron por reconocer [...] que con el establecimiento de una moneda común se habían trascendido irrevocablemente los límites tradicionales de la soberanía, y que la única solución viable era aceptar una mayor (y no menor) integración regional. Sin duda, este análisis y el de Majone reflejan el permanente interés del Centro de Estudios Internacionales por los asuntos europeos.

Guy Peters analiza el desarrollo de los estudios de administración pública, reto complicado por las características fundamentales de ese campo de estudio: la administración pública es tanto una disciplina académica como una *praxis*; es una institución que sólo puede comprenderse en el ámbito de los sistemas políticos y de las ideologías que llevan a la acción política; su campo está integrado a un conjunto de otras disciplinas, entre ellas, sociología, economía, ciencia política, derecho.

A pesar de estos problemas, Peters utiliza siete dicotomías para su revisión, como la gerencia frente a la administración, en el debate entre la visión weberiana con un modelo legalista, centralizado y jerárquico frente al wilsoniano de una gerencia pública, que gobierna a partir de principios despolitizados y “científicos”. En buena medida, la “nueva gerencia pública”, que llegó a dominar la especulación sobre cómo mejorar el sector público, durante la década de los años ochenta y parte de los noventa, puede analizarse desde esa perspectiva. Otra dicotomía es la imparcialidad de la administración frente a su obediencia al poder político. Esta tensión se refleja en el concepto de una burocracia “representativa”:

Parte de la hipótesis de que el sector público servirá mejor a la ciudadanía si la burocracia representa la composición étnica y de género de la sociedad. Dicho de otra forma, la burocracia tendrá mayor capacidad de respuesta si es como toda la población, en especial en los niveles más bajos, donde se toman decisiones sobre cada cliente.

El peligro es que los servidores públicos sean demasiado obedientes a las demandas de grupos particulares de clientes y, por lo tanto, dejen de obedecer la ley y las demandas de la población en su conjunto. La tercera dicotomía se refiere a la estructura de la administración pública y se centra en la simplicidad frente a la complejidad. Así, hay la formación de agencias especializadas frente a la integración de grandes departamentos, que incluyen múltiples secretarías de Estado y agencias para temas específicos; por ejemplo, el Departamento de Seguridad Interna en Estados Unidos. Según Peters, aunque el propósito de crear estas enormes organizaciones parezca razonable, en realidad los problemas administrativos a que dan lugar son inmensos. Esto conduce a la cuarta dicotomía entre especialización y coordinación.

La quinta se refiere a la autonomía de la administración y del Estado frente a su integración en la sociedad. Éste es, sin duda, un tema que se discutió ampliamente en ciencia política durante los años ochenta y noventa. En opinión de Peters, los modelos tradicionales de un Estado, que actúa de acuerdo a los estándares formales y legales, se enfrentan con dos tipos de presiones opuestas: la primera viene de la sociedad, que busca vincular a las organizaciones burocráticas directamente con los actores sociales y tomar el camino marcado por la sociedad; la segunda proviene de la burocracia misma, que procura ser más autónoma para definir, al menos en parte, sus objetivos. Así, las burocracias están en la intersección entre la sociedad y las instituciones políticas y desempeñan papel de mediadoras.

La sexta dicotomía distingue la toma de decisiones como un proceso racional o como un proceso evolutivo. Según Herbert Simon, el argumento básico postula que los individuos y las organizaciones se enfrentan a tantas alternativas, que la racionalidad comprensiva es imposible y, por lo tanto, las decisiones deben entenderse en términos de racionalidad limitada. Finalmente, está la dicotomía entre autoridad y democracia, tema esencial para los próximos años en los estudios de administración pública. Ante la caída en los niveles de votación, participación y membresía de los ciudadanos en partidos políticos de las democracias más desarrolladas, se espera que las redes y las nuevas formas de participación compensen esta tendencia. Sin embargo, se percibe que los ciudadanos se preocupan cada vez más de lo local, descuidando los grandes temas de las políticas públicas.

La revisión de Guy Peters muestra, por un lado, la necesidad de comprender los retos de los estudios de administración pública a partir de un punto de vista comparativo y, por otro, ejemplifica con claridad las cuestiones

prácticas para lograr políticas públicas más eficaces, que consigan más equidad e igualdad entre los ciudadanos. Para el caso de México, el texto de María del Carmen Pardo del primer volumen sobre las propuesta de modernización administrativa en México ilustra claramente los retos que enfrenta la administración pública mexicana.

“China y México en la economía global” es un artículo agudo sobre los cambios en los modelos de desarrollo seguidos por ambos países durante los últimos veinticinco años. Allí, Gary Gereffi analiza las consecuencias económicas de la transformación de las economías mexicana y china, que dejaron atrás sus modelos de industrialización mediante la sustitución de importaciones y los cambiaron por modelos de crecimiento orientados por las exportaciones. Pero detrás de esa similitud hay diferencias profundas. La enorme inversión en infraestructura y capital humano ha permitido a China integrarse a la economía global, con tasas de crecimiento anuales mayores a 9% y un proceso de avance industrial sin precedente. A la inversa, en México, el proceso de integración con la economía estadounidense no ha tenido los efectos esperados en crecimiento económico.

Gereffi distingue cuatro factores por los cuales China ha ganado terreno en el mercado estadounidense. Si bien los costos laborales son relativamente más bajos en China que en México, los factores clave están en las enormes inversiones en infraestructura y logística que se han realizado en China, las cuales han disminuido drásticamente los costos de transporte. Además, el tamaño del mercado interno Chino le ha permitido desarrollar conjuntos de empresas manufactureras muy especializadas en el ámbito regional. El gobierno central chino también ha tomado decisiones estratégicas, por ejemplo, en la inversión masiva en la construcción de aeropuertos, sistemas de transporte y otras infraestructuras por más de 160 000 millones de dólares. En

tercer lugar, China tiene una estrategia de diversificación industrial y desarrollo de exportaciones de gran tecnología. El patrón de exportaciones chino se ha complementado con otros países del este de Asia, como Japón, Corea del Sur y Singapur. Por último, China ha utilizado la inversión extranjera directa para promover el “aprendizaje rápido” en nuevas industrias y difundir el conocimiento de las empresas extranjeras hacia las nacionales. El mercado interno Chino es suficientemente atractivo para las multinacionales, que han aceptado compartir su tecnología y transferirla hacia las industrias locales en China. En síntesis, como argumenta Gereffi, la dotación de recursos, la productividad, las economías de escala, el acceso a capital extranjero y la coordinación central del gobierno permitieron a China convertirse en un competidor económico formidable.

Según Gereffi, es probable que, en el futuro cercano las estrategias de desarrollo en China y México pongan más énfasis en el consumo interno, la creación de empleo y los programas sociales para los grupos más vulnerables al proceso de globalización. En noviembre de 2008, China anunció un conjunto de políticas por 585 000 millones de dólares, para alentar el consumo interno y disminuir las presiones en el campo. México también enfrenta presiones para tratar de disminuir las desigualdades sociales y económicas creadas por las políticas neoliberales, que produjeron ganancias para unos pocos, pero un patrón de crecimiento lento, con mínimos encadenamientos económicos de las exportaciones y la inversión extranjera hacia la economía interna. Conforme los recursos de desarrollo nacional se vuelvan hacia el interior, Gereffi espera que el papel del Estado se expanda y que resurjan la política industrial y los programas sociales que den a los desempleados nuevas habilidades.

Sin embargo, por el momento, las autoridades mexicanas no parecen comprender la urgencia de una nueva

política de inversión pública en infraestructura y educación. Esperemos que la lectura del texto de Gereffi lleve a quienes toman decisiones en nuestro país a modificar el rumbo.

En “Las últimas elecciones en América Central: ¿el quiebre de la tercera ola de democratizaciones?”, Williband Sonnleitner estudia el complejo mapa de la política electoral centroamericana. Los claroscuros son múltiples. Por un lado, hay avances democráticos, como la primera victoria de la izquierda salvadoreña en elecciones presidenciales (Mauricio Funes, del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional llegó al poder después de un largo proceso de consolidación del partido); por otro, el golpe de Estado en Honduras ha puesto en tela de juicio el delicado proceso de democratización en el área.

Las elecciones en Panamá dieron el triunfo al opositor Ricardo Martinelli de Alianza por el Cambio. Él, como argumenta Sonnleitner, debe su triunfo a las alianzas con fuerzas de la derecha liberal y conservadora, y al malestar de la ciudadanía contra el estilo político del partido gobernante. Costa Rica, la democracia más longeva en Centroamérica, tuvo una elección presidencial marcada por el fortalecimiento del partido gobernante y la fragmentación de la oposición. Sin embargo, en las elecciones legislativas se intensifica el problema de la fragmentación: el Partido Liberación Nacional (partido gobernante) cuenta con 40% de los diputados frente a 19% de Acción Ciudadana, 17% del Partido Movimiento Libertario, 10.5% del Partido Unidad Social Cristiana y 7% de Accesibilidad sin Exclusión, además de otros tres partidos con 1.8% cada uno. En Nicaragua, el triunfo de Daniel Ortega en 2006 se explica en buena medida por la fuerza territorial del Frente Sandinista de Liberación Nacional y el cambio en la ley electoral pactada con el Partido Liberal Constitucionalista controlado por el expresidente Arnoldo Alemán.

Sonnleitner habla incluso de un nuevo pacto oligárquico entre estos partidos, que les permite el control no sólo de los órganos de gobierno, sino de las instituciones electorales y de justicia. En Guatemala, la fragmentación y debilidad de los partidos es evidente, lo cual, sumado a los bajos niveles de participación política de la población, presenta un sistema político muy frágil y una sociedad crecientemente desigual. Pero, sin duda, el caso más claro de ruptura democrática es el de Honduras, en donde el 28 de junio de 2009 un golpe de Estado derrocó al presidente constitucional Manuel Zelaya. A ese golpe siguieron elecciones sin alternativa. El lector encontrará aquí uno de los primeros análisis académicos de este proceso de retroceso autoritario.

En síntesis, estos trabajos son muestra de la continuidad de las publicaciones del Centro de Estudios Internacionales, con carácter mutidisciplinario e internacional y rigor académico. Fiel a su vocación, a más de medio siglo de su origen, el CEI procura mantenerse como un espacio académico abierto a la reflexión y al debate de los grandes problemas mundiales.

ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA, 1960-2010: DE LA PRETENSIÓN HEGEMÓNICA A LAS RELACIONES DIVERSAS Y COMPLEJAS

Abraham F. Lowenthal*

EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS, cambios de gran trascendencia en América Latina y el Caribe, así como transformaciones igualmente destacadas en el interior de Estados Unidos y a todo lo largo de la arena internacional, han mudado de manera significativa las relaciones interamericanas.¹

* El autor quisiera agradecer los comentarios a una versión anterior de este trabajo de David Bernell, Mariano Bertucci, Kevin Casas Zamora, Jorge Heine, Jane S. Jaquette, William LeoGrande, Gabriel Marcella, Ana Margheritis, Juan de Onis, Andrés Rozental, Ronald Scheman, Lars Schoultz, Peter H. Smith, Pamela Starr, Juan Gabriel Tokatlian, Joseph Tulchin, Laurence Whitehead y Peter Winn.

¹ Por razones de espacio no puedo desarrollar de manera extensa los cambios fundamentales ocurridos tanto en América Latina como en el sistema internacional o en Estados Unidos. Discutí las transformaciones internas de Latinoamérica desde 1950 hasta finales de la década de 1980 en *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 1-26. Actualmente estoy preparando un ensayo sobre las transformaciones internas de 1960 a 2010 para mi próximo libro, "Rethinking United States-Latin American Relations". Dos valiosas contribuciones recientes sobre el tema son Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven, Yale University Press, 2008, y Sebastian Edwards, *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, Chicago, University of Chicago Press, 2010.

Durante los años ochenta (conocidos como “la década perdida”), el declive económico de la región, junto con las reorientaciones más importantes de las políticas públicas, redujeron algunos aspectos de esa redefinición, mientras que aceleraron otros. Algo similar ocurrió tras el colapso de la Unión Soviética a principios de los años noventa, hecho que dejó a Estados Unidos como la única superpotencia en el mundo. Algunas de las tendencias subyacentes que ya habían comenzado a remodelar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante la década de los setenta se intensificaron nuevamente a partir de mediados de los noventa, reforzadas

Un breve panorama sobre los cambios relevantes para América Latina en el sistema internacional desde el año 2000 es el artículo de Jorge I. Domínguez, “The Changes in the International System during the 2000s”, en Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 1-16. Éste es el volumen que completa la serie de diez libros que Domínguez y Fernández de Castro han dirigido sobre las relaciones bilaterales de Estados Unidos con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Perú, Venezuela, el Caribe y América Central, todos publicados por Routledge entre 2001 y 2010.

Un trabajo pertinente sobre los cambios dentro de Estados Unidos es el de Earl Fry, *Lament for America: Decline of the Superpower, Plan for Renewal*, Toronto, University of Toronto Press, 2010. Otros análisis importantes son los de Kevin Phillips, *Bad Money, Reckless Finance, Failed Politics and the Global Crisis of American Capitalism*, Nueva York, Viking, 2008, y John Kenneth White, *Barack Obama's America: How New Concepts of Race, Family and Religion Ended the Reagan Era*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009.

Hay aproximaciones valiosas sobre el cambiante papel de Estados Unidos en el mundo en Michael W. Hunt, *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007; Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and Geopolitics of the Twenty-First Century*, Nueva York, Knopf, 2002; y Fareed Zakaria, *The Post-American World*, Nueva York, Norton, 2008.

por nuevas tendencias, entre las que vale la pena mencionar importantes desarrollos en la estructura y funcionamiento de la economía mundial al igual que el ascenso de China.

El presente ensayo discute cómo la preeminencia de Estados Unidos en Latinoamérica ha sido reemplazada al paso del tiempo por patrones variados y complejos de interdependencia, cooperación y conflicto. En un primer momento destaca el extraordinario grado de dominio ejercido por los estadounidenses en casi todo el subcontinente durante la década de los cincuenta y los sesenta, para después discutir cómo y por qué comenzó a desvanecerse esa superioridad durante la década de los setenta. En seguida, se revisan las sucesivas respuestas, en ocasiones contradictorias, que ofrecieron los gobiernos en turno (desde el de John F. Kennedy hasta el de Barack Obama) al declive gradual de la influencia estadounidense en el mundo. El texto subraya tanto las continuidades más importantes como los cambios más significativos en las relaciones entre la superpotencia y el subcontinente a lo largo de medio siglo. En la última parte se desagregan los patrones cada vez más divergentes de las relaciones de Estados Unidos con varios países y subregiones, además de especular brevemente sobre su posible evolución futura. Si bien el análisis adopta una perspectiva estadounidense, también toma en cuenta los cambiantes intereses y percepciones de los países latinoamericanos.² Aunque el estudio se concentra en las relaciones intergubernamentales, reconoce el creciente papel de los actores no gubernamentales.

² Véase Hal Brands, *Latin America's Cold War*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, que ofrece un útil resumen de este periodo y en el que echa mano de fuentes primarias en archivos de casi toda América Latina.

ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS CINCUENTA Y SESENTA: DOMINIO EXTRAORDINARIO

En 1950, la presencia internacional de Estados Unidos estaba en su punto más alto. Apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, antes de la recuperación de Europa y Japón, Estados Unidos representaba por sí mismo más de un tercio tanto de la producción económica mundial como de las exportaciones internacionales; casi la mitad de la producción industrial y más de un tercio del gasto también del gasto total en defensa. Asimismo, el país aún poseía el monopolio, al menos virtual, de las armas nucleares, además de estar en el centro de un conjunto de alianzas militares vinculantes.³ Bajo el liderazgo norteamericano se establecieron e institucionalizaron el comercio global y los regímenes monetarios; el dólar había reemplazado al oro como la unidad de reserva internacional más importante. La recién creada Organización de las Naciones Unidas ubicó sus oficinas centrales en Nueva York, mientras que el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo –el Banco Mundial–, al igual que el Fondo Monetario Internacional, hicieron lo propio en Washington, como reconocimiento inequívoco de la preeminencia estadounidense.

Para finales de la década de 1950, algunos de los aspectos más sobresalientes de ese dominio comenzaron a difuminarse, si bien Estados Unidos siguió siendo, por mucho, el Estado más poderoso del mundo en casi todas las categorías. La fuerza de su posición era más evidente

³ La Unión Soviética probó su primer arma nuclear el 29 de agosto de 1949. Por ese tiempo, Estados Unidos tenía aproximadamente trescientas bombas nucleares. Para más datos sobre el dominio de Estados Unidos, véase Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 114-115.

en América Latina: Washington extendió a todo lo largo de la región la sobresaliente presencia que tenía en los países de su frontera inmediata –México y las naciones centroamericanas y caribeñas.

Desde el punto de vista económico, prácticamente todo el subcontinente se movía en la órbita estadounidense. La porción de las exportaciones latinoamericanas que se enviaba a Estados Unidos alcanzó un máximo de 45% en 1958, tras crecer de manera sostenida desde un nivel de 12% en 1910. Por su parte, la cuota de importaciones provenientes del país del norte hacia los mercados del subcontinente llegó a 50% en 1950; diez años después aún era de 40%. En el sentido inverso, los bienes y servicios de países latinoamericanos representaron 37% de las importaciones totales de Estados Unidos en 1957, un incremento de 50% respecto del periodo anterior a la segunda conflagración mundial. En veinte años a partir de 1945, la inversión privada estadounidense se quintuplicó en la región; ya para 1950 sumaba más de un tercio de toda la inversión privada directa estadounidense en el mundo. Las compañías de aquel país, desplazando a los competidores europeos, buscaban oportunidades en los sectores de manufactura y servicios para completar sus grandes inversiones en agricultura, extracción de recursos naturales y provisión de servicios públicos.⁴

⁴ Para datos sobre las exportaciones e importaciones entre Estados Unidos y América Latina, véase *Economic Survey of Latin America*, publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, o ECLAC por sus siglas en inglés). Véase también *Direction of Trade Statistics* para los datos sobre Estados Unidos; y para cada uno de los países de América Latina, los sumarios anuales de 1948 a 1960, publicados por el Fondo Monetario Internacional. Para datos sobre las inversiones estadounidenses en Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial, véase algunos volúmenes de U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, de octubre de 1951 a noviembre de 1972. Véase también Smith, *op. cit.*, p. 119.

La influencia política de la superpotencia también se extendió. Se creó un “sistema interamericano” que institucionalizaba *de facto* la supremacía estadounidense. En 1948 se fundó la Organización de Estados Americanos (OEA) a partir de la experiencia previa de la Unión Panamericana; la nueva y fortalecida institución estableció sus oficinas centrales en Washington, medida que reconocía y facilitaba el liderazgo estadounidense. El Tratado de Río de 1947 (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) formalizó una estrecha cooperación en materia de seguridad entre los países de América Latina. Una gran cantidad de mecanismos varios –programas escolares y de capacitación, consejos de defensa, ejercicios conjuntos, transferencias de armamento y similares– aseguraron una profunda influencia de Estados Unidos en asuntos de seguridad.⁵ Mediante la labor realizada en varios programas gubernamentales de asistencia económica y técnica a las actividades de las empresas, los sindicatos, las organizaciones religiosas y las instituciones, Estados Unidos moldeó el desarrollo educativo, agrícola e industrial de América Latina, al igual que la política económica de muchos países.⁶

⁵ Para finales de la década de 1950, los programas para vender o donar armas a América habían crecido tanto que casi todas las armas en uso en Latinoamérica eran manufacturadas en Estados Unidos. Véase Arms Transfers Database de 1950-1960 del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), disponible en <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>.

⁶ Para un estudio que destaca el papel de las corporaciones, sindicatos, organizaciones religiosas y fundaciones, véase Thomas F. O’Brien, *Making the Americas: The United States and Latin America from the Age of Revolutions to the Era of Globalization*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2007. O’Brien atribuye, con todo, a estos actores un grado de planeación estratégica y acción concertada que encuentro difícil de creer. Sobre la influencia de la Fundación Rockefeller, véase Marcos Cueto, *Missionaries of Science: The Rockefeller Foundation and La-*

En los años posteriores a 1945, buena parte de los Estados latinoamericanos y caribeños siguieron el ejemplo de Estados Unidos en sus relaciones con el resto del mundo. Washington obtuvo el apoyo decisivo de la región en el establecimiento y organización de la ONU, en tiempos en los que las naciones del subcontinente comprendían cerca de dos quintas partes de los miembros (veinte de cincuenta y uno) de la Asamblea General del organismo. Los gobiernos latinoamericanos se sumaron a Estados Unidos en la oposición al expansionismo soviético, en el apoyo a la creación de Israel, en la incorporación a “unidos por la paz” para malograr la invasión de Corea del Norte de la parte sur de la península en 1950 y en la suspensión del reconocimiento internacional a la República Popular China.⁷ Muchos líderes y clases dirigentes de la zona com-

tin America, Bloomington, Indiana University Press, 1994. Sobre el papel de Estados Unidos en los sindicatos laborales, consúltese Serafino Romualdi, *Presidents and Peons: Recollections of a Labor Ambassador in Latin America*, Nueva York, Funk and Wagnalls, 1967. Sobre los negocios de Estados Unidos, la mejor introducción es Mira Wilkins, *The Maturing of Multinational Enterprise: American Businesses Abroad from 1914-1970*, Cambridge, Harvard University Press, 1974. Sobre la influencia de los Estados Unidos en las políticas económicas latinoamericanas, véase, por ejemplo, Jon V. Kofas, *The Sword of Damocles: U.S. Financial Hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*, Westport, Praeger Publishers, 2002.

⁷ Dieciocho naciones latinoamericanas secundaron la resolución de 1950 “Unidos por la paz”, que autorizó la respuesta militarizada de las Naciones Unidas a la invasión norcoreana de Corea del Sur. Esos países fueron: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El apoyo a la resolución de división para establecer el Estado de Israel fue menos avasallador, ya que cinco de las diez abstenciones fueron de naciones latinoamericanas (Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras y México), pero el resto de los países de América Latina votaron a favor y nadie se opuso. Véase los registros de votación de la Asamblea Gene-

partieron, o al menos apoyaron, las preocupaciones de Washington derivadas de la Guerra Fría y de los desafíos que la Unión Soviética planteaba, todo esto durante los años cincuenta y sesenta. Varios países establecieron relaciones diplomáticas con la URSS bajo presión estadounidense –como parte de los esfuerzos posteriores al conflicto armado mundial–; por esa misma razón aquellas mismas naciones rompieron esos vínculos durante la Guerra Fría. Para 1960, la Unión Soviética disponía de sólo tres embajadores en todo el subcontinente. Excepto por los territorios caribeños que mantenían sus vínculos primeros con las potencias coloniales europeas, ningún país latinoamericano sostenía relación internacional alguna comparable en trascendencia a sus vínculos con Washington.

No cabe duda alguna de que el predominio estadounidense provocó en ocasiones reacciones negativas. Más de treinta intervenciones militares en los países de la cuenca del Caribe durante las tres primeras décadas del siglo xx dejaron como legado un sentimiento de animadversión hacia Estados Unidos; sensación que exacerbaron tanto la creciente presencia de la iniciativa privada norteamericana en la región, a finales de los años cuarenta y durante los cincuenta, como las actitudes dominantes por parte de expatriados y funcionarios (estadounidenses).⁸ A los habitantes de la región tampoco les gustó la tendencia estadounidense de posguerra, que consistía en dar por sentado el control sobre el hemisferio occidental. Durante y después de la Guerra de Corea, muchos latinoamericanos argüían que la política económica de Washington desatendía las

ral de las Naciones Unidas para las resoluciones número 377 y 181 en el sitio de Internet de información bibliográfica de las Naciones Unidas: <http://unbisnet.un.org>

⁸ Alan McPherson, *Yankee No! Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 2003. Cf. Thomas F. O'Brien, *Making the Americas*.

necesidades de la región, al tiempo que minaba sus perspectivas de desarrollo.

Dado que los países latinoamericanos habían provisto a Estados Unidos de minerales estratégicos a bajo costo, apoyo diplomático e incluso en algunos casos de tropas –durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea–, Washington buscó un apoyo similar para su estrategia global de “contención” de la Unión Soviética. Por ejemplo, los miembros de la OEA, reunidos en Caracas en abril de 1954, adoptaron una resolución impulsada por Estados Unidos que proscribía al comunismo internacional del hemisferio. El gobierno norteamericano buscaba la aprobación de la resolución para legitimar la operación secreta que organizaría y ejecutaría dos meses después, y cuyo objetivo era derrocar al gobierno democráticamente electo y de inclinación izquierdista de Jacobo Árbenz, en Guatemala.⁹

Sin embargo, las prioridades propias del subcontinente ocupaban aún un lugar bastante bajo en la agenda de Washington. Tras aprobar la declaración ya referida en contra del comunismo en el seno de la OEA en 1954, los delegados latinoamericanos urgieron a Estados Unidos a considerar un “Plan Marshall” para la región. Empero, el secretario de Estado, John Foster Dulles, no se quedó en la reunión de Caracas el tiempo suficiente para escuchar esas propuestas, una vez que la propuesta anticomunista fuera aprobada, lo que provocó reacciones de ira en el subcontinente. Cuando Raúl Prebisch, director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de-

⁹ La intervención secreta de Estados Unidos en Guatemala ha generado una extensa bibliografía. Para una guía y síntesis, véase Stephen M. Streeter, “Interpreting the 1954 U.S. Intervention in Guatemala: Realist, Revisionist, and Postrevisionist Perspectives”, *The History Teacher*, vol. 34, núm. 1, 2000, pp. 61-74.

pendiente de la ONU, presentó en la reunión anual del Consejo Económico y Social Interamericano de la OEA, celebrada en Washington en 1954, los alegatos de la zona para recibir más ayuda, créditos y estabilidad en los precios de las materias primas, así como la iniciativa para crear el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno estadounidense desestimó y rechazó esas ideas.¹⁰ La clase política norteamericana tampoco prestó mucha atención a una propuesta que formulara en 1958 el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, para instituir un programa de desarrollo hemisférico que él mismo denominó “Operação Panamericana”. De hecho, varios funcionarios en Washington operaron tras bambalinas para bloquear cualquier consideración del plan de Kubitschek.¹¹

El creciente resentimiento contra Estados Unidos –en un principio concentrado en los círculos políticos, intelectuales y estudiantiles– se hizo evidente durante la visita del vicepresidente Nixon a la región en 1958. En Caracas y Lima, iracundas multitudes casi aplastan la limusina del dirigente, mientras que el hermano del presidente Dwight Eisenhower, Milton, corroboró con intensidad el estado de ánimo referido en un viaje de reconocimiento realizado ese mismo año.¹²

¹⁰ Raúl Prebisch (1901-1986) fue una figura importante en la historia de América Latina y de sus relaciones con Estados Unidos, que ejerció una poderosa influencia intelectual y práctica en el análisis y las políticas. Junto con Fernando Henrique Cardoso y otros, ayudó a conformar la teoría de la *dependencia*, enfatizando cuánto de la realidad latinoamericana estaba condicionada por influencia exógena; asimismo buscó insistentemente la manera de impulsar la autonomía y autoridad de la región. Véase Edgar J. Dosman, *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008.

¹¹ Henry Raymond, *Troubled Neighbors: The Story of U.S.-Latin American Relations from FDR to the Present*, Nueva York, Westview Press, 2005, p. 113.

¹² Las protestas más violentas durante el viaje de Nixon ocurrieron

El desafío más espectacular al dominio estadounidense se produjo con el levantamiento de Fidel Castro en Cuba. Algunas actitudes iniciales de Washington ante el movimiento castrista fueron ambivalentes, incluso positivas en algunas áreas. Sin embargo, a escasos meses del triunfo del comandante en enero de 1959, se hizo evidente que este último buscaba escapar del dominio estadounidense, lo que conduciría irremediabilmente a tensiones y conflictos en varios asuntos. Apenas un año después de su triunfo, Castro ya había nacionalizado varias compañías de propiedad estadounidense. Cuando Washington tomó represalias por estas acciones, eliminando la cuota del azúcar —que le permitía a la isla vender la inmensa mayoría de su producción azucarera a Estados Unidos a precios preferenciales garantizados—, Castro se volvió hacia la URSS. Las relaciones entre La Habana y Washington se volvieron cada vez más hostiles.¹³ Eisenhower autorizó una operación encu-

en Perú y Venezuela, cuyos dictadores impopulares habían sido condecorados hacía poco por la administración de Eisenhower. Nixon también visitó Uruguay, Paraguay, Ecuador y Colombia. Véase Richard M. Nixon, *Six Crises*, Garden City, Doubleday, 1962; Milton S. Eisenhower, *The Wine is Bitter: The United States and Latin America*, Garden City, Doubleday, 1963; y Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1988.

¹³ El proceso interactivo e iterativo por el que Cuba y Estados Unidos se dirigieron hacia una profunda y mutua hostilidad es todavía tema de análisis y debate. Véase Richard E. Welsh, *Response to Revolution: The United States and the Cuban Revolution, 1959-1961*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985, y Thomas G. Paterson, *Contesting Castro: The United States and the Triumph of the Cuban Revolution*, Nueva York, Oxford University Press, 1995. Cf. Abraham F. Lowenthal y Pamela K. Starr, "The United States and the Cuban Revolution: 1958-1960", un estudio de caso para la Pew Initiative on Diplomatic Training, producido para la Universidad de Pittsburgh en el Centro de Estudios Internacionales de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad del Sur de California, 1988.

bierta para derrocar al gobierno de Castro, plan que siguió adelante durante los primeros meses del mandato de John F. Kennedy (1961-1963) y que culminó con la fallida invasión a Bahía de Cochinos en abril de 1961.

Washington sí respondió al desafío de Castro, primero durante el gobierno de Eisenhower y después, incluso de manera más enérgica, durante el de Kennedy. En ambos casos se adoptó una doble estrategia: revertir el curso de los acontecimientos en Cuba (mediante sanciones económicas, sabotaje industrial, campañas de propaganda e incluso intentos de asesinato de Castro) y efectuar intervenciones preventivas en el resto del subcontinente. Como primeros pasos en esta última dirección, la administración de Eisenhower desistió de su oposición a los acuerdos internacionales sobre materias primas así como a la propuesta para crear el Banco Interamericano de Desarrollo, que fue constituido por fin en 1959.

El presidente Kennedy y su gabinete llegaron al poder decididos a reafirmar la influencia del país en el Hemisferio Occidental, así como a responder a lo que percibían como la amenaza de una creciente influencia soviética en la región. Ese peligro se vio acentuado por la promesa que hiciera el premier Nikita Khrushchev en enero de 1961, de que Moscú apoyaría las “guerras de liberación nacional” en los países en vías de desarrollo.¹⁴ El propio presidente tenía muy pocos conocimientos previos o interés personal en la región, lo cual no le impidió destacar su importancia durante la campaña electoral. El equipo del presidente

¹⁴ Véase Stephen G. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1999; William Taubman, *Khrushchev: The Man and His Era*, Nueva York, Norton, 2003, capítulo 17: “Khrushchev and Kennedy: 1960-1961”, pp. 480-506; y Arthur M. Schlesinger, *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1965, p. 114.

diseñó en poco tiempo un plan comprehensivo,¹⁵ sirviéndose para ello del consejo de varias figuras políticas prominentes de la región –principalmente de Centroamérica y del Caribe (incluido Puerto Rico)– al igual que de la opinión de numerosos académicos y especialistas estadounidenses en América Latina, aunque con poca participación o involucramiento por parte de los miembros del servicio civil de carrera o de la comunidad empresarial. El 13 de marzo de 1961, menos de dos meses después de la ceremonia de inauguración de mandato, el nuevo presidente reveló el proyecto de la “Alianza para el Progreso” durante una reunión de la OEA, frente a los embajadores de la región reunidos ahí, incluso con los preparativos clandestinos para la operación en Bahía de Cochinos en marcha. Aunque se anunció como una asociación, la Alianza se dio a conocer de manera unilateral.

La Alianza para el Progreso reflejaba una nueva manera de entender la naturaleza del desafío al liderazgo estadounidense en América Latina. Los arquitectos del proyecto reconocían el potencial revolucionario que conllevaban la extrema pobreza y la desigualdad, y que se acrecentaba por la represión autoritaria; asimismo, apoyaban el desarrollo económico y la reforma social como alternativas a la revolución o, lo que en aquel entonces quería decir lo mismo, a la adopción del modelo cubano. Los formuladores de políticas públicas en Estados Unidos

¹⁵ Raymont, *op. cit.*, p. 152; Jerome Levinson y Juan de Onis, *The Alliance that Lost its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress*, Chicago, Quadrangle Press, 1970; Richard N. Goodwin, *Remembering America: A Voice from the Sixties*, Boston, Little Brown Company, 1988, pp. 146-148; y Abraham F. Lowenthal, “United States Policy Toward Latin America: ‘Liberal’ ‘Radical,’ and ‘Bureaucratic’ Perspectives”, *Latin American Research Review*, vol. 8, núm. 3, 1973, pp. 3-25. Cf. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World*, y L. Ronald Scheman (ed.), *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Nueva York, Praeger Publishers, 1988.

creían que el avance de la economía llevaría a la expansión de las clases medias, a la reforma social, a mejorar la equidad, a democratizar la política y a afianzar la estabilidad. También consideraban, si bien de manera ingenua, que todos esos procesos iban de la mano unos con otros y que se les podía ayudar eficazmente desde fuera.¹⁶ El optimismo y el paternalismo caracterizaron el enfoque de la Alianza para el Progreso; se basaba en un impulso de largo plazo para apoyar a América Latina mediante la promoción de desarrollo económico y gobernanza democrática en toda la región.¹⁷

La Alianza contemplaba una inyección de recursos públicos y privados que sumaba veinte mil millones de dólares a lo largo de diez años. Quienes diseñaron el proyecto esperaban incrementar el ingreso per cápita de los

¹⁶ Los fundamentos conceptuales de la Alianza provinieron en gran parte de la “teoría de la modernización” de los científicos sociales de la época, incluidos profesores destacados de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT), muchos de los cuales entraron a la administración de Kennedy o se volvieron asesores cercanos. Entre ellos estaban: W. W. Rostov, cuyo *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge, Cambridge University Press, 1960) se convirtió en un manual para la Alianza; su colega del MIT, Max Millikan; y los profesores de Harvard, Lincoln Gordon y John N. Plank, entre otros. Para una discusión crítica sobre optimismo facilón de “todas las cosas buenas van juntas”, véase Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton, Princeton University Press, 1977. Cf. Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000.

¹⁷ Lars Schoultz ha escrito sobre la larga historia de esfuerzos de Estados Unidos para “apoyar” a América Latina, y sobre las actitudes paternalistas y algunas veces racistas en que dicho país se basaba. Véase Lars Schoultz, *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998. Cf. Thomas F. O’Brien, *Making the Americas*.

latinoamericanos 2.5% anualmente, lo cual permitiría mejorar la distribución del ingreso, eliminar el analfabetismo y reducir la mortalidad infantil a la mitad. La ayuda económica y el impulso político reforzarían las reformas democráticas, mientras que la proliferación de la ayuda militar y de los programas de entrenamiento disuadiría o derrotaría a los movimientos insurgentes. Conciliar el apoyo a las reformas y a los reformadores con la ayuda a las fuerzas armadas y la represión no era visto como un esfuerzo contradictorio, sino más bien como los dos lados de la misma moneda.

La Revolución cubana y posteriormente la Alianza para el Progreso, en tanto respuesta a la primera, empujaron a América Latina a los primeros lugares de la atención estadounidense. En los siguientes años, el número de funcionarios estadounidenses asignados a América Latina creció significativamente: diplomáticos, agentes de inteligencia, expertos en desarrollo, agregados militares y laborales, así como voluntarios de los Cuerpos de Paz. La presión que Washington ejercía obligó a celebrar elecciones, en ocasiones determinando el resultado; provocó que muchos ejércitos de la zona iniciaran programas de acción civil; alentó la creación de consejos nacionales de planeación, la adopción de reformas agrarias y, por último, forzó la devaluación de no pocas monedas. Estados Unidos negaba el reconocimiento diplomático y la ayuda económica, entrenaba y aprovisionaba a las unidades militares y de policía, además de determinar el contenido de lo difundido por los medios masivos de comunicación.¹⁸

En abril de 1965, más de veintidós mil marinos y paracaidistas del ejército desembarcaron en República Do-

¹⁸ Para un detallado estudio de caso, véase Abraham F. Lowenthal, "Foreign Aid as a Political Instrument: The Case of the Dominican Republic", *Public Policy*, vol. 14, 1965, pp. 141-160.

minicana para impedir lo que el presidente Lyndon B. Johnson percibía como una potencial toma del poder “castrista-comunista”.¹⁹ Apenas dos días después de la ocupación de sus tropas, Washington fue capaz de reunir el apoyo necesario en la OEA para que se votara en sentido positivo la creación de una Fuerza de Paz Interamericana en Santo Domingo, a la que se incorporaría el contingente estadounidense. La invasión al país antillano acababa con más de treinta años de haber honrado el compromiso que hizo Franklin D. Roosevelt en 1934 para terminar con las intervenciones militares unilaterales en América Latina (si bien de vez en cuando se organizaban operaciones encubiertas).

En lugar de eso, la administración de Johnson reforzó y extendió la pretensión hegemónica, es decir, la idea de que América Latina es una esfera de influencia para Estados

¹⁹ La “solicitud” de la República Dominicana por fuerzas armadas, redactada en inglés con la ayuda de un agregado militar estadounidense, provino de una junta militar constituida apresuradamente y que erigió su autoridad con apoyo frenético de Estados Unidos, después de un golpe de Estado que había derrocado al gobierno nacional. El hecho de que el voto final para alcanzar los dos tercios requeridos para establecer una “fuerza de paz interamericana”, que incorporaba a las tropas estadounidenses en el terreno, proviniera del delegado del gobierno dominicano derrocado, no impidió a la OEA conceder el apoyo solicitado.

La decisión de intervenir de Estados Unidos fue motivada por el mandato del presidente Johnson y sus asesores de no permitir una “segunda Cuba” en América Latina. Los oficiales estadounidenses exageraron el peligro de la situación sobre todo porque estructuraron sus procesos de recolección y análisis de datos sobre eventos ambiguos, siempre con este peligro fijado en sus mentes. Para un tratamiento completo de la intervención dominicana de 1965, véase Abraham F. Lowenthal, *The Dominican Intervention*, 2a. ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, y Piero Gleijeses, *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

Unidos por derecho propio.²⁰ Los estrategas norteamericanos consideraban inaceptable la influencia sustancial en cualquiera de los países de la región de cualquier grupo político que basara su atractivo en oponerse a Estados Unidos, y mucho menos si cultivaban –o pudieran cultivar– vínculos estrechos con un poder amenazante extra hemisférico, como la Unión Soviética. Unos cuantos ejemplos dan una idea del color de las relaciones interamericanas en ese periodo. En Chile, Estados Unidos gastó en secreto al menos tres millones de dólares en beneficio de la campaña presidencial de Eduardo Frei, candidato democristiano en 1964, suma que superaba en términos per cápita lo gastado en cualquier elección previa en Estados Unidos. En Bolivia, durante las décadas de 1950 y 1960, Washington mantuvo en la nómina de la CIA a varios miembros del gabinete, apoyó con recursos económicos equivalentes a un tercio del presupuesto nacional y redactó, en inglés, la ley de reforma agraria del país. En Guyana (Guayana Británica), a principios de los años sesenta, el gobierno estadounidense se infiltró en el movimiento obrero y empleó otros instrumentos de intervención encubierta para desbaratar el partido nacionalista de izquierda de Cheddi Jagan. En Brasil, Washington estaba tan impaciente por reconocer el derrocamiento del gobierno nacionalista de João Goulart en 1964 a manos del ejército, que envió sus felicitaciones incluso antes de que quedara instalado el nuevo régimen.²¹

²⁰ Véase Abraham F. Lowenthal, “The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption”, *Foreign Affairs*, vol. 55, 1976, pp. 199-213.

²¹ La bibliografía sobre las relaciones de este periodo entre Estados Unidos y Latinoamérica es extensa. Algunas de las fuentes más importantes de los casos mencionados en el texto son Kristian Gustafson, *Hostile Intent: U.S. Covert Operations in Chile, 1964-1974*, Washington, D. C., Potomac Books, 2007; Stephen G. Rabe, *U.S. Intervention in British Guiana: A Cold War Story*, Chapel Hill, University of North Carolina

Durante los años sesenta, los altos funcionarios estadounidenses consideraban normal tener un papel destacado en los asuntos internos de los países de América Latina y del Caribe, así como un veto virtual en todas sus decisiones de política exterior. El aplastante poder norteamericano aseguraba que ningún movimiento considerado por Washington como hostil a Estados Unidos llegara con facilidad al poder o durara mucho tiempo en él. La excepción era Cuba, dirigida sagazmente por Fidel Castro y protegida por la alianza sin precedentes que había establecido con la Unión Soviética. Con la derrota de la fuerza invasora en Bahía de Cochinos en abril de 1961, que contaba con el apoyo estadounidense, la nación descrita alguna vez como “no más independiente que Long Island” le daba la vuelta radicalmente a su relación con Washington. La salida negociada a la Crisis de los Misiles en 1962 terminó con la estratégica amenaza militar que representaban los misiles soviéticos, a cambio del compromiso de Estados Unidos de no derrocar a Castro por medios violentos y del retiro de sus misiles instalados en Turquía; no obstante, Washington seguiría muy preocupado y ocupado en tratar con el desafío político e ideológico que Cuba representaba.²²

Press, 2005; George Jackson Eder, *Inflation and Economic Development in Latin America: A Case Study of Inflation and Stabilization in Bolivia*, Ann Arbor, University of Michigan, 1968; Laurence Whitehead, *The United States and Bolivia: A Case of Neo-Colonialism*, Londres, Haslemere Group, 1969; y Ruth Leacock, *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*, Kent, Kent State University Press, 1990.

²² Para un recuento magistral de las constantes preocupaciones de Estados Unidos sobre Cuba, véase Lars Schoultz, *That Infernal Little Cuban Republic: The United States and the Cuban Revolution*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2009. Consúltese también Don Bohning, *The Castro Obsession: U.S. Covert Operations against Cuba, 1959-1965*, Dulles, Potomac Books, 2005.

ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE 1970: NUEVOS DESAFÍOS A LA SUPREMACÍA ESTADOUNIDENSE

El reporte sobre Chile que elaboró el Comité de Investigación en Inteligencia del Senado de Estados Unidos en 1975 arrojó luz sobre las características de las relaciones entre la superpotencia y el subcontinente, a pesar de que el panorama de las mismas comenzaba a cambiar ya. El informe documentaba cómo Estados Unidos se había comprometido secretamente por una década en una prolongada campaña en contra de Salvador Allende y su movimiento de izquierda, Unidad Popular. Cuando estos últimos ganaron la mayoría relativa en la elección de 1970, Washington recurrió al soborno para después promover un fallido golpe de Estado en aras de evitar la elección formal de Allende por el Congreso, tal como lo estipulaba la práctica chilena. Tras la toma de posesión, Estados Unidos nunca dejó de ponerle trabas de todo tipo al gobierno de Allende hasta que logró derrocarlo en 1973.²³ Si bien

²³ El informe de la Cámara Alta, conocido como el “Reporte Church”, por el nombre del presidente del Comité, el senador Frank Church, mostró que entre 1970 y 1973 Estados Unidos gastó alrededor de ocho millones de dólares en la intervención clandestina en Chile para diferentes propósitos: financiar actividades políticas entre trabajadores, estudiantes, mujeres, organizaciones de profesionistas, asociaciones empresariales y otros grupos cívicos; estimular la escritura de “reportajes” y editoriales en los periódicos chilenos; así como para patrocinar y difundir en la prensa mundial artículos sobre Chile escritos por “reporteros” de otros países, subsidiados por la CIA. El gobierno de Estados Unidos debilitó el régimen de Allende al maniobrar para cortar el acceso de Chile a los préstamos y créditos internacionales, así como al incentivar la fuga de capitales nacionales. Estados Unidos diseminó información incorrecta a los oficiales militares de Chile para aumentar el miedo de supuestas actividades subversivas provenientes de Cuba. También financió varios esfuerzos de oposición, incluso la derecha terrorista. Véase *Covert Action in Chile: 1963-1973, The Church*

Allende enfrentó una buena dosis de oposición interna, sin duda los esfuerzos de Estados Unidos fueron determinantes para allanarle el camino al golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Sin embargo, para principios de la década de 1970, las bases objetivas de la superioridad estadounidense en el Hemisferio Occidental habían comenzado a erosionarse. Washington había debilitado al gobierno de Allende y contribuyó a su caída, pero no pudo orientar de manera decisiva el futuro de Chile tras la muerte del líder sudamericano, ni tampoco controlar muchos otros eventos y tendencias en la región. El paulatino declive de la influencia de Washington en la región reflejaba tendencias subyacentes. Así, por ejemplo, la porción de las exportaciones latinoamericanas que se enviaban a Estados Unidos decreció de 45% en 1958 a 34% para finales de los años setenta. La reducción para los bienes y servicios provenientes de Sudamérica fue significativamente mayor, de la misma forma en que las exportaciones mexicanas, venezolanas y caribeñas crecieron sustancialmente. El nivel de la inversión privada estadounidense en la región también comenzó su camino descendente desde su cenit. En 1965, Estados Unidos contribuía con más de 50% de la inversión extranjera directa en Brasil; para 1979, el mismo indicador había disminuido hasta representar 30%, con todo y que donde más rápido crecía la inversión estadounidense en América Latina era en el gigante sudamericano. Un decrecimiento de similares proporciones y naturaleza ocurrió en la mayoría de los países de la región, a excepción de México, Centroamérica y el Caribe. De hecho, en algunos Estados se registró desinversión en los

Committee Staff Report to the U.S. Senate, Washington, Government Printing Office, 1975, y Peter Kornbluh, *The Pinochet File*, Nueva York, New Press, 2003, capítulo 1.

años setenta, como resultado de la nacionalización de empresas públicas y de compañías propiedad de inversionistas estadounidenses, dedicadas a la extracción de recursos naturales.²⁴

Numerosos ejemplos ilustran la reducida capacidad del gobierno estadounidense para imponer su voluntad. En junio de 1979, los ministros de relaciones exteriores miembros de la OEA se reunieron para considerar la intensificación de los conflictos internos en Nicaragua. Cyrus Vance, secretario de Estado, llamó a repudiar colectivamente el corrupto y tambaleante régimen de Somoza. Asimismo, para prevenir que el movimiento sandinista (de izquierda) tomara el poder, Vance propuso que se enviara a Managua una misión de la OEA para negociar una transición política de orientación centrista, así como una “fuerza de paz” multilateral que restableciera el orden. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en el caso dominicano en 1965, la propuesta norteamericana relativa al envío de una fuerza conjunta de la OEA llegó a oídos sordos. Washington se vio obligado a aceptar un plan alternativo que propusieron las naciones andinas, lo que les dejó el camino libre a los sandinistas para hacerse del poder en Nicaragua.²⁵

²⁴ Véase Albert O. Hirschman, “How to Divest in Latin America, and Why”, en *Princeton Essays in International Finance*, Princeton University Press, 1969; y Theodore Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1974.

²⁵ Los rumores de que se estaban alistando fuerzas estadounidenses para una posible intervención en Nicaragua se disiparon rápidamente frente a la abrumadora oposición latinoamericana a la idea de una acción militar colectiva pareja. Véase Robert A. Pastor, *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, 2a. ed., Boulder, Westview Press, 2002; así como Anthony Lake, *Somoza Falling: A Case Study of Washington at Work*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1990. Cf. Jorge Heine, “Between a Rock and a Hard Place: Latin America and Multilateralism after 09/11”, en Edward Newman, Ramesh Thakur y

En 1980, Washington promovió un boicot internacional en contra de los Juegos Olímpicos, a celebrarse en Moscú ese año, en protesta por la invasión soviética de Afganistán. Catorce naciones latinoamericanas desafiaron la medida, mientras que la negativa de Argentina a cooperar con el embargo de granos que le impuso Estados Unidos a la URSS dejaba sin efecto la medida.²⁶ En 1982, el gobierno estadounidense fue incapaz de disuadir otra vez a Argentina de lanzar su invasión a las islas Malvinas (Falkland Islands, en inglés), a pesar de una llamada telefónica personal de último minuto del presidente Ronald Reagan a su homólogo argentino, Leopoldo Galtieri.²⁷ En el conflicto, Washington se puso de parte de Gran Bretaña, es decir, en contra de Argentina, lo que significaba en algún sentido abandonar tanto la Doctrina Monroe como las estipulaciones del Tratado de Río, pues estaba apoyando a una potencia europea en contra de un país latinoamericano en una situación de acción militar. Colombia, que en un principio pareció apoyar la posición estadounidense, se unió pronto al Movimiento de los No Alineados para demostrar sus distancias con Washington.

Para 1985, el cambio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina era visible hasta en el resultado de las votaciones efectuadas en la Asamblea General de la ONU, como las de ese mismo año. El desacuerdo sistemáti-

John Tirman (eds.), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, Tokio, United Nations University Press, 2006, pp. 481-503.

²⁶ Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, al igual que Venezuela, enviaron delegaciones de deportistas a los Juegos Olímpicos de Moscú.

²⁷ Washington no fue capaz de convencer a los países latinoamericanos de oponerse a la aventura de Argentina, ni tampoco de persuadir a esta nación de aceptar una solución pactada para darle fin al conflicto.

co con las posiciones de Washington no se limitaba a Cuba y Nicaragua, cuyos gobiernos diferían de las posiciones estadounidenses en más de 90% de las ocasiones. Brasil, México y Argentina asumían posiciones contrarias a las de Estados Unidos en 84% de las votaciones, en promedio. El único gobierno de la región que votaba sistemáticamente (más de la mitad de las veces) en el mismo sentido que Washington era la pequeña Granada, cuyo gobierno había sido instalado en el poder por Estados Unidos durante su intervención de 1983.²⁸

En la década de 1970, el gobierno estadounidense recortó la ayuda para el exterior al igual que la cantidad de personal militar y diplomático. El número de asesores militares en el subcontinente cayó de más de ochocientos en 1968, a menos de cien en 1980, cómputo anterior al envío de más especialistas a El Salvador y Honduras. La renovada concentración de consultores castrenses después de 1980 se limitó estrictamente a América Central, el Caribe y Colombia (después de 1989).

Entre tanto, durante los años setenta y principios de los ochenta, la Unión Soviética incrementó su presencia diplomática en el hemisferio: de tener tres representaciones en un mismo número de países en 1960, pasó a dieciocho a mediados de los años ochenta; en esta ocasión, Washington no condicionó la receptividad de los países latinoamericanos. La URSS se constituyó como el principal socio comercial de Argentina y como uno de los más importantes de Brasil; por otra parte, envió misiones de asistencia técnica a varios países, formó a miles de estudiantes

²⁸ Véase Steven Holloway, "Forty Years of United Nations General Assembly Voting", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 23, núm. 2, 1990, pp. 279-296. Los registros de las votaciones de la Asamblea General de la ONU pueden encontrarse en la página electrónica del Sistema de Información Bibliográfica de las Naciones Unidas, en <http://unbisnet.un.org>.

latinoamericanos y apoyó en cierto grado los esfuerzos de Cuba para coadyuvar con movimientos insurgentes de distintas latitudes. Por último, proveyó de equipo y entrenamiento militar sustancial a Cuba, Nicaragua y Perú, además de invertir cuantiosos recursos para forjar vínculos políticos y económicos con Cuba, Nicaragua y, en menor medida, Granada.²⁹

Es obvio que la presencia de Rusia en América Latina declinó precipitadamente tras el colapso de la URSS en 1991, pero ya desde antes comenzó a perder terreno frente al creciente y rápido involucramiento de Japón, Alemania, Francia y España. El comercio entre Japón y América Latina se multiplicó diecisiete veces (a partir de un nivel bajo) entre 1960 y 1980; en 1988 sumó 17 600 millones de dólares, casi doce veces el monto de los intercambios entre la URSS y el subcontinente en el mismo año.³⁰

Todas esas tendencias alimentaron la creciente inclinación de las naciones latinoamericanas y caribeñas –iniciada a principios de los años setenta– por perseguir sus propios intereses en la agenda internacional, sin consideración alguna por las preferencias de Washington. Un primer paso importante en ese sentido se dio cuando los gobiernos latinoamericanos adoptaron el Consenso de Viña del Mar, un llamado crítico a revisar las políticas de Estados Unidos que le fue presentado a la administración de Nixon en 1969 por conducto del ministro de Asuntos Exteriores

²⁹ Véase David Anderson y Michael Klare, *op. cit.*

³⁰ Véase International Monetary Fund, *International Financial Statistics Historical Database for Japan*; así como *Historical Statistics of Japan*, Tokio, Japan Statistical Association, en especial el capítulo 18: “Foreign Trade, Balance of Payments and International Cooperation, 1962-2004”; asimismo, Tetsuro Iino, “Japanese-Latin American Relations: A Different Perspective”, en Mark Rosenberg (ed.), *The Changing Hemispheric Trade Environment: Opportunities and Obstacles*, Miami, Florida International University, 1991, p. 121.

de Chile, Gabriel Valdés, y que Henry Kissinger, asesor de seguridad nacional de Nixon, descartó sumariamente.³¹ La reticencia de Washington ante los llamados de América Latina para implementar políticas económicas más útiles reforzó en la región el rechazo a la hegemonía estadounidense, que pronto se expresó de numerosas formas.

A mediados de los años setenta, Brasil —país tan estrechamente alineado a Estados Unidos que vio atribuido el privilegio a uno de sus generales de dirigir la temporal Fuerza Interamericana de Paz en Santo Domingo— reconoció al Movimiento Popular para la Liberación de Angola, opuesto a Estados Unidos y que recibía apoyo de la Unión Soviética; de manera similar, a pesar de las objeciones de Washington, recibió avanzada tecnología nuclear de Alemania Federal. Por otra parte, México promovió en 1974 la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados de la ONU, así como la Cumbre de Cancún de 1981, ambos concebidos para fortalecer la solidaridad entre los pueblos del Sur frente a los países industrializados más avanzados, con Estados Unidos a la cabeza. Durante la década de 1980, México se opuso enérgicamente a las políticas de Washington en Centroamérica. Por lo que atañe a Venezuela, a lo largo de los años setenta y ochenta adquirió un papel mayor en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), además de que criticó enérgicamente en el seno de las Naciones Unidas el control estadounidense sobre Puerto Rico. Los gobiernos de la región apoyaron en su mayoría la elección de Nicaragua al Consejo de Seguridad de la ONU en 1982, en contra de las fuertes objeciones de Washington; asimismo, también fueron muchos los que apoyaron a la nación centroamericana en su caso contra Estados Unidos ante la Corte Inter-

³¹ Seymour M. Hersh, *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House*, Nueva York, Summit Books, 1982, p. 263.

nacional de Justicia.³² Durante los años setenta y ochenta se instituyeron varias instancias de coordinación cuyo objetivo era defender los intereses comunes de la región frente a Estados Unidos: el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la iniciativa de Contadora para buscar un arreglo diplomático en América Central, el Grupo de Lima, el Grupo de Cartagena sobre finanzas y comercio, así como el “Grupo de Río” (o “Grupo de los Ocho”), de corta vida y que surgió de la fusión entre los grupos Contadora y de Lima en diciembre de 1986.³³

La importancia a largo plazo de estos esfuerzos para contrarrestar la influencia de Estados Unidos quedó parcialmente opacada en la década de 1980 debido a la profunda crisis de deuda que sufrió el subcontinente, así como a la consecuente “década perdida” de retroceso económico y sus efectos, como la adopción, en particular, en muchos países de dolorosas políticas de ajuste estructural requeridas. Esta última fue una medida que exigían las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional, y que Estados Unidos respaldaba. La desaparición de la URSS, así como el surgimiento de un mundo unipolar, constriñeron aún más los esfuerzos de esas naciones para repeler, individual o colectivamente, el dominio estadounidense. Esas iniciativas

³² Robert Kagan, *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977-1990*, Nueva York, Simon and Schuster, 1996, pp. 571-572. Una síntesis del caso de Nicaragua contra Estados Unidos puede encontrarse en Monroe Leigh, “Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)”, *The American Journal of International Law*, vol. 81, núm. 1, 1987, pp. 206-211.

³³ Los ocho miembros originales del Grupo de Río eran Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. La asociación fue el resultado de combinar el Grupo de Contadora con el de Lima. Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay acabaron uniéndose al grupo en 1990.

también perdieron fuerza, en parte, por los renovados esfuerzos de Washington, primero con George H. W. Bush y después con William Clinton, para cultivar la cooperación multilateral en el Hemisferio Occidental. Prueba de ello son la Iniciativa para las Américas (1990), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los primeros pasos para constituir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, en especial, la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, cuyo anfitrión fue Clinton, que resultó en el compromiso (inalcanzable, en última instancia) de poner en marcha el ALCA en 2005.

Sin embargo, las tendencias económicas y comerciales subyacentes eran inconfundibles y reflejaban los cambios estructurales en la situación económica de las naciones de América Latina, así como su integración a la economía mundial. La composición de las exportaciones latinoamericanas, al igual que la de los mercados a los que eran enviadas, cambió considerablemente durante esos años. Todas las exportaciones de petróleo, otras materias primas, bienes manufacturados y productos agrícolas –tradicionales y no tradicionales– se incrementaron, algunas de manera marcada. La creciente porción de bienes y servicios estadounidenses en las importaciones latinoamericanas –que en su punto más alto alcanzó nuevamente 50% después de 1983– resultó ser sólo una consecuencia temporal de la crisis de deuda de la región.³⁴

³⁴ Los datos en este párrafo sobre las exportaciones e importaciones entre Estados Unidos y América Latina entre 1950 y 1980 pueden consultarse en Comisión Económica para América Latina, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1969*, tomo II: *La economía latinoamericana*; así como en James W. Wilkie y Peter Reich (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, Los Ángeles, UCLA, 1980, vol. 20. Para las estadísticas del periodo 1982-1988, consúltense James W. Wilkie, Enrique C. Ochoa y David E. Lorey (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, vol.

Entre tanto, las inversiones de Europa y Japón siguieron expandiéndose a lo largo de casi toda Sudamérica. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú (por no mencionar a Cuba), las empresas españolas invirtieron por sí solas más que las compañías norteamericanas a finales de los años ochenta y principios de la siguiente década.³⁵ La iniciativa privada alemana también incrementó sustancialmente sus inversiones en el subcontinente, en especial en Brasil; asimismo, la potencia europea expandió sus vínculos políticos, culturales, empresariales y comerciales con muchos Estados sudamericanos.³⁶ Por su parte, Francia y España reafirmaron su presencia económica, política y cultural en el mismo periodo.³⁷ En los últimos diez años, la India, Irán, Rusia (otra vez) y China han incrementado sustancialmente sus vínculos económicos y políticos con América del Sur. Aunque en la zona ningún país ha reemplazado a Estados Unidos como la influencia externa global más significativa, en conjunto sí han diluido signifi-

28, 1990. Las cifras correspondientes a Estados Unidos están en *Direction of Trade Statistics*, mientras que para cada uno de los países latinoamericanos, remitimos al lector a International Monetary Fund, *Annual Summary*, varios años (de 1948 a 1988).

³⁵ Para la inversión española en la década de 1990, véase CEPAL, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*, 1999, cap. 3: "Spain: Foreign Investment and Corporate Strategies in Latin America and the Caribbean". De manera análoga, los datos sobre inversiones norteamericanas en la región en el mismo lapso de tiempo pueden consultarse en UNCTAD, *World Investment Directory for the United States*, en <http://www.unctad.org>

³⁶ Robert Grosse, *Multinationals in Latin America*, Nueva York, Routledge, 1989, pp. 25-26.

³⁷ Otros actores se mostraron igualmente activos: los partidos socialdemócratas y democristianos europeos, Israel, varias naciones árabes (al igual que la Organización para la Liberación de Palestina), Canadá, los países escandinavos, la Unión Europea y, por primera vez desde finales de los años noventa, algunos países del este y sur de Asia.

cativamente la supremacía de Washington, en especial en la porción sur del continente.³⁸

En ese mismo periodo, los países latinoamericanos incrementaron notablemente su poder de negociación *vis-à-vis* las empresas multinacionales que operaban en la región. A finales de la década de 1960 y a principios de la siguiente, esas naciones comenzaron a imponer acuerdos sobre desempeño, exportaciones y transferencia de tecnología, al igual que límites a los pagos a empresas extranjeras. Desde mediados de los años noventa, la mayoría de ellos ha logrado mejorar su posición de negociación, así como los beneficios que obtienen de la inversión extranjera directa, gracias a que le han sacado provecho a la alta demanda existente por sus materias primas y por otro tipo de productos, a lo atractivo de sus mercados de consumo interno en expansión, a la mayor transparencia garantizada por organismos y grupos de vigilancia, al periodismo investigador, a la cobertura de los medios, al igual que a negociadores más habilidosos y experimentados, así como a arreglos impositivos de riesgo compartido con las empresas extranjeras.³⁹

³⁸ Andrew Cooper y Jorge Heine (eds.), *Which Way Latin America?: Hemispheric Politics Meets Globalization*, Tokio, United Nations University Press, 2009.

³⁹ Agradezco las comunicaciones personales que sobre este tema me hicieron llegar los profesores Jerry Haar, Decano Asociado en el College of Business Administration, en la Universidad Internacional de Florida, y Theodore Moran, quien imparte Negocios Internacionales y Finanzas en la Universidad de Georgetown. Consúltese Robert Grosse, *Multinationals in Latin America*, Nueva York, Routledge, 1989, pp. 43-47, 69-85, 252-255; así como Leonardo Stanley, “Bolivia, Ecuador, Venezuela—Natural Resources and Foreign Investors: A Tale of Three Andean Countries”, en *Foreign Investment and Sustainable Development: Lessons from the Americas*, del Working Group on Development and the Environment in the Americas, Washington, D. C., Heinrich Böll Foundation, 2008, pp. 33-37.

Con la recuperación económica global de la década de 1990, la fuerte diversificación comercial de América del Sur ha retomado su paso, y ha registrado un rápido crecimiento desde entonces. Chile, Brasil, Perú, Argentina, Ecuador y muchos otros países ahora comercian más con Asia, el resto de América Latina y –en algunos casos– Europa, que con Estados Unidos. El comercio entre China y Latinoamérica ha crecido de manera exponencial: el monto de los intercambios pasó de 9 300 millones de dólares en 2000 a 143 000 millones en 2008. En 2010, la República Popular se convirtió en el mercado de exportación más importante de Brasil, Chile y Perú, así como el segundo de relevancia para muchos otros países latinoamericanos.⁴⁰ Por otra parte, los intercambios entre la India y el subcontinente alcanzaron un monto de 13 000 millones de dólares en 2009, después de registrar menos de 1 700 millones en 2000, sin contar con que el potencial para expandirse más es grande.⁴¹ A medida que los países de la zona han intensificado su actividad comercial entre ellos mismos y con Asia, la participación de Estados Unidos en el comercio sudamericano ha menguado lenta pero continuamente desde que alcanzó su punto más alto a mediados del siglo xx. Algo similar sucedió con la inversión extranjera directa de Estados Unidos en la región: de representar 24% en

⁴⁰ CEPAL, “La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica”, Reporte de la CEPAL, 2010; International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics for China.

⁴¹ El dato sobre China viene de Zhou Xiaochuan, Discurso del gobernador del Banco Central de China en la Reunión Anual de las Juntas de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo, 23 de marzo de 2010. La información sobre la India puede consultarse en el portal electrónico del Ministerio de Comercio e Industria del gobierno indio: <http://commerce.nic.in/>

2000, cayó a 22% en 2005, a la par que la de otros países se incrementó.⁴²

La ayuda económica oficial de la superpotencia también decreció: de representar 77% de toda la ayuda bilateral a América Latina en 1970, pasó a 22% en 1985 y a sólo 16% en 1997. Desde entonces, el auxilio económico estadounidense ha vuelto a crecer, al menos en términos relativos si se lo compara con el de otros donantes. En 2008 sumó más de 30%; empero, se concentra casi de manera exclusiva en el Caribe, en América Central, en tres naciones andinas (Bolivia, Perú y Colombia) intensamente involucradas en la producción y tráfico de drogas, así como en la Iniciativa Mérida, programa anti narcóticos en México. Ya no hay prácticamente ningún tipo de apoyo oficial al desarrollo de parte de Estados Unidos hacia América del Sur.⁴³ De manera análoga, la abrumadora dependencia de la región del equipo militar norteamericano –desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1965– dejó su lugar a una notable diversificación de las fuentes de armamento, aunque Estados Unidos sigue siendo el proveedor más importante de armas para México, Colombia y buena parte de las naciones centroamericanas y caribeñas.⁴⁴

⁴² Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 6a. ed., Boulder, Lynne Rienner, 2008, p. 195. Baer calculó los datos que presenta a partir de las estadísticas que publica el Banco Central de Brasil, así como de los contenidos en varios números de la publicación *Cojuntura Econômica*.

⁴³ U.S. Agency for International Development, *Latin American and the Caribbean: Selected Economic and Social Databook*, 2009, capítulo 12.

⁴⁴ Desde finales de la década de los setenta, las ventas totales de armas a América Latina de cada uno de sus muchos proveedores –Rusia, Francia, Alemania, Italia, Israel, Reino Unido y, más recientemente, China– han igualado, y a menudo superado, las de Estados Unidos. Véase U.S. Department of State Bureau of Verification and Compliance, *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT) Report*, varios años; Richard F. Grimmet, “Conventional Arms Transfers to Developing

América Latina aún resiente los efectos de la recesión internacional, pero la diversidad de sus exportaciones y la solidez de las políticas macroeconómicas de muchos de sus miembros han contribuido decididamente a que la región escape a un daño mayor proveniente de la crisis financiera global que inició en 2008. De hecho, los países que más han padecido la situación son precisamente aquellos que están más unidos a Estados Unidos por el lado de las exportaciones y las finanzas: México y los Estados de América Central y del Caribe.

En los primeros años del siglo XXI, muchos Estados latinoamericanos han reafirmado una vez más sus propios intereses con vigor. Brasil ha tomado la iniciativa al ocuparse de la organización de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad Sudamericana de Naciones y el Consejo Sudamericano de Defensa. Por su parte, Venezuela inició la construcción de la Alternativa Bolivariana para América (ALBA),* que incorpora a Bolivia, Ecuador y cinco naciones de América Central y del Caribe, además de dirigir la creación de Bancosur, una institución crediticia de desarrollo para la región, y Telesur, una cadena

Nations”, *crs Report for Congress*, 16 de agosto de 2001. Para la información relativa a la transferencia de armas a América Latina en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, consúltese David Anderson y Michael Klare, *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*, Arms Sales Monitoring Project / Federation of American Scientists, 1996, así como los reportes WMEAT anteriores a 1989, de la Agencia para el Control de Armas y Desarmamento.

* El nombre original de la iniciativa fue “Alternativa Bolivariana para América”, pero rápidamente se la conoció como “Alternativa Bolivariana para las Américas”. A partir de su séptima Cumbre Extraordinaria, celebrada en Maracay en junio de 2009, se la comenzó a denominar “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”. En esa ocasión se incorporaron a la alianza Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda. [N. del T.]

latinoamericana de medios.⁴⁵ En 2003, Chile y México, a la sazón miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, soportaron las fuertes presiones de Estados Unidos y se rehusaron a aprobar la resolución que Washington y Londres apoyaban, destinada a legitimar la invasión a Iraq.⁴⁶ Sólo siete de los treinta y tres países que forman América Latina apoyaron la posición estadounidense sobre el particular: cinco Estados de Centroamérica, Colombia y República Dominicana.⁴⁷ México fue sede de una cumbre latinoamericana y del Caribe en 2010, celebrada en Cancún, a la que se invitó a todas las naciones del hemisferio, con excepción de Estados Unidos y Canadá. La reunión dio origen a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); se estipuló que Chile y Venezuela la presidirían conjuntamente entre 2010 y 2012. Muchas naciones latinoamericanas –en especial Brasil, Chile, Perú, Venezuela, Cuba y, en menor medida, México, Colombia, Costa Rica y algunos países centroamericanos– han diversificado enormemente sus relaciones más allá del hemisferio, estableciendo vínculos con miembros de la Unión Europea y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), así como con China, la India, Rusia e Irán desde hace cinco años.

Brasil se ha convertido en el actor internacional más activo, gracias a que alcanzó un acuerdo estratégico tri-continental con Sudáfrica y la India (el Foro de Diálogo

⁴⁵ Además de Venezuela, los otros miembros de la ALBA son Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas. Honduras abandonó oficialmente la alianza en enero de 2010.

⁴⁶ Heraldo Muñoz, *A Solitary War: A Diplomat's Chronicle of the Iraq War and Its Lessons*, Golden, Colorado, Fulcrum Publishing, 2007.

⁴⁷ Para un análisis de las posiciones latinoamericanas sobre el conflicto en Iraq, veáse Jorge Heine, "Between a Rock and a Hard Place...", pp. 488-489.

India-Brasil-Sudáfrica, IBSA); fortaleció sus vínculos con el resto de los miembros del grupo de países BRIC (Rusia, la India y China); organizó y alojó una cumbre de naciones árabes; desempeñó un papel protagónico en las negociaciones comerciales de la ronda de Doha, del G-20, de la Organización Mundial de Comercio y del cónclave de Copenhague sobre cambio climático; se ofreció también como intermediario para resolver conflictos en Oriente Medio y con Irán; organizó una campaña (infructuosa hasta el momento) para hacerse de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, mientras que otras más exitosas le dieron el derecho de organizar la Copa Mundial de Fútbol de 2014 al igual que los Juegos Olímpicos de 2016. En 2010, Brasil tenía 134 embajadores en el extranjero (comparado con los 162 de Estados Unidos y los 92 de Canadá); entre 2003 y 2008 abrió 32 nuevas embajadas, esto en una época en que varios países, incluido Estados Unidos, eliminaban puestos diplomáticos y recortaban gastos.⁴⁸ El presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha viajado por todas partes: entre 2003 y junio de 2010 visitó setenta diferentes países, algunos de ellos en múltiples ocasiones.⁴⁹ Chile, un país mucho más pequeño, también es un actor emergente en el sistema internacional: ha negociado numerosos acuerdos de libre comercio al igual que pactos regionales; ha participado activamente en el APEC y ha asumido papeles de liderazgo en la OEA, en la

⁴⁸ Jorge Heine, "Latin Craze for Regional Integration", *Toronto Star*, 28 de febrero de 2010. Véase también el sitio de Internet del gobierno de Brasil en http://www.mre.gov.br/index.php?id=1056&option=com_content&task=view (Ministerio das Relações Exteriores, Sitios das Embaixadas Brasileiras no Exterior).

⁴⁹ Las visitas oficiales del presidente Lula da Silva a otros países entre 2003 y 2010 aparecen enlistadas en la página de la presidencia de Brasil, en <http://www.info.planalto.gov.br> (Viagens e Credenciamento).

ONU y en otros foros.⁵⁰ Argentina, Venezuela y Perú también son hoy día mucho más participativos en la escena internacional que en las décadas inmediatas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El patrón de las relaciones interamericanas a principios del siglo XXI se parece en muchos aspectos al de las décadas de 1920 y 1930. Durante los veinte años previos a la segunda conflagración mundial, Estados Unidos constituía un poder significativo mas no hegemónico en Sudamérica. Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia tenían en aquel entonces una importante participación comercial, financiera, cultural y militar en las Américas. Argentina, Brasil y México se involucraban en los asuntos internacionales en calidad de potencias intermedias. Estados Unidos las reconocía como tales, al igual que sus vínculos diversos y su influencia internacional. Washington limitaba sus intensas intervenciones a los asuntos internos de los países pequeños cercanos a su frontera.

Las dos décadas de abrumador dominio estadounidense a todo lo largo de las Américas, que iniciaron a partir del final de la guerra, así como el breve periodo de amplia e indiscutible influencia de la superpotencia sobre casi todo el subcontinente a principios de los años noventa, constituyeron en ambos casos periodos altamente inusuales. Conceptos, políticas e instituciones que se habían forjado

⁵⁰ Además de los catorce países con los que tiene acuerdos bilaterales de libre comercio, Chile ha firmado tratados comerciales en el ámbito regional con la Unión Europea y el resto de los integrantes del P4 (Brunei, Nueva Zelanda y Singapur), así como convenios preferenciales parciales con otras cinco naciones. Al momento de escribir este artículo (mediados de 2010), el país andino planeaba establecer cuatro nuevos acuerdos bilaterales. Véase <http://www.sice.oas.org> (Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA); <http://www.bilaterals.org>; y http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/eif_e.xls (lista de acuerdos de libre comercio que se envía a la OMC).

durante la posguerra comenzaron a perder su validez a principios de los años setenta, a medida que el poder se hizo más difuso y que disminuyó la capacidad de Washington para controlar los eventos en el hemisferio; además, para 2010, esas ideas, acciones y organizaciones se habían vuelto bastante inapropiadas. Ajustarse a este declive secular ha sido un desafío recurrente a la política estadounidense. Las actitudes, políticas y retórica de Washington a menudo se han quedado a la zaga frente a la realidad cambiante, lo que equivale a decir que, en muchos casos, comparten las expectativas y percepciones de América Latina.⁵¹

DE KENNEDY A OBAMA: CICLOS DE COMPROMISO Y DE ABANDONO

Durante los últimos cincuenta años, los sucesivos gobiernos estadounidenses han respondido a tropezones a los cambios de América Latina y a los desafíos provenientes de la región. Arranques periódicos de preocupación oficial han alternado una y otra vez con años de abandono. Después de la Alianza para el Progreso de principios de los años sesenta, las políticas de Estados Unidos hacia el subcontinente anduvieron a la deriva por una generación, hasta que el estallido de los movimientos insurgentes de

⁵¹ Puede encontrarse una atenta discusión de los cambios en las percepciones de América Latina sobre sus opciones internacionales en Peter H. Smith, *Talons of the Eagle*, cap. 9: "Latin America: In Quest of Alternatives", pp. 273-304. Cf. Hal Brands, *Latin America's Cold War*, cap. 5: "The Latin American Diplomatic Challenge", pp. 129-162; Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, "Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núms. 85-86 (*Los retos de América Latina en un mundo en cambio*), 2009, pp. 211-243, en <http://www.cidob.org>

izquierda en Centroamérica y la crisis de la deuda de los años ochenta hicieron muy difícil para Washington ignorar la región. Sin embargo, una vez que esos conflictos quedaron resueltos, América Latina desapareció nuevamente de la pantalla del radar del gobierno norteamericano, al igual que de la de los medios y de la atención del público.

Frente al nuevo contexto internacional en el que Rusia y China competían por ganar influencia en los países en vías de desarrollo, la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy respondía a los profundos cambios internos de América Latina mediante la reafirmación enérgica de la influencia estadounidense. No obstante, la noción de que Estados Unidos podía promover selectivamente reformas mayores en el subcontinente, al mismo tiempo que socavar movimientos revolucionarios, estaba basada en una valoración incorrecta –incluso en el punto más alto del poder de influencia estadounidense– de la voluntad y la capacidad de Washington para promover cambios políticos y socioeconómicos sustanciales, así como para afinar el desarrollo de la región. Los promotores de la Alianza que recibían apoyo de la Casa Blanca fueron incapaces en su conjunto de superar el poder de los intereses creados. Reformas cruciales para el desarrollo se vieron comprometidas cuando entraron en conflicto con los intereses empresariales y financieros, tanto locales como estadounidenses, o con los de las fuerzas armadas y del Pentágono.⁵² Asimismo, Kennedy se echó para atrás en varios de sus compromisos iniciales; la ayuda económica se quedó muy por debajo de la proyección original y buena parte de ella estaba condicionada a que se garantizaran ventajas inmediatas para ciertos intereses privados estadouniden-

⁵² Un esclarecedor estudio de caso es el que presenta Riordan Roett, *The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast*, Nashville, Vanderbilt University Press, 1972.

ses. La insistencia en la democracia constitucional resultó un asunto de corta duración: para cuando asesinaron al presidente Kennedy en noviembre de 1963, ya se había prescindido de ese principio tras los golpes de Estado en Honduras y República Dominicana. De hecho, el efecto global –avieso, aunque involuntario– de las políticas de Kennedy en las configuraciones de poder de la región fue probablemente el de impulsar y motivar en muchos países a los movimientos urbanos de guerrilla al igual que a los focos* rurales, así como fortalecer las instituciones militares en respuesta a esas amenazas.⁵³

La llegada al poder de Lyndon B. Johnson aceleró el declive de la Alianza. Su gobierno prodigó arranques de atención a América Latina tras los trágicos disturbios por el incidente de “las banderas” en la Zona del Canal de Panamá en 1964, durante la guerra civil dominicana de 1965 y en la cumbre de presidentes celebrada en Punta del Este en 1967. Sin embargo, la preocupación de Washington se centró en las crisis inmediatas; en cualquier caso, el creciente involucramiento militar en Vietnam absorbió la atención y las energías del país, lo que reforzó la preocupación inicial por el comunismo e hizo difícil mantener el nivel en el que Estados Unidos estaba comprometido, al igual que el monto de la ayuda necesaria para la Alianza. Thomas C. Mann, el funcionario que Johnson designó al puesto más alto relacionado a la política hacia América Latina, anunció que, en adelante, Estados Unidos negociaría con los gobiernos tal cual fueran éstos, en lugar de

* En español en el original. (T.)

⁵³ Véase Brands, *Latin America's Cold War*, cap. 4: “The Third World War”, pp. 96-128. Los numerosos esfuerzos por construir focos de insurgencia en el campo en Bolivia, el sur de Perú, Venezuela y otros lugares fracasaron, mientras que los movimientos urbanos ganaron fuerza en Argentina, Uruguay y, en menor medida, en el resto de la región.

insistir en la democracia o el constitucionalismo.⁵⁴ Para impulsar el crecimiento económico, el país volvería a confiar principalmente no en la transferencia de recursos públicos, sino en la inversión privada; además, intervendría de manera más activa en nombre de los inversionistas estadounidenses. Al mismo tiempo, Washington estableció rápidamente relaciones de amistad con el nuevo gobierno militar en Brasil e incrementó el número de operaciones encubiertas contra Allende en Chile.

Los gobiernos de los republicanos Richard M. Nixon y Gerald R. Ford (quien ocupó el cargo tras la renuncia del primero por el escándalo Watergate) respondieron a las cambiantes circunstancias de la vida del hemisferio en dos fases bien diferenciadas. En la primera, que va de 1969 a finales de 1973, la administración de Nixon intentó bajar el perfil de Estados Unidos en la región. A excepción de

⁵⁴ Mann esbozó el nuevo enfoque en marzo de 1964, en una alocución ante funcionarios estadounidenses de alto rango que trabajaban en América Latina. Véase Tad Szulc, "U.S. May Abandon Effort to Deter Latin Dictators", *The New York Times*, 19 de marzo de 1964, pp. 1-2. Mann, un funcionario de carrera que se desempeñó dos veces como subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos (primero en el gobierno de Eisenhower, luego en el de Johnson), se había opuesto a la Operação Panamericana de Kubitschek en 1958; había condescendido calladamente a la adopción por parte de la administración de Kennedy de los conceptos de la Alianza para el Progreso, aun cuando le provocaban escepticismo. Fue entonces que el equipo de Kennedy lo hizo a un lado; más adelante, desde su puesto de embajador de Estados Unidos en México criticó las políticas de aquél; tras la muerte del presidente, regresó a Washington a instancias del nuevo mandatario, Lyndon B. Johnson, para hacerse cargo de la política del gobierno para el subcontinente. La importancia a largo plazo del papel que desempeñó Mann en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina merece la atención de los especialistas. [Sobre este tema, puede verse Lorenzo Meyer, "Relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas de la Guerra Fría, 1945-1964", *Foro Internacional*, vol. 50, núm. 2, 2010, pp. 202-242, especialmente las pp. 232-234. N. del E.]

sus esfuerzos por impedir el triunfo electoral de Allende en Chile, Washington respondió a la firmeza de América Latina y a su propio sentido de las prioridades recortando sus propios programas, moderando su retórica y reduciendo su presencia en general. De sus seis años en el poder, Nixon pasó sólo un día en América Latina: una breve visita a un pueblo fronterizo de México.⁵⁵

Al adoptar su política de “asociación madura”, que consistía en reducir la participación de Estados Unidos en la región –y que se presentó en un discurso presidencial el 31 de octubre de 1969–, el equipo de Nixon rechazaba el consejo de su enviado especial a la región. Este último era Nelson Rockefeller, gobernador de Nueva York, quien había recomendado proponer nuevas y ambiciosas iniciativas en materia económica, política y de seguridad, con el fin de institucionalizar una “relación especial” entre Estados Unidos y América Latina.⁵⁶ La

⁵⁵ Raymont, *op. cit.*, p. 179.

⁵⁶ El reporte de Rockefeller de 1969, *The Quality of Life in the Americas*, urgía a establecer en el gabinete un secretario de Relaciones del Hemisferio Occidental, el cual daría cuentas de manera directa al secretario de Estado y al presidente. El documento recomendaba implementar deducciones fiscales y otros incentivos para los inversionistas extranjeros; otorgar más aranceles preferenciales y créditos comerciales a la región; reducir las restricciones a la ayuda estadounidense; crear con fondos norteamericanos el Instituto del Hemisferio Occidental para la Educación, la Ciencia y la Cultura; e incrementar la ayuda y el entrenamiento a las fuerzas policíacas y militares del subcontinente. Sin embargo, a diferencia de la Alianza para el Progreso, Rockefeller se concentró principalmente en promover la llegada inmediata de inversiones privadas, así como en los intereses de seguridad de Estados Unidos. En lugar de destacar las reformas sociales, el reporte Rockefeller ponía el acento en el crecimiento económico y en la solidaridad política con regímenes amigos, fueran éstos democráticos o militares, además de alabar el papel potencialmente progresista de las instituciones militares latinoamericanas en curso de modernización. Cf. Nelson A. Rockefeller, *The Quality of Life in the Ame-*

estrategia global “realista” que diseñó el consejero de seguridad nacional del presidente Nixon, Henry A. Kissinger, estaba centrada en lo que este último veía como los cinco grandes poderes del mundo: Estados Unidos, la URSS, Europa occidental, China y Japón. Esta visión estratégica era indiferente más o menos por igual hacia casi todos los demás países –en especial de las naciones menos desarrolladas– y ante la naturaleza de sus gobiernos, salvo cuando se percibiera la participación soviética.⁵⁷ La tendencia inicial de la administración de Nixon fue entonces minimizar las diferencias entre los países latinoamericanos y algunos otros del Tercer Mundo, y concederles escasa consideración. El énfasis estaba más bien en la búsqueda de la “distinción” (*détente*) con la Unión Soviética y en empezar a establecer relaciones con la República Popular China.

Durante el segundo mandato de Nixon (que Ford concluyó), el embargo petrolero de los países árabes en 1973, así como el incremento de los precios por parte de la OPEP, provocaron que Washington volviera a descubrir el

ricas, Chicago, Quadrangle Books, 1969. Yo mismo fui secretario de las sesiones informativas que se organizaron antes de cada uno de los cuatro viajes del gobernador Rockefeller a América Latina, las cuales se celebraron en el Centro para las Relaciones Interamericanas en la ciudad de Nueva York.

Nelson Rockefeller es otra de esas figuras cuya larga experiencia en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, entre finales de los años treinta hasta los últimos años de la década de 1960, merece más atención. A este respecto consúltese Darlene Rivas, *Missionary Capitalist: Nelson Rockefeller in Venezuela*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001; y Elizabeth Cobbs Hoffman, *The Rich Neighbor Policy: Rockefeller and Kaiser in Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1992.

⁵⁷ La indiferencia de la administración de Nixon por América Latina quedó perfectamente representada en agosto de 1971, cuando Estados Unidos, de la noche a la mañana y sin previa consulta con otras naciones, impuso un recargo generalizado a las importaciones, a pesar de sus fuertes efectos adversos en países del hemisferio.

Tercer Mundo. El reconocimiento de que Estados Unidos era ahora más vulnerable a las presiones de los países en vías de desarrollo, junto con la expectativa de que en América Latina podrían encontrarse fuentes de energía y de otras materias primas relativamente seguras, condujeron a un renovado deseo de reforzar los vínculos regionales.⁵⁸ El concepto de arreglos preferenciales de Rockefeller, que se basaba en una supuesta armonía subyacente del hemisferio occidental, influyó en la perspectiva que adoptó Kissinger como secretario de Estado a partir de septiembre de 1973.⁵⁹

El diplomático demostró su interés en América Latina al reactivar las estancadas iniciativas para negociar la revisión del estatus de la Zona del Canal de Panamá e iniciar pláticas secretas con los representantes cubanos para considerar el posible restablecimiento de relaciones bilaterales; no obstante, ambas empresas fueron archivadas

⁵⁸ Un tratamiento excelente del contexto en el que se produjo el nuevo interés de Kissinger por América Latina y el Tercer Mundo puede encontrarse en Daniel J. Sargent, "The United States and Globalization in the 1970s", en Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela y Daniel J. Sargent (eds.), *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, pp. 49-64.

⁵⁹ Durante la reunión anual de ministros de relaciones exteriores de las Américas, celebrada en Tlatelolco (México) en febrero de 1974, Kissinger habló de su compromiso de un "nuevo diálogo" con América Latina, apoyado en la "comunidad" hemisférica. No obstante, muchos de los ministros reunidos se mostraron escépticos; por ejemplo, el representante de Colombia anotó mordazmente que "la comunidad de América Latina es el Tercer Mundo". Toda referencia a "comunidad" quedó eliminada del comunicado final de la conferencia. Sobre este punto, véase David Binder, "Latin Countries and U.S. Outline New Relationship", *The New York Times*, 25 de febrero de 1974; al igual que Abraham F. Lowenthal, "Improving Inter-American Ties", *The New York Times*, 20 de febrero de 1974, mi primer artículo de opinión publicado.

cuando enfrentaron limitaciones políticas internas.⁶⁰ En 1976, Kissinger firmó un acuerdo con el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antônio F. Azeredo da Silveira, por el que se le concedía formalmente un trato especial al gigante sudamericano, si bien la política norteamericana no cambió en realidad de manera significativa en ningún asunto sustancial.⁶¹

La respuesta de Nixon, Ford y Kissinger a las preocupaciones económicas de América Latina fue modesta. El gobierno del segundo terminó por adoptar un discurso más abierto para con todo el Tercer Mundo, lo cual dio a conocer Kissinger en una sesión especial de la Asamblea General de la ONU en 1975, así como en la conferencia de la UNCTAD en Nairobi en 1976. Con todo, se hizo muy poco por concretar esta nueva posición, en América Latina o en cualquier otra parte.⁶²

James (Jimmy) Carter llegó al poder en 1977, con las últimas reverberaciones del rechazo público tanto a la guerra en Vietnam y de Watergate, decidido a desarrollar un

⁶⁰ Un factor que contribuyó a la suspensión de las pláticas secretas con los representantes de Cuba sobre un posible acercamiento fue, sin duda, la expedición militar cubana a Angola, con el fin de apoyar al Movimiento Popular para la Liberación de Angola en su lucha contra la intervención clandestina de Sudáfrica, que contaba, a su vez, con el apoyo encubierto de Estados Unidos. No obstante, la competencia que enfrentó el presidente Ford en la elección primaria del partido republicano en el estado de Florida por parte del gobernador de California, Ronald Reagan, fue un elemento al menos igual de importante.

⁶¹ Matias Spektor, “Equivocal Engagement: Kissinger, Silveira and the Politics of U.S.-Brazil Relations (1969–1983)”, tesis, Oxford, Universidad de Oxford, 2006. Del mismo autor consúltese *Kissinger e o Brasil*, Río de Janeiro, Zahar, 2009.

⁶² Por ejemplo, comparado con la transformación mucho más convincente y enérgica de su política hacia la parte sur de África, el nuevo enfoque de la administración de Ford para América Latina resultó mayoritariamente simbólico.

nuevo enfoque para las relaciones interamericanas como parte de una reformulación más general de la política exterior estadounidense.⁶³ Bajo el argumento de que un

⁶³ La visión del gobierno de Carter resultó alterada por las recomendaciones de la Comisión para las Relaciones Estados Unidos-América Latina, una asamblea bipartidista de carácter privado integrada por destacados ciudadanos y que presidía el ex embajador en la OEA, Sol M. Linowitz. Yo trabajé como “asesor especial” de la Comisión y fui uno de los redactores más importantes de las investigaciones.

A diferencia del reporte Rockefeller de 1969, los dos informes Linowitz, uno de 1974, el otro de 1976, apremiaban a que Estados Unidos tratara los asuntos latinoamericanos en su contexto global y como parte de las relaciones Norte-Sur; recomendaban renegociar los tratados del Canal de Panamá, al que calificaban como “el asunto más urgente que enfrentará el nuevo gobierno en el Hemisferio Occidental”; aconsejaban emprender un intento más para explorar los pasos mutuos necesarios para mejorar las relaciones con Cuba; urgían a Estados Unidos a poner más atención a las preocupaciones económicas de América Latina; y, por último, tras condenar la “plaga de de la represión” en América Latina, proponía que Estados Unidos apoyara con mayor decisión tanto a la democracia como a los derechos humanos.

Robert Pastor, director ejecutivo de la Comisión en 1976, ingresó a la Casa Blanca como director para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional; en la puerta de su oficina pegó las recomendaciones de la Comisión, las que iba tachando tan pronto como se implementaban. El mismo embajador Linowitz fue designado para negociar los nuevos tratados del Canal de Panamá. Uno de los miembros de la Comisión, Werner Michael Blumenthal, llegó a ser secretario del Tesoro. Consúltese *The Americas in a Changing World: A Report of the Commission on United States-Latin American Relations*, Nueva York, The New York Times Book Company, 1975; al igual que *The United States and Latin America's Next Steps: A Second Report of the Commission on United States-Latin American Relations*, Nueva York, Center for Inter-American Relations, 1976.

Puede encontrarse una crítica reciente de los reportes Linowitz desde una perspectiva empresarial en “LA Commission Suggestions for Carter Administration Appear Somewhat Mixed”, *Business Latin America*, 1976, pp. 401-402. Para una crítica también reciente, pero desde la academia, véase Laurence Whitehead, “Review: Linowitz and the ‘Low

“excesivo miedo al comunismo” había orientado las políticas del país, Carter propuso concentrarse más bien en el desarrollo económico, en la conservación de la energía y de otros recursos, la erradicación del hambre, la limitación de la proliferación nuclear y de la carrera armamentista, así como en el mantenimiento de la paz. La nueva perspectiva presidencial reconocía la creciente importancia del surgimiento de potencias intermedias tanto en América Latina como en cualquier otra parte del Tercer Mundo. El equipo de Carter propuso nuevas políticas para mejorar las relaciones de Estados Unidos con México y el Caribe. Ante lo que se percibía como indiferencia frente al tema por parte del secretario Kissinger, el Congreso respondió con una serie de iniciativas legislativas, las cuales alentaron a la administración de Carter a poner mucho énfasis en el tema de los derechos humanos, lo que se tradujo en un distanciamiento de regímenes autoritarios, especialmente en Centro y Sudamérica.⁶⁴

Washington invirtió una enorme reserva de capital político para negociar y asegurar la ratificación de los en ese momento nuevos tratados del Canal de Panamá, con que reconocía la soberanía del país centroamericano sobre la Zona del Canal; además, exploró con diligencia la posibilidad de normalizar gradualmente las relaciones con Cuba.⁶⁵ También proclamó la tolerancia hacia el “pluralismo

Profile’ in Latin America”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 17, núm. 3, 1975, pp. 326-344.

⁶⁴ Kathryn Sikkink, *Mixed Messages: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, Cornell University Press, 2004; Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

⁶⁵ Sobre Panamá, véase William J. Jordan, *Panama Odyssey*, Austin, University of Texas Press, 1984; George D. Moffett III, *The Limits of Victory: The Ratification of the Panama Canal Treaties*, Ithaca, Cornell University Press, 1985. Para Cuba, se sugiere consultar el libro de próxima

ideológico” en el Caribe y Centroamérica. El gobierno purgó de los discursos y declaraciones oficiales cualquier alusión a una “relación especial” con los países de Latinoamérica, concepto que en el pasado había escondido con tanta frecuencia un trato paternalista e intervencionista; en su lugar, se afirmó, el objetivo era negociar (con la región) en un contexto más amplio, global.⁶⁶

Aunque la revisión del Tratado de Panamá y el acuerdo con Cuba para abrir “secciones de intereses” (cuasi embajadas) tanto en Washington como en La Habana ilustran los esfuerzos de la administración de Carter para responder a los cambios en la realidad, pronto apareció una brecha entre el discurso y la práctica. El gobierno buscó que la región cooperara en los temas más importantes en ese entonces para Estados Unidos, tales como energía, narcotráfico, proliferación nuclear, pero prestó mucha menos atención a los objetivos de América Latina: mejor acceso a los mercados, al capital y a la tecnología; más ayuda para los países menos avanzados, acuerdos comerciales sobre materias primas menos inestables y desventajosos; por último, mayor sensibilidad de las compañías multinacionales ante las necesidades de los países que los recibían. El gobierno estadounidense no logró expandir de manera significativa la ayuda económica a la región; por otra parte, decisiones muy específicas de Washington sobre tarifas e impuestos –que se tomaron como respuesta a presiones de empresas o del electorado– siguieron lastimando por separado a las economías de la zona. El mismo efecto tuvo el nivel de inflación en Estados Unidos, al igual que el de

aparición de William LeoGrande y Peter Kornbluh, *Talking with Fidel: The Untold History of Dialogue between the United States and Cuba*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.

⁶⁶ Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983, pp. 33, 451-453.

las tasas de interés que impuso la Reserva Federal bajo el mando de su presidente Paul Volcker en aras de domar la inflación. Las ya de por sí endeudadas naciones de América Latina enfrentaron las dolorosas restricciones presupuestales resultantes del aumento de las obligaciones de deuda, así como una disminución de los ingresos por exportaciones, consecuencia directa de las políticas que Estados Unidos adoptó para enderezar su propia economía.

El gobierno de Carter desistió de su posición original en muchos otros asuntos. Su iniciativa para México fue minada por decisiones descoordinadas de Estados Unidos sobre migración y gas natural.⁶⁷ Las relaciones con La Habana volvieron a la frialdad tras el involucramiento de la isla en los asuntos internos de Etiopía. La apertura inicial de Washington a los experimentos de izquierda en la Cuenca del Caribe dio paso a una creciente desconfianza y hostilidad hacia Nicaragua y Granada, donde además incrementó la confrontación interna; el mismo fenómeno se registró en El Salvador y Guatemala debido a los movimientos que contaban con apoyo cubano. Incluso el énfasis en los derechos humanos acabó por ser silenciado.⁶⁸ Para cuando Carter dejó el poder en enero de 1981, el país se encaminaba a adoptar de nueva cuenta políticas de años anteriores que el propio ejecutivo había criticado en un inicio. Como muestra de este viraje, el 15 de enero, cinco días antes de dejar el cargo, el presidente saliente decidió proveer de ayuda militar al sitiado gobierno de El Salvador, que enfrentaba una ofensiva militar de gran envergadura por parte de los insurgentes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

⁶⁷ Robert Pastor, *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 2001, pp. 47-48; Raymont, *op. cit.*, pp. 229-230.

⁶⁸ K. Sikkink, *op. cit.*

Ronald Reagan y sus asesores más importantes sobre asuntos latinoamericanos se propusieron cambiar radicalmente y con toda intención el enfoque inicial de Carter. Dirigieron sus baterías a reducir la incursión tanto de Cuba como de la URSS en América Central y el Caribe; construir alianzas más sólidas con fuerzas anticomunistas de mentalidad similar, incluidos regímenes autoritarios de corte militar; e incrementar tanto la presencia castrense como la capacidad de acción de Estados Unidos.⁶⁹ El nue-

⁶⁹ La política del gobierno de Reagan para América Latina recibió una gran influencia del reporte del Comité de Santa Fe de 1980, así como de los escritos de varios especialistas de la academia, entre ellos: Roger Fontaine, del Consejo para la Seguridad Interamericana, quien se convirtió en el director para América Latina del Consejo Nacional de Seguridad; Constantin Mengues, del Instituto Hudson, quien se volvió primero oficial de inteligencia nacional para América Latina en la CIA, para después asumir el cargo de director para América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional; y, en especial, Jeane Kirkpatrick, de la Universidad de Georgetown y del Instituto Enterprise, cuyos artículos "Dictatorships and Double Standards" (*Commentary*, vol. 68, núm. 5, 1979, pp. 34-45) y "U.S. Security in Latin America" (*Commentary*, vol. 71, núm. 1, 1981, pp. 29-40), según se dice, atrajeron la atención personal de Ronald Reagan.

En contraste con los reportes Linowitz, los estudios arriba referidos argumentaban que el declive del dominio estadounidense en el hemisferio se explicaba fundamentalmente por las recientes políticas de Washington, por lo que estaba en manos de este último revertir la tendencia. Para combatir el crecimiento de la influencia soviética en América Latina, el Comité de Santa Fe conminaba a Estados Unidos a restablecer su influencia en la región mediante el incremento de la inversión privada y el ejercicio del poder militar. Kirkpatrick atribuía el deterioro de la posición de su país principalmente a las equivocadas políticas que Estados Unidos había implementado derivadas de los reportes Linowitz y de otros productos del "establishment de política exterior". La investigadora solicitaba una restauración vigorosa de políticas activas en el hemisferio, así como un acercamiento con los gobiernos militares sudamericanos que antes habían sido el blanco de las políticas de derechos humanos de Carter. Kirkpatrick ingresó al gabinete de

vo gobierno intentó estorbar, intimidar y, en la medida de lo posible, derrocar a los regímenes de izquierda en ciernes en Nicaragua y Granada, así como perturbar el desarrollo del FMLN en El Salvador, donde realmente impuso fronteras entre los actores políticos.⁷⁰ El equipo de Reagan decidió remover las restricciones sobre la ayuda militar y la venta de armas a varios países de América Latina, a los que antes se les había prohibido recibir armamento estadounidense por asuntos relacionados a los derechos humanos, así como explorar la posibilidad de establecer una Organización del Tratado del Atlántico Sur con los gobiernos autoritarios de Argentina, Brasil y Sudáfrica. Además de las medidas adoptadas en contra de los movimientos de izquierda, la administración de Reagan trabajó para mejorar las relaciones con México y desarrollar una activa Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que ofrecía trato comercial preferencial y créditos blandos para el desarrollo de la región. Salvo para reducir la presión estadounidense sobre los regímenes militares, el gobierno de Reagan ignoró en especial a América del Sur y a sus crecientes problemas económicos y financieros.

La crisis de liquidez que se registró en México en agosto de 1982, cuando el país era incapaz de cumplir con el pago de los intereses de su deuda externa, obligó a los

Reagan como embajadora de su país en Naciones Unidas; muchos otros nombramientos políticos le fueron dados o a gente de su círculo más cercano o a miembros del Comité de Santa Fe y del Consejo para la Seguridad Interamericana. A este respecto, véase *A New Inter-American Policy for the Eighties*, Washington, D. C., Council for Inter-American Security, 1980; Howard J. Wiarda, *Conservative Brain Trust: The Rise, Fall and Rise Again of the American Enterprise Institute*, Lanham, Lexington Books, 2009; Dom Bonafede, "Reagan's 'Brain Trust'—A Candidate is Known by the Company He Keeps", *National Journal*, 26 de abril de 1980, pp. 672-676.

⁷⁰ Abraham F. Lowenthal, "Drawing the Line in El Salvador", *Los Angeles Times*, 25 de febrero de 1981.

altos funcionarios del Departamento del Tesoro de Estados Unidos a vivir un fin de semana frenético tratando de reunir un paquete de ayuda económica de emergencia. Aunque Washington terminó por tomar en cuenta la grave estrechez financiera de la región, el gobierno de Reagan confió en los mercados y en el régimen de condiciones que las instituciones financieras internacionales impusieron para restaurar la salud de la economía.⁷¹ No fue sino hasta 1985, después de una recesión más en la región, que Washington cedió y adoptó el Plan Baker, un conjunto de propuestas que presentó James Baker III, secretario del Tesoro, para ayudar a las naciones latinoamericanas a regresar al crecimiento mediante el ofrecimiento de nuevos recursos a cambio del compromiso de reducir el tamaño del Estado y de liberalizar el comercio. Sin embargo, incluso esta iniciativa era limitada, pues dejaba gran parte de la respuesta a los bancos comerciales, de los que se esperó en vano aumentarían el número y monto de los préstamos voluntarios.

La administración de Reagan, que en un principio había desestimado los esfuerzos de Carter para promover los derechos humanos, modificó eventualmente su posición al percatarse de que defender esas garantías y promover la gobernanza democrática resultaban útiles armas ideológicas en contra de la Unión Soviética, de Cuba y de Nicaragua. Este giro resultó fortalecido en la medida en que varias naciones sudamericanas iniciaron su propia transición para

⁷¹ Para un recuento detallado de la respuesta de Estados Unidos a la crisis mexicana de deuda, véase Benjamin J. Cohen, "International Debt and Linkage Strategies: Some Foreign-Policy Implications for the United States", en Miles Kahler (ed.), *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 141-152; así como Riordan Roett, "The Debt Crisis and Economic Development", en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1995, pp. 253-254.

alejarse de los regímenes autoritarios, motivada en su mayor parte por presiones internas. La embajada de Estados Unidos en Chile llegó a desempeñar con el tiempo un papel significativo, pues ayudó a que la opositora “Coalición por el ‘No’” echara del poder al general Pinochet en el plebiscito de 1988.⁷²

En un esfuerzo por hacer a un lado de la campaña presidencial de 1984 la cada vez más polémica y políticamente volátil cuestión centroamericana, el gobierno de Reagan y el Congreso de mayoría demócrata acordaron establecer una Comisión Nacional Bipartita para Centroamérica, presidida por Henry Kissinger. La Comisión emitió un reporte en enero de 1984 que apremiaba a Estados Unidos a contribuir al desarrollo económico y social de América Central, promover la gobernanza democrática y proteger los derechos humanos. En términos que recordaban a la Alianza para el Progreso, la Comisión Kissinger llamaba a Estados Unidos a encabezar un proceso de profundas transformaciones regionales con el objetivo de prevenir futuros movimientos revolucionarios.⁷³ Asimismo, reco-

⁷² Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991. Para una discusión del papel del embajador de Estados Unidos, Harry Barnes, quien contribuyó a asegurar que la coalición contra Pinochet participara en el plebiscito, remitimos al lector a Herardo Muñoz, “Chile: The Limits of Success”, en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy in the Americas: The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 161-174.

⁷³ *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, 1984; Abraham F. Lowenthal, “The United States and Central America: Reflections on the Kissinger Commission Report”, en Kenneth M. Coleman y George C. Herring (eds.), *The Central American Crisis: Sources of Conflict and the Failure of U.S. Policy*, Scholarly Resources, 1985; William LeoGrande, “Through the Looking Glass: The Kissinger Report on Central America”, *World Policy Journal*, vol. 1, núm. 2, 1984, pp. 181-200.

mendaba asignar 8 000 millones de dólares en un lapso de cinco años para financiar reformas económicas y sociales, espolear el desarrollo en el subcontinente y, al mismo tiempo, seguir contrarrestando a la izquierda insurgente mediante la fuerza.⁷⁴

Sin embargo, ninguna de las recomendaciones de la Comisión se implementó a la larga. Para su segundo mandato, Reagan y su gabinete dedicaron cada vez más tiempo y esfuerzo, con poco éxito, a superar las restricciones legales que impuso el Congreso en el uso de fondos nacionales, las crecientes críticas de países latinoamericanos, una ola de denuncias de otras naciones así como creciente resistencia desde el interior mismo del gobierno.⁷⁵ El escándalo Irán-contra –venta clandestina e ilegal de armas a Irán a cambio de que sus pagos se hicieran en las cuentas de las fuerzas contrarrevolucionarias y antisandinistas en Nicaragua, ambas acciones violatorias de la ley estadounidense– y la victoria de los demócratas en las elecciones intermedias de 1986 impidieron en última

⁷⁴ La Comisión también recomendó a Estados Unidos dar más concesiones comerciales, incrementar la ayuda militar, otorgar diez mil becas, crear brigadas regionales de alfabetización al igual que otras formas de compromiso a niveles sin precedentes desde la ocupación de los infantes de marina durante la década de los años veinte.

⁷⁵ William LeoGrande, *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998; Cynthia Arnson, *Crossroads: Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1993; Constantine Menges, *Inside the National Security Council: The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy*, Nueva York, Touchstone Books, 1989. Menges, uno de los nombramientos políticos más identificados con las políticas de reafirmación de Reagan en América Latina, discute de manera verosímil cómo es que la burocracia, encabezada por el secretario de Estado, George Shultz, y por Philip Habib, embajador de carrera, trabajó callada pero constantemente para refrenar –minar, según Menges– las políticas de Reagan.

instancia que la administración de Reagan mantuviera su enfoque.

La época de Reagan mostró que el declive del dominio de Estados Unidos en América Latina no podía revertirse con facilidad. Los prolongados esfuerzos de Washington, declarados y clandestinos, fracasaron en su afán de derrocar a los sandinistas del poder en Nicaragua, mientras que es poco probable que hayan influido en el acuerdo de los sandinistas para celebrar elecciones. La amplia ayuda económica y militar de Estados Unidos al gobierno de El Salvador logró bloquear mas no derrotar a la insurgencia en ese país. Todas las investigaciones serias emprendidas en los primeros años de Reagan en el poder, para saber qué podía hacerse para revertir la Revolución cubana, resultaron infructuosas.

De hecho, algunas de las medidas que tomó el gobierno en sus inicios se revelaron como bastante contraproducentes. Las fuertes presiones que ejerció Washington sobre el gobierno mexicano para modificar su posición antagónica frente a la política estadounidense en Centroamérica provocaron más manifestaciones intransigentes que reafirmaban la independencia de la política exterior del país. Los países sudamericanos fueron prácticamente unánimes en su oposición a la guerra de Estados Unidos contra Nicaragua; el excepcional alineamiento de Argentina con los norteamericanos sobre la cuestión de América Central terminó tan pronto como cayó el gobierno militar en Buenos Aires tras el fracaso en la Guerra de las Malvinas.⁷⁶ La invasión de la diminuta Granada en 1983

⁷⁶ En mayo de 1983, los presidentes de México y Brasil emitieron una declaración conjunta en la que manifestaban su oposición a la intervención estadounidense en América Central, lo que reflejaba que en la región había sentimientos encontrados ante la resurrección del “gran garrote”. Esa sensación se hizo más intensa durante la segunda mitad de los años ochenta, en particular después de que los latinoame-

fue el único “éxito” de la administración de Reagan, aunque no haya sido en gran parte más que un gesto teatral.⁷⁷

A pesar de haber trabajado durante ocho años como vicepresidente de Ronald Reagan, George H. W. Bush contaba con una considerable experiencia en asuntos de política exterior, así como perspectivas muy diferentes tanto sobre las guerras centroamericanas como las dificultades financieras de la región.⁷⁸ El presidente Bush; James Baker, flamante secretario de Estado; Bernard Aronson, nuevo subsecretario de Estado y operador político del partido demócrata sin ninguna experiencia previa en temas de América Latina, pero de grandes habilidades para construir consensos; junto con los líderes demócratas en el Congreso, actuaron al unísono para conciliar la amarga lucha partidista sobre América Central: acordaron apoyar los esfuerzos diplomáticos tendientes a arreglar el conflic-

icanos se dieron cuenta de que Washington saboteaba deliberadamente su iniciativa diplomática de Contadora en Centroamérica. El sentir se reforzó aún más cuando los países de la región empezaron a trabajar entre todos de manera más estrecha para encontrar soluciones a la crisis económica regional, al tiempo que Estados Unidos se concentraba más bien en redoblar su campaña contra Nicaragua. Sobre el papel de Argentina en América Central, véase Ariel C. Armony, *Argentina, the United States and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984*, Athens, Ohio University, 1997.

⁷⁷ Russell Crandall, *Gunboat Diplomacy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada and Panama*, Oxford, Rowman and Littlefield, 2006, pp. 105-170; Michael J. Kryzaneck, “The Grenada Invasion: Approaches to Understanding”, en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1995, pp. 58-77; Robert J. Beck, *The Grenada Invasion: Politics, Law, and Foreign Policy Decision-Making*, Boulder, Westview Press, 1993; Eldon Kenworthy, “Grenada as Theater”, *World Policy Journal*, vol. 1, núm. 3, 1984, pp. 635-651.

⁷⁸ Antes de sus ocho años como vicepresidente, Bush padre se había desempeñado como director de la CIA, embajador de Estados Unidos en la ONU y después en China.

to en Nicaragua,⁷⁹ hasta ese momento minados sistemáticamente por Washington. Asimismo, la administración de Bush adoptó rápidamente un nuevo enfoque de la crisis financiera en América Latina, el Plan Brady, a propuesta del secretario del Tesoro, Nicholas Brady, que condonaba parte del principal de la deuda externa, además de ofrecer una sustancial reestructuración adicional y extensiones en el calendario de pagos a tasas de interés más bajas, todo condicionado a ahondar las reformas económicas de apertura de mercado.⁸⁰

Para sorpresa de prácticamente todos, los sandinistas perdieron la elección de 1990, por lo que Nicaragua se desvaneció rápidamente de la lista de preocupaciones de Estados Unidos. Poco tiempo después, Washington concedió su apoyo al proceso de negociación en El Salvador, que México promovió y que Naciones Unidas negoció,

⁷⁹ Dado que se había involucrado a profundidad en la lucha internacional que se desarrollaba en América Central para, principalmente, prevenir una potencial influencia soviética, el gobierno de Estados Unidos volteó entonces hacia Moscú para, irónicamente, presionar a los sandinistas a que convocaran a elecciones. Esta fórmula le ofrecía tanto a estadounidenses como a soviéticos una manera de desentenderse del conflicto sin perder el prestigio.

⁸⁰ En enero de 1989, tres días antes de la toma de protesta del nuevo presidente, se dio a conocer el documento *The Americas in 1989: Consensus for Action*, reporte del Diálogo Interamericano que le recomendaba al gobierno entrante cambiar lo más rápido posible y de manera radical los enfoques de la administración de Reagan sobre América Latina y acerca del dilema de la deuda. El argumento del informe era que observadores atentos de ambos partidos, al igual que sus contrapartes en América Latina, favorecieron esos cambios en la política exterior estadounidense. James Baker, a la sazón secretario de Estado recientemente nombrado, citó en términos aprobatorios el documento del Diálogo en su audiencia de confirmación ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el 17 de enero de 1989; lo mismo hicieron los miembros demócratas del Comité. En mi calidad de director ejecutivo del Diálogo, fui el redactor principal del reporte.

el cual conduciría a los históricos acuerdos de paz firmados el 31 de diciembre de 1991 y a una reducción de la presencia norteamericana. Estos cambios en la política estadounidense fueron posibles gracias al cambio de liderazgo en Washington, a la mengua de la amenaza soviética y cubana (al menos en la percepción), al punto muerto alcanzado en Nicaragua y El Salvador, al papel activo de los intermediarios latinoamericanos, a la presión de las organizaciones no gubernamentales y, muy importante, a los imperativos de la política interna estadounidense.

Libre del atolladero centroamericano, la administración de Bush se dedicó a responder a las fuertes críticas partidistas que la señalaban como débil por haber fracasado en apoyar eficientemente al movimiento panameño de oposición al descaradamente corrupto régimen de Manuel Noriega, otrora esbirro de Estados Unidos. En diciembre de 1989, Washington lanzó una invasión masiva a Panamá para remover a Noriega del poder, quien fue capturado y llevado a Florida para ser juzgado y condenado a pasar una larga temporada en la cárcel, acusado de estar relacionado con el Cártel de Medellín. Los gobiernos latinoamericanos en general criticaron la unilateral intervención militar estadounidense, si bien con relativa suavidad y no por mucho tiempo, debido a la evidente popularidad de la operación en el propio país centroamericano. Tal como sucedió con Nicaragua y El Salvador, una vez que Noriega fue derrocado, la atención de Washington sobre Panamá cayó drásticamente. Los altos funcionarios estadounidenses se concentraron en otros temas, en especial en las transformaciones en curso en Rusia, Europa oriental y central, las perspectivas de paz en Oriente Medio, la invasión de Iraq a Kuwait, así como los dramáticos eventos en China, incluidas las protestas en Tiananmen y la represión que le siguió. Una vez más, América Latina desapareció del mapa.

Varios factores alimentaron la Iniciativa para las Américas del presidente Bush, presentada en junio de 1990: los persistentes problemas económicos y de deuda de la región, la creciente preocupación por la expansión del narcotráfico, así como la elección en varios países del continente de líderes comprometidos con la gobernanza democrática y propensos a apoyar las reformas económicas de libre mercado. El proyecto llamaba tanto a expandir el comercio interamericano como a dar los pasos necesarios para constituir una gran zona de libre comercio; proponía aliviar aún más la carga de la deuda a condición de que se emprendieran reformas económicas y financieras adicionales; por último, prometía alentar con vigor la inversión extranjera.⁸¹ En muchos círculos del continente se recibieron con beneplácito esas ideas; lo mismo que sucedió con el compromiso previo de Bush de ampliar la cooperación multilateral con las naciones andinas para combatir al narcotráfico.⁸²

No obstante, las propuestas de la Iniciativa languidecieron en su mayor parte debido a la ausencia de una amenaza externa a la seguridad que exigiera atención y fuera

⁸¹ Sobre la decisión de varios gobiernos democráticos de adoptar impopulares reformas de ajuste estructural, véase Susan Stokes, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Francisco Panizza, *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*, Londres, Zed Books, 2009; Karen L. Remmer, "The Politics of Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984", *Comparative Politics*, vol. 19, núm. 1, 1986, pp. 1-26.

⁸² En una reunión celebrada en Cartagena de Indias en febrero de 1990, el presidente Bush, junto con los mandatarios de Bolivia, Colombia y Perú, acordaron incrementar el monto de la ayuda estadounidense a las naciones andinas para financiar los programas de erradicación de drogas y de desarrollo alternativo, así como permitir el libre acceso de muchos productos de la región a los mercados estadounidenses.

objeto de promoción continua dentro de los círculos más altos de la burocracia. El paso concreto hacia delante más importante de la administración de Bush fue su respuesta favorable a la propuesta de Carlos Salinas de Gortari, presidente de México, para crear el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Salinas presentó la iniciativa después de darse cuenta de que Europa, demasiado ocupada con las nuevas oportunidades que ofrecía la parte oriental del continente, y Japón, interesado cada vez más en el este de Asia, no eran alternativas viables para México frente a la opción de ahondar la integración con Estados Unidos.⁸³ Las negociaciones del TLCAN se llevaron a cabo en agosto de 1993; el presidente Bush, el presidente Salinas y el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, firmaron el acuerdo en diciembre de ese mismo año, a pesar de que el Senado estadounidense no lo ratificaría sino hasta después de terminado el mandato de Bush. La administración de este último fue la que más se ha acercado, antes y hasta el momento, a responder acertadamente a los cambios y desafíos de la región; sin embargo, nunca articuló una visión convincente o exhaustiva, y lo que entregó fue muy poco, ni siquiera un TLCAN consumado.

William (Bill) Jefferson Clinton llegó al poder en enero de 1993 tras una campaña electoral en la que se concentró casi de manera exclusiva en los asuntos económicos internos. El ex gobernador de Arkansas, de escasa experiencia internacional –más allá de sus estudios de posgrado en la Universidad de Oxford–, habló muy poco sobre política exterior durante la contienda, aunque criticó desde la perspectiva de los derechos humanos la decisión del gobierno de Bush de interceptar los botes provenientes de Haití, repletos de gente que intentaba ingresar a Estados

⁸³ Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

Unidos. También manifestó su oposición a la entonces propuesta para crear el TLCAN, expresando su preocupación sobre varios asuntos ambientales y laborales. En ambos casos, así como en el de su expresivo apoyo a la Ley para la Democracia en Cuba (Cuba Democracy Act) –la cual significó sanciones económicas aún más severas contra La Habana–, fueron claramente cálculos electorales los que motivaron a Clinton.

Sin embargo, una vez instalado en la Casa Blanca –e incluso desde semanas antes– Clinton comenzó a cambiar de rumbo.⁸⁴ Frente a los reportes de que cientos de miles de haitianos se preparaban para huir hacia Estados Unidos, el presidente rectificó su posición sobre los refugiados del país caribeño, negándoles la entrada a Estados Unidos. Clinton hizo a un lado sus reparos iniciales y emprendió una campaña intensa y exitosa para que se aprobara el TLCAN como parte de su “triangulación” para

⁸⁴ Comentarios de la prensa de entonces atribuyeron la naciente política de Clinton hacia América Latina a la influencia del Diálogo Interamericano y a su entonces reporte más reciente, *Convergence and Community: The Americas in 1993*. Para ejemplificar este tipo de opiniones, consúltese Andres Oppenheimer, “Think Tank Can Shape Clinton’s Latin Policy”, *The Miami Herald*, 7 de febrero de 1993; “Reaching to the South”, *U.S. News and World Report*, 1 de marzo de 1993; “United States: Latin America”, *Oxford Analytica Daily Brief Service*, 8 de marzo de 1993; Howard J. Wiarda, “Think Tanks”, en David W. Dent (ed.), *U.S.-Latin American Policy-Making: A Reference Handbook*, Westport, Greenwood Press, 1995, pp. 96-128 (en especial pp. 111-112). El presidente del Diálogo en ese entonces, Richard E. Feinberg, ingresó al gobierno de Clinton como director para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, cuatro de los cincuenta miembros estadounidenses del Diálogo se integraron al gabinete del presidente: Warren Christopher (Estado), Bruce Babbitt (Interior), Henry Cisneros (Vivienda y Desarrollo Urbano) y Federico Peña (Transporte). Al menos tres miembros del gabinete inicial de Clinton hablaban español, señal del papel cada vez más importante de los latinoamericanos en la vida pública y política de Estados Unidos.

ubicarse en el centro político con una postura más dispuesta a los negocios. En respuesta a las intensas presiones del *caucus* negro en el Congreso, Clinton presionó con fuerza para restituir en su puesto a Jean-Bertrand Aristide, primer presidente de Haití electo democráticamente, que había sido derrocado por un golpe de Estado en septiembre de 1991. Con el tiempo, Clinton también cultivó con esmero relaciones más cercanas con Brasil y México. Más visible aún, y en respuesta a los apremios de la región, el presidente convocó a la Cumbre de las Américas a celebrarse en Miami en diciembre de 1994. Era la primera vez que se realizaba una reunión de todo el hemisferio desde 1967. En ella, Clinton se comprometió a incorporar al TLCAN a Chile y a otras naciones que hubieran emprendido reformas económicas. En la reunión de Miami, Clinton ganó el apoyo de toda la región para perseguir el objetivo de constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005; empero, a partir de ese momento hizo muy poco para continuar el proyecto y en poco tiempo perdió la atribución de “vía rápida” (*fast track*) que le otorgó el Congreso y que era necesaria para involucrarse en negociaciones comerciales de verdadera trascendencia. El presidente no visitó América Latina sino hasta la mitad de su segundo periodo en el cargo; una porción mucho mayor de su tiempo y de su prodigiosa energía la dedicó a otras regiones, en especial a los Balcanes y a Oriente Medio.

Clinton llegó a la presidencia de Estados Unidos en un momento de grandes oportunidades para la política exterior de ese país, tanto en América Latina como en otras regiones: la Unión Soviética se había disuelto de manera pacífica, en varias naciones del hemisferio llegaron al poder gobiernos emanados precisamente de los grupos antiautoritarios que las políticas de Carter habían apoyado y, al menos en esos momentos, la influencia de Esta-

dos Unidos en el mundo enfrentaba muy pocos desafíos o cuestionamientos. El presidente siguió adelante con las políticas de Bush relacionadas al TLCAN y al ALCA; asimismo, dio continuidad a la estrategia antinarcoóticos de su predecesor, mediante el reforzamiento significativo de la ayuda militar y económica para Colombia, acción que por las condiciones del Plan Colombia implicaba el compromiso estadounidense a involucrarse más, económica y militarmente.⁸⁵ Clinton y sus asesores también apoyaron los esfuerzos de pacificación y de reconciliación nacional en Guatemala, además de asumir la responsabilidad por políticas estadounidenses del pasado que habían contribuido a que la nación centroamericana se hundiera en la violencia y la represión.⁸⁶ Ante el colapso de la economía mexicana entre diciembre de 1994 y enero del siguiente año, Clinton y su equipo económico movilizaron rápida y audazmente los recursos del gobierno estadounidense para ayudar a estabilizar las finanzas de México.⁸⁷ Sin embargo, en casi todo el resto de los temas hemisféricos, en especial la política hacia Cuba, Washington estaba mucho más concentrado en las consecuencias políticas inmedia-

⁸⁵ Russell Crandall, *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia*, Boulder, Lynne Rienner, 2002; Julia E. Sweig, "What Kind of War for Colombia?", *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 5, 2002, pp. 122-141.

⁸⁶ Clinton se disculpó por décadas de apoyo estadounidense a los militares guatemaltecos en un discurso que pronunció en la Ciudad de Guatemala el 10 de marzo de 1999. Cf. "Clinton: Support for Guatemala Was Wrong", *The Washington Post*, 11 de marzo de 1999; "Clinton Offers His Apologies to Guatemala", *The New York Times*, 11 de marzo de 1999.

⁸⁷ Riordan Roett, "The Mexican Devaluation and the U.S. Response: Potomac Politics, 1995-Style", en Riordan Roett (ed.), *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, pp. 33-48; Bradford de Long, Christopher de Long y Sherman Robinson, "The Case for Mexico's Rescue: The Peso Package Looks Even Better Now", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 3, 1996, pp. 8-14.

tas que en el fondo de los asuntos, o que en las implicaciones a largo plazo para las relaciones interamericanas. En extremo táctica y reactiva, la administración de Clinton falló estrepitosamente en adaptar las políticas y las relaciones estadounidenses a las transformaciones históricas, tanto regionales como internacionales, que estaban ocurriendo en la década de 1990.⁸⁸

George W. Bush llegó a la presidencia en enero de 2001 con una patente falta de interés personal en los asuntos internacionales, si bien ya había hablado sin rodeos de la importancia de México, país del que aprendió algunas cosas cuando fue gobernador de Texas. En sus días como candidato presidencial, prometió que “miraría hacia el Sur, no como una idea de último momento, sino como un compromiso fundamental”.⁸⁹ El primer viaje que hizo Bush como mandatario al extranjero fue a México —el 16 de febrero de 2001— para visitar a su homólogo Vicente Fox, quien también tenía poco tiempo en el poder. Estos personajes se entendieron bien, a fin de cuentas ambos habían sido rancheros y empresarios. En una visita de alto nivel a Washington en septiembre de 2001, el presidente Fox, junto con su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, urgió a avanzar con celeridad en un amplio acuerdo migratorio bilateral, pero encontró cierta resistencia por parte de algunos miembros del gobierno.⁹⁰

En todo caso, los ataques de Al-Qaeda contra el World Trade Center y el Pentágono unos días después, el 11 de septiembre, alteraron de manera fundamental las priorida-

⁸⁸ Sobre las políticas de la administración de Clinton, véase David Scott Palmer, *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*, Gainesville, University of Florida Press, 2006.

⁸⁹ Tal como lo cita Peter H. Smith en “George W. Bush and Latin America”, en Peter H. Smith, *Talons of the Eagle*, p. 307.

⁹⁰ Jeffrey Davidow, *The Bear and the Porcupine: The U.S. and Mexico*, Princeton, Markus Wiener, 2007, pp. 229-230.

des internacionales del gobierno de Bush. El contraterrorismo se volvió por mucho la preocupación más acuciante de Estados Unidos, lo que redefinió sus relaciones con México, con el resto de América Latina y, de hecho, con el resto del mundo. Las tensiones que surgieron con México y Chile –producto de la reacción escéptica de ambos países en el seno de Naciones Unidas ante la exposición del representante de Estados Unidos de los argumentos por los que la supuesta presencia de armas de destrucción masiva en Iraq requería invadir el país asiático– amenazaron con invalidar otros intereses estadounidenses en América Latina. La inclinación del gobierno de Bush por un multilateralismo a modo e incluso por enfoques francamente unilaterales para lidiar con varios asuntos internacionales, suscitaba la antipatía de numerosos funcionarios y ciudadanos latinoamericanos, desafectos ya muchos de entre ellos por la incapacidad de las políticas de liberalización económica para generar mayor crecimiento y equidad. Esa tirantez se vio exacerbada por los nombramientos políticos en el entorno de Bush. Eran funcionarios ligados a la comunidad cubano-americana que apoyaban la implementación de políticas de línea dura contra la isla, incluyendo un endurecimiento importante de las sanciones; y fueron los autores de un reporte de la Comisión intergubernamental del tema en el que se delineaban explícitamente los pasos que debía seguir Washington una vez que el gobierno de Castro fuera reemplazado por un gobierno democrático pro estadounidense.⁹¹ Funcionarios del gobierno denunciaron públicamente –sin ningún éxito– a los candidatos populistas de izquierda en Bolivia y Nicaragua en un tono consular propio de los años sesenta, sino es que de los veinte. También debe recordarse que la administración de

⁹¹ *Report of the Commission for Assistance to a Free Cuba*, Washington, D. C., Government Printing Office, mayo de 2004.

Bush acogió rápida y favorablemente –incluso es posible que haya ayudado a su concreción– el proyecto de derrocar a Hugo Chávez, el líder pro castrista y populista de izquierda que gobernaba Venezuela, y quien, sin embargo, se las ingenió para regresar rápidamente al poder.

El segundo de los Bush en ocupar la presidencia de Estados Unidos invirtió parte de su capital político personal en desarrollar vínculos con América Latina; si bien estableció la marca de más viajes a la región, trece en ocho años, la relación entre Washington y la mayoría de las capitales latinoamericanas se enfrió marcadamente. En particular, los argentinos desarrollaron una profunda antipatía hacia el país norteamericano por la decisión del gobierno de Bush de no proveer ayuda de emergencia –y con ello prevenir y amortiguar– el impacto del colapso económico en el país sudamericano en 2002. La cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en 2005, resultó una ocasión inmejorable para darle una tunda discursiva a Estados Unidos y para escuchar la retórica antiglobalización de Chávez, quien contaba con el apoyo de sus aliados –Bolivia, Ecuador y Nicaragua–, así como la aprobación tácita del anfitrión de la Cumbre, el presidente Néstor Kirchner. En la reunión, o en cualquier otro foro, hubo muy pocos progresos en cualquiera de los muchos asuntos de la relación entre Estados Unidos y América Latina –comercio, inmigración y narcotráfico.⁹²

⁹² Durante el segundo mandato del presidente Bush, un funcionario de carrera del servicio exterior, Thomas Shannon, se volvió subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos. Tan pronto como asumió su nuevo cargo, dio una serie de pasos para cambiar el enfoque del gobierno, formulando políticas específicas y diferenciadas caso por caso para Venezuela, los países populistas y potencialmente populistas de la región, así como reconociendo la importancia de temas subyacentes como pobreza, desigualdad y exclusión.

Bush no logró que el Congreso aprobara una iniciativa de ley que ponía en marcha una limitada reforma migratoria debido a que su apoyo interno no cesaba de caer a medida que la guerra se extendía. En lugar de eso, el Congreso aprobó la construcción de un muro a todo lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, con que minó aún más las relaciones con el vecino del sur. La administración de Bush impulsó la liberalización comercial y negoció acuerdos de libre comercio con Panamá y Colombia, aunque no consiguió que el Congreso los ratificara. En muchos países latinoamericanos, las encuestas de opinión mostraban crecientes e inéditos niveles de desaprobación hacia Estados Unidos, sus políticas y su liderazgo, tanto entre el gran público como entre las élites; lo cierto es que las razones del descontento no tenían que ver con la región en sí.⁹³ Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina estaban en un punto bajo cuando George W. Bush dejó la Casa Blanca.

Al tomar posesión como presidente en 2009, Barack Obama heredó una inmensa lista de asuntos apremiantes, internos y externos, que incluían una profunda crisis económica y financiera, dos guerras en curso (una en Iraq, la otra en Afganistán), así como continuas amenazas de

⁹³ Según Latinobarómetro, los latinoamericanos calificaron al presidente Bush por debajo de todos los líderes de la región, excepto Fidel Castro, tanto en 2006 como en 2007. Ambos reportes están disponibles en <http://www.latinobarometro.org>. La encuesta global Pew de actitudes del 27 de junio de 2007 reveló que los niveles de confianza de los latinoamericanos hacia Estados Unidos se deterioraron entre 2002 y 2007, en especial en Venezuela, Argentina y Bolivia; el documento está disponible en <http://www.pewglobal.org/2007/06/27>. Otra encuesta, ésta de la BBC pero que condujo el Program on International Policy Attitudes a principios de 2007, también reveló que la región veía en términos muy negativos las políticas estadounidenses. Véase "Latin American Publics are Skeptical about US—But Not about Democracy", 7 de marzo de 2007, en <http://www.worldpublicopinion.org>

grupos terroristas internacionales. Por lo tanto, pocos analistas esperaban que el nuevo gobierno dedicara mucha atención a América Latina y al Caribe. Los extraordinarios antecedentes personales del nuevo presidente –hijo de un inmigrante keniano, morador en Indonesia durante una parte de sus años de formación– le daban en principio una experiencia internacional que ningún otro presidente estadounidense había tenido; no obstante, nunca había puesto un pie en América Latina. A lo largo de toda su exitosa campaña por la presidencia, Obama dijo muy pocas cosas sobre el subcontinente; a lo más, insinuaciones de que renegociaría el TLCAN y manifestación de algunas reservas acerca de los acuerdos de libre comercio con Colombia y Panamá, pendientes de aprobación en ese momento. Ambas declaraciones se dieron en la etapa de las elecciones primarias del partido demócrata, durante una gira por la región conocida como el “Cinturón de Óxido” (*Rust Belt*).

No obstante, al poco tiempo Obama y miembros de su gobierno expresaron y demostraron su interés en América Latina: recibieron a importantes líderes de la región, viajaron a varios países de la misma y participaron de manera activa y sin ningún ánimo de imposición en la quinta Cumbre de las Américas, celebrada en Trinidad y Tobago en abril de 2009. El gobierno entrante anunció su intención de buscar un “nuevo comienzo” con Cuba, se distanció de las preocupaciones ya referidas de Obama sobre los acuerdos de libre comercio con Colombia y Panamá al igual que de su idea de renegociar el TLCAN, y prometió impulsar con fuerza una reforma migratoria integral. En el transcurso de sus primeros meses, la administración de Obama comenzó a cambiar el centro de atención de Estados Unidos en Latinoamérica, pasando de la “guerra contra el terrorismo” a los desafíos más sobresalientes y que casi todos los países de la región compartían: crecimiento económico, equidad, seguridad pública, energía,

gobernanza democrática y Estado de derecho. De la misma forma, comenzó un viraje, aunque lento, de la “guerra contra las drogas”, centrada en la prohibición y la erradicación de los narcóticos, hacia políticas de reducción de la demanda interna y que ofrecieran tratamientos y rehabilitación. El gobierno norteamericano reconocía que en algunos de los asuntos clave de la relación entre Estados Unidos y América Latina –inmigración, narcotráfico, tráfico de personas y de armas en pequeña escala, lavado de dinero, comercio, así como conservación y desarrollo de energías– era apremiante un mejor desempeño de la parte estadounidense. La posición inicial de Obama y su equipo fue ampliamente aclamada a lo largo de toda la región. La declaración del presidente hecha en Trinidad en el sentido de que su gobierno buscaba una nueva relación “en la que no hubiera socios principales y de segundo rango” encarnaba una visión atractiva.

Sin embargo, para finales de 2009, el sentimiento predominante en la región acerca de la política de Obama había girado hacia la desilusión. El llamado del presidente a buscar un nuevo comienzo en las relaciones con Cuba no produjo gran cosa, a tal punto que Washington no tardó mucho en regresar a la posición habitual de tantos gobiernos en el pasado: esperar a que Cuba cambie. Muchos latinoamericanos, incluso aquellos recelosos de Irán, consideraron torpe la amenaza de Hillary Clinton, secretaria de Estado, en el sentido de que quienes cooperaran con Irán deberían “pensar dos veces en las consecuencias” de ese apoyo. La promesa del presidente Obama, de que la reforma migratoria sería una prioridad en el primer año de su gobierno, quedó en el compromiso, mucho más limitado, de iniciar consultas; pronto incluso ese objetivo se desvaneció. Aunque altos funcionarios del gobierno reconocieron la necesidad de regular la exportación de armas pequeñas, el presidente mismo

declaró en México que la oposición interna volvía irrealizable tal medida.

En el mejor de los casos, el enfoque del nuevo gobierno sobre la política comercial era confuso. Por una parte, poco tiempo después de asumir el poder, se rechazó explícitamente el proteccionismo, para después aceptar una disposición de “comprar lo estadounidense” en el plan de estímulo económico; asimismo, se siguió posponiendo cualquier acción concreta relacionada a los tratados de libre comercio con Colombia y Panamá. Se ensalzó la cooperación energética con Brasil, pero se mantuvo el subsidio a los productores de etanol a base de maíz, así como el alto arancel al etanol importado. Por último, promovió el mejoramiento de la relación con México, al mismo tiempo que no hizo algo para impedir que el Congreso cancelara los fondos para un programa experimental que les permitiría a los camiones mexicanos entrar a Estados Unidos. La falta de recursos derivó en la cancelación del proyecto, lo que significaba de hecho la violación de uno de los compromisos clave del TLCAN.

Todas esas razones para estar decepcionados con el gobierno de Obama se agravaron debido a dos sucesos: primero, la respuesta en apariencia ambivalente de Washington al violento derrocamiento de Manuel Zelaya, presidente de Honduras, por parte de las fuerzas armadas de ese país; segundo, el torpe trabajo de relaciones públicas relacionado a un nuevo acuerdo con Colombia para permitir el acceso de personal militar estadounidense a siete bases colombianas.⁹⁴

⁹⁴ Para un análisis lúcido del turbio embrollo hondureño, así como de la participación del gobierno de Obama, véase Kevin Casas-Zamora, “Honduras: A Test for Barack Obama”, en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, en prensa). Para una perspectiva más crítica, consúltese

La brecha entre las promesas iniciales del gobierno de Obama y el subsecuente desempeño en América Latina se explica en buena medida por el funcionamiento del proceso de políticas públicas en Estados Unidos. El acercamiento a Cuba resultó limitado debido a la influencia político-electoral todavía vigente de un segmento de la comunidad cubano-americana, al igual que por las actitudes arraigadas sobre el tema. La disputa con México por la entrada de sus camiones y la parálisis total de los acuerdos comerciales ya mencionados son atribuibles al cabildeo de los sindicatos, mientras que en el caso de Colombia lo es al de los grupos defensores de los derechos humanos. La presión de los intereses agrícolas del medio oeste da cuenta de la extensión de los subsidios a los cultivadores de algodón y a los productores de etanol a base de maíz, así como de los altos aranceles a las importaciones de etanol. El torpe manejo del nuevo acuerdo sobre las bases militares con Colombia refleja el desequilibrio imperante en Washington entre la continuidad profesional del Pentágono y la incierta transición al interior del Departamento de Estado, cuya División para el Hemisferio Occidental estuvo acéfala durante varios meses críticos debido a la decisión de los republicanos en el Senado de bloquear nombramientos clave del gobierno. Ante la falta de un claro entendimiento sobre la nueva dirección del subcontinente y de una concepción estratégica convincente sobre la importancia de América Latina para Estados Unidos, resultaba muy difícil para el gobierno de Obama llevar hasta sus últimas consecuencias su atractivo enfoque inicial.⁹⁵

Jorge Heine, "A Case of Missed Opportunity", *The Hindu*, 23 de diciembre de 2009.

⁹⁵ Abraham F. Lowenthal, "Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity", *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 4, 2010,

CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA: 1960-2010

En 2010, las relaciones entre Estados Unidos y los varios países que conforman América Latina y el Caribe son similares, en varios sentidos, a los patrones registrados hace cincuenta o más años, al mismo tiempo que difieren considerablemente en su estructura, proceso y contenido.

El elemento subyacente de continuidad más importante es la gran y persistente asimetría entre Estados Unidos y los países de Latinoamérica. El primero sigue siendo mucho más poderoso en términos militares, económicos, tecnológicos, diplomáticos, de política internacional y de influencia cultural, que cualquiera de sus vecinos en América Latina y el Caribe, incluso más que todos ellos juntos; de la misma manera, es mucho más importante para cada una de las naciones del hemisferio que cualquiera de éstas para los estadounidenses. Las políticas de Washington que afectan de manera significativa a la región han sido y siguen siendo implementadas por razones externas al subcontinente, a menudo sin consideración alguna por el impacto que pudieran tener. La mayoría de los Estados latinoamericanos, en especial los más pequeños, son aún muy vulnerables a las tendencias y decisiones del exterior, si bien algunas naciones –en especial Brasil, Chile y Venezuela– han empezado a proyectar su influencia más allá de la región. En este contexto de asimetría estructural de largo plazo, resulta muy difícil exagerar el número de asuntos y relaciones que suelen competir con América Latina por la atención de los diseñadores de políticas en Washington; esos proble-

pp. 110-124. Para una discusión más amplia, véase Abraham F. Lowenthal, "The Obama Administration and the Americas", en Lowenthal, Piccone y Whitehead (eds.), *Shifting the Balance*.

mas tienen a menudo una prioridad más alta y exigen una respuesta con mayor urgencia. Es por ello que los constantes llamados a los funcionarios de alto rango para que “presten más atención” a América Latina surten tan poco efecto.

El segundo rasgo de continuidad consiste en que las iniciativas de nuevas políticas públicas para América Latina se originan típicamente fuera del proceso normal análogo en el servicio civil de carrera. Las fuentes por las que se introducen son varias: el personal político designado, el cual trae consigo novedosas ideas incubadas en los centros políticos de estudio (*think tanks*) o en la academia; como respuestas tanto a iniciativas de actores latinoamericanos, desde Juscelino Kubitschek hasta Carlos Salinas de Gortari, como a las crisis observadas en la región que tienen consecuencias directas y apremiantes para Estados Unidos. La práctica común ha sido presentar las nuevas estrategias durante la campaña presidencial o en los primeros meses de gobierno, para después matizarlas y suavizarlas con el paso del tiempo por influencia del personal de carrera —especialmente en la fase de implementación— o bajo presión de los grupos de interés. También ha sido moneda corriente desarrollar propuestas de política de manera muy apresurada y de contenido polémico como respuesta a una crisis, pero que después se debilitan o son abandonadas cuando la problemática en cuestión pierde importancia frente a otros desafíos internacionales que adquieren mayor prioridad.

Como tercera característica de continuidad, Estados Unidos tiende a proyectar la experiencia que adquiere en una zona específica a sus relaciones con el resto de América Latina. Así, quienes desarrollaron en su mayor parte la Alianza para el Progreso de Kennedy eran personas con experiencia en Centroamérica y el Caribe; a la hora de diseñar la iniciativa se apoyaron sobre todo en lo que

sabían.⁹⁶ Nixon y Kissinger desarrollaron sus políticas sobre todo a partir de sus percepciones sobre Brasil y Chile. El enfoque que adoptó Reagan a principios de los años ochenta estaba centrado sin duda alguna en Centroamérica; los imperativos de la política diseñada para esa región moldearon fundamentalmente los planes para Argentina, México y otros países. Las políticas de Estados Unidos durante la década de 1990 proyectaron a menudo el Chile posterior a Pinochet como supuesto modelo para toda la región. Durante su primer periodo presidencial, y sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de George W. Bush permitió que su preocupación por el terrorismo internacional así como su antagonismo hacia Hugo Chávez fueran las principales fuerzas que modelaran su enfoque para toda la región. Los funcionarios en Washington saben con certeza que los países integrantes de América Latina son y siempre han sido distintos, pero la tendencia inercial y recurrente de las políticas estadounidenses por más de cinco décadas ha sido proyectar una amenaza u oportunidad en particular a toda la región, tratándola como si fuera un bloque monolítico, para después plantear una respuesta de alcance hemisférico.

La cuarta marca de continuidad es que, ante la falta de desafíos concretos, apremiantes e inminentes al núcleo de intereses de seguridad nacional, son los grupos de interés, la ideología y las consideraciones políticas los que en la mayoría de las ocasiones moldean las actitudes y políticas estadounidenses hacia América Latina. Esta tendencia

⁹⁶ El equipo asesor para América Latina que moldeó el enfoque del presidente Kennedy recibió fuerte influencia de Rómulo Betancourt, de Venezuela, José Figueres de Costa Rica y de muchos puertorriqueños, entre ellos, Luis Muñoz Marín, Arturo Morales Carrión y Teodoro Moscoso. Este último fue el primer coordinador de la Alianza para el Progreso, mientras que Morales Carrión fungió como director general para Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado.

habitual quedó interrumpida por algún tiempo en dos momentos: primero, en el punto más álgido de la Guerra Fría, cuando los funcionarios en Washington formularon como su máxima prioridad evitar “otra Cuba”; el segundo, durante las guerras civiles en Centroamérica a principios de los años ochenta, cuando el gobierno de Reagan se concentró en la supuesta amenaza a la seguridad nacional que significaban los eventos en la zona, cuando en realidad lo que perseguía era reafirmar la confianza interna así como anotarse puntos en alguna otra parte del mundo.⁹⁷ Cuando los considerados desafíos a la “seguridad” se desvanecían, los asuntos latinoamericanos regresaban a su nivel rutinario de interacción, desprovistos de cualquier importancia estratégica mayor. Los gobiernos de George H. W. Bush y luego el de William Clinton dieron entonces algunos pasos hacia la redefinición de las relaciones entre Washington y América Latina en temas como comercio, inversión, desarrollo y cooperación en la lucha contra el narcotráfico; sin embargo, ninguno de los dos logró alcanzar una clara visión estratégica o implementar un enfoque realmente novedoso.

La quinta cualidad que denota continuidad: los imperativos de la vida política estadounidense afectan significativa y frecuentemente las políticas hacia América Latina. Así, la posición de Washington frente a Cuba durante los

⁹⁷ Aun entonces, tal como argumenté en su momento, la inspiración de la política de Estados Unidos no era tanto la “seguridad nacional” entendida como tal, sino la “inseguridad nacional”, es decir, el malestar psicológico y político que acarreó la pérdida de control de algo que Estados Unidos dominó por mucho tiempo –los arreglos políticos internos de las pequeñas naciones de la cuenca del Caribe–, a pesar de que resultaba difícil articular por qué seguía siendo importante controlar aquellos arreglos. Cf. Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990.

últimos cuarenta años sólo es comprensible a la luz del impacto que tiene la comunidad cubano-americana de Florida en las elecciones primarias y en la conformación del colegio electoral. Cálculos de política interna fueron los que principalmente condujeron las intervenciones militares en República Dominicana, Haití, Granada y Panamá.⁹⁸ Ciertos grupos nacionales de interés y la opinión pública en general moldean con frecuencia la política económica y comercial, al igual que los programas relacionados con la inmigración, el narcotráfico y otros asuntos. Nada de esto es ilegal o particularmente sorprendente, pero la influencia de la aritmética política y de los grupos de presión podría ser más fuerte en la elaboración de los cursos de acción para América Latina que en cualquier otra área de política, debido a la ausencia de intereses distintos que fueran ineludibles y a la falta de un marco estratégico claro.

Último rasgo de continuidad, los sucesivos gobiernos estadounidenses se concentran en lo que ellos quieren de América Latina por medio de apoyos, concesiones y acciones, en lugar de preguntar las opiniones de los latinoamericanos sobre las prioridades y las oportunidades de cooperación. Por supuesto, a casi nadie le sorprende que Washington siga su propia agenda en América Latina, pero parece que a los funcionarios encargados de las relaciones con el subcontinente resulta muy difícil interiorizar la lección de que la manera óptima para alcanzar la cooperación más efectiva es mediante un proceso de dar y recibir. Tal vez la explicación del fenómeno es que la pretensión hegemónica es sumamente persistente.

⁹⁸ Sobre la interacción entre la política interna de Estados Unidos y sus intervenciones militares, véase Michael Grow, *U.S. Presidents and Latin American Interventions: Pursuing Regime Change in the Cold War*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008.

Sin embargo, debe observarse que también ha habido cambios muy significativos en las relaciones entre la superpotencia y América Latina. Al paso de los años, los procesos del ciclo de políticas públicas se han vuelto mucho más complejos en Estados Unidos. Las políticas de este último nunca fueron tan coherentes como se las valoraba o describía a menudo en Latinoamérica –tanto en las explicaciones oficiales como en las críticas más radicales. De hecho, se han vuelto mucho más contradictorias a medida que se han multiplicado el número y la diversidad de los actores implicados en su elaboración. Los planes y programas destinados a América Latina y al Caribe adquieren sus rasgos de la interacción entre varias influencias internas provenientes de regiones, sectores y grupos diversos en el interior de Estados Unidos, las cuales discrepan a menudo.⁹⁹

⁹⁹ Durante mucho tiempo he insistido en que el proceso de las políticas públicas en Estados Unidos es clave para analizar los planes y programas destinados a las Américas, así como las relaciones entre ambas zonas geográficas. De hecho, ése fue un argumento central en mi tesis de doctorado –que después se publicó como libro– sobre la intervención en República Dominicana, al igual que de mi ensayo (véase la nota 15) sobre las perspectivas en pugna para analizar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y de la monografía que escribí junto con Gregory F. Traverton, “The Making of U.S. Policy toward Latin America: Some Speculative Propositions”, trabajo originalmente preparado para el grupo de estudio del Consejo de Relaciones Exteriores que se reunió en noviembre de 1974, y publicado en 1977 como documento de trabajo (número 4) del programa sobre América Latina en el Centro Internacional Woodrow Wilson para Investigadores en Washington, D. C. (una traducción del mismo al español apareció en *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 4, 1979, pp. 600-617). Véase también Abraham F. Lowenthal *et al.*, *The Making of U.S. Policies toward Latin America: The Conduct of Routine Relations*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office (Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, vol. 3, apéndice 1, 1975).

El énfasis en el proceso de políticas públicas en Estados Unidos fue desarrollado con mayor amplitud después de 1975 por el Instituto

Entre los numerosos grupos que participan en el proceso de políticas públicas para los temas latinoamericanos están los cabilderos tanto del “Cinturón de Óxido” como de la “Franja del Sol” (*Sun Belt*); empresarios y sindicatos; cultivadores, trabajadores agrícolas y consumidores; organizaciones de la diáspora y grupos de presión contra los inmigrantes, comunidades de fe de distintas confesiones; fundaciones, centros políticos de investigación (*think tanks*) y medios masivos de comunicación; así como grupos formados para promover los derechos humanos, defender las causas de las mujeres, proteger el medio ambiente y preservar la salud pública. Buen número de actores relevantes –incluidos las embajadas de los países latinoamericanos, los cabilderos y, sobre todo, un gran abanico de grupos internos de presión– gozan de fácil acceso a quienes elaboran los planes y proyectos correspondientes, todo dentro del extraordinariamente abierto y difuso proceso de elaboración de políticas públicas. Esto ha hecho a la política estadounidense relativamente fácil de influir, salvo en los asuntos que se reconocen claramente como preocupaciones centrales de seguridad, pero en extremo difícil de coordinar o controlar, incluso en las pocas ocasiones en las que se han hecho esfuerzos conjuntos para alcanzar tal resultado.

de Estudios de Estados Unidos, dependiente del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. Luis Maira, Carlos Portales, Carlos Rico Ferrat y otros dirigían las investigaciones; varios de ellos llegaron a ser importantes profesionales de la política exterior latinoamericana, tanto en Chile como en México. Un ejemplo de esos estudios sobre América Latina es el trabajo de Luis Maira, *América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1982. Véase también la excelente serie *Cuadernos semestrales de Estados Unidos: perspectiva Latinoamérica*, que el CIDE publicó entre 1977 y la década de 1980.

La importancia para las relaciones interamericanas de las diferentes partes del aparato gubernamental estadounidense también ha cambiado. El Departamento de Estado, el Pentágono y la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) no son más las únicas –y en algunos casos ni siquiera las más importantes– instancias del gobierno estadounidense que operan en América Latina y en el Caribe, tal como sí lo fueron en general de la década de 1950 a la de 1970. Hoy día, en muchos países de la región, el secretario del Tesoro, el presidente del Banco de la Reserva Federal y el Representante Comercial de Estados Unidos son más importantes que la secretaria de Estado o el personal del Consejo de Seguridad Nacional. El Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security), la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés), el Departamento de Agricultura, el Departamento de Comercio, así como miembros del poder judicial federal, tienen a menudo gran poder de influencia sobre las políticas. De igual manera, para casi todos los asuntos, el Congreso de Estados Unidos, con todos sus comités y *caucuses*, es tanto o más importante que el poder ejecutivo, así como mucho más abierto a los distintos impulsos sociales y a los imperativos políticos. Los gobernadores y otros funcionarios estatales de California, Texas, Florida y Arizona, entre otros, son importantes para ciertos temas y para determinados países; así quedó demostrado en 2010 con la promulgación de una nueva ley en Arizona que permite a los oficiales de policía detener a personas que razonablemente les parezcan ser migrantes indocumentados. Los constantes y vinculantes procesos de negociación entre los diferentes grupos de interés y las múltiples agencias gubernamentales son las causantes de que el impacto del accionar de Estados Unidos en América Latina y el Caribe esté lejos de ser coherente.

Además, la importancia relativa de los actores privados –empresas, sindicatos, centros políticos de investigación (*think tanks*), medios de comunicación y entidades no gubernamentales de todo tipo– se ha incrementado en los últimos años, mientras que la influencia del gobierno nacional en su conjunto ha menguado.¹⁰⁰ El peso no absoluto entre esos participantes no gubernamentales también ha cambiado: hace cincuenta años, los más importantes de entre ellos que afectaban las políticas de Estados Unidos en la región solían ser las grandes compañías: la United Fruit, Anaconda and Kennecott Copper, Standard Oil, Bank of America, Citibank y el Chase Manhattan. Hoy, los influjos no gubernamentales más importantes en los planes y programas estadounidenses son con frecuencia los grandes sindicatos, las pequeñas y medianas empresas, las instituciones fundadas en la fe, las organizaciones de la diáspora y grupos de otro tipo, tales como los relacionados con la defensa del medio ambiente o de los derechos humanos. Así, el impacto de Estados Unidos como sociedad y economía en las naciones latinoamericanas y caribeñas es inmenso, quizá tan grande como nunca antes, aun cuando sea más difícil darle forma a las políticas y acciones gubernamentales.

En comparación a los años sesenta, las relaciones de hoy entre Estados Unidos y los Estados del subcontinente se centran mucho menos en la geopolítica, la seguridad

¹⁰⁰ Desde el siglo XVIII, actores no gubernamentales estadounidenses –empresarios, misioneros, filántropos, sindicatos, turistas, medios de comunicación, economistas y hombres de finanzas– han sido muy importantes en el desarrollo de las relaciones entre su país y América Latina. Sin embargo, su influencia relativa, comparada con la del gobierno norteamericano, se ha incrementado en grandes proporciones desde el fin de la Guerra Fría, además de que nuevos actores se han vuelto más influyentes, incluidas las comunidades de la diáspora. Cf. Thomas F. O'Brien, *Making the Americas*.

nacional y la ideología, en este último caso, al menos en el sentido político declarado. La competencia en el mundo bipolar de la Guerra Fría proveyó en el ámbito regional de un marco conceptual amplio para definir las políticas; sin embargo, las preocupaciones actuales de Estados Unidos se originan con mayor frecuencia en los asuntos más concretos que se presentan en contextos específicamente nacionales o sub-regionales. En Estados Unidos, el diseño de políticas para América Latina se concentra hoy en día principalmente en cuestiones prácticas como comercio, finanzas e inversiones, así como en problemas comunes que no pueden resolver los países por separado, incluyendo controlar la inmigración, luchar contra el tráfico de drogas, personas y armas de menor tamaño, proteger la salud pública y el medio ambiente, lograr la autonomía alimenticia y energética, frenar la proliferación de armas de destrucción masiva y contrarrestar al terrorismo internacional.

Así, el patrón de las relaciones interamericanas en 2010 es muy diferente al que prevaleció entre las décadas de 1960 y principios de la de 1990. Este contraste queda oculto cuando algunos funcionarios o analistas norteamericanos vuelven a usar el lenguaje de la seguridad, sustituyendo “comunismo” por “terrorismo”, lo mismo que al enfatizar las “amenazas” de Irán o de China; sucede algo similar si algún miembro del Congreso o “experto” de los medios de comunicación habla sobre el “giro izquierdista” o la “marea rosa” en América Latina. Empero, estas continuidades conceptuales y verbales son sobre todo superficiales y reflejan en gran parte la influencia inercial de mentalidades anticuadas, ya pasadas de moda. Washington ya no se preocupa mucho por tratar de mantener a la izquierda latinoamericana, del tipo que sea, fuera del poder. Entre mediados de los años cuarenta y finales de la década de 1980, sin duda habría sido muy difícil imaginarse que la superpotencia pudiese acomodarse, como lo ha

hecho, a líderes como Lula –e incluso Fernando Henrique Cardoso– en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, Mauricio Funes en El Salvador, o Leonel Fernández en República Dominicana. Todos ellos fueron electos democráticamente para sus puestos, pero son descendientes directos de los partidos, movimientos y líderes contra los que Estados Unidos intervino en la década de 1960.

Y si el gobierno de Estados Unidos no se lleva bien con Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua, o los hermanos Castro en Cuba, lo cierto es que hay límites evidentes a la intervención de Estados Unidos contra esos países. Hoy día, nadie espera en realidad que los infantes de marina desembarquen en Caracas, La Habana y La Paz, o que la CIA asesine a Chávez, Ortega, Morales o a los Castro. De igual modo, es poco probable que Venezuela corte el flujo de las exportaciones de petróleo a Estados Unidos, o que Morales busque atraer inversiones internacionales de Estados Unidos o de otros países.

A diferencia de lo que sucedía en la década de 1950 y buena parte de los años sesenta, Estados Unidos ya no puede estar seguro de contar más con la solidaridad y el apoyo diplomático de América Latina. Ejemplos de esto último son: las actuaciones de México y Chile en el debate en la ONU previo a la invasión estadounidense de Iraq; la elección en 2005 del chileno José Miguel Insulza como secretario general de la OEA, a pesar de la oposición inicial de Washington; el apoyo de Sudamérica en el verano de 2006 al intento de Venezuela de volverse miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (abandonado en última instancia); agudas diferencias registradas durante 2009 sobre cómo lidiar con Cuba y Honduras; por último, las iniciativas diplomáticas de Brasil a propósito de Irán a lo largo de 2010; casos que no son ni únicos ni

inusuales en lo absoluto. Estados Unidos negocia con los países latinoamericanos a veces como rivales, en ocasiones como socios potenciales, pero nunca como aliados automáticos o clientes obsequiosos para un gran número de asuntos, tales como cambio climático, gobernanza global, subsidios agrícolas y propiedad intelectual, al igual que contenciosos comerciales que incluyen algodón, flores para ornamento, miel, jugo de naranja, aviación regional, aceros especializados, productos farmacéuticos, textiles y calzado. A menudo hay campo para la cooperación, pero ésta debe ser fraguada, no dada por sentada ni exigida. Estados Unidos es aún un país poderoso, mas no hegemónico; actualmente hay pocas “repúblicas bananeras”, sino es que ninguna, dispuestas a hacer lo que Washington quiera. El embrollo hondureño de 2010 ilustra con claridad ese cambio.

DISECCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

La tendencia inercial de Estados Unidos a desarrollar políticas de aplicación regional resultó reforzada en los años noventa, cuando muchos funcionarios de gobiernos tanto demócratas como republicanos percibieron que los caminos de diversos países latinoamericanos y caribeños comenzaban a converger. Con Chile como modelo a seguir, se pensaba que todas las naciones (excepto Cuba) se estaban orientando hacia el libre mercado, la gobernanza democrática, las políticas macroeconómicas sólidas y la integración económica regional.

Sin embargo, las naciones del subcontinente se han estado moviendo de hecho en direcciones muy diferentes, lo que plantea desafíos muy bien diferenciados a las políticas estadounidenses. Esas trayectorias divergentes reflejan

variaciones estructurales importantes entre los Estados de la región, incluyendo sus datos demográficos fundamentales, el nivel de interdependencia con Estados Unidos, el grado y naturaleza de su apertura a la competencia económica internacional, la fortaleza de componentes clave de la gobernanza –tales como el sistema de pesos y contrapesos, la rendición de cuentas y el Estado de derecho–, la capacidad relativa del gobierno y de las instituciones fuera del mismo –entre otras, los partidos políticos, los medios de comunicación, las organizaciones religiosas y los sindicatos–, así como el grado en que todos los actores y organismos estatales enfrentan el desafío de incorporar amplias poblaciones históricamente excluidas, en especial los pueblos indígenas y los afro-latinoamericanos.

Varios patrones bien definidos de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina sobresalen hoy en día: ahí están el que rige las relaciones con los vecinos más cercanos (México, América Central y el Caribe); el que modula los tratos con Brasil, el país más grande y más poderoso de la región, que en muy poco tiempo emergerá como potencia mundial; el que se observa con los numerosos países del Cono Sur; y, por último, aquél que guía el acercamiento a las naciones andinas, muy diferentes entre ellas pero cercanas por las carencias compartidas (grandes desigualdades, pobreza extrema y polarización tanto social como étnica).

Los vecinos más cercanos

Desde hace algunos años, la sociedad y la economía de Estados Unidos están mucho más entrelazadas con México y con las naciones de Centroamérica y el Caribe; las causas más importantes –en especial desde la reforma migratoria Hart-Celler de 1965– son la migración masiva hacia el país

del norte y la creciente integración económica funcional, en particular la de los mercados laborales.¹⁰¹ Dos fenómenos han cambiado de manera irreversible la naturaleza de los vínculos entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos: primero, la presencia de amplias diásporas mexicanas, centroamericanas y caribeñas en un número cada vez mayor de regiones “de entrada” (acogedoras de inmigrantes), viejas y nuevas, dentro de Estados Unidos; segundo, la integración de la actividad de producción en todos esos países a los procesos manufactureros de las compañías de propiedad estadounidense. La relación también se ha transformado por la inversión histórica –en especial en México– de las actitudes y los supuestos fundamentales acerca de la naturaleza y el futuro de los nexos con Estados Unidos. Lo que era impensable antes de 1990, diseñar

¹⁰¹ Los siguientes párrafos se inspiran de muchas fuentes. Entre las más útiles se encuentran: Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, 2a. ed., Nueva York, Routledge, 2009; Jorge G. Castañeda, *Ex Mex: From Migrants to Immigrants*, Nueva York, The New Press, 2007; Sidney Weintraub, *Unequal Partners: The United States and Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2010; “Managing the United States-Mexico Border: Cooperative Solutions to Common Challenges”, reporte del equipo asesor binacional para la frontera México-Estados Unidos, elaborado en conjunto por el Consejo de Política Internacional del Pacífico y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), 13 de noviembre de 2009; Anthony P. Maingot, *The United States and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 1994; Mark Rosenberg y Luis G. Solís, *The United States and Central America: Geopolitical Realities and Regional Fragility*, Nueva York, Routledge, 2007; Cristina Eguizábal, “The United States and Central America since 2000: Free Trade and Diaspora Diplomacy”, en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations*, pp. 64-82; Anthony P. Maingot, “U.S.-Caribbean Relations: Modifying Traditional Hegemony and Sovereignty in the Caribbean”, en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary US-Latin American Relations*, pp. 82-100.

deliberadamente políticas nacionales que indujeran una mayor cooperación e integración con el vecino del norte, es hoy ampliamente reconocido como necesario, si no es que inevitable, en México y en buena parte de América Central y el Caribe.

La frontera entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos es porosa; personas, bienes, dinero, armas de bajo calibre, drogas e ideas fluyen con facilidad de un lado a otro de los límites formales en ambos sentidos. Sesenta por ciento de la población mexicana tiene algún pariente en Estados Unidos, país donde se emplea más de un quinto de la fuerza laboral de México. Cerca de 15% de los habitantes de los países centroamericanos y caribeños se han mudado a la superpotencia. En México, las remesas que la diáspora envió en 2008 sumaron más de 25 000 millones de dólares, casi tanto como la Inversión Extranjera Directa (IED); en América Central, Haití y la República Dominicana, los envíos de dinero superaron el monto de la IED y de la ayuda económica internacional combinados. Las aportaciones a las campañas electorales así como los votos de los emigrantes son cruciales en la política de sus países de origen, mientras que los sufragios de los inmigrantes naturalizados adquieren cada vez mayor peso en los procesos electorales estadounidenses. Pandillas juveniles y jefes criminales que socializaron en las calles y cárceles de Estados Unidos están sembrando el caos en sus lugares de procedencia, muchos de ellos tras haber sido deportados; por su parte, las bandas de latinos amenazan la tranquilidad de Los Ángeles, Phoenix, Chicago y Nueva York. Un cambio en las leyes de inmigración estadounidenses y procedimientos más estrictos para su aplicación en la frontera podría reducir la proporción de migrantes ilegales que entran a su territorio, aunque difícilmente cambiarán las causas, fuentes o la magnitud de los flujos migratorios en su conjunto.

Durante los últimos cincuenta años, en particular a partir de la década de 1980, tanto México como las naciones de América Central y del Caribe se han visto más y más absorbidos por la órbita de influencia de Estados Unidos. Esto ha ocurrido en razón de las tendencias demográficas y económicas subyacentes, así como de políticas tales como el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio de América Central y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés). Varios Estados emplean el dólar como su moneda informal, mientras que en otros es la de uso oficial; envían casi todas sus exportaciones al país del norte; dependen abrumadoramente de los turistas, de la tecnología y de las inversiones e importaciones de Estados Unidos; absorben la cultura popular y las modas de éste, al mismo tiempo que influyen en ellas; y forman jugadores de béisbol que luego emigrarán a las ligas mayores de la superpotencia. Sus gobiernos deben lidiar con redes criminales que operan en Estados Unidos y en la región; envían al primero doctores, dentistas y enfermeras, sin mencionar a los cosmetólogos y peluqueros; otorgan servicios médicos y dentales a los “turistas médicos” que vienen de la superpotencia. Sí, México, América Central y los países del Caribe envían muchos migrantes en dirección norte, pero aceptan a grandes contingentes de estadounidenses retirados como residentes de largo plazo –al menos medio millón tan sólo en México.¹⁰² Tanto los ciudadanos como las redes transnacionales crecen cada

¹⁰² En 1999, el Departamento de Estado reportó que el número de norteamericanos residentes en México oscilaba entre medio millón y un millón (<http://www.state.gov/r/pa/eibgn/35749.htm>); sin embargo, desde los acontecimientos del 11 de septiembre no publica más estadísticas sobre estadounidenses que viven en el extranjero. Otras fuentes estiman que ese número se ha incrementado y que ahora se sitúa entre seiscientos mil y un millón. Al respecto, véase por ejemplo Alfredo Corchado y Laurence Iloff, “U.S. Expatriates Flock to Mexico”,

día en importancia a lo largo de todo el subcontinente. Con el tiempo, todas estas tendencias regionales muy probablemente afectarán a Cuba; de hecho, en varias de las dimensiones referidas, la isla ya está mucho más involucrada de nueva cuenta con Estados Unidos de lo que se reconoce o admite en ambos países.

Los asuntos que se originan directamente de la única y cada vez mayor compenetración entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos –tráfico de armas, drogas y seres humanos, migración, protección del medio ambiente y de la salud pública, respuesta a desastres naturales, cumplimiento de la ley y manejo de la frontera– plantean desafíos particularmente complejos para las políticas públicas. Esos temas “intermésticos”, llamados así porque combinan la faceta internacional y la doméstica, son en extremo difíciles de manejar, debido a que, tanto en Estados Unidos como en los países vecinos, el proceso político democrático orienta las políticas públicas en direcciones que suelen ser diametralmente opuestas a lo que se necesitaría para garantizar el nivel de cooperación internacional requerido, a su vez, para lidiar con problemas difíciles que trascienden las fronteras.¹⁰³ Los impulsos para ubicar la responsabilidad de los grandes problemas del otro lado de la frontera, así como

El Universal, 22 de marzo de 2005; Andres Oppenheimer, “Mexico Eyes 5 Million U.S. Retirees”, *Dallas Morning News*, 19 de abril de 2010.

¹⁰³ Bayless Manning fue quien acuñó el término “interméstico” en su ensayo “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, 1977, pp. 306-324. Varios investigadores, entre los que me incluyo, lo han usado, aunque no goza de aceptación general, tal vez en virtud de que su infortunio estilístico captura en una frase breve un punto importante que de otra manera necesitaría varias palabras. Al respecto, véase Abe Lowenthal, “U.S.-Latin American Relations at the Century’s End: Managing the ‘Intermestic’ Agenda”, en Albert Fishlow y James Jones (eds), *The United States and the Americas: A Twenty-First Century View*, Nueva York, Norton, 1999, pp. 109-136.

para reafirmar la “soberanía” –aun cuando no sólo es palpable la falta de control nacional, sino que en términos prácticos es inalcanzable–, son recíprocos e interactivos. Mayor interdependencia no garantiza una cooperación más estrecha, aunque si no se maneja adecuadamente, podría elevar en su lugar la intensidad del conflicto.

Estados Unidos no puede lidiar más con los países circundantes de la misma manera en que lo hacía hace cincuenta años, esto es, sobre la base de un compromiso intermitente y, lo más importante, ignorándolos la mayor parte del tiempo; eso sí, interviniendo enérgicamente –con frecuencia empleando la violencia– cuando consideraba que su “seguridad” estaba en juego. Algunos miembros de la comunidad de políticas en Estados Unidos, así como ciertos actores en México, América Central y el Caribe, comienzan a entender la necesidad de desarrollar nuevos conceptos, actitudes, políticas, modalidades de gobernanza, normas e instituciones que encaucen las complejas y singulares relaciones que los unen.¹⁰⁴ Este im-

¹⁰⁴ Entre quienes insisten por medios creativos en encontrar una nueva manera de pensar esas líneas de investigación, en especial por lo que respecta a México, está Robert Pastor. Al respecto, véase su ensayo “The Future of North America: Replacing a Bad Neighbor Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 4, 2008, así como su libro de próxima aparición, *The North American Idea*, Oxford, Oxford University Press. Jorge G. Castañeda también ha contribuido de manera importante a encontrar otros enfoques para reconsiderar el futuro de las relaciones entre México y Estados Unidos; lo hace escribiendo desde una perspectiva mexicana, tal como lo hizo el desaparecido Carlos Rico Fermat, en su calidad tanto de académico como de diplomático de alto rango.

Ejemplo de ese desplazamiento hacia nuevos conceptos, políticas e instituciones, es la “Joint Declaration by the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management”, comunicado de prensa de la Casa Blanca, 19 de mayo de 2009.

perativo afectará profundamente los vínculos entre Estados Unidos y América Latina en los años por venir.

Brasil: el futuro ha llegado

Brasil es un país cada vez más exitoso e influyente. Habitado por más de ciento noventa millones de personas, se ubica como la octava economía más grande del mundo. Ha abierto buena parte de sus ramas de producción a la competencia internacional; ha modernizado una gran porción de su vasto sector agrícola, ha desarrollado industrias con mercados continentales e incluso mundiales, además de haber aumentado la competitividad global de sus servicios financieros, de ingeniería y otros tipos. El gigante sudamericano también ha fortalecido, lenta pero continuamente, sus instituciones, tanto las estatales como las no gubernamentales; asimismo, ha alcanzado un alto grado de previsibilidad, léase estabilidad de las expectativas sobre las reglas del juego y los procesos establecidos por los que esas normas pueden cambiarse. Por último, ha construido un consenso cada vez más fuerte y orientado hacia el centro político sobre las líneas generales de la política social y macroeconómica. Tales líneas incluyen la urgente necesidad de reducir las grandes desigualdades, aliviar la extrema pobreza, seguir ampliando su clase media—grande, influyente y en expansión—, que ya suma noventa millones de personas, así como mejorar la calidad de la educación y el acceso a la misma en todos los niveles.

Brasil desempeña un papel cada vez más trascendente en las negociaciones internacionales sobre comercio, cambio climático, medio ambiente, salud pública, seguridad alimenticia y propiedad intelectual. Hoy en día es un líder muy activo entre las naciones en vías de desarrollo y trabaja de cerca con China, la India y Sudáfrica

sobre varios asuntos. Entre el grupo de naciones conocido como BRIC (Brasil, Rusia, India y China) –las consentidas de los inversionistas internacionales y de los analistas en geopolítica– es una de las más influyentes y de más rápida expansión. El gigante sudamericano no cesa de desarrollar vínculos con una gran variedad de naciones en el mundo, incluso con Irán, y nunca como ahora había sido tan diligente a la hora de participar en foros como las Naciones Unidas, el G-20, el G-8 y otros espacios multilaterales.

En el pasado reciente, Brasil y Estados Unidos han tenido algunas serias diferencias, que incluyen desacuerdos en 2010 sobre si imponer o no sanciones multilaterales a Irán.¹⁰⁵ También han descubierto que sus perspectivas se oponen sobre cómo manejar la crisis en Honduras: Brasilia interpretó la disposición de Washington a reconocer como legítimos los resultados de las elecciones que organizó el régimen *de facto* de Micheletti, como un acto equivalente a consentir un golpe de Estado. El Palacio del Altiplano cuestionó igualmente el nuevo acuerdo entre la Casa Blanca y la Casa de Nariño sobre el acceso a las bases militares colombianas; no obstante, ya para 2010 había resuelto esas diferencias en grado suficiente como para alcanzar por primera vez en décadas un nuevo acuerdo de seguridad mutua con Estados Unidos. Ambos países también han chocado por una gran variedad de asuntos económicos, desde la propiedad intelectual y los productos

¹⁰⁵ Un veterano observador de Brasil y de sus relaciones con Estados Unidos ofrece una reciente e ilustrativa discusión en Albert Fishlow, “The United States and Brazil: In Search of a Stable Relationship”, trabajo presentado ante el nuevo grupo asesor para Brasil, en el Centro para la Política Hemisférica, Universidad de Miami, 18 de mayo de 2010. Cf. Monica Hirst, “Brazil-U.S. Relations: Getting Better All the Time”, en Domínguez y Fernández de Castro, *Contemporary U.S.-Latin American Relations*, pp. 124-141.

farmacéuticos hasta los subsidios del gobierno estadounidense a los cultivadores de algodón y a los productores de etanol.

Es natural que se presenten diferencias entre grandes países con intereses tan diversos y complejos, y cuyas políticas exteriores se ven afectadas inevitablemente por conflictivos imperativos políticos internos y debido a intereses económicos mundanos. A pesar de sus diferencias, el desafío fundamental para las relaciones entre Estados Unidos y Brasil en esta etapa es construir sinergias más intensas en temas globales de primera importancia: fortalecer los regímenes comerciales, financieros y de inversión, desarrollar e implementar medidas para enfrentar el cambio climático; prevenir y solucionar pandemias, frenar la proliferación nuclear y reformar los arreglos de la gobernanza internacional. En todos esos asuntos, tanto Brasilia como Washington se juegan muchas cosas. Si bien sus intereses no son idénticos, potencialmente podrían volverse compatibles. La tarea de la diplomacia es suavizar las fricciones innecesarias y concentrarse claramente en cómo apoyar los esfuerzos de cooperación entre ambos Estados, al mismo tiempo que se minimizan, mitigan y manejan los conflictos. Este curso de acción debería ser una prioridad estratégica para los dos gobiernos.

El Cono Sur

Los países que conforman el Cono Sur no están tan conectados e integrados con Estados Unidos como los vecinos cercanos de la superpotencia; tampoco tienen las características de Brasil: grandes, poderosos e influyentes globalmente.¹⁰⁶ Chile es la nación latinoamericana que

¹⁰⁶ Sobre las relaciones entre México y Chile, véase Heraldo Mu-

se vincula en mayor grado a la economía mundial; cuenta con sólidas instituciones políticas al igual que con las normas y prácticas democráticas más arraigadas. Ha alcanzado un consenso muy amplio sobre varias políticas públicas clave, asegurando un alto grado de previsibilidad que atrae a los inversionistas, nacionales y extranjeros, libera energías de todo tipo y facilita la planeación estratégica, así como la implementación de planes y programas anti-cíclicos por parte del gobierno y de la iniciativa privada.

ñoz y Carlos Portales, *Una amistad esquiva: las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Santiago, Pehue, 1987; David Mares y Francisco Rojas Aravena, *Coming in from the Cold: The United States and Chile*, Nueva York, Routledge, 2001; Pablo Arriarán (ed.), *Visions From Finis Terrae: Chilean Voices in the United States*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue, 2009; Claudia F. Fuentes Julio y Francisco Rojas Aravena, "Chile and the United States, 2000-2009: From Elusive Friendship to Cooperative Friendship", en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations*, pp. 142-163.

Algunos textos relevantes que estudian las relaciones entre Estados Unidos y Argentina son: Deborah L. Norden y Roberto Russell, *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World*, Nueva York, Routledge, 2002; Cynthia Arnson y Tamara P. Taraciuk, *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: pasado y presente*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004; Joseph S. Tulchin, *Argentina and the United States: A Conflicted Relationship*, Boston, Twayne Publishers, 1990; Roberto Russell, "Argentina and the United States: A Distant Relationship", en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations*, pp. 101-123. Un análisis obsoleto sobre las relaciones entre Estados Unidos y los países del Cono Sur es el que ofrece Arthur P. Whitaker, *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*, Cambridge, Harvard University Press, 1974. Es pertinente mencionar que Whitaker termina su obra con una proyección: la política hegemónica de Estados Unidos para América Latina, y en particular para el Cono Sur, "probablemente sobrevivirá en los próximos años a los cambios de gobierno y de personal, impidiendo algún cataclismo imposible de prever ahora" (p. 430). El presente ensayo argumenta precisamente que Whitaker entendió al revés las cosas.

Una vez que sus habitantes lograron superar la profunda polarización de los años de Allende y Pinochet, Chile ha conducido ya con éxito varias transiciones políticas, como la llegada al poder en 2010 del primer presidente que no proviene de la Concertación que expulsó a Pinochet del poder en 1989. La nación sudamericana destina menos de un cuarto de sus exportaciones a Estados Unidos, además de que manda pocos emigrantes, a la superpotencia o a cualquier otro lado; en cambio, recibe a cientos de miles de migrantes provenientes de Perú, Bolivia y países similares. Son muchas las empresas chilenas, competitivas internacionalmente, que operan a todo lo largo de América Latina, Asia, Estados Unidos y Europa. La influencia internacional de Chile descansa en su “poder blando”, y es mayor que la que alcanzaría sólo con su tamaño, su poder militar o su fuerza económica. A Estados Unidos le plantea asuntos y le ofrece oportunidades comparables a las de los aliados europeos más antiguos, esto es, fundadas en intereses ampliamente compartidos. Uruguay, un país muchos más pequeño pero también de sólidas instituciones políticas, se relaciona de manera similar con Estados Unidos.

Por el contrario, Argentina ha encontrado grandes dificultades al paso de los años para construir amplios consensos, fortalecer sus instituciones, abrir todos los sectores de su economía a la competencia internacional y alcanzar la estabilidad de las expectativas, así como claridad en las reglas del juego; todos ellos son factores importantes para superar el “cortoplacismo” y facilitar tanto el desarrollo económico como el constante involucramiento en la esfera internacional. Argentina ha participado de manera activa en los asuntos del mundo durante muchos años ya: en un primer momento como un antagonista discreto de Estados Unidos, posteriormente como un potencial colaborador cercano de la administración de Reagan. Poco

después volvió a poner cierta distancia de por medio durante algunos años; en un siguiente momento giró nuevamente hacia alinearse estrechamente con Washington. En el periodo más reciente regresó a un distanciamiento relativo sin emprender una oposición total y constante. Por su parte, en tiempos de George W. Bush, Estados Unidos le concedió a Argentina el estatus especial de aliado mayor fuera de la OTAN, aunque después se negó a ayudar al país sudamericano a soportar el catastrófico colapso económico y financiero de 2002.¹⁰⁷ Esas fluctuaciones se explican mucho más por las dinámicas de la política argentina que por las grandes tendencias internacionales o por las políticas de Estados Unidos. En cualquier caso, su efecto neto ha sido reducir las dimensiones de Argentina en el proceso de análisis de las políticas a un nivel acorde a su distancia geográfica y a su confiabilidad esperada. La mejor analogía que puede hacerse en el panorama de las relaciones internacionales de Estados Unidos es con un país europeo de mediano tamaño que a menudo critica a Washington, pero cuyo peso internacional es limitado.

Las naciones andinas

Los países de la cordillera de los Andes –Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia– suman entre todos cerca de 22% de la población total de América Latina, apenas 13% del PIB de la región, menos de 10% de las inversiones estadounidenses, debajo de 15% del comercio legal entre Estados Unidos y América Latina (que se explica casi en-

¹⁰⁷ A este respecto, véase, por ejemplo, David Sheinin, *Argentina and the United States: An Alliance Contained*, Athens, University of Georgia Press, 2006, pp. 210-213; Deborah L. Norden y Roberto Russell, *The United States and Argentina*, p. 127.

teramente por el petróleo de Venezuela), pero casi toda la cocaína y heroína que importa Estados Unidos. En grados diferentes, aunque siempre elevados, todos los países andinos están plagados de serios problemas de gobernanza, instituciones políticas profundamente defectuosas y fracasos a la hora de responder al desafío de integrar a una gran cantidad de ciudadanos históricamente excluidos, los cuales viven en la pobreza o en la pobreza extrema, además de que buena parte de ellos es de origen indígena.

En esos países, el libre mercado y la política democrática no se apoyan ni fortalecen uno a la otra en un poderoso círculo virtuoso. Pobreza extrema, grandes desigualdades, exclusión masiva, nacimiento de una conciencia étnica y de clase, economía de mercado y política electoral constituyen una combinación muy volátil. Todos esos ingredientes han producido equilibrios muy inestables en todas las naciones andinas: movilización de nuevos actores, desafíos a las instituciones y a las élites establecidas, así como fomento de no pocos esfuerzos de “refundación”.

Colombia ha combatido a organizaciones de narcotraficantes profundamente arraigadas, así como a movimientos guerrilleros y escuadrones paramilitares de viejo cuño. Todos ellos han desafiado la soberanía efectiva del gobierno nacional. Las élites políticas del país han apoyado las acciones enérgicas de los militares, respaldadas también por Estados Unidos, para reafirmar la autoridad estatal; los resultados han sido mixtos. En la década pasada, Colombia fue capaz de reducir la violencia y la fractura social, ejercer la autoridad del Estado en casi todo el territorio nacional y fortalecer las instituciones legales, los procesos constitucionales así como el desarrollo económico; no obstante, la corrupción, la violencia y la represión aún están fuertemente incrustadas.

Bajo la guía de su carismático líder y hombre fuerte, Hugo Chávez, Venezuela ha conseguido movilizar un am-

plio apoyo de quienes antes estaban excluidos, pero en el mismo impulso se ha ganado la antipatía de la mayoría de los sectores profesionales, tecnocráticos y de negocios del país. Asimismo, Chávez enfrenta crecientes dificultades para manejar bien la economía, abatir la criminalidad y mantener los niveles de apoyo. Su atractivo político, tanto nacional como internacional, lo basa en buena medida en oponerse de manera polémica a la élite de antes, a la globalización capitalista y a Estados Unidos. Por su parte, los medios que tiene para reafirmar su influencia en la región son proveer de ayuda e inversiones, acciones que es posible financiar gracias a las ganancias provenientes de las exportaciones de petróleo.¹⁰⁸

Bolivia ha experimentado el surgimiento histórico de su población del altiplano, en su mayoría de origen indígena, que fue excluida en el pasado, y la cual apoya firmemente el mandato de Evo Morales. Sin embargo, esas transformaciones se han efectuado a costa de mayores divisiones regionales y de una considerable incertidumbre sobre cómo vincular el nuevo modelo político con la realidad económica. Si bien Morales se ha aliado con Chávez, los hermanos Castro y el proyecto de la ALBA, está forjando su propio camino al responder al reto pendiente de tanto tiempo de integrar a la población indígena, mayoritaria en Bolivia.¹⁰⁹

Ecuador, que cuenta con partidos políticos en extremo débiles e instituciones políticas y élites profundamente desprestigiadas, ha virado hacia un nuevo liderazgo bajo el mando del tecnócrata católico de izquierda [*sic*]

¹⁰⁸ Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2010.

¹⁰⁹ John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions: Bolivia, Past and Present*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008.

Rafael Correa, quien busca trazar una tercera vía: por una parte, critica al capitalismo global, mientras que por la otra aprovecha sus ventajas; demuestra autonomía frente a Estados Unidos al tiempo que usa como moneda local el dólar norteamericano; si trabaja para mantener una relación abierta con Washington, también participa junto a Bolivia y Venezuela en el movimiento de la Alternativa Bolivariana.¹¹⁰

Por varios años, Perú ha enfrentado con frecuencia poderosos desafíos antisistémicos por parte de líderes políticos que no pertenecen al *establishment*, pero que son populares especialmente en las regiones sur y oriental, afligidas por problemas económicos y de población mayoritariamente indígena. Al menos hasta ahora, el país ha sido capaz de utilizar la inversión extranjera y la integración económica internacional para generar suficiente crecimiento económico y así paliar el atractivo de tales personajes; no obstante, la debilidad de sus instituciones vuelven a Perú vulnerable a políticas populistas.¹¹¹

Las relaciones entre Estados Unidos y las cinco naciones andinas han sido problemáticas, si bien en años recientes se han tornado positivas con Colombia y Perú, al grado de que ahora incluyen programas de cooperación bilateral para combatir al narcotráfico y en otras áreas. El reto para la política exterior norteamericana ha sido lidiar con cada uno de los países andinos en sus propios términos, todo con el propósito de evitar disputas que faciliten su constitución en un bloque antagonista. Tanto en la región andina como en cualquier otra parte, la espera atenta, y no el com-

¹¹⁰ César Montúfar y Adrián Bonilla, *Two Perspectives on Ecuador: Rafael Correa's Political Project*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue Working Paper, agosto de 2008.

¹¹¹ John Crabtree, *Making Institutions Work in Peru: Democracy, Development and Inequality Since 1980*, Londres, University of London Press, 2006.

promiso a fondo, es el patrón de la política de Washington hacia, así como de sus relaciones con, Venezuela, Bolivia, Ecuador y el resto de los socios de la ALBA.

América del Sur reflexiona

Mientras que Estados Unidos se ve obligado a construir políticas, instituciones y conceptos adecuados para manejar de manera adecuada la intensa interdependencia con México, América Central y el Caribe; a desarrollar la cooperación estratégica con la potencia emergente que es Brasil; y a mitigar y manejar el conflicto con las naciones andinas y aquellas que forman parte de la Alternativa Bolivariana, impulsos similares están ocurriendo en los países sudamericanos para repensar sus relaciones internacionales. Se han emprendido serios y muy importantes esfuerzos para alcanzar e institucionalizar la cooperación regional aun cuando los conflictos bilaterales se han multiplicado en el seno de la región (entre Argentina y Uruguay, Bolivia y Brasil, Perú y Ecuador, Colombia y Venezuela, así como Colombia y Ecuador).

En el presente, muchos gobiernos sudamericanos están reconsiderando la manera en que deberían relacionarse unos con otros al igual que con el resto del mundo, incluido Estados Unidos. La mayoría de los países que integran la ALBA implementan políticas que oponen resistencia a la integración económica global, condenan el capitalismo y reprochan a menudo el actuar de Estados Unidos. Por otra parte, Chile, Perú, Uruguay, Colombia, México, El Salvador y República Dominicana intentan con gran ahínco integrarse más a la economía global así como estrechar la cooperación con Estados Unidos. Brasil ha establecido buenas relaciones con ambos grupos de naciones; además, mantiene una compleja y en algunos sentidos contradicto-

ria relación con Washington, al mismo tiempo que cultiva con esmero nuevos vínculos en Asia, Europa y África.¹¹²

Todas estas reflexiones se están produciendo en momentos importantes: los impulsos y las tentaciones populistas, nacionalistas y étnicas se han intensificado en muchas naciones, si bien en algunas han encontrado una creciente oposición; las compañías multinacionales con sede en América Latina (*multilatinas*) son cada vez más activas y exitosas en el mundo; algunos países y sectores obtienen sin duda algunas ganancias sustanciales de la integración económica internacional, mientras que otros se ven perjudicados; China y, en menor grado, la India son cada vez más importantes para los dos conjuntos de naciones; y, por último, cuando la hegemonía de Estados Unidos se erosiona, a pesar de que aún es la nación más poderosa del mundo, no sólo en América Latina, sino en el resto del mundo.

Más allá de 2010: expectativas para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina

Estados Unidos es y seguirá siendo un interlocutor importante para los países de América Latina y del Caribe al menos mientras se mantenga como la economía más grande del mundo, el país con el poderío militar más imponente, el participante más influyente por sí solo en las instituciones multilaterales e institucionales, el nuevo hogar de tantos y tantos migrantes latinoamericanos, así como la fuente en extremo abundante de “poder blando”, que incluye toda suerte de comunicaciones, ciencia, tecnología e instituciones de educación superior.

¹¹² Para una discusión simultánea acerca de los distintos grupos que se enfrentan en las naciones latinoamericanas por su orientación económica, sus relaciones con la economía mundial y su actitud hacia la globalización al igual que hacia Estados Unidos, compárese a Reid, *Forgotten Continent*, con Edwards, *Left Behind*.

Entretanto, los países de América Latina y del Caribe seguirán captando considerablemente el interés de Estados Unidos en la medida en que constituyan mercados significativos, espacios importantes para la inversión privada, así como fuentes primarias de materias y fuerza laboral. También lo harán si siguen enviando mano de obra y mantienen vínculos con sectores que cada vez tienen mayor peso tanto demográfico como político en Estados Unidos; si pueden hacerla de laboratorio de pruebas para la gobernanza democrática y la economía de mercado; y si son participantes activos en la comunidad internacional, capaces de incidir en una amplia gama de temas, desde el cambio climático hasta las pandemias y la proliferación nuclear.

Las relaciones interamericanas aún estarán moldeadas por los cambios globales y las oportunidades, por los acontecimientos regionales y subregionales, así como por las presiones y exigencias internas, tanto de Estados Unidos como de cada uno de los países latinoamericanos —y no tanto por los grandes designios hemisféricos, los paradigmas académicos, las categorías polémicas o la retórica fácil. Hoy en día, las relaciones interamericanas no se caracterizan ni por una asociación global ni por una hostilidad profunda y general. Es poco probable que alguna de ellas llegue a prevalecer en el futuro cercano. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina son mucho más variadas, dinámicas y contradictorias que hace cincuenta años. La mutua importancia de los países latinoamericanos para Estados Unidos en el día a día, y viceversa, se ha incrementado, en tanto que la presencia oficial y el peso específico de Washington en la mayoría de los países de las Américas han menguado. Esta contradicción estructurará las relaciones entre ambos actores en los años por venir.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, David y Michael Klare, *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*, Arms Sales Monitoring Project/Federation of American Scientists, 1996.
- Armony, Ariel C., *Argentina, the United States and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984*, Athens, Ohio University, 1997.
- Arms Transfers Database de 1950-1960 del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), en <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>.
- Arnson, Cynthia, *Crossroads: Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1993.
- y Tamara P. Taraciuk, *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: pasado y presente*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.
- Baer, Werner, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 6a. ed., Boulder, Lynne Rienner, 2008.
- Beck, Robert J., *The Grenada Invasion: Politics, Law, and Foreign Policy Decision-Making*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Binder, David, "Latin Countries and U.S. Outline New Relationship", *The New York Times*, 25 de febrero de 1974.
- Bohning, Don, *The Castro Obsession: U.S. Covert Operations against Cuba, 1959-1965*, Dulles, Potomac Books, 2005.
- Bonafede, Dom, "Reagan's 'Brain Trust'—A Candidate is Known by the Company He Keeps", *National Journal*, 26 de abril de 1980, pp. 672-676.
- Brands, Hal, *Latin America's Cold War*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.
- Cameron, Maxwell A. y Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- Carothers, Thomas, *In the Name of Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991.

- Casas-Zamora, Kevin, "Honduras: A Test for Barack Obama", en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, en prensa.
- Castañeda, Jorge G., *Ex Mex: From Migrants to Immigrants*, Nueva York, The New Press, 2007.
- CEPAL, "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica", reporte de la CEPAL, International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics for China, 2010.
- "Clinton Offers His Apologies to Guatemala", *The New York Times*, 11 de marzo de 1999.
- "Clinton: Support for Guatemala Was Wrong", *The Washington Post*, 11 de marzo de 1999.
- Cobbs, Elizabeth, *The Rich Neighbor Policy: Rockefeller and Kaiser in Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1992.
- Cohen, Benjamin J., "International Debt and Linkage Strategies: Some Foreign-Policy Implications for the United States", en Miles Kahler (ed.), *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 141-152.
- Cooper, Andrew y Jorge Heine (eds.), *Which Way Latin America?: Hemispheric Politics Meets Globalization*, Tokio, United Nations University Press, 2009.
- Corchado, Alfredo y Laurence Iliff, "U.S. Expatriates Flock to Mexico", *El Universal*, 22 de marzo de 2005.
- Corrales, Javier y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2010.
- Covert Action in Chile: 1963-1973, The Church Committee Staff Report to the U.S. Senate*, Washington, Government Printing Office, 1975.
- Crabtree, John, *Making Institutions Work in Peru: Democracy, Development and Inequality Since 1980*, Londres, University of London Press, 2006.
- Crabtree, John y Laurence Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions: Bolivia, Past and Present*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008.

- Crandall, Russell, *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.
- , *Gunboat Diplomacy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada and Panama*, Oxford, Rowman and Littlefield, 2006.
- Cueto, Marcos, *Missionaries of Science: The Rockefeller Foundation and Latin America*, Bloomington, Indiana University Press, 1994.
- Davidow, Jeffrey, *The Bear and the Porcupine: The U.S. and Mexico*, Princeton, Markus Wiener, 2007.
- De Long, Bradford, Christopher De Long y Sherman Robinson, "The Case for Mexico's Rescue: The Peso Package Looks Even Better Now", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 3, 1996, pp. 8-14.
- Dominguez, Jorge I., "The Changes in the International System during the 2000s", en Jorge I. Dominguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 1-16.
- y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, 2a. ed., Nueva York, Routledge, 2009.
- Dosman, Edgar J., *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008.
- Eder, George Jackson, *Inflation and Economic Development in Latin America: A Case Study of Inflation and Stabilization in Bolivia*, Ann Arbor, University of Michigan, 1968.
- Edwards, Sebastian, *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, Chicago, University of Chicago Press, 2010.
- Eguizábal, Cristina, "The United States and Central America since 2000: Free Trade and Diaspora Diplomacy", en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 64-82.
- Eisenhower, Milton S., *The Wine is Bitter: The United States and Latin America*, Garden City, Doubleday, 1963.
- Fishlow, Albert, "The United States and Brazil: In Search of a

- Stable Relationship”, documento para el Centro para la Política Hemisférica, Universidad de Miami, 18 de mayo de 2010.
- Fry, Earl, *Lament for America: Decline of the Superpower, Plan for Renewal*, Toronto, University of Toronto Press, 2010.
- Fuentes Julio, Claudia F. y Francisco Rojas Aravena, “Chile and the United States, 2000-2009: From Elusive Friendship to Cooperative Friendship”, en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 142-163.
- Gleijeses, Piero, *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- Goodwin, Richard N., *Remembering America: A Voice from the Sixties*, Boston, Little Brown Company, 1988.
- Grimmet, Richard F., “Conventional Arms Transfers to Developing Nations”, *CRS Report for Congress*, 16 de agosto de 2001.
- Grosse, Robert, *Multinationals in Latin America*, Nueva York, Routledge, 1989.
- Grow, Michael, *U.S. Presidents and Latin American Interventions: Pursuing Regime Change in the Cold War*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008.
- Gustafson, Kristian, *Hostile Intent: U.S. Covert Operations in Chile, 1964-1974*, Washington, D. C., Potomac Books, 2007.
- Heine, Jorge, “Between a Rock and a Hard Place: Latin America and Multilateralism after 09/11”, en Edward Newman, Ramesh Thakur y John Tirman (eds.), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, Tokio, United Nations University Press, 2006, pp. 481-503.
- , “A Case of Missed Opportunity”, *The Hindu*, 23 de diciembre de 2009.
- , “Latin Craze for Regional Integration”, *Toronto Star*, 28 de febrero de 2010.
- Hersh, Seymour M., *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House*, Nueva York, Summit Books, 1982.
- Hirschman, Albert O., “How to Divest in Latin America, and

- Why”, en *Princeton Essays in International Finance*, Princeton University Press, 1969.
- Hirst, Monica, “Brazil-U.S. Relations: Getting Better All the Time”, en Domínguez y Fernández de Castro, *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 124-141.
- Holloway, Steven, “Forty Years of United Nations General Assembly Voting”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 23, núm. 2, 1990, pp. 279-296.
- Hunt, Michael W., *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007.
- “Joint Declaration by the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management”, comunicado de prensa de la Casa Blanca, 19 de mayo de 2009.
- Jorden, William J., *Panama Odyssey*, Austin, University of Texas Press, 1984.
- Kagan, Robert, *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977-1990*, Nueva York, Simon and Schuster, 1996, pp. 571-572.
- Kenworthy, Eldon, “Grenada as Theater”, *World Policy Journal*, vol. 1, núm. 3, 1984, pp. 635-651.
- Kirkpatrick, Jeane, “Dictatorships and Double Standards”, *Commentary*, vol. 68, núm. 5, 1979, pp. 34-45.
- , “U.S. Security in Latin America”, *Commentary*, vol. 71, núm. 1, 1981, pp. 29-40.
- A New Inter-American Policy for the Eighties*, Washington, D. C., Council for Inter-American Security, 1980.
- Kofas, Jon V., *The Sword of Damocles: U.S. Financial Hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*, Westport, Praeger Publishers, 2002.
- Kornbluh, Peter, *The Pinochet File*, Nueva York, New Press, 2003.
- Kryzaneck, Michael J., “The Grenada Invasion: Approaches to Understanding”, en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1995, pp. 58-77.

- Kupchan, Charles A., *The End of the American Era: U.S. Foreign policy and Geopolitics of the Twenty-First Century*, Nueva York, Knopf, 2002.
- “LA Commission Suggestions for Carter Administration Appear Somewhat Mixed”, *Business Latin America*, 1976, pp. 401-402.
- Lake, Anthony, *Somoza Falling: A Case Study of Washington at Work*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1990.
- Latham, Michael E., *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000.
- “Latin American Publics are Skeptical about US—But Not about Democracy”, 7 de marzo de 2007, en <http://www.worldpublicopinion.org>
- Leacock, Ruth, *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*, Kent, Kent State University Press, 1990.
- Levinson, Jerome y Juan de Onis, *The Alliance that Lost its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress*, Chicago, Quadrangle Press, 1970.
- Leigh, Monroe, “Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)”, *The American Journal of International Law*, vol. 81, núm. 1, 1987, pp. 206-211.
- LeoGrande, William, “Through the Looking Glass: The Kissinger Report on Central America”, *World Policy Journal*, vol. 1, núm. 2, 1984, pp. 181-200.
- , *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998.
- y Peter Kornbluh, *Talking with Fidel: The Untold History of Dialogue between the United States and Cuba*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.
- Lowenthal, Abraham F., “Foreign Aid as a Political Instrument: The Case of the Dominican Republic”, *Public Policy*, vol. 14, 1965, pp. 141-160.
- , “United States Policy Toward Latin America: ‘Liberal’ ‘Radical,’ and ‘Bureaucratic’ Perspectives”, *Latin American Research Review*, vol. 8, núm. 3, 1973, pp. 3-25.

- , “Improving Inter-American Ties”, *The New York Times*, 20 de febrero de 1974.
- *et al.*, *The Making of U.S. Policies toward Latin America: The Conduct of Routine Relations*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, 1975 (Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, vol. 3, apéndice 1.).
- , “The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption”, *Foreign Affairs*, vol. 55, 1976, pp. 199-213.
- , “Drawing the Line in El Salvador”, *Los Angeles Times*, 25 de febrero de 1981.
- , “The United States and Central America: Reflections on the Kissinger Commission Report”, en Kenneth M. Coleman y George C. Herring (eds.), *The Central American Crisis: Sources of Conflict and the Failure of U.S. Policy*, Scholarly Resources, 1985.
- , *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990.
- , *The Dominican Intervention*, 2a. ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- , “U.S.-Latin American Relations at the Century’s End: Managing the ‘Intermestic’ Agenda”, en Albert Fishlow y James Jones (eds), *The United States and the Americas: A Twenty-First Century View*, Nueva York, Norton, 1999, pp. 109-136.
- , “Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity”, *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 4, 2010, pp. 110-124.
- , “The Obama Administration and the Americas”, en Lowenthal, Piccone y Whitehead (eds.), *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, en prensa.
- y Pamela K. Starr, “The United States and the Cuban Revolution: 1958-1960”, estudio de caso, Pew Initiative on Diplomatic Training, Universidad de Pittsburgh, Universidad del Sur de California, 1988.

- Maingot, Anthony P., *The United States and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 1994.
- , “U.S.-Caribbean Relations: Modifying Traditional Hegemony and Sovereignty in the Caribbean”, en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 82-100.
- Maira, Luis, *América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1982.
- “Managing the United States-Mexico Border: Cooperative Solutions to Common Challenges”, reporte del equipo asesor binacional para la frontera México-Estados Unidos, elaborado en conjunto por el Consejo de Política Internacional del Pacífico y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), 13 de noviembre de 2009.
- Manning, Bayless, “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, 1977, pp. 306-324.
- Mares, David y Francisco Rojas Aravena, *Coming in from the Cold: The United States and Chile*, Nueva York, Routledge, 2001; Pablo Arriarán (ed.), *Visions From Finis Terrae: Chilean Voices in the United States*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue, 2009.
- McPherson, Alan, *Yankee No! Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- Menges, Constantine, *Inside the National Security Council: The True Story of the Making and Unmaking of Reagan’s Foreign Policy*, Nueva York, Touchstone Books, 1989.
- Moffett III, George D., *The Limits of Victory: The Ratification of the Panama Canal Treaties*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
- Montúfar, César y Adrián Bonilla, *Two Perspectives on Ecuador: Rafael Correa’s Political Project*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue Working Paper, agosto de 2008.
- Moran, Theodore, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1974.

- Muñoz, Heraldo, "Chile: The Limits of Success", en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy in the Americas: The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 161-174.
- , *A Solitary War: A Diplomat's Chronicle of the Iraq War and Its Lessons*, Golden, Colorado, Fulcrum Publishing, 2007.
- y Carlos Portales, *Una amistad esquivada: las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Santiago, Pehue, 1987.
- Norden, Deborah L. y Roberto Russell, *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World*, Nueva York, Routledge, 2002.
- Nixon, Richard M., *Six Crises*, Garden City, Doubleday, 1962.
- O'Brien, Thomas F., *Making the Americas: The United States and Latin America from the Age of Revolutions to the Era of Globalization*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2007.
- Oppenheimer, Andres, "Think Tank Can Shape Clinton's Latin Policy", *The Miami Herald*, 7 de febrero de 1993.
- , "Reaching to the South", *U.S. News and World Report*, 1 de marzo de 1993.
- , "United States: Latin America", *Oxford Analytica Daily Brief Service*, 8 de marzo de 1993.
- , "Mexico Eyes 5 Million U.S. Retirees", *Dallas Morning News*, 19 de abril de 2010.
- Packenham, Robert A., *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Palmer, David Scott, *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*, Gainesville, University of Florida Press, 2006.
- Panizza, Francisco, *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*, Londres, Zed Books, 2009.
- Pastor, Robert, *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 2001.
- , *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, 2a. ed., Boulder, Westview Press, 2002.
- , "The Future of North America: Replacing a Bad Neighbor Policy", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 4, 2008.

- , *The North American Idea*, Oxford, Oxford University Press, en prensa.
- Paterson, Thomas G., *Contesting Castro: The United States and the Triumph of the Cuban Revolution*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- Phillips, Kevin, *Bad Money, Reckless Finance, Failed Politics and the Global Crisis of American Capitalism*, Nueva York, Viking, 2008.
- Rabe, Stephen G., *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1988.
- , *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1999.
- , *U.S. Intervention in British Guiana: A Cold War Story*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2005.
- Henry Raymont, *Troubled Neighbors: The Story of U.S.-Latin American Relations from FDR to the Present*, Nueva York, Westview Press, 2005.
- Reid, Michael, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven, Yale University Press, 2008.
- Remmer, Karen L., "The Politics of Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984", *Comparative Politics*, vol. 19, núm. 1, 1986, pp. 1-26.
- Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, 1984.
- Report of the Commission for Assistance to a Free Cuba*, Washington, D. C., Government Printing Office, mayo de 2004.
- Rivas, Darlene, *Missionary Capitalist: Nelson Rockefeller in Venezuela*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001.
- Rockefeller, Nelson A., *The Quality of Life in the Americas*, Chicago, Quadrangle Books, 1969.
- Roett, Riordan, *The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast*, Nashville, Vanderbilt University Press, 1972.
- , "The Debt Crisis and Economic Development", en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1995, pp. 253-254.

- , “The Mexican Devaluation and the U.S. Response: Potomac Politics, 1995-Style”, en Riordan Roett (ed.), *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives*, Boulder, Lynne Reinner, 1996, pp. 33-48.
- Romualdi, Serafino, *Presidents and Peons: Recollections of a Labor Ambassador in Latin America*, Nueva York, Funk and Wagnalls, 1967.
- Rosenberg, Mark y Luis G. Solís, *The United States and Central America: Geopolitical Realities and Regional Fragility*, Nueva York, Routledge, 2007.
- Rostov, W. W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.
- Russell, Roberto, “Argentina and the United States: A Distant Relationship”, en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 101-123.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núms. 85-86 (*Los retos de América Latina en un mundo en cambio*), 2009, pp. 211-243, en <http://www.cidob.org>
- Sargent, Daniel J., “The United States and Globalization in the 1970s”, en Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela y Daniel J. Sargent (eds.), *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, pp. 49-64.
- Scheman, Ronald L. (ed.), *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Nueva York, Praeger Publishers, 1988.
- Schlesinger, Arthur M., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1965, p. 114.
- Schultz, Lars, *Human Rights and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1981.
- , *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998.
- , *That Infernal Little Cuban Republic: The United States and*

- the Cuban Revolution*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2009.
- Sheinin, David, *Argentina and the United States: An Alliance Contained*, Athens, University of Georgia Press, 2006.
- Sikkink, Kathryn, *Mixed Messages: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- Spektor, Matias, “Equivocal Engagement: Kissinger, Silveira and the Politics of U.S.-Brazil Relations (1969–1983)”, tesis, Oxford, Universidad de Oxford, 2006.
- , *Kissinger e o Brasil*, Río de Janeiro, Zahar, 2009.
- Stanley, Leonardo, “Bolivia, Ecuador, Venezuela—Natural Resources and Foreign Investors: A Tale of Three Andean Countries”, en *Foreign Investment and Sustainable Development: Lessons from the Americas*, del Working Group on Development and the Environment in the Americas, Washington, D. C., Heinrich Böll Foundation, 2008, pp. 33-37.
- Stokes, Susan, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Streeter, Stephen M., “Interpreting the 1954 U.S. Intervention in Guatemala: Realist, Revisionist, and Postrevisionist Perspectives”, *The History Teacher*, vol. 34, núm. 1, 2000, pp. 61-74.
- Sweig, Julia E., “What Kind of War for Colombia?”, *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 5, 2002, pp. 122-141.
- Szulc, Tad, “U.S. May Abandon Effort to Deter Latin Dictators”, *The New York Times*, 19 de marzo de 1964.
- Taubman, William, *Khrushchev: The Man and His Era*, Nueva York, Norton, 2003, capítulo 17: “Khrushchev and Kennedy: 1960-1961”, pp. 480-506.
- Tetsuro, Iino, “Japanese-Latin American Relations: A Different Perspective”, en Mark Rosenberg (ed.), *The Changing Hemispheric Trade Environment: Opportunities and Obstacles*, Miami, Florida International University, 1991.
- The Americas in a Changing World: A Report of the Commission on*

- United States-Latin American Relations*, Nueva York, The New York Times Book Company, 1975.
- The United States and Latin America's Next Steps: A Second Report of the Commission on United States-Latin American Relations*, Nueva York, Center for Inter-American Relations, 1976.
- Traverton, Gregory F. y Abraham Lowenthal, "La formulación de políticas norteamericanas hacia América Latina: algunas proposiciones especulativas", *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 4, 1979, pp. 600-617.
- Tulchin, Joseph S., *Argentina and the United States: A Conflicted Relationship*, Boston, Twayne Publishers, 1990.
- U.S. Agency for International Development, *Latin American and the Caribbean: Selected Economic and Social Databook*, 2009.
- U.S. Department of State Bureau of Verification and Compliance, *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT) Report*.
- Vance, Cyrus, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983.
- Weintraub, Sidney, *Unequal Partners: The United States and Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2010.
- Welsh, Richard E., *Response to Revolution: The United States and the Cuban Revolution, 1959-1961*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985.
- Whitaker, Arthur P., *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- White, John Kenneth, *Barack Obama's America: How New Concepts of Race, Family and Religion Ended the Reagan Era*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009.
- Whitehead, Laurence, *The United States and Bolivia: A Case of Neo-Colonialism*, Londres, Haslemere Group, 1969.
- , "Review: Linowitz and the 'Low Profile' in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 17, núm. 3, 1975, pp. 326-344.
- Wiarda, Howard J., "Think Tanks", en David W. Dent (ed.), *U.S.-Latin American Policy-Making: A Reference Handbook*, Westport, Greenwood Press, 1995, pp. 96-128.

- , *Conservative Brain Trust: The Rise, Fall and Rise Again of the American Enterprise Institute*, Lanham, Lexington Books, 2009.
- Wilkie, James W. y Peter Reich (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, Los Angeles, UCLA, 1980, vol. 20.
- , Enrique C. Ochoa y David E. Lorey (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 28, 1990.
- Wilkins, Mira, *The Maturing of Multinational Enterprise: American Businesses Abroad from 1914-1970*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- Zakaria, Fareed, *The Post-American World*, Nueva York, Norton, 2008.
- Zhou, Xiaochuan, Discurso del gobernador del Banco Central de China en la Reunión Anual de las Juntas de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo, 23 de marzo de 2010.

LA POLÍTICA DE ACOMODO DE MÉXICO
A LA SUPERPOTENCIA. DOS EPISODIOS
DE CAMBIO DE RÉGIMEN:
1944-1948 Y 1989-1994*

Soledad Loaeza

INTRODUCCIÓN

UNO DE LOS RASGOS SOBRESALIENTES de los procesos de cambio político de finales del siglo xx fue la influencia de factores internacionales sobre la formación de los regímenes democráticos que se instalaron después de la caída de gobiernos autoritarios. Entonces se reanimó la discusión a propósito de la presencia del exterior en desarrollos que tradicionalmente eran considerados de exclusiva competencia de la soberanía nacional.

Para explicar la coincidencia temporal del cambio de régimen en una gama diversa de países, varios autores tomaron como punto de partida la globalización y el consecuente debilitamiento de las fronteras nacionales. No obstante, ya en los años setenta Peter Gourevitch había explorado la interacción entre factores externos e internos que derivaba de la interdependencia.¹ Observaba que son

* Este artículo desarrolla la hipótesis central de una investigación más amplia cuyo título es *La Guerra Fría en México, 1944-1968*. Agradezco los comentarios de los miembros del seminario interno de investi-

muchos los ejemplos que ofrece la historia de la incidencia, con frecuencia determinante, de un acontecimiento internacional –una guerra es un caso obvio– sobre las instituciones o decisiones políticas internas,² así como de la injerencia de un gobierno en la política de otro con la intención de modificar políticas o incluso instituciones; o de fenómenos como los flujos del comercio internacional que disparan transformaciones institucionales y políticas en el orden interno, por ejemplo, la formación de coaliciones parlamentarias.³

A pesar de la influencia históricamente probada de fenómenos del exterior sobre el desarrollo político nacional, contados son los trabajos que la examinan. La mayor parte de la crítica sobre la construcción de instituciones nacionales enfatiza el carácter endógeno de ese proceso. Todavía a mediados de los años ochenta, los primeros análisis sobre democratización atribuían importancia secundaria al factor externo.⁴ No obstante, en la década siguiente el colapso

gación del Centro de Estudios Internacionales, en particular de Laura Flamand, Reynaldo Ortega y Fernanda Somuano.

¹ Peter A. Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, vol. 32, 1978, pp. 881-912.

² En esta perspectiva se inscribe la propuesta de Charles Tilly que examina la relación entre las guerras y el desarrollo del Estado moderno. Véase, por ejemplo, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Mass., y Oxford, Blackwell, 1992.

³ Peter A. Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Response to International Economic Crises*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1986. Véase también del mismo autor “Reinventing the American State: Political Dynamics in the Post-Cold War Era”, en Ira Katznelson y Martin Shefter, *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, pp. 301-330.

⁴ Véase, por ejemplo, Laurence Whitehead, “International Aspects of Democratization”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Com-*

de los regímenes socialistas en el este de Europa, uno de cuyos componentes fue la caída del régimen soviético, llamó la atención sobre el aspecto internacional de la transición democrática. En ese caso quedó al descubierto la aguda sensibilidad de los regímenes socialistas a los cambios en la potencia hegemónica que se iniciaron en 1985 con la llegada de Mijaíl Gorbachov al poder. Pero más allá de las particularidades de la antigua esfera de influencia de la Unión Soviética, fue excepcional el país cuyo régimen político no se vio afectado por la reorganización del sistema internacional que siguió al fin de la Guerra Fría. Este proceso fue impuesto por transformaciones tales como el derrumbe del bloque socialista y la aparición de actores transnacionales, como son las organizaciones no gubernamentales que proliferaron en esa época. La penetración de factores internacionales en procesos nacionales fue tan poderosa que en 2001 Laurence Whitehead afirmaba que en el análisis de los procesos de democratización la dicotomía entre política interna y elementos internacionales era artificial.⁵

La huella del factor internacional quedó impresa en las instituciones políticas y económicas que remplazaron a los regímenes autoritarios; muchas de ellas estaban diseñadas originalmente para responder a las exigencias del contexto internacional, dominado por la expansión de los mercados y por la democracia liberal como única fórmula

parative Perspectives, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3-46. En este texto Whitehead afirma que los actores externos tendieron a desempeñar un papel indirecto y, por lo general, marginal.

⁵ Laurence Whitehead, "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, ed. aumentada, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 24. Véase también Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

aceptada de organización política. Así que, más allá de las condiciones internas que propiciaron la liberalización económica y la democratización, el contexto internacional fijó los lineamientos del cambio de régimen y su orientación.

La experiencia mexicana ofrece muchos ejemplos de la influencia del contexto internacional sobre los procesos nacionales en cualquiera de sus formas y en distintas coyunturas, con la salvedad de que en este caso el concepto “factor internacional” está dominado por un dato físico, la contigüidad geográfica con Estados Unidos, y por la gran asimetría que separa a ambos países no obstante la continuidad territorial. Esto bastaría para explicar la vulnerabilidad y la sensibilidad del sistema político mexicano a los intereses, demandas, exigencias y expectativas de los estadounidenses. Lo cierto es que la vecindad ha determinado las opciones de política y gobierno de México y, por ende, el desarrollo de sus instituciones. En palabras de Mario Ojeda: “la consecuencia más importante que le impone a México la vecindad geográfica con Estados Unidos, se expresa en forma de una limitación a su libertad de acción política y se deriva concretamente del valor estratégico que su territorio tiene para el gobierno de Washington. México cae dentro del perímetro geográfico que ha sido calificado como ‘el imperativo categórico’ para la defensa de Estados Unidos”.⁶

La mayoría de los textos sobre el desarrollo institucional mexicano presta poca atención a la influencia indirecta de Estados Unidos. Ésta, sin embargo, se ha ejercido de manera ininterrumpida, a partir del reconocimiento implícito por parte de las élites mexicanas de que la vecindad restringe las opciones de organización política interna, y

⁶ Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1970, p. 92.

de que aquel país no toleraría la existencia de un régimen hostil en su frontera sur.

Desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, México identificó en la vecindad con Estados Unidos las ventajas de una relación bilateral armoniosa; pero también ponderó restricciones que era preferible no desafiar, por ejemplo, en cuanto al tipo de régimen político que podía darse, y confió en que esa prudencia le permitiría neutralizar los impulsos intervencionistas de su vecino. Así, para lidiar con esa difícil vecindad los mexicanos han tenido que limitarse,⁷ conscientes de que la supervivencia de todo gobierno depende de la autolimitación de Estados Unidos.⁸ De tal suerte que entre ambos países ha prevalecido un equilibrio de expectativas, en virtud del cual México ha tenido un margen de autonomía en el manejo de sus asuntos internos relativamente mayor al que poseen otros países latinoamericanos, que han sufrido directamente la injerencia estadounidense en sus asuntos internos. Las consecuencias de estas intervenciones han sido muy destructivas; muchas de ellas están en el origen de largos periodos de inestabilidad política y de la instalación de dictaduras militares.

La estrategia de autolimitación también puede ser vista como una “política de acomodo”, la noción utilizada por Arend Lijphart para analizar la política en los Países Bajos.⁹ Ésta describe un patrón de relación esencialmente

⁷ “Históricamente también resulta claro que los gobiernos de México han dependido para su estabilidad, de la buena voluntad de Washington”. *Ibid.*, p. 87.

⁸ Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *Mexico and the United States: Between Partnership and Conflict*, 2a ed., Nueva York y Londres, Routledge, 2009, p. 10.

⁹ Arend Lijphart propuso esta noción para analizar el patrón de relaciones establecido entre los actores políticos holandeses. Véase Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the*

pragmático, que se funda en un consenso entre las partes, mínimo y frágil, que consiste en el presupuesto de que a ambas conviene evitar la confrontación. Desde esta perspectiva, la posición geopolítica de México es una dimensión que se incorpora naturalmente en los cálculos de las élites políticas, no como un factor externo, sino como parte del repertorio de factores a considerar en casi cualquier proceso de toma de decisiones.

La experiencia mexicana también muestra que la influencia del exterior sobre procesos e instituciones nacionales varía en el tiempo, y que para entenderla y calibrar sus efectos y las reacciones que ha suscitado, es preciso contextualizarla. Así, por ejemplo, a finales del siglo XIX Estados Unidos disponía de menos canales de influencia en México que en 1950, cuando el desarrollo del turismo, la inversión extranjera directa y los créditos internacionales podían inducir políticas o cambios institucionales que exigía la implementación de decisiones relativas a esos temas. Tres décadas después, un contexto internacional fluido y diversificado impuso un nuevo tono a la influencia del exterior: el autoritarismo mexicano no pudo frenar la ola democratizadora, al mismo tiempo que la globalización demandaba cambios institucionales que pusieron fin al nacionalismo económico que México había defendido por décadas.

Netherlands, Berkeley, University of California Press, 1968. Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro hablan de una “estrategia de renuncia” en la relación bilateral entre los años cuarenta y los sesenta, que coincidiría con la autolimitación, y cuyas características son las siguientes: *a)* México evita establecer alianzas con terceros países; *b)* sus objetivos de política exterior no son antagónicos con los intereses de seguridad de Estados Unidos; *c)* no desarrolla una capacidad militar que pudiera resistir a Estados Unidos; *d)* recurre a más de un proveedor de armamento; *e)* cooperó muy poco o nada con Estados Unidos en materia de seguridad internacional. Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 36.

Este artículo explora la relación entre contexto internacional –como distribución del poder mundial– y cambio de régimen, a partir de la experiencia mexicana en dos coyunturas críticas para el desarrollo del sistema político en el siglo xx. En ambos casos, el entorno internacional fue determinante en decisiones que se materializaron en instituciones políticas y administrativas duraderas, aunque los objetivos y las consecuencias de esa interacción fueron muy distintos. La primera coyuntura transcurre entre 1944 y 1948, cuando se consolidaron los fundamentos institucionales de la centralización política característica del régimen autoritario que gobernó el país desde entonces y hasta 1988, y cuyo objetivo era la formación de un sistema político nacional. La segunda coyuntura abarca de 1989 a 1994; fue el resultado inmediato del conflicto que generó una elección presidencial para muchos fraudulenta, el cual adquirió mayor profundidad en virtud del severo deterioro de la economía que había iniciado seis años antes. En este lapso se fincaron las bases del proceso de democratización que culminó con el desmantelamiento de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la formación de un sistema pluripartidista. En este caso, el resultado de la interacción entre mundo exterior y política interna fue la internacionalización del sistema político y un importante rediseño institucional. En ambas coyunturas, los cambios en este terreno fueron una adaptación a las transformaciones del sistema internacional y a la posición que había adquirido Estados Unidos en la nueva distribución del poder mundial.

Para explorar esta hipótesis presento primero algunos elementos de explicación del impacto de la posición geopolítica de México sobre las instituciones y las políticas internas. En segundo lugar describo en términos generales el intento de reforma política que emprendió el presidente Ávila Camacho en 1944, y su derrota. En tercer

lugar examino el proceso de democratización en los años noventa a la luz de la participación de actores externos, que reforzaron las acciones de grupos y partidos locales de oposición antiautoritaria.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO POLÍTICO MEXICANO

Laurence Whitehead y Philippe Schmitter proponen explicar la expansión de la democracia en el último tercio del siglo xx a partir de cuatro formas: condicionalidad, contagio, control y consentimiento.¹⁰ No obstante, ninguna de ellas parece aplicarse a México, donde la democracia llegó después que a otros países latinoamericanos. Durante décadas y hasta los años noventa, las élites políticas mexicanas rechazaron cualquier forma de condicionalidad en sus relaciones con otros países, defendieron empeinadamente la autodeterminación y se mantuvieron impermeables al “contagio democrático” que podía haberle transmitido su vecino inmediato del norte, que es también la democracia más vieja de la historia, y desde finales del siglo xix la potencia hegemónica en el hemisferio. Más aún, podría incluso plantearse que el temor a las imposiciones de Estados Unidos promovió en México una relación compleja entre nacionalismo y democracia, que fue utilizada por los gobiernos autoritarios para defender el *statu quo* en nombre de la soberanía nacional.

El examen de la interacción entre factores externos e internos obliga a varias precisiones. Primero, la noción de

¹⁰ Laurence Whitehead, “Three Dimensions of Democratization”, pp. 3-25; y Philippe Schmitter, “The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies”, en Whitehead, ed. cit., pp. 26-54.

factor internacional es un “término colectivo”,¹¹ que incluye diferentes tipos de influencia externa: el entorno geopolítico, la participación de agentes del exterior –gobiernos extranjeros, organismos internacionales, organizaciones transnacionales– en procesos nacionales, acontecimientos –por ejemplo, la caída del precio del petróleo– o simplemente la estructura del sistema internacional. En segundo lugar, el factor internacional ejerce su influencia sobre procesos e instituciones locales de manera directa o indirecta; la sensibilidad y susceptibilidad de un sistema político a esa influencia es variable, pues depende de su naturaleza y de las actitudes y creencias de sus élites o de la distribución del poder en el interior del país.¹² Una tercera precisión es que las áreas susceptibles a esa influencia también varían, y pueden impactar procesos o instituciones.

Los dos cambios de régimen que aquí se examinan no fueron una respuesta neutral a nuevas circunstancias internacionales, sino una adaptación de los actores nacionales a los cambios de la distribución del poder mundial que modificaron la posición relativa de cada Estado y que exigían nuevas políticas e instituciones, al mismo tiempo que daban forma a la dinámica política interna. Estos episodios muestran que, lejos de mantenerse pasivos, los gobiernos mexicanos reaccionaron a las modificaciones en el entorno internacional con el propósito no sólo de acomodarse a las nuevas condiciones, tal vez de beneficiarse de ellas, sino sobre todo con el fin de defenderse de sus potenciales consecuencias negativas. De tal forma que en

¹¹ Geoffrey Pridham, Eric Hening y George Sanford, *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Londres, Leicester University Press, 1994, p. 9.

¹² Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 323-374.

cada caso, como propone Theda Skocpol, el nuevo régimen fue un movimiento preventivo, una estrategia de supervivencia ante la amenaza de imposición por parte de fuerzas externas.¹³

El cambio de régimen que ocurrió en México a partir de 1944 se explica, al menos parcialmente, por transformaciones geoestratégicas –provocadas por el desenlace de la Segunda Guerra Mundial. Las reformas fueron una propuesta del poder ejecutivo, que hizo un cálculo de los beneficios que el exterior podría reportar a la modernización del país. En este caso, la intervención de actores políticos locales distintos del presidente de la República fue nula o, en todo caso, de oposición a las reformas. En cambio, en 1989 la crisis interna fue resultado de importantes movilizaciones antiautoritarias que cobraron fuerza en parte porque obtuvieron amplio apoyo en el exterior. Éste se materializaba en recursos financieros, programas de formación de élites o en diferentes formas de participación de grupos de observadores y de activistas extranjeros.

En ambos episodios, la hegemonía mundial de Estados Unidos acarreó reacomodos internacionales que fueron un referente para las fuerzas políticas internas mexicanas,

¹³ “[L]os Estados siempre existen en entornos geopolíticos determinantes, interactúan con otros Estados –existentes o potenciales. Determinada economía y estructura de clases condicionan e influyen una determinada estructura estatal y las actividades de sus gobernantes. Así también, los entornos geopolíticos crean tareas y oportunidades para los Estados e imponen límites a sus capacidades para lidiar con tareas y crisis externas [...] Los gobernantes pueden responder a las presiones de una carrera armamentista o a amenazas de conquista tratando de imponer reformas socioeconómicas fundamentales o de reorientar el curso del desarrollo económico nacional mediante el intervencionismo estatal.” Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, pp. 30-31. Aquí y en las ocasiones próximas, las traducciones son mías.

que lo utilizaron tanto para afinar sus propias identidades, como para situarse en el tablero político nacional. Desde esta perspectiva, la influencia externa fue indirecta y no hay diferencias entre las dos experiencias; pero, si se observa la causalidad de la interacción entre política interna y externa, y el grado de sensibilidad y vulnerabilidad del sistema político, aparecen importantes contrastes. En la inmediata posguerra, la élite en el poder vio en el contexto internacional un poderoso recurso para la modernización del país, de manera que la política interna quedó subordinada a la política exterior cuyo eje era la relación de cooperación limitada con Estados Unidos. En los años noventa, el sentido de la interacción se invirtió: el contexto internacional fue un recurso para actores políticos internos, partidos de oposición y organizaciones no gubernamentales, así como para el propio gobierno; todos estos actores se apoyaron en agentes internacionales, económicos y políticos para impulsar el cambio de régimen. Una de las consecuencias de este desarrollo fue la supeditación de la política exterior a los objetivos de política interna.

La política de acomodo a la superpotencia

Los cambios en la distribución del poder mundial han propiciado cierto tipo de regímenes políticos. Así, por ejemplo, la doble hegemonía que ejercían, por una parte, Estados Unidos y, por la otra, la Unión Soviética durante la Guerra Fría favoreció la existencia de regímenes autoritarios que garantizaban la disciplina de los países miembros de las respectivas esferas de influencia, al igual que la estabilidad internacional. En ese periodo floreció el autoritarismo mexicano; entonces, y al contrario de lo que ocurrió después, un cambio de régimen era visto con

desconfianza por la comunidad internacional. El colapso de la Unión Soviética y el desprestigio del modelo socialista pusieron fin a estos recelos, de suerte que en los años ochenta y noventa los cambios de régimen fueron recibidos con optimismo y aplaudidos con entusiasmo, porque la democracia liberal se convirtió en la única forma de organización política legítima, al menos en apariencia.

Diferentes estrategias para lidiar con la superpotencia

La amenaza potencial que un país representa para otro se mide en poder agregado, proximidad, capacidad ofensiva y agresividad.¹⁴ Históricamente, éstas han sido las características de Estados Unidos en su relación con México, y “durante la mayor parte del siglo xx la única amenaza creíble a la seguridad internacional de México fue (y es en el siglo xxi) Estados Unidos”.¹⁵ Los gobiernos mexicanos no han podido aspirar a modificar las tres primeras características, así que una vez descartada la confrontación¹⁶ se

¹⁴ Según la definición de Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994, pp. 72-107. Véase también Stephen M. Waltz, “Alliance Formation and Balance of World Power”, *International Security*, vol. 9, núm. 4, 1985, pp. 3-43.

¹⁵ Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶ “México no ha podido recurrir a algunas de las estrategias que adoptan otros Estados para enfrentar amenazas a su seguridad —en particular alianzas con otros Estados para contrarrestar la amenaza que representa la superpotencia vecina o el desarrollo de capacidades militares y económicas externas para resistir por sí mismo. El abanico de opciones abiertas para la protección de la seguridad internacional había sido más estrecho: en un extremo había una alianza abierta con Estados Unidos, y en el otro la renuncia a la propia defensa. El problema residía en que al aliarse con Estados Unidos estaría permitiendo que ese país ejerciera una influencia significativa en la seguridad y en

han concentrado en conjurar la agresividad. Lo cierto es que la condición geoestratégica ha obligado a México a estar en un permanente estado de alerta frente a la amenaza potencial que representa su poderoso vecino.

Para reducir el potencial de agresividad estadounidense se han puesto en práctica al menos tres estrategias. En 1917, el nuevo régimen revolucionario hizo del nacionalismo y de la constitución una barrera de protección contra las presiones del exterior. Desde 1945 y hasta los años ochenta, México buscó evadir los riesgos de la influencia externa, con un sistema político cerrado, de fuerte inspiración nacionalista, que reproducía algunos de los rasgos del modelo económico de crecimiento hacia adentro. En este esfuerzo su relación con Estados Unidos fue de cooperación limitada fundamentalmente al terreno ideológico y político. Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro denominan este periodo como “negligencia negociada”, en el que las relaciones bilaterales estaban subinstitucionalizadas y se desarrollaban dentro de una perspectiva estrecha, que limitaba el repertorio de temas inscritos en la agenda bilateral.¹⁷ Era como si ambos países hubieran tratado de dar la espalda a la geografía y al vecino inmediato.

En los años noventa se produjo un importante viraje en la política mexicana hacia Estados Unidos: el gobierno mexicano, forzado por la crisis económica y por las demandas de la globalización, se sobrepuso a las sospechas y a los temores tradicionales y recurrió a la plena cooperación con Estados Unidos para llevar a cabo una importante transformación económica.

otros temas. El problema con la estrategia de la renuncia residía en que México no hubiera podido lidiar con algunos de los problemas que derivan de sus muy complejas relaciones con Estados Unidos.” Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 35.

¹⁷ *Ibid.*, p. 10.

Hay diferencias entre estas estrategias. Por ejemplo, la primera, el distanciamiento intencional, se apoyaba en un ordenamiento constitucional inspirado en la resistencia nacionalista, mientras que las estrategias adoptadas después de 1940, cooperación limitada y plena cooperación, suponían la aceptación de la influencia estadounidense, que primero trató de regularse pero después quedó prácticamente libre de restricciones. Pese a los matices, el objetivo general de las tres estrategias era el mismo: acomodarse al poderío de Estados Unidos; neutralizar el potencial de amenaza que representaba, ya fuera con la protección de la ley o, como ocurrió después de 1940, satisfaciendo el mínimo de sus expectativas, que era la estabilidad de su frontera sur –por los medios que fueran necesarios–; o, como fue el caso a partir de los años noventa, adecuándose a las nociones de democracia de Estados Unidos y a su convicción en la superioridad de la economía de libre mercado.

Por lo menos hasta la década de 1930, las élites mexicanas vivieron con el temor de que Estados Unidos intentara anexar, o controlar, porciones del territorio nacional, y durante la Guerra Fría con la desconfianza de que un conflicto con ese país o problemas de inestabilidad interna desembocaran en una invasión, o en un golpe subversivo, como aquellos a los que recurrían los estadounidenses para intervenir en la política interna de los países de la región. La extrema susceptibilidad del sistema político mexicano a las decisiones o acontecimientos en Estados Unidos imponía como estrategia obvia la cooperación; sin embargo, ésta representaba el riesgo de la absorción o de la supeditación de la parte más débil de esta relación, dada la asimetría de poder entre los dos países.¹⁸

¹⁸ México debía cooperar a riesgo de ser invadido o de que Estados Unidos instigara la subversión contra el gobierno. Ojeda, *op. cit.*, p. 27.

Hasta finales del siglo xx, el análisis de la influencia de Estados Unidos sobre políticas específicas del gobierno mexicano se concentró en la política exterior, pero su huella también es discernible en el desarrollo de sus instituciones políticas. Así por ejemplo, la necesidad de responder a las tensiones derivadas de la vecindad se tradujo en al menos dos grandes características institucionales del autoritarismo: una estructura centralizada del poder y de la autoridad, y la prevalencia del nacionalismo como referencia orientadora de decisiones políticas y de gobierno, inspirado en un diseño institucional de carácter defensivo.

En su libro clásico sobre las relaciones internacionales de la Revolución mexicana, *The Secret War in Mexico*, Friedrich Katz muestra cómo la vecindad con Estados Unidos guió decisiones fundamentales del gobierno de Porfirio Díaz, relativas, por ejemplo, a las dimensiones de las fuerzas armadas o a la búsqueda de inversiones europeas que contrarrestaran la presencia creciente de capitales estadounidenses.¹⁹ Posteriormente muchas de estas motivaciones se harían presentes en decisiones igualmente significativas de los líderes del México posrevolucionario.²⁰

En su historia de la ideología de la Revolución mexicana, Arnaldo Córdova muestra que la proximidad con Estados Unidos y el temor a una guerra con ese país fueron

¹⁹ Según Friedrich Katz, desde sus inicios la Revolución mexicana estuvo condicionada por las relaciones con Estados Unidos y con Gran Bretaña y Alemania. Friedrich Katz, *The Secret War in Mexico: Europe, the US and the Mexican Revolution*, Chicago y Londres, Chicago University Press, 1981.

²⁰ “Ni Díaz ni la oligarquía gobernante creían que fortalecer al ejército podía conjurar el peligro [de una intervención por parte de Estados Unidos]. Un ejército fuerte aumentaba el riesgo de un golpe militar y de conflictos internos; por consiguiente, podía precipitar antes que frenar el peligro de una intervención estadounidense.” Katz, *op. cit.*, p. 28. Estas mismas razones inspiraron la restricción del poder militar después de 1940.

temas centrales en los debates de 1916-1917 de la asamblea constituyente. El gobierno del presidente Madero había sido víctima de la injerencia estadounidense y su hostilidad hacia el último gobierno de Porfirio Díaz se cuenta entre las principales causas de su caída.²¹ Dada esta experiencia, los líderes revolucionarios buscaron prevenir la influencia del exterior y formularon una constitución que limitaba la presencia de intereses extranjeros en la vida económica, administrativa y política del país.²² Para los revolucionarios la mejor política hacia Estados Unidos era la que garantizaba una amplia distancia entre ambos países; ese propósito se tradujo en términos de defensa de la soberanía nacional y de la autodeterminación que quedaron plasmados en las instituciones posrevolucionarias, en las que se materializó un nacionalismo defensivo.

La Constitución de 1917 era un instrumento de esta política de protección. Por ejemplo, la legislación impuso límites a los derechos de propiedad de extranjeros —y a los de sus hijos—, así como a su participación en actividades económicas, educativas o administrativas, inclusive de aquellos extranjeros que decidían establecerse en México de manera indefinida. Hasta 1991 sólo mexicanos nacidos en México, de padres mexicanos de nacimiento, podían aspirar a la presidencia de la república. La disposición relativa a la nacionalidad está todavía vigente en relación a cargos directivos de empresas públicas e instituciones de educación superior.

La política del Buen Vecino del presidente Franklin D. Roosevelt sentó las bases de la cooperación de largo plazo entre Estados Unidos y México.²³ Su impacto en el ámbito

²¹ *Ibid.*, p. 5.

²² Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana. Formación del nuevo régimen*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Ediciones ERA, 1973.

²³ Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, 2a. ed., México, Senado de la República,

interno fue muy importante para este último; de hecho, puede atribuirse al acercamiento entre ambos países la decisión del presidente Cárdenas de frustrar las aspiraciones presidenciales del general Francisco J. Mújica, que representaba el ala radical de los revolucionarios en el poder, y elegir como sucesor al general Manuel Ávila Camacho. Éste era un político moderado y conciliador, católico devoto, cuya designación garantizaba la continuidad de la política de cooperación entre México y Estados Unidos que se había iniciado desde 1938.²⁴

El presidente Cárdenas tomó esta significativa decisión ante la inminencia de la guerra europea que en unos cuantos meses involucraría a Estados Unidos, que iba a necesitar de aliados en el hemisferio. Esta situación representaba la oportunidad de modificar los términos de la relación bilateral. Las consecuencias de la designación de Ávila Camacho fueron de largo plazo para el desarrollo político del país. El sucesor de Cárdenas no dio marcha atrás en decisiones cruciales, como la expropiación petrolera, pero promovió una atmósfera general de reconciliación gracias a que abandonó el radicalismo cardenista y a que modificó políticas controvertidas –por ejemplo, en materia educativa– que habían provocado agrios enfrentamientos en el seno mismo de la sociedad. Además, se ganó la confianza de los inversionistas privados y de la Iglesia católica.

El impacto de la estrategia de cooperación con Estados Unidos alcanzó al arreglo institucional. La nece-

2000. Véase también María Emilia Paz, *Strategy, Security and Spies: Mexico and the U.S. as Allies in World War II*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1997; Blanca Torres Ramírez, *México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1979.

²⁴ Luis Medina Peña, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1978.

sidad de lidiar en forma coherente y articulada con un socio tan poderoso parecía demandar un liderazgo nacional firmemente unificado y una estructura de gobierno centralizada. Se trataba de facilitar la interlocución con Washington, pero además esta forma de organización del poder –y de concentración de recursos– parecía una condición de supervivencia. Desde esta perspectiva, la relación bilateral propició el fortalecimiento del presidencialismo, así como una política general de centralización y de formación de un sistema político nacional. Estos objetivos guiaron los esfuerzos de reorganización política y administrativa que emprendió Ávila Camacho y que continuó su sucesor, Miguel Alemán.²⁵ Para Estados Unidos era deseable la centralización de la autoridad en México porque imprimía predictibilidad y confiabilidad al gobierno de un país cuyo territorio formaba parte del perímetro de su seguridad estratégica.

La experiencia histórica aportaba muchos argumentos a favor de la centralización. Podían citarse dolorosos ejemplos de que las diferencias internas y la fragmentación política invitaban a la intervención extranjera: primero, la derrota en la guerra con Estados Unidos de 1847-1848 se atribuía a la desarticulación social y a la inestabilidad interna; segundo, el intento de implantación de un impe-

²⁵ La política de centralización de recursos y responsabilidades en la capital de la República y en el Poder Ejecutivo se inició desde 1921, pero avanzaba gradualmente y con dificultades. Un ejemplo importante de esta política de centralización fue la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921; posteriormente se federalizaron la administración del agua y de las tierras. Véase Luis Aboites, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998. A propósito de la creación de instituciones económicas centralizadas, véase Roberto Cabral, “Industrialización y política económica”, en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981 (Lecturas del Trimestre Económico, núm. 39), pp. 67-100.

rio extranjero encabezado por Maximiliano de Habsburgo tuvo lugar en el contexto de una prolongada guerra civil; y en 1914, cuando los revolucionarios combatían al dictador Huerta, las tropas estadounidenses ocuparon el Puerto de Veracruz con la intención enunciada del presidente Wilson de ayudar a la instalación de la democracia en México.

El intento fallido de Wilson no se repitió; sirvió sobre todo para acicatear el sentimiento nacionalista mexicano y la desconfianza hacia Estados Unidos. Esto es, en lugar de ser bien recibida por los adversarios del dictador Huerta, fue interpretada como una injerencia ilegítima que provocó una reacción de profunda hostilidad.

A pesar de que Washington nunca depuso su desconfianza hacia gobiernos de origen revolucionario, promotores de políticas nacionalistas, estuvo dispuesto a someter su compromiso con la democracia a sus intereses de seguridad estratégica, que demandaban una relación de cooperación con sus vecinos inmediatos. Así durante toda la segunda mitad del siglo xx, el autoritarismo mexicano fue tolerado por Washington porque atendía a sus preocupaciones respecto a la estabilidad de su frontera sur. Al mismo tiempo, la fórmula Estado centralizado-presidencia autoritaria-partido hegemónico se ajustaba a las restricciones ideológicas y políticas que imponía en su calidad de líder del “mundo libre”. México, por su parte, encontró en este arreglo una fórmula que le permitía contrarrestar el poderoso reflejo intervencionista de su vecino.

Durante la Guerra Fría, este equilibrio de expectativas se alimentó de la creencia de que era una condición para proteger al hemisferio de la supuesta penetración soviética.²⁶

²⁶ Melvyn P. Leffler, “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48”, *The American Historical Review*, vol. 89, núm. 2, 1984, pp. 346-381.

Las particularidades de la hegemonía estadounidense en el hemisferio, y de la Guerra Fría, hicieron de la estabilidad del orden regional un componente de los equilibrios internos de los sistemas políticos nacionales, cuya alteración tendría repercusiones sobre el orden interno.²⁷ Por ejemplo, la radicalización de la Revolución cubana y su acercamiento a la Unión Soviética a partir de 1960 delimitaron un contexto hemisférico desestabilizador para los gobiernos nacionales. La Revolución cubana modificó los términos del orden bipolar, uno de cuyos rasgos era la exclusividad de las respectivas esferas de influencia y la renuncia de alianzas con terceros países. Ninguno de los gobiernos de la región pudo sustraerse a las reverberaciones de este acontecimiento, que tuvo un fuerte impacto en sus sociedades y provocó muchos de los conflictos internos que marcaron la historia de esa época en los países latinoamericanos.

Desde esta perspectiva, puede atribuirse también a la Revolución cubana el endurecimiento del autoritarismo mexicano determinado a defender el *statu quo* en esa coyuntura,²⁸ así como el reformismo de los gobiernos de Echeverría y de López Portillo en la década de 1970. Sin embargo, las reformas que pusieron en pie estos gobiernos no precipitaron un cambio de régimen. Un ánimo conservador subyacía a las políticas de estos presidentes que se mantuvieron fieles a la defensa tradicional de la autodeterminación, así como al rechazo a la influencia de actores y experiencias del exterior.²⁹ Además, el contexto

²⁷ Soledad Loaeza, "La Guerra Fría y el autoritarismo mexicano", en Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, México, Taurus, 2007, pp. 295-332.

²⁸ Véase Soledad Loaeza, "Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del Milagro mexicano", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México. Los actores*, México, Océano, 2005, tomo 2, pp. 117-156.

²⁹ Sin embargo, puede decirse que la internacionalización del

internacional se mantenía relativamente estable, a pesar del ascenso del Tercer Mundo como causa y como protagonista de la política internacional y de las democratizaciones tempranas en Portugal, Grecia y España.

La internacionalización del sistema político en los años noventa fue un aspecto inevitable de la incorporación de México a la globalización. Estuvo precedida por la aceleración de la integración del mercado internacional y por la intensificación de la interdependencia. Esta evolución acentuó el carácter relativo de la soberanía nacional. En este episodio, el tipo de adaptación que exigía el contexto internacional precipitó notables discontinuidades tanto en el terreno de las instituciones políticas, como en las relaciones entre México y Estados Unidos. La intervención de actores externos diversos, que respondían a diferentes motivaciones y a lógicas institucionales también diferentes, en procesos mexicanos internos, contribuyó a acelerar la descentralización que estaba en marcha y que, no obstante serias limitaciones, es una de las características del nuevo régimen.

El factor externo no ha sido en exceso determinante de las instituciones políticas mexicanas –como lo plantea la teoría de la dependencia–, porque los actores políticos

sistema político mexicano inició en 1977, fecha en que el presidente López Portillo introdujo una reforma política cuyo objetivo central era promover la formación de un sistema pluripartidista. Por primera vez en el siglo xx, el modelo que guio estos cambios no se inspiró en la experiencia de la Revolución, sino en la ley española de Asociaciones Políticas en 1976 que votaron las Cortes a la muerte de Francisco Franco. Las consideraciones del gobierno mexicano para introducir esta reforma eran relativamente similares a las españolas. En España, la nueva ley se diseñó dentro de la legalidad del régimen franquista; en el caso mexicano, la Ley Federal de Organizaciones, Procesos y Participación Electorales también se diseñó dentro del marco institucional vigente, la cual propiciaba la formación de partidos de oposición y buscaba incorporar a organizaciones existentes.

internos tenían opciones distintas de aquellas en las que en cada caso eligieron.³⁰ Por ejemplo, Estados Unidos rechazaba el nacionalismo que dominó la política económica en México en el siglo xx; y durante todo el periodo presionó repetidamente para que se modificara, sin ningún éxito. Los gobiernos mexicanos habrían podido ceder a esas exigencias, o a otras como a la insistencia de que redujera el intervencionismo estatal. No obstante, los estadounidenses tuvieron que esperar casi medio siglo y la formación de un nuevo orden internacional para que esas modificaciones ocurrieran.

1944-1948. EL CAMBIO DE RÉGIMEN: ENTRE LA EUFORIA DEMOCRÁTICA DE LA POSGUERRA Y EL INICIO DE LA GUERRA FRÍA

Entre 1944 y 1948 se sentaron las bases del régimen autoritario que gobernó el país hasta 1988. El contexto internacional fue decisivo en este proceso, pues el gobierno mexicano se propuso aprovechar la oportunidad que representaba el fin de la guerra y la nueva distribución del poder mundial para avanzar en su proyecto de modernización.

La influencia del mundo exterior sobre el arreglo institucional se ejerció en dos momentos con efectos distintos: el primero de ellos abarca de 1944 a 1946. En ese bienio, y al igual que otros países de América Latina, en México se introdujeron reformas políticas cuyo objetivo era la instalación de un régimen democrático que era también identificado como un salto a la modernidad. El segundo momento inició en 1947 y terminó con la estabilización de

³⁰ Aristide Zollberg, "International Engagement and American Democracy: A Comparative Perspective", en Katznelson y Shefter, *op. cit.*, pp. 24-54.

la bipolaridad en 1948, cuando el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética impulsó la división del mundo en esferas de influencia. Entonces el proyecto democratizador que había emprendido el presidente Ávila Camacho se topó con los límites que le impusieron actores políticos internos hostiles a su proyecto, ahora apoyados por la política de Washington de combate anticomunista y defensa del *statu quo*. Así la reforma política de 1946 derivó en un régimen centralizado en el que la autoridad presidencial dominaba el sistema político.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el prestigio de las democracias impulsó la expansión de sus instituciones en América Latina y Europa.³¹ Elecciones libres y equitativas estaban en el corazón de los planes de reconstrucción política que promovía Estados Unidos. La demanda fue expuesta en términos claros durante las negociaciones con la Unión Soviética. En febrero de 1945, los aliados dieron a conocer en Yalta la Declaración Conjunta sobre Europa Liberada (Joint Declaration on Liberated Europe), que prometía el establecimiento de gobiernos democráticos y el compromiso de llevar a cabo “elecciones libres sin obstáculos [...] con base en el sufragio universal y en el voto secreto”.³² En noviembre de 1944, el subsecretario del Departamento de Estado, Dean Acheson, envió a todos sus embajadores una circular que afirmaba que el gobierno y el pueblo de Estados Unidos se sentirían más afines y sus sentimientos de amistad serían más cálidos hacia gobiernos que tuvieran el apoyo y consentimiento de sus gobernados, expresados libre y periódicamente.³³ El

³¹ Para América Latina, véase Leslie Bethell e Ian Roxborough, *Latin America Between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

³² Citado en George Kennan, *Memoirs, 1925-1950*, Boston, Little, Brown and Co., 1967, pp. 211-212.

³³ “The Under-Secretary of State (Acheson) to the Ambassador in

gobierno mexicano debía estar consciente de estas nuevas directrices.

La promoción de la democracia también llegó a América Latina. Así, en junio de 1944 se celebraron elecciones democráticas en Cuba y en Guatemala; en 1945 fueron elegidos de esta manera presidentes en Brasil, Argentina y Perú. En México el gobierno también optó por una reforma democrática. A partir de 1944, el Banco de México coordinó la elaboración de documentos que analizaban opciones de política y discutían el diseño de nuevas instituciones. Uno de ellos, preparado por el Director del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México, José Medina Echavarría, insistía en que el éxito de cualquier política interna dependía de las relaciones exteriores:

toda política interior con probabilidades de éxito depende en buena parte de las relaciones exteriores, o sea de que se tenga en cuenta la situación internacional en que se está. Lo que sí es válido en general se acentúa de modo singular con respecto a las potencias secundarias. Pero, además porque la política internacional no es política de potencia de un modo exclusivo. Es para muchos auténtica política de supervivencia, y debe y puede ser además una política de cooperación hacia el logro de una situación universal; si no perfecta, tolerable.³⁴

La guerra había sido la oportunidad para que México se introdujera de lleno en los foros internacionales, después del eclipse que significó el periodo revolucionario. La ampliación de sus relaciones con el exterior era un

Mexico (Messersmith), 13 de febrero de 1946”, *Foreign Relations of the USA, 1946*, Washington, Government Printing Office, vol. 11, p. 974.

³⁴ José Medina Echavarría, *Consideraciones sobre la paz*, México, Banco de México, 1945, pp. 34-35.

contrapeso a los riesgos que acarrearía una relación cercana con Estados Unidos.³⁵

La reforma política formaba parte de los ajustes al mundo de la posguerra. La elección presidencial de 1940 había estado plagada de acusaciones de fraude. La fiera determinación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en el poder, de controlar el Congreso, la presidencia de la República y la mayoría absoluta en el gobierno de los estados, era un descrédito para el gobierno mexicano, pues desmentía sus pretensiones democráticas. Para ser aceptado en el nuevo orden internacional, México tenía que dar prueba de que había dejado atrás su pasado revolucionario.

A pesar de que el país mantenía un orden constitucional democrático, muchas eran las distorsiones que sufrían sus instituciones y procedimientos. Entre aquéllas cabe destacar la fragmentación del poder y la debilidad de la cultura electoral. La primera se manifestaba en el poder que aún conservaban caciques locales, que llegaban incluso a desafiar la autoridad presidencial (como lo hizo Saturnino Cedillo, que en 1938 protagonizó la última sublevación militar del siglo); y la segunda, en procesos electorales viciados y por un extendido abstencionismo.

³⁵ En febrero de 1945 en Chapultepec se celebró la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. En 1946, México fue elegido miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; delegados y representantes fueron enviados a los organismos internacionales recién creados. En 1947, el secretario de Educación, Jaime Torres Bodet, renunció para asumir la dirección general de la Unesco. Todas estas actividades le dieron a México una relevancia y una presencia en los foros internacionales sin precedentes, imposibles si el país no hubiera sido considerado un miembro legítimo de la alianza de las democracias que encabezaba Estados Unidos.

Tres grandes reformas institucionales introdujo el presidente Ávila Camacho en 1945: excluyó a los militares de la competencia por la presidencia de la república; buscó crear un partido que remplazara al partido corporativo que era el PRM; e introdujo una nueva legislación electoral, que tenía dos propósitos fundamentales: formar una autoridad electoral federal que centralizara la organización de los comicios, y promover la formación de partidos nacionales.

Estos cambios tuvieron consecuencias de largo plazo para el sistema político; cada uno de ellos revelaba los cálculos del gobierno respecto a la próxima victoria de los aliados. Después de 1945, la presencia de un militar en el poder podía evocar las dictaduras derrotadas en Europa, al igual que la hegemonía unipartidista que había construido el cardenismo. En consecuencia, y en atención a los cambios en la política estadounidense hacia América Latina, el presidente Ávila Camacho se propuso impulsar la formación de partidos nacionales y la competencia electoral; de ahí nació el proyecto de una nueva legislación en la materia.

El código electoral vigente en 1945 databa de 1918; era, por consiguiente, un reflejo de la fragmentación del poder característica de la inmediata posrevolución, cuando la estabilidad política general del país era más un objetivo que una realidad. La legislación depositaba en los municipios la responsabilidad de la organización electoral. Gracias a este sistema los gobernadores y los caciques locales podían manipular el registro de electores, imponer candidatos y controlar los resultados. En estas condiciones muchos procesos electorales se tornaban agrias confrontaciones, de suerte que no eran pocos los electores que preferían abstenerse antes que arriesgar la vida por salir a votar. En consecuencia, las elecciones eran una fuente de inestabilidad política: algunos estados como Nuevo León llegaron a tener hasta veinte gobernadores en el perio-

do 1920-1940. Además, eran pocas las exigencias para la formación de partidos y el registro de candidatos, lo cual también fomentaba la inestabilidad en coyunturas electorales y la fragmentación política; tanto así que en 1945 había cerca de 250 partidos en todo el país, la mayoría de ellos eran asociaciones locales. El PRM era la única organización nacional.

El presidente Ávila Camacho quiso enfrentar todos estos problemas con una ley que estabilizara los procesos electorales y la competencia política. Con ese fin introdujo un sistema electoral centralizado en el que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral era la máxima autoridad.³⁶ Algunos autores contemporáneos han atribuido a esta reforma electoral una intención autoritaria; sin embargo, no fue percibida así cuando se dio a conocer. Los líderes del PAN criticaron algunos de sus aspectos, pero aplaudieron la desarticulación de los cotos de poder local y el fin de la interferencia de los gobernadores en los comicios. En cambio, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) se opuso públicamente a esa reforma y únicamente la aceptó después de una negociación difícil con el presidente Ávila Camacho.³⁷

La nueva ley también promovía la formación de partidos nacionales.³⁸ De hecho, la fundación del Partido Revo-

³⁶ Sus integrantes eran: dos comisionados del poder ejecutivo, el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete; dos comisionados del poder legislativo, un senador y un diputado; y dos comisionados de los partidos políticos. El secretario de Gobernación presidía la Comisión, cuyo secretario era el notario más antiguo de la Ciudad de México.

³⁷ "Mejorar no demoler el Partido de la Revolución Mexicana", Opinión de la CTM en respuesta al proyecto de sustitución del PRM por el Partido Democrático Nacional, Instituto de Capacitación Política, Historia documental del Partido de la Revolución, México, PRI-ICAP, 1982, tomo 4, pp. 594-604.

³⁸ La nueva legislación sólo reconocía a los partidos nacionales

lucionario Institucional (PRI) fue una decisión consistente con los objetivos del presidente, y con el “aire de los tiempos”, como lo prueba el proyecto original que suprimía el voto corporativo, en beneficio de la representación individual, y que proponía la formación de un incipiente pluripartidismo para conjurar el fantasma del partido único.³⁹ Aún así, unos meses después, cuando se modificaron las condiciones externas, un partido controlado por el Estado fue un instrumento de centralización que disciplinaba a los gobernadores y limitaba la soberanía de los estados. Una vez más el nacionalismo fue adoptado como doctrina oficial del gobierno mexicano, pero renunciaba al antiimperialismo y a los tonos radicales del partido cardenista; por ejemplo, el lema “Por una democracia de los trabajadores” fue remplazado por “Democracia y justicia social”.

En las elecciones de julio de 1946, el candidato del PRI, el antiguo secretario de Gobernación, Miguel Alemán, contendió por la presidencia con Ezequiel Padilla, que

que tuvieran un número de asociados no menor de treinta mil, organizados en por lo menos dos terceras partes de la República. Únicamente podrían ostentarse como partido nacional las organizaciones que hubieran obtenido el registro correspondiente en la secretaría de Gobernación. Estas disposiciones ponían fin a la participación de organizaciones efímeras que en el pasado se formaban con el único propósito de impulsar una candidatura. Esta disposición propició el crecimiento del Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939, que hasta entonces había sido una organización concentrada en la Ciudad de México y no disponía de recursos humanos ni materiales para ser un partido nacional. La nueva ley forzó a las organizaciones locales afines al PAN a integrarse a ese partido, que de esta manera obtuvo representación en los estados.

³⁹ Soledad Loaeza, “En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano, 1944-1946”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 133-186, pp. 166 y ss.

había sido secretario de Relaciones Exteriores; y cuatro partidos pequeños participaron en las elecciones para el Congreso, inclusive el recién creado Partido Fuerza Popular (PFP), que representaba a la Unión Nacional Sinarquista (UNS), y el Partido Comunista Mexicano (PCM). Estas dos últimas organizaciones no satisfacían los requisitos de ley para ser registrados como partidos nacionales, pero el presidente Ávila Camacho firmó una dispensa para que pudieran participar porque consideró que estaba en el espíritu de la ley el fortalecimiento de la representación plural de la sociedad.

Las elecciones presidenciales de 1946 transcurrieron sin incidentes violentos y en total normalidad. El gobierno de Estados Unidos expresó su satisfacción de que así hubiera sido y felicitó a los ganadores. El 16 de julio de ese año, el embajador mexicano en Washington, Antonio Espinosa de los Monteros, se entrevistó con el subsecretario para Asuntos Americanos del Departamento de Estado, Spruille Braden, quien le expresó la satisfacción de su gobierno por una elección pacífica que había disipado los temores de que se produjeran disturbios “así como fricciones entre los gobiernos de ambas repúblicas [México y Estados Unidos]”. Y añadió que “de ahora en adelante las relaciones entre los dos países seguramente seguirían su curso normal”.⁴⁰

Este intento de democratización electoral podía abonar el acercamiento con Estados Unidos; sin embargo, internamente tenía un apoyo limitado. No era una respuesta a una demanda interna, pues a excepción del incipiente PAN, ninguna fuerza política estaba realmente comprometida con la democracia electoral. Los gobernadores y la CTM habían aceptado la reforma a regañadientes. Así, por

⁴⁰ Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de la Embajada de México en Estados Unidos, C.946, s. f., minutas de oficios confidenciales, 1946.

ejemplo, en noviembre de 1945 la central obrera había rechazado la nueva ley electoral con el argumento de que era “innecesaria”, y en enero de 1946 el gobernador de Guanajuato fue abruptamente destituido como responsable de la masacre de 26 personas que apoyaban a un candidato de oposición a la presidencia municipal de León. Este penoso episodio comprometía el proyecto presidencial.⁴¹

La oposición de estos actores a las reformas avilacamachistas explica el empeño del presidente en presentar su proyecto como un eslabón más en la continuidad revolucionaria, al mismo tiempo que insistía en que los cambios no comprometían los objetivos de la Revolución. Además, la élite en el poder no quería renunciar a la legitimidad que derivaba de su origen revolucionario; por esa razón la reforma fue presentada como ajustes menores, cuyo propósito era mejorar y modernizar el régimen de la Revolución.

En marzo de 1947, tres días después de concluida su visita oficial a México, el presidente estadounidense, Harry S. Truman, dio a conocer su doctrina de política exterior. Paradójicamente, el anuncio que hizo de que defendería la democracia dondequiera que estuviera amenazada fue en realidad la oración fúnebre de los proyectos democratizadores, pues el antagonismo con la Unión Soviética y el combate anticomunista relegaron el impulso democrático a segundo término; la defensa del *statu quo* se impuso a cualquier intento de reforma. Los enemigos internos de las reformas avilacamachistas encontraron en la política de Truman un apoyo para derrotar la propuesta.

⁴¹ El 2 de enero de 1946, varios grupos de campesinos se manifestaron en la ciudad de León para expresar su rechazo a los resultados oficiales de las elecciones para la presidencia municipal. Fueron violentamente reprimidos por tropas federales y por la policía local. Para su sorpresa, el gobernador fue obligado a renunciar y el candidato opositor ocupó el cargo, con el apoyo del gobierno federal.

La estrategia de los antirreformistas contribuyó a reorientar la cooperación bilateral al terreno ideológico y político. México se sumó a la causa anticomunista con firmeza, aun cuando su política exterior pudo mantener una línea relativamente autónoma en relación con Estados Unidos.⁴²

Aun cuando el proyecto democratizador de Ávila Camacho había fracasado, no se restableció el *statu quo* anterior, porque los ajustes al nuevo contexto internacional acarrearón cambios institucionales cuyo alcance permite hablar de un cambio de régimen, antidemocrático, pero más moderno que el que se había formado durante el cardenismo. Bajo la apariencia de continuidad, se modificaron en forma significativa las formas y los canales de acceso a las posiciones de gobierno, al igual que las características de los actores que accedían a esas posiciones, y que los recursos o estrategias que se podían utilizar para ganar ese acceso.⁴³

Una sola de esas modificaciones, la exclusión del ejército de la competencia por el poder, alteró esencialmente las bases del sistema político, en relación con el pasado inmediato. Después de 1946 la vía de las armas para acceder al poder fue eliminada y sustituida por una fórmula política que atribuía a los civiles una legitimidad exclusiva para gobernar. Cuando la vía militar quedó descartada, se modificaron los requisitos de ingreso a la élite política, que desde entonces fue dominada por personas con trayectorias profesionales alejadas de la carrera de las armas. También se modificó la relación entre el poder civil y el poder militar, pues éste quedó subordinado al primero.

⁴² Véase Covarrubias, *op. cit.*

⁴³ Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Transitions*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 9-14.

La reorientación de la economía hacia un modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones también precipitó cambios profundos en el sistema político. Este viraje restó peso político a los campesinos que, al igual que los obreros, quedaron bajo el control de un partido que a su vez, por efecto de la centralización, se convirtió en una extensión del poder presidencial. Más todavía, la defensa contra la infiltración comunista que emprendió el gobierno en colaboración con Washington también justificaba la centralización del poder y el fortalecimiento del ejecutivo y del presidente de la República. Para Estados Unidos, éste debía ser un interlocutor confiable con capacidad para mantener la estabilidad interna y para detener la influencia comunista. Así se estableció una estrechísima relación entre el equilibrio de la relación bilateral con Estados Unidos y los equilibrios de la política interna mexicana.

EL CAMBIO DE RÉGIMEN EN MÉXICO EN LA CUARTA OLA DE DEMOCRATIZACIÓN⁴⁴

En el último tercio del siglo xx el contexto internacional fue más que un referente para los procesos internos. Las transformaciones que había experimentado multiplicaron y diversificaron los canales de interacción, de suerte que en este caso la influencia del entorno internacional fue directa. La intervención de gobiernos y organizaciones no gubernamentales extranjeras y de agencias inter-

⁴⁴ Philippe Schmitter y Javier Santiso se refieren a las transiciones de finales de siglo xx como la cuarta ola democratizadora, a diferencia de Huntington, que sólo ve tres. Estos autores separan en dos olas distintas los cambios europeos del siglo xix. Véase Philippe C. Schmitter y Javier Santiso, "The Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy", *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 1, 1998, pp. 69-92.

nacionales en procesos de democratización fue vista con naturalidad. Acciones que en el pasado hubieran sido denunciadas como violatorias de la soberanía nacional fueron consideradas legítimas. Más todavía, la apertura de los procesos políticos internos al exterior se convirtió en prueba del compromiso de los gobiernos de respetar el orden democrático que formaba parte de un nuevo consenso internacional. La aceptación de la influencia del exterior en asuntos internos y la percepción de que era una fuerza constructiva estuvieron asociadas a la globalización, pero sobre todo a la difusión de la idea de que los derechos humanos son moralmente superiores al interés nacional.

En consecuencia, los sistemas políticos que se formaron en el contexto de la cuarta ola democratizadora estuvieron abiertos a la influencia del factor internacional en sus diferentes dimensiones. Entre los agentes externos que tuvieron mayor incidencia sobre procesos políticos y administrativos internos se cuentan los gobiernos de países industriales, organizaciones intergubernamentales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que demandaban la modificación de reglas relativas a la inversión y, en términos más generales, a la intervención del Estado en la economía.⁴⁵ Buena parte de estas exigencias tenía implicaciones importantes para instituciones y procesos internos. Por ejemplo,

⁴⁵ La influencia del factor internacional en el diseño institucional de un régimen político no sólo es discernible en circunstancias extraordinarias como las que rodean un cambio de régimen, sino que también se hace presente en condiciones normales sobre el desarrollo de instituciones, a las que moldea y define. Así por ejemplo, la globalización de los años ochenta indujo la formación de agencias gubernamentales responsables de las relaciones comerciales con el exterior, cuyo acomodo en el aparato administrativo provocó desequilibrios y nuevos equilibrios institucionales internos.

entre 1996 y 1998 el gobierno mexicano se vio sometido y aceptó la condicionalidad democrática a la que se refieren Whitehead y Schmitter, en las negociaciones del acuerdo comercial con la Unión Europea. Asimismo, organizaciones y grupos no gubernamentales influían directamente sobre procesos políticos internos cuando apoyaban las demandas de cambio político de grupos locales. El proceso de “empoderamiento” de la sociedad civil fue un vehículo de esta influencia. Iglesias, partidos políticos, organizaciones defensoras de los derechos humanos, agencias de asistencia desde Amnistía Internacional hasta Global Exchange y Caritas,⁴⁶ se involucraron activamente en estos procesos, y su participación era vista y aceptada como legítima.

México no permaneció inmune a este fenómeno; y si bien en la década de 1980 logró frenarlo mientras esa influencia se extendía en prácticamente toda América Latina, en los años noventa el gobierno ya no pudo detener el impulso democratizador proveniente del exterior. Así ocurrió porque en este caso y, a diferencia del episodio de la posguerra, la situación interna de crisis política debilitaba toda resistencia a las presiones del entorno internacional.

Durante los años ochenta y noventa México buscó desesperadamente mejorar su credibilidad internacional, así como su imagen en el exterior, seriamente dañada por las dificultades económicas y políticas del periodo. Siguió dos caminos para alcanzar este objetivo: primero, se em-

⁴⁶ Estas organizaciones contribuyeron a la transformación del contexto internacional en que se produjeron las transiciones de finales del siglo xx. Ellas mismas asumían en muchos casos papeles protagónicos en estos procesos o modificaban la relación de fuerzas entre los actores locales. Para un repertorio de este tipo de desarrollo, véase Anne-Marie le Gloannec (ed.), *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

peñó en pagar la enorme deuda externa que en 1982 ascendía a 80 000 millones de dólares, para mostrar que México honraba sus compromisos internacionales, y luego, durante los años noventa, abrió su economía y su política al exterior. En ambos casos su propósito era convencer a los agentes internacionales, a otros gobiernos, a las instituciones de crédito y a inversionistas de que el país había emprendido seriamente la modernización de sus instituciones.

El cambio de modelo económico y la apertura al exterior indujeron numerosas y amplias modificaciones institucionales en diversos terrenos: en el área comercial, desde luego, pero también en materia electoral y de derechos humanos, cuyo origen lleva la impronta del factor internacional.⁴⁷ Muchos analistas y observadores sostenían que las reformas económicas inducirían el cambio político; y no se equivocaron, pues el reformismo económico arrebató al Estado muchos de los instrumentos de control político de que había dispuesto en el pasado. Además, la apertura de la economía sumergió al país en la globalización, es decir, en un mundo transformado por el surgimiento de estructuras transnacionales, organizaciones no gubernamentales, redes sociales y procesos internacionales que tendían a relativizar, si no es que a suprimir, las fronteras entre el mundo exterior y la política interna.⁴⁸

⁴⁷ Dentro del esquema de análisis de Domínguez y Fernández de Castro (*op. cit.*), en los años noventa tuvo lugar una compleja y acelerada institucionalización de la relación bilateral que estaría detrás de este desarrollo administrativo del Estado mexicano.

⁴⁸ Guadalupe González González, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 619-670.

*Del rechazo a la injerencia internacional
a la resignada aceptación*

En 1982, severas dificultades financieras pusieron al descubierto las limitaciones del modelo de crecimiento, y fueron el preámbulo de una profunda crisis, cuya superación exigía el apoyo de agentes externos, por ejemplo, del Banco Mundial. Estos problemas estallaron en el contexto de una nueva política de Washington hacia América Latina. En junio de 1982, el presidente Ronald Reagan anunció que su administración desarrollaría un “programa global de asistencia a la democracia” que habría de fomentar “la infraestructura democrática” que permitiese a los ciudadanos elegir su vía propia para el desarrollo de su cultura, reconciliar sus diferencias por medios pacíficos: libertad de prensa, partidos políticos, sindicatos y universidades.⁴⁹

La política de asistencia a la democracia, con base en un anticomunismo renovado, puso fin a la tolerancia hacia “arreglos especiales” que enmascaraban fórmulas autoritarias –como el que durante años representó el régimen de hegemonía priísta. A pesar de que no era ésta la primera vez que el gobierno de Washington se lanzaba en una “cruzada” de este tipo, en este episodio, además de los medios militares que utilizó, por ejemplo, en contra del régimen revolucionario en Nicaragua, también buscó apoyar la creación de instituciones electorales, fortalecer las instituciones civiles y de administración de justicia, así como difundir las ideas democráticas.

Entre los años 1982 y 1988, el intervencionismo del gobierno de Ronald Reagan en Centroamérica fue un elemento profundamente desestabilizador de la relación con

⁴⁹ Véase Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D. C., The Carnegie Endowment for International Peace, 1999, p. 31.

México, que también estuvo sujeto a presiones externas para democratizar su sistema político, y que veía en el intervencionismo al sur de su frontera una poderosa advertencia. En esos años de crisis, las críticas al sistema político mexicano en Estados Unidos se multiplicaron, tanto en los medios oficiales como entre organizaciones civiles.

El gobierno de Miguel de la Madrid trató de responder a esas presiones en los términos tradicionales, es decir, exigiendo el respeto a la autodeterminación y rechazando toda participación del exterior. Sin embargo, en adición al gobierno de Washington o al senado estadounidense, en este episodio se multiplicaron los agentes extranjeros que presionaban al gobierno mexicano en apoyo de las demandas de una creciente oposición antiautoritaria. En México no había unanimidad en relación con el activismo de actores externos en los procesos políticos internos, pues para muchos mexicanos –y no sólo el gobierno o el partido en el poder– representaba una violación de la soberanía nacional, mientras que para otros era un recurso legítimo que compensaba la inequidad de una lucha política en la que una de las partes tenía el apoyo del Estado. En estos años la democratización se planteó como un dilema: ceder a las demandas de la oposición interna equivalía a una cesión de soberanía, porque era abrir la puerta al intervencionismo de Estados Unidos.

No obstante la determinación gubernamental de bloquear la influencia del exterior en procesos internos, le fue imposible detener la influencia de un contexto internacional en el que la lucha por la democracia había adquirido proporciones universales. En el prolongado proceso de democratización mexicana, los actores nacionales se beneficiaron del apoyo de actores políticos extranjeros que aportaron referencias ideológicas y recursos materiales y morales de diferente tipo. La globalización legitimaba la intervención de gobiernos y organizaciones

internacionales en la vida política local, así como las acciones de actores no estatales, medios y líderes de opinión y académicos extranjeros que colaboraron a la articulación de la oposición antiautoritaria, participaron en el establecimiento de la agenda del cambio y contribuyeron a dar forma al debate político.

El recurso de actores nacionales al exterior

En los años ochenta, el PAN aprovechó la debilidad internacional de México para impulsar su propia causa. En 1986, a raíz de un conflicto poselectoral en torno a la elección del gobernador de Chihuahua, los panistas defendieron sus pretensiones de victoria recurriendo al apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como al apoyo de la embajada de Estados Unidos, del Partido Republicano de ese país y de los medios internacionales. Los panistas buscaron movilizar a la prensa internacional y a la opinión pública; en su protesta contra el fraude electoral bloquearon los pasos fronterizos entre México y Estados Unidos, ocuparon carreteras y cruces internacionales. Apelaron al congreso de Estados Unidos, donde recibieron el apoyo del senador Jesse Helms, que era presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores. Denunció el fraude ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El gobierno rechazó los “llamados a la injerencia del exterior en asuntos internos”,⁵⁰ con el apoyo de amplios sectores de opinión cuya reacción nacionalista restó eficacia a la estrategia del PAN, la

⁵⁰ En 1986, el gobierno mexicano denunció las sesiones en el Congreso de Estados Unidos dedicadas examinar la situación de la democracia en el país como la “inadmisible violación a la soberanía de México”. Citado en Covarrubias, *op. cit.*, p. 334.

cual fue incluso contraproducente para un partido que históricamente había sido identificado –injustamente, por cierto– con intereses extranjeros.

No obstante, la presencia nacional del PAN se benefició de la importancia que cobró en los medios estadounidenses que lo presentaban como el partido de la verdadera oposición, líder de las movilizaciones antiautoritarias y víctima de la antidemocracia imperante.⁵¹ Entre los apoyos externos que recibió Acción Nacional cabe destacar el apoyo de la fundación alemana Konrad Adenauer, que por medio de la organización partidista, la Fundación Preciado Hernández, organizó para los militantes de ese partido cursos de capacitación, seminarios de discusión, cursos de formación de liderazgo, visitas a instituciones electorales y partidistas en Alemania. De esta manera, la Fundación Adenauer contribuyó a la definición programática del partido y en términos generales, a su modernización.⁵²

La secular desconfianza al intervencionismo estadounidense justificaba a ojos de muchos la resistencia a la democratización, porque la veían más como una exigencia del gobierno de Washington que como un proceso genuinamente nacional. En numerosas ocasiones el gobierno de México, pero también los medios y líderes de opinión, rechazaron las presiones francamente “injerencistas” del entonces embajador de Estados Unidos en México, John Gavin.⁵³

⁵¹ William E. Buzenberg, “The 1985 Elections and the North American Press”, en Arturo Alvarado (ed.), *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, San Diego, Center for U. S.-Mexican Studies, University of California San Diego, 1987, pp. 253-264.

⁵² Soledad Loeza, “The Political Dimension of Germany’s Unintentional Power: the KAS and Mexican Democratization”, en Le Gloanec, *op. cit.*, pp. 46-67.

⁵³ Covarrubias, *op. cit.*

El rechazo a esta influencia sufrió un serio revés en 1988. Ese año la elección presidencial fue un desastre en términos del prestigio internacional del país y de la imagen del presidente De la Madrid. Los alegatos de fraude de las oposiciones proyectaron una amplia sombra de ilegitimidad sobre el proceso electoral y sobre la victoria del candidato del PRI, Carlos Salinas, que denunciaron las oposiciones de izquierda y de derecha. Unos y otros recurrieron a los medios internacionales para denunciar el fraude. Nunca como entonces había sido tan grande la incertidumbre respecto a la continuidad institucional del sistema político. Lo importante para este análisis es que la elección presidencial puso en entredicho la credibilidad internacional del gobierno, de suerte que cuando Carlos Salinas asumió el poder una de sus más urgentes prioridades era entablar relaciones con la oposición local, una acción que en este caso favoreció únicamente al PAN. Pero también era apremiante establecer una comunicación positiva con actores internacionales y transnacionales.⁵⁴ Esta urgencia también se explica porque el éxito de su proyecto de reconstrucción económica dependía de la apertura de los mercados internacionales y de los flujos de inversión extranjera.

A partir de 1988 el número de actores internacionales que actuaban libremente con el propósito de influir en la política local aumentó de manera espectacular. La gran novedad de este periodo es que México pasó del rechazo absoluto a la presencia de actores internacionales en procesos internos, en particular en el terreno electoral y humanitario, a la resignada aceptación de su presencia.

A diferencia de su antecesor, el nuevo gobierno mostró desde un principio que también podía recurrir al exterior en su propio beneficio. A la ceremonia de toma de

⁵⁴ Pastor, *op. cit.*, pp. 256-257.

posesión asistieron numerosos dignatarios extranjeros, cuya presencia era en sí misma un respaldo a los resultados oficiales de la elección que habían atribuido la victoria al candidato del PRI. Entre ellos destacó la presencia del presidente Fidel Castro, pues la izquierda y su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, representaban en ese momento la oposición más radical que no reconocía al nuevo presidente, al que tachaban de “usurpador”.

En 1990 Salinas expresó la convicción de que México debía adaptarse a los cambios en el contexto internacional casi en los mismos términos que había empleado Medina Echavarría medio siglo antes: “Nuestro país se está modernizando para hacer viable nuestra economía en un contexto internacional de intensa competencia [...] Las naciones que no se adaptan en forma creativa no podrán mantener su integridad.”⁵⁵

En consecuencia, se embarcó en un ambicioso programa de reformas guiado por el contexto internacional. En estas circunstancias la política exterior quedó supeditada a un solo objetivo: la reforma económica. Una de las premisas de este proyecto era la cooperación plena con Estados Unidos. El resultado emblemático de esa política fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que se firmó en 1992 y entró en vigor en 1994.⁵⁶ El gobierno de Estados Unidos redujo las presiones para impulsar el cambio político; entre otras razones, porque las reformas del gobierno de Salinas incluían medidas de privatización y de liberalización comercial que apoyaba el gobierno de Washington. El nacionalismo económico había sido histó-

⁵⁵ Citado en Pastor, *op. cit.*, p. 263.

⁵⁶ Según Robert A. Pastor (*op. cit.*, p. 253), las reformas de Carlos Salinas basadas en su propuesta de libre comercio “golpearon a México y al hemisferio como un sismo geopolítico, que reordenó el paisaje económico e internacional y erosionó los conceptos tradicionales de soberanía económica”.

ricamente una fuente de tensiones entre los dos países; de suerte que los cambios fueron acogidos con entusiasmo por el gobierno estadounidense y por todas las agencias internacionales. Además, esta política disipó las preocupaciones a propósito del autoritarismo y de la estabilidad del sistema político porque muchos pensaban que la liberalización económica habría de inducir la democratización.⁵⁷ Más todavía, cuando estas preocupaciones se plantearon nuevamente en el senado de Estados Unidos durante la discusión a propósito del acuerdo de libre comercio, el presidente Bush aseguró a los senadores que el problema se plantearía durante las negociaciones comerciales.⁵⁸

La apertura de la economía también tuvo consecuencias sobre el aparato administrativo del Estado, las cuales alteraron los equilibrios burocráticos.⁵⁹ Por ejemplo, el carácter prioritario que adquirió la liberalización comercial indujo el desplazamiento de la secretaría de Comercio hacia áreas de competencia que anteriormente pertenecían a la Secretaría de Relaciones Exteriores; y ésta pasó a ocupar un segundo plano en el diseño y la implementación de una política exterior que se guiaba fundamentalmente por los objetivos de la reforma económica.⁶⁰

⁵⁷ Por ejemplo, en 1992 Robert Pastor (*op. cit.*, p. 267) escribía: “Salinas ha encontrado que es difícil mantener las barreras políticas cuando se vienen abajo las barreras económicas que separan a México y Estados Unidos. Los debates entre los dos países han establecido ya vínculos entre derechos humanos, narcotráfico y elecciones. A medida que México y Estados Unidos empiecen a responder a las legítimas preocupaciones de cada uno, el sistema político mexicano será más transparente y responsable, y es de esperarse que Estados Unidos sea más sensible y respetuoso”.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 259.

⁵⁹ Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena, “Apertura comercial y reforma institucional en México”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 731-760.

⁶⁰ *Loc. cit.*

El ánimo reformista fue más allá de la economía. El presidente Salinas introdujo cambios constitucionales de gran trascendencia, por ejemplo, respecto a las formas de tenencia de la tierra y las relaciones Iglesia y Estado. Sus propuestas dejaban adivinar la intención de atender no tanto a demandas internas como a su preocupación por ofrecer al mundo la imagen de México como un país en plena transformación, cuyos procesos eran en cierta forma comparables a los que en esos momentos ocurrían en la Unión Soviética, bajo el liderazgo del premier Gorbachov. Más todavía, no faltó quien hablara de la Perestroika mexicana para reprochar la ausencia de una política de transparencia, Glasnost.⁶¹ En el ámbito electoral, el gobierno negoció con uno de los principales partidos de oposición, el PAN, una nueva ley electoral cuyo principal objetivo era modernizar los procesos electorales e imprimirles credibilidad. Así nació el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) de 1990.

La nueva ley creó así una nueva máxima autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyas acciones iniciales aceleraron el desmantelamiento de la hegemonía del PRI mediante mecanismos de control del fraude electoral. En 1989 surgió un partido que pretendía aglutinar a todas las opiniones de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). De este modo, la noción pluralista de la democracia que prevalecía en el resto del mundo se impuso a la más tradicional de democracia mayoritaria.

Estos cambios impulsaron la transformación del régimen, pues las reglas del juego político modificaron las condiciones de acceso al poder al atribuir a la competencia electoral un peso decisivo –frente al pasado cuando

⁶¹ Véase, por ejemplo, Tomás Borge, *Salinas: los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1993, p. 157.

la competencia cerrada en el seno del PRI era el camino seguro a la presidencia de la República y, más en general, a los puestos de poder. De manera inevitable, el juego electoral modificó las características del personal político, los patrones de comportamiento y la relación entre gobernantes y ciudadanos.

Los actores internacionales no fueron del todo ajenos a estos cambios. Su participación en temas internos, en particular en el terreno electoral y humanitario, se fortaleció. Por ejemplo, en 1992, en buena medida para responder a las presiones de las organizaciones humanitarias, el presidente Salinas firmó el decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que en 1992 adquirió rango constitucional. No obstante, en 1993 el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, repudió las demandas de observadores extranjeros en el proceso de la elección presidencial con el argumento de que las elecciones eran un acto de soberanía exclusiva de los mexicanos.⁶²

En enero de 1994, cuando hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), su líder, el Subcomandante Marcos, buscó en primer lugar la atención de los reflectores internacionales, a sabiendas de la capacidad de influencia que habían adquirido para el gobierno y para la opinión pública en general. En marzo de ese mismo año fue abatido a balazos el candidato del PRI a la presidencia de la República y nuevas y severas tensiones invadieron el ambiente político.

⁶² Citado en Pastor, *op. cit.*, p. 341. Sin embargo, cabe hacer notar que desde 1991 una corriente en el interior del PRI abogaba por la presencia de observadores extranjeros que, de hecho, estuvieron presentes en varias elecciones locales entre 1991 y 1994. Entrevista con Roberta Lajous, miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PRI (1989-2000), 4 de octubre de 2010.

Una medida del cambio que acarreó la apertura política al exterior es el hecho de que en esta difícil coyuntura los actores políticos nacionales acudieron a actores externos para estabilizar los tambaleantes equilibrios internos. En mayo de 1994, el *Diario Oficial de la Federación* dio a conocer una disposición según la cual el Consejo General del IFE podía invitar a “visitantes extranjeros” que desearan “conocer las modalidades” del desarrollo del proceso electoral.⁶³ También propuso a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) “brindar asesoría técnica” a los funcionarios electorales y a los partidos políticos. El colofón de estos cambios fue la creación en 1998 de una oficina en la Secretaría de Relaciones Exteriores destinada a coordinar las relaciones del gobierno con organizaciones no gubernamentales extranjeras.⁶⁴

CONCLUSIONES

Los episodios de la interacción entre contexto internacional y diseño institucional que he examinado ilustran la diversidad de la noción de “contexto internacional”, que en un caso fue un poderoso referente, pero que en los años noventa incluía la aparición de nuevos actores externos que participaron directamente en el proceso de la democratización mexicana. Ambas experiencias también muestran que esta interacción impactó instituciones electorales y administrativas, y procesos políticos y movilización antiautoritaria. Por último, la comparación entre las

⁶³ Según Ana Covarrubias: “Al parecer el gobierno mexicano accedió a la presencia de observadores internacionales [...] una vez que se vio que las tendencias electorales favorecían al PRI”. Covarrubias, *op. cit.*, p. 342.

⁶⁴ González, *op. cit.*, p. 648.

dos coyunturas también sugiere que la susceptibilidad del sistema político a la influencia del factor externo era mayor en 1990 que en 1944.

Existen notables semejanzas entre la coyuntura de la inmediata posguerra y la que se formó al término de la Guerra Fría: en ambos episodios, la geografía, la contigüidad territorial con la superpotencia y el imperativo de evitar conflictos con Washington, guiaron las opciones de los actores políticos mexicanos. En uno y otro caso, las élites mexicanas trataron de beneficiarse de los cambios en el contexto internacional para promover reformas políticas y económicas que demandaba la adaptación a las transformaciones del mundo exterior, de suerte que en ambos casos la distribución del poder mundial fue uno de los elementos que intervinieron en el diseño de un nuevo régimen institucional interno. La trayectoria, el alcance y el destino de estos proyectos de cambio político estuvieron condicionados por la geografía y por el hecho de que tanto en 1948 como en 1991 Estados Unidos era la única superpotencia.

No obstante, hay diferencias notables entre estos dos episodios. El objetivo de las reformas de 1944-1946 era doble: se trataba, primero, de defender la autonomía del gobierno mexicano demostrando al gobierno estadounidense que los mexicanos podían diseñar y administrar su sistema político sin la necesidad de ayudas externas; y el segundo objetivo era aprovechar las ventajas del exterior para la economía del país. En la segunda coyuntura, 1988-1994, en cambio, el contexto internacional fue un recurso de estabilización de la política interna para las élites en el poder y un apoyo efectivo para las élites de oposición que perseguían un cambio de régimen. En este caso, además, intervinieron directamente actores internacionales asociados con la defensa de la democracia electoral y de los derechos humanos.

En adición a lo anterior cabe destacar que durante la guerra bajo el lema de la unidad nacional se instaló en México una tregua entre los actores políticos que no alteró la vinculación con el exterior; en cambio, las reformas de los años noventa se llevaron a cabo en una situación de acusados antagonismos internos. La situación económica también es muy distinta, pues mientras la inmediata posguerra fue un periodo de expansión, medio siglo después el Estado aún no se recuperaba de la severísima crisis económica de los años ochenta. En estas condiciones era particularmente vulnerable a las presiones del exterior.

La evolución de la interacción entre el contexto internacional y el desarrollo institucional mexicano permite reconstruir una trayectoria que ha sido recorrida por otros países en América Latina. También revela una de las grandes discontinuidades que se operaron a finales del siglo xx: la internacionalización del sistema político. Todo indica que se trata de un desarrollo definitivo que plantea muchas preguntas a propósito del futuro de la soberanía nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998.
- Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de la Embajada de México en Estados Unidos, C.946, s. f., minutas de oficios confidenciales, 1946.
- Bethell, Leslie e Ian Roxborough, *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Borge, Tomás, *Salinas: los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1993.
- Buzenberg, William, "The 1985 Elections and the North American Press", en Arturo Alvarado (ed.), *Electoral Patterns and Per-*

- spectives in Mexico*, San Diego, Center for U. S.-Mexican Studies, University of California San Diego, 1987, pp. 253-264.
- Cabral, Roberto, "Industrialización y política económica", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981 (Lecturas del Trimestre Económico, núm. 39), pp. 67-100.
- Carothers, Thomas, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D. C., The Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana. Formación del nuevo régimen*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, ERA, 1973.
- Covarrubias, Ana, "El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México", en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 323-374.
- Domínguez, Jorge I. y Rafael Fernández de Castro, *Mexico and the United States: Between Partnership and Conflict*, 2a. ed., Nueva York y Londres, Routledge, 2009.
- González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 619-670.
- Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Response to International Economic Crises*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1986.
- , "Reinventing the American State: Political Dynamics in the Post-Cold War Era", en Ira Katznelson y Martin Shefter, *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, pp. 301-330.
- , "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, 1978, pp. 881-912.
- Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Katz, Friedrich, *The Secret War in Mexico: Europe, the US and the*

- Mexican Revolution*, Chicago y Londres, Chicago University Press, 1981.
- Kennan, George, *Memoirs, 1925-1950*, Boston, Little, Brown and Co., 1967.
- Le Gloannec, Anne-Marie (ed.), *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- Leffler, Melvyn, "The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48", *The American Historical Review*, vol. 89, núm. 2, 1984, pp. 346-381.
- Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.
- Loaeza, Soledad, "La Guerra Fría y el autoritarismo mexicano", en Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, México, Taurus, 2007, pp. 295-332.
- , "Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del Milagro mexicano", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México. Los actores*, México, Océano, 2005, tomo 2, pp. 117-156.
- , "En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano, 1944-1946", en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 133-186.
- , "The Political Dimension of Germany's Unintentional Power: The KAS and Mexican Democratization", en Le Gloannec, *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- Medina Echavarría, José, *Consideraciones sobre la paz*, México, Banco de México, 1945.
- Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1978.
- "Mejorar no demoler el Partido de la Revolución Mexicana", Opinión de la CTM en respuesta al proyecto de sustitución del PRM por el Partido Democrático Nacional, Instituto de

- Capacitación Política, Historia documental del partido de la Revolución, México, PRI-ICAP, 1982, tomo 4, pp. 594-604.
- Meyer, Lorenzo, *La marca del nacionalismo. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, 2a. ed., México, Senado de la República, 2000.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1970.
- Paz, María Emilia, *Strategy, Security and Spies. Mexico and the U. S. as Allies in World War II*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1997.
- Pridham, Geoffrey et al., *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Londres, Leicester University Press, 1994.
- Schiavon, Jorge y Antonio Ortiz Mena, "Apertura comercial y reforma institucional en México", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 731-760.
- Schmitter, Philippe, "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", en L. Whitehead, (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, ed. aumentada, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 26-54.
- y Javier Santiso, "The Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy", *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 1, 1998, pp. 69-92.
- Schweller, Randall, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994, pp. 72-107.
- Skocpol, Theda, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- "The Under-Secretary of State (Acheson) to the Ambassador in Mexico (Messersmith), 13 de febrero de 1946", *Foreign Relations of the USA, 1946*, Washington, Government Printing Office, vol. 9, p. 974.
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Mass., y Oxford, Blackwell, 1992.
- Torres, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de*

la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952, México, El Colegio de México, 1979.

Waltz, Stephen, "Alliance Formation and Balance of World Power", *International Security*, vol. 9, núm. 4, 1985, pp. 3-43.

Whitehead, Laurence, "International Aspects of Democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3-46.

———, "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, ed. aumentada, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 3-25.

Zollberg, Aristide, "International Engagement and American Democracy: A Comparative Perspective", en Katznelson y Shefter, *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, pp. 24-54.

ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS MEXICANAS EN LA CONDUCCIÓN DE SUS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS (1945-1970)

Blanca Torres

UNA BUENA PARTE DE LOS INTERNACIONALISTAS mexicanos hemos recogido la principal tesis de Mario Ojeda sobre la estrategia seguida por México en sus relaciones con los Estados Unidos en el periodo de la Guerra Fría: cooperó con su vecino en todos los asuntos que fueron fundamentales para este país y no lo hizo en aquellos temas en que, aunque pudieran serle importantes, no le eran fundamentales.¹ Esto es, México optó por el alineamiento con su vecino, que emergió de la Segunda Guerra Mundial como la gran potencia occidental, pero logró, en palabras del mismo autor, mantener una independencia relativa más amplia que la de muchos otros países latinoamericanos. En efecto, en adelante, el Estado mexicano pudo establecer márgenes apreciables de autonomía, pudiendo estar en desacuerdo y, en ocasiones, disentir claramente de Washington en una serie de asuntos y renglones importantes.

Varios autores, entre ellos Ojeda, han ahondado en los temas en los que el desacuerdo entre los dos países se hizo más evidente, entre ellos los de la cooperación militar bi-

¹ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 93.

lateral, la inversión extranjera directa, así como varias posiciones en organismos internacionales, según se verá más adelante.² Hace algún tiempo también analicé las diferencias entre el proyecto económico mexicano de la posguerra y aquél promovido inicialmente por Estados Unidos como base del orden internacional que surgió al finalizar el conflicto bélico y la forma en que el Estado mexicano procuró defender su proyecto.³ Sin embargo, los estudiosos de la política exterior mexicana hemos dado menos atención a las estrategias y tácticas seguidas por el gobierno mexicano para establecer y ampliar sus márgenes de maniobra frente a la superpotencia emergente.⁴ En este artículo se trata precisamente de identificar y ahondar en las estrategias que se utilizaron con mayor frecuencia en el periodo 1945-1970. Aquí se sostiene que en numerosas ocasiones el Estado mexicano tuvo que aceptar demandas estadounidenses con las que no estaba de acuerdo, pero que pudo responder parcialmente a muchas de ellas o en formas que le eran más convenientes gracias a esas estrategias y tácticas. No faltó ocasión en que tuviera éxito en su

² Ojeda centra su análisis en los diferendos en materia de seguridad continental y cooperación militar bilateral, aunque también menciona aquellos relacionados con la política exterior económica estadounidense, concentrándose sobre todo en la inversión extranjera. Las diferencias de posición en la Organización de Estados Americanos en los casos de Guatemala y Cuba son algunos de los más estudiados por éste y otros analistas de las relaciones internacionales de México. Véase Ojeda, *op. cit.*, pp. 47-62.

³ Blanca Torres, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952: México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 9-39.

⁴ Mario Ojeda centra su análisis en aquellas tácticas que México utilizó sobre todo en relación con la cooperación militar, seguridad continental y las posiciones mexicanas en relación con los casos de Guatemala y Cuba llevados a la Organización de Estados Americanos.

negativa a aceptar algunas de esas exigencias o mantener su posición disidente.

De las denominadas “grandes estrategias” por las que un país puede optar, búsqueda de equilibrios o alineamiento, a lo largo del siglo XIX México optó por la primera, aunque las posibilidades de recurrir a esta estrategia se desvanecieron conforme se consolidó la hegemonía estadounidense en América Latina en el siglo XX.⁵ Esas posibilidades prácticamente desaparecieron con el ascenso de Estados Unidos al estatus de gran potencia al finalizar la Segunda Guerra Mundial.⁶ Durante este conflicto, la capacidad de negociación mexicana había tenido un fuerte aumento, lo que lleva a un destacado internacionalista a afirmar que en esos años se dio una situación en que “el poder era más simétrico que en cualquier otra época en la historia de las relaciones mexicano-estadounidenses”.⁷ Añade que los “Estados Unidos estaban dispuestos a ofrecer mejores términos en varias áreas de negociación debido a su deseo predominante de asegurarse el apoyo mexicano para el esfuerzo bélico”.⁸ El Estado mexicano procuró, entonces, vincular esa intensa y creciente coope-

⁵ Varios autores han subrayado que México buscó en el siglo XIX y los primeros decenios del XX el apoyo de países europeos cuando percibió una amenaza proveniente de Estados Unidos y que procuró el apoyo de este país cuando esas amenazas provenían de Europa. Véase Lorenzo Meyer, *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana 1900-1950: el fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991; Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1988*, 2ª ed., México, FCE, 1989.

⁶ Véase Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, Nueva York, Routledge, 2001, pp. 35-52.

⁷ Stephen D. Krasner, “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 54.

⁸ *Loc. cit.*

ración que se dio en muchos terrenos a la resolución de una serie de conflictos pendientes, añejos y recientemente surgidos, y a un trato favorable sobre todo en la provisión de suministros escasos por el conflicto.⁹ Con base en el aumento de su capacidad de negociación, estuvo dispuesto a recurrir a la formalización de esa cooperación; destacan, entre los acuerdos firmados en esos años, los convenios generales de noviembre de 1941 sobre los conflictos pendientes, el Tratado de Comercio de 1942 y el Tratado de Límites y Aguas de 1944.¹⁰

Sin embargo, desde antes de terminar el conflicto bélico, al observar el avance de las fuerzas aliadas en Europa, los funcionarios mexicanos percibieron claramente la rápida reducción de la capacidad de negociación de México. Ello los llevó a comenzar a modificar algunas de sus tácticas en el manejo de sus relaciones con la superpotencia emergente, aunque se mantuvieron otras. Los cambios resultaron cada vez más necesarios conforme cristalizó la Guerra Fría y surgieron los primeros desacuerdos importantes entre los dos vecinos, no sólo en visiones sobre el nuevo orden mundial emergente, sino en otras áreas de negociación bilateral.

El Estado mexicano se había dado cuenta de que el proyecto inicial de Estados Unidos, que basaba ese nuevo orden mundial en el liberalismo económico y la democracia, no coincidía con el propio. Ciertamente es que el proyecto

⁹ Véase Blanca Torres, *México en la Segunda Guerra Mundial...*, pp. 9-39.

¹⁰ También fue muy importante la firma del acuerdo sobre la indemnización a las compañías petroleras expropiadas y de los convenios sobre la deuda externa y la ferrocarrilera. Aunque el primero se firmó con las empresas expropiadas y no con el gobierno estadounidense, éste jugó un papel importante en la aceptación de los términos que fueron bastante favorables a México. *Ibid.*, pp. 41-62.

estadounidense comenzó a modificarse conforme se deterioró la relación entre los aliados victoriosos y se consolidó la Guerra Fría.¹¹ Pero, aunque la promoción estadounidense de la democracia en América Latina fue abandonada tempranamente a favor del apoyo a regímenes que se opusieran decididamente al avance del comunismo, las presiones sobre los países de la región en lo que se refiere al liberalismo económico, aunque decrecientes, se mantuvieron hasta finales del decenio de 1940.

En lo económico, a diferencia del proyecto estadounidense que ponía el acento en el liberalismo, desde hacía varios años el Estado mexicano había puesto sus esperanzas de fortalecimiento económico en la industrialización con base en la sustitución de importaciones, sustitución que la guerra había favorecido al establecer altas barreras a las compras en el exterior.¹² A futuro, se consideraba necesaria una fuerte intervención del Estado para llevar adelante este proyecto, que entre otras medidas requería de un buen grado de proteccionismo a la industria, cuantiosas inversiones estatales en infraestructura y

¹¹ Los aliados capitalistas europeos, incluida una Gran Bretaña reticente al principio, aceptaron el libre comercio demandado por Estados Unidos, pero lograron no sólo la aceptación de este país, sino su apoyo a la creación de los estados del bienestar (*welfare state*), en los cuales el Estado tenía un papel crucial. Washington cambió su posición en este terreno en su esfuerzo para frenar el avance del comunismo en Europa Occidental. Véase G. John Ikenberry, "Rethinking the Origins of American Hegemony", *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 3, 1989, pp. 375-400, y, del mismo autor, "Liberalism and Empire: Logics of Order in the American Unipolar Age", *Review of International Studies*, vol. 30, núm. 4, 2004, pp. 609-630.

¹² No sólo era difícil obtener muchos productos tradicionalmente adquiridos en Estados Unidos por la concentración de la producción en el esfuerzo bélico, sino que era prácticamente imposible sustituir las importaciones que provenían habitualmente de países europeos y de Japón.

un papel importante para los empresarios nacionales.¹³ En este importante tema, hay que subrayar, coincidía con los países latinoamericanos más grandes que tenían una pretensión similar.¹⁴ En lo político, había cierto recelo a la promoción estadounidense de la democracia, aun cuando ésta también facilitaba el tránsito hacia gobiernos encabezados por civiles. Altos funcionarios mexicanos hablaron con frecuencia de las bondades de la democracia, aunque los avances hacia ella fueron reducidos.¹⁵

México vio también con desaliento la escasa capacidad de negociación que tuvieron las propuestas latinoamericanas en el diseño de las nuevas organizaciones internacionales. De Bretton Woods, donde se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), pasando por la Conferencia de San Francisco, donde se estableció la Organización de las Naciones Unidas, la Conferencia de Río de Janeiro (firma del Tratado de Asistencia Recíproca, TIAR) y la Conferencia de Comercio y Empleo de La Habana, de 1947, hasta llegar a la de Bogotá, donde se creó la OEA, en 1948, fue aumentando el pesimismo y la preocupación entre varios altos funcionarios.¹⁶

¹³ Para un análisis más detallado de las diferencias entre los proyectos, véase Blanca Torres, *Historia de la Revolución Mexicana: Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1984, pp. 155-176.

¹⁴ Hay que precisar que los funcionarios estadounidenses no rechazaban abiertamente las intenciones de México de avanzar en el desarrollo industrial, pero insistían que el avance en este terreno no debía lograrse por medio de un elevado proteccionismo, sino sobre "bases económicas sólidas". *Foreign Relations of the United States* (en adelante *FRUS*), 1944, vol. VII, p. 1213.

¹⁵ Véase Luis Medina, *Historia de la Revolución Mexicana. El civilismo y la modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México, 1979.

¹⁶ El desaliento y temor con el que los diplomáticos mexicanos llegaron a las conferencias de Río y Bogotá, en que se crea la Organización de Estados Americanos, están muy bien descritos por el canci-

Así, el Estado mexicano pronto percibió con claridad meridiana que la potencia vecina tenía ya intereses globales, que entre otros muchos renglones se expresaba en la prioridad que el gobierno de Washington otorgaba a la recuperación económica de Europa, sobre todo para evitar el avance del comunismo en la zona, en desmedro del apoyo estadounidense que esperaba para el crecimiento económico de México. No tardó tampoco en percibir, que dados los intereses globales estadounidenses, su atención en un país y tema específico tenía, por lo general, corta duración. También pronto advirtió las resistencias externas e internas en Estados Unidos al proyecto inicial de orden mundial, con su énfasis en el liberalismo económico, arriba mencionado.¹⁷ No sólo no lo compartían muchos políticos influyentes y altos funcionarios del gobierno, sino que, como dijimos, también enfrentaba la resistencia de sus antiguos, aunque muy debilitados, aliados de la guerra.

Altos funcionarios y diplomáticos mexicanos desde hacía tiempo también percibían claramente las diferencias de posiciones dentro del gobierno estadounidense y entre éste y otros sectores de la población, en relación con otros temas específicos de la relación mexicano-estadounidense en donde los desacuerdos de los dos gobiernos eran evidentes. De este tipo de lecturas de la situación en el país vecino se derivaron dos tácticas muy claras seguidas con frecuencia por el Estado mexicano. Una consistía en ganar tiempo frente a las presiones sobre un asunto determinado, esperando que el interés estadounidense disminuyera o se desvaneciera. Otra era el buscar apoyos en aquellas dependencias gubernamentales que tenían

ller de la época, en Jaime Torres Bodet, *Memorias*, vol. 2: *La victoria sin alas*, México, Porrúa, 1970, pp. 53 y ss.

¹⁷ Un recuento minucioso y lúcido de esas diferencias se encuentra en Dean Acheson, *Present at the Creation*, Nueva York, Signet, 1970.

una posición más cercana a la mexicana en asuntos en que alguno de los otros departamentos exigía a México un comportamiento con el que no estaba de acuerdo. En ocasiones se procuró también el cabildeo en el Congreso del país vecino, cabildeo que llevaban a cabo los diplomáticos acreditados en Washington; no hay información que indique el recurso a cabilderos profesionales en esos años. Con alguna frecuencia también se buscó el apoyo de algún grupo o sector no gubernamental. A veces se utilizaba una de las tácticas; en otras ocasiones se hacía una combinación de ellas.

Uno de los casos más notables en que se recurrió a una combinación se relacionó con la resistencia al regreso de las grandes compañías petroleras a los campos petroleros mexicanos. Este reingreso se promovía desde 1943 sobre todo por el Departamento de Estado, pretensión ante la cual el embajador mexicano en Washington, Francisco Castillo Nájera, había recomendado ganar tiempo.¹⁸ Las presiones a favor de ese regreso alcanzaron su nivel más intenso en 1948. La urgencia de abastecer de petróleo a Europa fue utilizada para justificar esa exigencia. Sin embargo, los contactos de los diplomáticos mexicanos en Washington les habían permitido percatarse desde hacía varios años de que esta posición, mantenida agresivamente por el Departamento de Estado, no era compartida necesariamente por el Departamento de Marina, que en más de un momento había expresado su prioridad por un abastecimiento suficiente y seguro de este combustible y no por la propiedad de las compañías abastecedoras.

Los funcionarios mexicanos también se dieron cuenta de la posibilidad de obtener el apoyo de congresistas estadounidenses, a los que invitaron a visitar los campos petroleros mexicanos y conocer de cerca las posibilidades

¹⁸ Torres, *México en la Segunda Guerra Mundial...*, p. 233.

de aumentar considerablemente la producción de nuestro país, con lo que se ofrecía también un abastecimiento seguro. Este cabildeo fue exitoso en tanto que en 1948 la que se denominó Comisión Wolverton accedió a esa visita, y a su regreso a Washington apoyó la idea del crédito reiteradamente solicitado por México.¹⁹ Las solicitudes de préstamos para la industria petrolera por parte de México, hechas a partir de 1943, respondían no tanto a la necesidad imperiosa de recursos financieros externos, sino al intento de neutralizar el boicot que se mantenía relativamente vigente para la adquisición de maquinaria, equipo y otros insumos que requería esa industria. La obtención de un crédito se veía como una forma de reforzar la aceptación del gobierno estadounidense de que en adelante la explotación petrolera en nuestro país quedaría en manos del Estado mexicano. Ciertamente es que, a pesar de la recomendación de los congresistas, no se logró de inmediato la aprobación de un préstamo. Tampoco fueron suficientes, para que se levantara ese veto a créditos a México con ese propósito, ni los reiterados ofrecimientos del gobierno de México de abastecer de ese energético lo mejor posible al país vecino, ni la propuesta de firmar contratos-riesgo con compañías independientes pequeñas, hecha en los momentos de mayor presión en la posguerra.²⁰ Pero aquellas

¹⁹ Véase Torres, *Hacia la utopía...*, pp. 201-204.

²⁰ El gobierno estadounidense insistía en que también deberían ofrecerse a las grandes empresas petroleras expropiadas, pero éstas no tuvieron gran interés en esos contratos porque no sentían que podían darles suficientes garantías y exigían la modificación radical de las leyes mexicanas. México terminó firmando poco más de una media docena de esos contratos, por medio de los cuales las compañías se obligaban a perforar estructuras y a llevar a cabo tareas de exploración; la mitad de la producción que se obtuviera se destinaría a pagar el costo de la inversión y las empresas recibirían adicionalmente entre 15 y 18.25% de la producción. Algunos de estos contratos al parecer se cancelaron pronto; otros se mantuvieron hasta principios de los años

dos tácticas, más el acercamiento a allegados al presidente Truman, muy posiblemente contribuyeron a que el mandatario mostrara cierto interés en otorgar créditos para la industria petrolera de México; esto, si bien el Departamento de Estado lo logró nuevamente impedir, lo obligó a reducir la presión sobre este país.

Muy pronto, la Guerra de Corea volvió a elevar las necesidades estadounidenses de algunos apoyos mexicanos y, consecuentemente, la capacidad de negociación de México. Así fue posible obtener un importante préstamo, de doscientos millones de dólares, sin las ataduras que normalmente los acompañaban y que hacían posible de manera indirecta orientar recursos a PEMEX. De esta forma, el gobierno mexicano no sólo logró ese préstamo, sino también ganar tiempo precioso ya que el ingreso del petróleo del Medio Oriente al mercado mundial redujo la necesidad estadounidense de combustible mexicano y, con ello, las presiones a las que nos hemos referido. Eso sí, tuvieron que pasar alrededor de quince años para que un mandatario mexicano, Gustavo Díaz Ordaz, expresara al presidente Johnson su agrado porque el Eximbank había roto el tabú de otorgar créditos “a compañías nacionalizadas”. Añadió que México “hubiera podido obtener el préstamo [solicitado] en otra parte”, pero que veía bien que la política de Estados Unidos hubiera cambiado.²¹

El recurso al señalamiento de restricciones internas fue también utilizado en éste y otros casos. En relación con el regreso de las grandes compañías petroleras, el presidente Manuel Ávila Camacho había subrayado, en su momento, la clara oposición de la izquierda oficial

sesenta, cuando el gobierno mexicano los dio por terminados. NAW, RG 59, 812.6363/1-1749, de Reveley a Thurston, 17 de enero de 1949, y Torres, *Hacia la utopía...*, pp. 205-215.

²¹ FRUS, 1964-68, vol. xxxi, p. 755.

mexicana, encabezada por el general Lázaro Cárdenas, en ese entonces secretario de la Defensa. Dejó entrever el riesgo de un golpe de Estado en el caso de que intentara una medida tal.

Otro asunto en que se acudió a las restricciones internas para no responder positivamente a las peticiones de cooperación estadounidense, se relacionó con la solicitud de Washington del envío de fuerzas militares mexicanas a Corea. Dean Acheson, el entonces secretario de Estado, en una de sus escasas referencias a México en sus memorias, menciona la respuesta del Encargado del Despacho mexicano, Manuel Tello, a la petición que le había hecho personalmente. Tello no sólo se refirió a impedimentos legales para ese envío, sino a una esperable amplia oposición interna en momentos en que estaban cercanas las elecciones presidenciales de 1952. La opinión pública, afirmó, “se encontraba en una situación similar a la de la opinión pública norteamericana en las campañas de 1916 y 1940”. “Era un buen punto”, admite el secretario en sus memorias.²² Este argumento podía tener cierto eco en Washington en tanto que, a pesar de una abrumadora campaña periodística y radiofónica a favor de los aliados durante la guerra, llevada a cabo por el gobierno mexicano con fuerte colaboración del país vecino, el apoyo a los aliados entre la mayoría de la población fue lográndose muy poco a poco y la resistencia al envío de tropas fuera de México se mantuvo en algunos sectores hasta el final del conflicto.²³

Con esa negativa, que subrayaba la oposición interna, continuaba la tendencia manifiesta desde el inicio

²² La traducción es mía. Acheson, *op. cit.*, p. 497.

²³ La oposición al servicio militar obligatorio fue especialmente fuerte precisamente porque muchos lo ligaban con el posible envío de tropas hacia los frentes de guerra. Véase José Luis Ortiz Garza, *Ideas en tormenta. La opinión pública en México en la Segunda Guerra Mundial*, México, Ediciones Ruz, 2007.

de la Segunda Guerra Mundial a limitar en lo posible la cooperación militar con Estados Unidos, línea que había establecido el entonces presidente, el general Cárdenas. Si bien su sucesor, Manuel Ávila Camacho, procuró también poner límites a esa cooperación, ésta se fue ampliando durante el conflicto bélico. Terminado éste, el Estado mexicano no sólo se esforzó por acotar los alcances del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en 1947, sino que rechazó toda propuesta estadounidense que significara una estrecha colaboración militar. Por ejemplo, no estuvo dispuesto a suscribir un acuerdo bilateral del tipo que Washington comenzó a promover en América Latina a partir de la guerra de Corea, en el cual se establecía el envío de asesores militares de Estados Unidos a estos países, el entrenamiento de oficiales latinoamericanos en bases estadounidenses y apoyo financiero. Aceptó, como se ha visto en otros casos, algunas medidas que suavizaban el rechazo, como el envío de un número relativamente reducido de oficiales mexicanos a recibir entrenamiento en el Colegio Interamericano de Defensa, a pesar de haber votado en contra de su creación, lo mismo que a las escuelas del ejército estadounidense en Panamá y Carolina del Norte.²⁴

En el ámbito multilateral, como parte de su esfuerzo por acotar la militarización de la OEA, a lo largo de los dos decenios siguientes México se opuso a las propuestas, ya fueran de Washington o de uno u otro país latinoamericano, de crear un consejo permanente de defensa o algún órgano similar dentro del marco de la OEA.²⁵ Con desgano aceptó, en cambio, la continuación de la Junta

²⁴ Ojeda, *op. cit.*, pp. 57-62.

²⁵ La última propuesta de este tipo en el periodo que analizamos fue hecha por Argentina en 1967, que planteó el establecimiento de un Comité Consultivo de Defensa.

Interamericana de Defensa, que se había creado durante la guerra y que tenía funciones básicamente de asesoría.²⁶ Su oposición a crear una fuerza interamericana también fue consistente. El último rechazo de esta índole en el periodo que analizamos se dio en el caso de la República Dominicana en 1965.²⁷

Se optó también por el recurso de subrayar restricciones políticas internas en relación con disidencias francas en organismos internacionales. En ocasiones se intentó proyectar la existencia de un “juego a dos niveles”; esto es, que a la vez que el gobierno negociaba con el exterior, tenía que negociar su posición sobre el tema en cuestión a nivel interno.²⁸ Un primer ejemplo, de alguna manera vinculado con la disidencia mexicana en el caso cubano, fueron las fuertes declaraciones del líder de la Cámara de Diputados, que exigía al gobierno de Adolfo López Mateos apoyar de manera más decidida a la Revolución cubana. Pidió específicamente que se proveyera a Cuba del petróleo que requería urgentemente. Su petición de mayor apoyo fue secundada, aunque en tono más cuidadoso, por el líder del Senado. Dadas las relaciones Ejecutivo-Legislativo prevalecientes en esos años, ambas declaraciones se pueden interpretar claramente como un esfuerzo por hacer

²⁶ Para un análisis en detalle de la oposición a la ayuda militar estadounidense y, en general, a la militarización del sistema interamericano, véase Ojeda, *op. cit.*, pp. 55-67.

²⁷ Antonio Gómez Robledo, “Directrices fundamentales de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. 6, núms. 2-3, octubre de 1965-marzo de 1966, pp. 277-278, y Antonio Carrillo Flores, “La política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. 6, núm. 2-3, 1965-1966, pp. 244-246.

²⁸ Esta situación puede dar a un país una mayor capacidad de negociación en un caso determinado. Véase Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-260.

patentes las presiones a las que se veía sujeto el mandatario mexicano y no para intentar influir en este último.²⁹

Hay que destacar, sin embargo, que el Estado mexicano fue muy cuidadoso al utilizar las restricciones políticas internas para evitar responder afirmativamente a demandas de cooperación estadounidense en ciertos temas y su vínculo con la estabilidad política. A sabiendas de que el gobierno estadounidense mantuvo por muchos años la preocupación por la existencia de grupos de izquierda marxista en México, a los cuales algunos diplomáticos veían como un riesgo para el régimen político al mismo tiempo que consideraban que existía tolerancia excesiva hacia ellos por parte del gobierno mexicano, México procuró una y otra vez dar seguridades a Washington de que estos grupos eran muy pequeños, tenían poco arraigo entre la población y no representaban una amenaza importante a la estabilidad política del país.³⁰ En otras palabras, le garantizaba que el régimen político mexicano podía mantener, sin mayores problemas, la estabilidad política del país.

Desde mediados de los años cuarenta, los funcionarios y diplomáticos mexicanos también habían procurado hacer una diferenciación clara entre aquellos grupos y los

²⁹ Funcionarios de la embajada estadounidense en México de inmediato solicitaron una aclaración de lo sucedido, a lo que se les respondió que si bien ésa era la posición de los diputados, en México la política exterior la diseñaba el presidente.

³⁰ El presidente Adolfo Ruiz Cortines, por ejemplo, recalcó este punto en algunas de las ocasiones en que el embajador estadounidense le intentó alertar sobre la actividad de grupos radicales, a los que calificaba claramente de comunistas, incluyendo muchos de los que participaban en esos años en las movilizaciones sindicales del final del sexenio de aquel mandatario. Véase Blanca Torres, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, tomo 7: *De la guerra al mundo bipolar*, México, El Colegio de México, 2010, p. 1115, y *FRUS*, 1955-1957, vol. VIII, pp. 1350-1351.

pertenecientes a la que se denomina izquierda oficial.³¹ Por ejemplo, durante su visita a Washington en 1947, en su discurso en el Capitolio, Alemán se esforzó por explicar el nacionalismo mexicano que caracterizaba a la izquierda priista, que muchos funcionarios estadounidenses identificaban con un izquierdismo radical. En sus palabras, el nacionalismo mexicano “era la reafirmación de lo propio y no tenía sino una meta: estimular el progreso de todos juntos”.³² A estas precisiones se sumó por muchos años un fuerte anticomunismo interno del gobierno y, sobre todo durante el sexenio alemanista, la promoción de la “doctrina de la mexicanidad”.³³ Esto dio cierta tranquilidad a los funcionarios de Washington, aunque siguieron mostrando recelo hacia el nacionalismo mexicano, que sin duda había impulsado medidas económicas que habían afectado sus intereses.

Este recelo de los funcionarios del Departamento de Estado hacia el nacionalismo no sólo se enfocaba en el caso mexicano, sino en el existente en otros países de América Latina. Si bien pronto hicieron una distinción entre las izquierdas nacionalistas y las comunistas, la Revolución cubana hizo que se mantuviera el recelo. Percibían claramente que el nacionalismo latinoamericano tenía un claro elemento antinorteamericano, “dado que la presencia extranjera predominante era Estados Unidos”. Sus análisis de los acontecimientos en América Latina en los años sesenta también revelan que la transformación de la Revolución cubana de una de índole nacionalista a una socialista les tomó por sorpresa. Consecuentemente, aun cuando a mediados de ese decenio consideraban muy pequeñas las

³¹ Estos últimos eran grupos dentro del Partido Revolucionario Institucional o habían pertenecido al mismo.

³² Torres, *Hacia la utopía...*, p. 163.

³³ *Ibid.*, p. 170.

posibilidades de que los comunistas tomaran el control en otro país latinoamericano, no dejaron de subrayar una y otra vez que “lo mismo podía decirse de Cuba en 1957”.³⁴

El escalamiento o recurso a la Casa Blanca en momentos de fuertes presiones provenientes de alguno de los departamentos o agencias del gobierno del país vecino, que ya he mencionado, se dio con alguna frecuencia. Los diplomáticos mexicanos, conscientes de la descentralización que ha caracterizado al gobierno estadounidense, estaban convencidos de que era en esa instancia gubernamental en la que se tenía una visión global de la relación bilateral, en la que no había un aferramiento a la visión estrecha y a los intereses burocráticos de una agencia o departamento específico.

A decir de Antonio Carrillo Flores, entonces embajador en Washington, él personalmente procuró explicar al presidente Lyndon B. Johnson la posición mexicana en el caso cubano, de franca oposición a algunas medidas promovidas por el gobierno de Washington, expresándole la fuerte división interna entre aquellos que apoyaban a Cuba y el curso que ésta seguía y los que temían y rechazaban la Revolución cubana. El gobierno de Adolfo López Mateos, en consecuencia, estaba sujeto a fuertes presiones contradictorias. El que pronto se convirtió en Canciller de México afirmó en más de una ocasión la disposición inmediata del mandatario estadounidense a entender y aceptar la posición mexicana en la OEA al percibir que aquella posición podía contribuir a la estabilidad política de su vecino del sur.³⁵

³⁴ *FRUS 1964-1968*, vol. xxxi, pp. 65 y 69.

³⁵ Esta conversación fue mencionada por el embajador Carrillo Flores en la entrevista que concedió a la autora el 31 de mayo de 1982. También hizo referencia a la misma en su capítulo “Divergencias y convergencias en materia de política exterior con Estados Unidos”, en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE, 1983.

Este recurso de acercamiento directo al mandatario estadounidense, que por supuesto no se lograba de manera fácil ni frecuente, también lo utilizó Vicente Sánchez Gavito, entonces representante de México ante la OEA en el caso cubano. Al parecer, en vista de la insuficiente atención que sentía le habían prestado los funcionarios del Departamento de Estado (a los que había recurrido previamente en relación con la resolución de la OEA a discutirse en la IX Reunión de Consulta de cancilleres latinoamericanos, de julio de 1964), abordó directamente al presidente Johnson en una cena ofrecida a éstos, aunque existía una especie de compromiso informal de no tratar el tema.³⁶

La reunión de la OEA tenía como objetivo discutir la acusación del gobierno de Venezuela de agresión por parte de Cuba, y su petición de que se convocara a una Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA en la que se discutiera su solicitud de invadir militarmente a esta última, de acuerdo con el artículo 6º del TIAR.³⁷ En el Departamento de Estado se había discutido desde el mes de febrero de 1964 el contenido de una propuesta de resolución, que querían la presentara la delegación venezolana. Dicha propuesta no contemplaba una intervención armada inmediata, pero sí la calificación de la subversión como agresión armada, condición requerida para poner en marcha en el futuro, de ser necesario, el mecanismo de seguridad colectiva establecido en el

³⁶ Nota de los editores, en *FRUS*, 1964-1968, vol. xxxi, p. 61.

³⁷ El 28 de noviembre del año anterior, el gobierno venezolano había anunciado el descubrimiento de un escondite de armas de alto poder en una de sus costas y que, tras una investigación, había determinado que eran de origen cubano y que serían usadas por la guerrilla para tomar el poder en Caracas antes de las siguientes elecciones presidenciales, conque solicitaban medidas contra Cuba conforme al TIAR.

TIAR.³⁸ Pretendían con ello enviar un mensaje fuerte al gobierno de Fidel Castro para detener lo que calificaban de crecientes acciones de apoyo a la subversión en algunos países latinoamericanos.

Esta resolución tenía otros dos objetivos colaterales para el gobierno estadounidense. El primero era enviar un mensaje a la URSS a fin de que no apoyara ese nuevo curso de acción del gobierno cubano. El segundo procuraba persuadir a los países desarrollados del mundo occidental que seguían comerciando con Cuba –sobre todo Gran Bretaña y Francia– para que rompieran esos vínculos haciéndoles saber que el Hemisferio Occidental veía a Cuba como una amenaza y que deseaban que se la aislara.³⁹ Pero tenían que encontrar la redacción precisa, porque algunos gobiernos de la región no querían aprobar la identificación de subversión con ataque armado, ni tampoco incluir una amenaza directa del uso de la fuerza y menos una invasión inmediata. Mostraban también resistencia a otras medidas propuestas, como revisión en aguas venezolanas de naves sospechosas de transportar armas.⁴⁰ Unos cuantos pedían que se especificara que las medidas que se adoptaran tendrían el carácter de recomendaciones y no fueran obligatorias para los países miembros.⁴¹ Esos desacuerdos y resistencias hacían difícil lograr la ma-

³⁸ *FRUS*, 1964-1968, vol. XXXI, p. 8.

³⁹ *Ibid.*, pp. 16-17.

⁴⁰ También tomaban en cuenta que una intervención militar estadounidense a la isla que no fuera respuesta a “una provocación directa cubana” podía llevar a un nuevo enfrentamiento con la URSS que no deseaban. Sí le querían enviar, en cambio, el mensaje de que los países del hemisferio estaban unidos en contra del curso de acción cubano mencionado. *FRUS*, 1964-1968, *op. cit.*, pp. 16-17.

⁴¹ En algunos de esos países estaban por celebrarse elecciones, entre ellos Chile. Allí se temía que el Partido Comunista pudiera utilizar a su favor el caso, por lo que el propio Departamento de Estado optó por retrasar en lo posible la reunión. *Ibid.*, pp. 25 y 58.

yoría de dos tercios de los votos, necesaria para que una resolución de esa naturaleza fuera aprobada.

Sánchez Gavito se había acercado en un par de ocasiones a altos funcionarios del Departamento de Estado señalando las restricciones internas que tenía México para aceptar la redacción de la resolución que se estaba preparando y que según se había filtrado también contemplaba el rompimiento obligatorio de relaciones diplomáticas y el embargo económico. A decir de Thomas C. Mann, el secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Sánchez Gavito le había dicho que era esperable la fuerte oposición de Vicente Lombardo Tolezano y de Cárdenas, oposición de este último que sería muy negativa en momentos en que el presidente López Mateos se esforzaba por mantener unido al PRI.⁴² Si bien los esfuerzos de convencimiento de Sánchez Gavito no tuvieron éxito en cuanto a moderar suficientemente el lenguaje utilizado en la propuesta de resolución, al menos sí convencieron a los funcionarios del Departamento de Estado de que no tendrían el voto favorable de México, como inicialmente habían pensado.⁴³ La posición mexicana era importante porque ya para esos momentos ésta era una de las pocas naciones latinoamericanas que tenía relaciones diplomáticas con Cuba y la única que mantenía transporte aéreo con la isla.⁴⁴ Como se sabe, se aprobaron las sanciones arriba señaladas y México se negó a acatarlas.

El acercamiento directo de los diplomáticos mexicanos y, en particular, el de Carrillo Flores, con el presidente

⁴² Mann había interpretado que Sánchez Gavito estaba de su lado, pero que anticipaba la oposición de esos dos personajes políticos en momentos difíciles para el régimen. *Ibid.*, p. 42.

⁴³ *Loc. cit.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 19.

Johnson también tuvo como propósito que la comprensión del mandatario estadounidense se extendiera al esfuerzo de diversificación económica y política que en esos años estaba llevando a cabo el gobierno de López Mateos, que incluía no sólo un mayor acercamiento a países europeos occidentales, sino también a algunos del bloque socialista y a miembros del movimiento de países no alineados.

Este esfuerzo de diversificación respondía a estímulos tanto económicos como políticos. En lo político, se buscaba ampliar los márgenes de maniobra externa de México y, en lo interno, se contribuía a la recreación del consenso con base en el nacionalismo.⁴⁵ En lo económico, un poco antes de que se consolidara el “desarrollo estabilizador”, se habían advertido problemas tales como el creciente déficit comercial y otras primeras señales de obstáculos para un funcionamiento terso del patrón de crecimiento económico, entre ellos la existencia de un mercado interno reducido y problemas recientes de ingreso de las exportaciones mexicanas al país vecino; la búsqueda de mercados externos se veía como un camino apropiado para enfrentar esos obstáculos. Desafortunadamente, el inicio del denominado “milagro mexicano”, esto es el periodo de crecimiento económico rápido sin inflación que se vivió en la mayor parte de los años sesenta, favoreció el olvido de esas señales de alerta.

La clara percepción de que el fin de la guerra había reducido notablemente su capacidad de negociación frente al poderoso vecino del norte también llevó al gobierno mexicano a mostrar en adelante resistencia a la cooperación formal bilateral en la que adquiriera compromi-

⁴⁵ Para un análisis riguroso de las tensiones políticas del periodo y de la forma en que trató de enfrentarlas el régimen, véase Soledad Loaeza, *Clases medias y política de México*, México, El Colegio de México, 1988.

sos vinculantes amplios. Convencido de que este tipo de acuerdos en condiciones de gran asimetría de poder no sólo tiende a beneficiar al más poderoso, sino a atar menos a este último que a la parte más débil, mostró clara preferencia por la cooperación informal ante las crecientes solicitudes de varios tipos del gobierno estadounidense.

Su experiencia con el tratado comercial bilateral que había firmado durante la guerra le reforzó esa convicción. Hacia finales del conflicto bélico, Estados Unidos fue eliminando los controles a la exportación de un amplio número de bienes, sobre todo de consumo. El afán de muchos mexicanos de adquirir productos inaccesibles durante varios años amenazó con acabar con las reservas de divisas acumuladas durante la guerra y desvanecer la esperanza del gobierno mexicano de que éstas sirvieran de base para la reposición y modernización del aparato productivo mexicano desgastado durante el conflicto. En esos años, poco se había podido hacer al respecto por las restricciones estadounidenses a la exportación de maquinaria y equipo. Más aún, y de manera inmediata, la fuerte elevación de las importaciones de bienes de consumo ponía en riesgo el equilibrio de la balanza comercial. También se veía esa apertura como un obstáculo para el avance en el patrón de sustitución de importaciones en el mediano plazo.

La primera medida para tratar de enfrentar el problema, un decreto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 1943, que tendía a limitar ciertas importaciones, no pudo aplicarse por la fuerte oposición de la embajada estadounidense. Un segundo decreto, del 15 de abril de 1945, promulgado al agravarse la situación de la balanza de pagos, fue también objetado por los diplomáticos del país vecino. No fue suficiente para su aceptación el que los funcionarios mexicanos insistieron en que los

aranceles ahí establecidos no afectaban a ninguno de los productos incluidos en el tratado comercial. Para el gobierno estadounidense, el simple hecho de no haber sido informado oportunamente de la intención de publicar el decreto “era contrario al espíritu del acuerdo”.⁴⁶ Sin embargo, no todos los funcionarios estadounidenses compartían el rechazo a la industrialización mexicana. De hecho, el mismo embajador George Messersmith no estaba seguro ya de la conveniencia de oponerse a esa pretensión. Admitía que el proceso era prácticamente irreversible y que no podía negarse a los mexicanos el mismo derecho que Estados Unidos había tenido y ejercido en decenios previos. Con crudeza señalaba, además, que aunque se estuviese en contra de “las industrias antieconómicas”, valía más la pena participar en ellas que dejárselas a otros países.⁴⁷ Consecuentemente, las sugerencias de presionar más a México no fueron atendidas por el embajador Messersmith; se alegó que se estaba en vísperas de la Conferencia de Chapultepec y se quería el apoyo mexicano a muchas de sus posiciones en la misma. Sí obtuvo el compromiso del ministro de Hacienda mexicano, Eduardo Suárez, de aplicar de manera restringida el decreto.⁴⁸ Sin embargo, la situación de la balanza comercial fue llevando al gobierno de Ávila Camacho a nuevas medidas proteccionistas, que ya afectaban a productos incluidos en el tratado, a pesar de las protestas estadounidenses.

Para entonces el gobierno de Washington se había dado cuenta de que la misma tendencia proteccionista

⁴⁶ *FRUS*, 1944, vol. VII, p. 1213.

⁴⁷ Así calificaban algunos funcionarios estadounidenses a las industrias que a su juicio requerían de una protección arancelaria elevada o permanente. *NAW*, RG 59, 711.12/1851, de Messersmith al secretario de Estado, 11 de abril de 1944.

⁴⁸ *FRUS*, 1944, vol. VII, pp. 1220-1228 y *NAW*, RG 59, 812.24/11-1644, del secretario de Estado a Messersmith, 12 de enero de 1945.

se estaba dando en otros países latinoamericanos, por lo que procuró llevar el tema a nivel multilateral, tanto en la Conferencia Internacional de Comercio y Empleo, de 1947, en que se intentó crear la Organización Internacional de Comercio (oic), como en la Conferencia de Bogotá, ámbito en el que México, junto con otros países de la región, seguirían reclamando su derecho a industrializarse y a adoptar medidas proteccionistas para lograrlo. De hecho, al fallar la creación de la oic, entre otras razones por la oposición del Senado estadounidense, México se negó a entrar al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), con el que de alguna manera se intentó reemplazar a aquella organización. Aunque esta decisión no agradó a Washington, la aplicación generalizada por parte del gobierno estadounidense de su tratamiento arancelario a todo país que no diera un trato discriminatorio a su comercio, por muchos años garantizó el ingreso de las exportaciones mexicanas al mercado vecino sin mayores problemas.

El gobierno que sucedió al de Ávila Camacho, encabezado por Miguel Alemán, continuó también profundizando la política proteccionista a pesar de los reclamos de Washington. Sin embargo, a este gobierno no dejaba de preocuparle que el tratado comercial siguiera vigente, aunque no se cumpliera a cabalidad, y manifestó a funcionarios de Washington su intención de que se diera por terminado. Encontró una clara negativa. No sólo temían que México elevara aún más los aranceles de algunos productos, sino que se daban cuenta de que la abrogación del convenio significaría la elevación inmediata de los aranceles estadounidenses a varios productos que importaban de otros países y que se beneficiaban de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Sin embargo, esos funcionarios sí aceptaron iniciar pláticas a fin de determi-

nar el grado de proteccionismo aceptable para su país, las cuales pronto se empantanaron.⁴⁹

Fue un hecho circunstancial el que permitió poco después a México la aceptación estadounidense de la denuncia del tratado. El petróleo venezolano era uno de los productos que entraban a Estados Unidos con aranceles bajos gracias a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida mencionada en el párrafo anterior. En 1949, en el Capitolio comenzó a discutirse la posibilidad de aumentar los aranceles al país caribeño. El Departamento de Estado, que se oponía a ese aumento para evitar roces con el gobierno venezolano, vio en la denuncia del tratado con México la oportunidad de lograr el mismo propósito con menos costo político para su relación con Venezuela. Al darse por terminado el convenio mexicano-estadounidense, no tendrían que seguirle otorgando la reducción de 50% estipulada en el mismo.⁵⁰

Por supuesto que la reticencia a la cooperación formalizada, que las dificultades para denunciar el tratado comercial había ahondado, no significó la negativa total a la firma de cualquier acuerdo bilateral; durante la Guerra Fría se firmaron numerosos convenios de esta índole. Sin embargo, su análisis riguroso muestra el esfuerzo mexicano por acotar amplios compromisos vinculantes y precisar minuciosamente la redacción de aquellos que se contraían a fin de preservar en lo posible su soberanía, evitando vaguedades que pudieran llevar a interpretaciones de los acuerdos que el gobierno de México consideraba inconvenientes. Tampoco los Estados Unidos se mostraban muy interesados en la formalización de la cooperación en tanto que confiaban en que la asimetría de poder existen-

⁴⁹ NAW 812.51/7-3048, julio 30/48, de Bohan al secretario de Estado, memo de Turkel adjunto.

⁵⁰ FRUS, 1949, vol. II, pp. 690-693 y FRUS, 1950, vol. II, pp. 1940 y ss.

te en la relación les permitiría obtener sus objetivos en un momento dado sin necesidad de aquéllos. En algunos de los acuerdos que aceptó seguir suscribiendo con México, por ejemplo los convenios de trabajadores migratorios, redujo notablemente los compromisos que había admitido en el primer acuerdo de braceros de 1942, hasta darlos por terminados en 1964. Entre una y otra fecha se observó, además, el incumplimiento de varios de esos compromisos no por el gobierno federal, sino sobre todo por algunos de los estados fronterizos estadounidenses.⁵¹

Otro tema de la relación bilateral, en el que no había coincidencia de posiciones, ligado tanto al proyecto económico mexicano como a la formalización de la cooperación, era el papel que ambos países pretendían asignarle a la inversión extranjera. Mientras que Estados Unidos no sólo pretendía que la inversión extranjera fuese el motor del crecimiento económico de los países latinoamericanos, incluyendo México, también exigía garantías para esos capitales, formalizadas a nivel multilateral o en convenios bilaterales. En otras palabras, insistió en que los países latinoamericanos no sólo debían aceptar de buen grado la inversión extranjera, sino ponerla al resguardo de tratos discriminatorios, de expropiaciones y de nacionalizaciones. México expresó reiteradamente que no estaba dispuesto a aceptar ni a nivel multilateral ni bilateral compromisos de ese tipo, pero que el capital externo era bienvenido dentro de los marcos legales mexicanos. En más de una ocasión cobijó su rechazo en uno de sus prin-

⁵¹ Por ejemplo, en algunos de los convenios se establecieron restricciones a la contratación de inmigrantes en ciertos estados en que recibían un trato discriminatorio evidente. Sin embargo, Texas, que era uno de ellos, en más de una ocasión abrió unilateralmente la frontera para esa contratación en las ciudades fronterizas mexicanas. *Excelsior*, 18 y 19 de octubre de 1948.

cipios de política exterior, aquel que se oponía a un trato especial para los extranjeros frente a los nacionales.

Así se observa cómo, ante demandas estadounidenses de ese tipo, presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo (1947), la posición mexicana consideraba que la aceptación de esos capitales constituía un acto eminentemente voluntario, por lo que el país que los requiriera debería ofrecer las seguridades adecuadas a su necesidad.⁵² En la Conferencia de Bogotá se tuvo la misma posición ante demandas similares; se reiteró entonces que si México tenía que escoger entre recibir esos capitales y su Constitución, se quedaba con ésta.⁵³ Ciertamente es que el Estado mexicano se apegó lo más posible a esta última y a otras disposiciones legales en lo que se refiere a la inversión en los sectores que la legislación mexicana prohibía expresamente, como en el petrolero y en la agricultura, pero fue mucho más abierto en la aceptación de capitales extranjeros en la mayoría de los sectores productivos.⁵⁴ Así, sin tener que aceptar compromisos multilaterales ni firmar convenios bilaterales, México recibió en los siguientes decenios flujos considerables de inversiones del exterior, la mayoría de ellas de origen estadounidense, alentadas por las altas tasas de crecimiento de su economía. Las empresas que llegaron a México mediante el establecimiento de subsidiarias en este país se beneficia-

⁵² *Tiempo* (México), 23 de abril de 1948, p. 4.

⁵³ Véase Antonio Carrillo Flores, "El problema de las inversiones extranjeras en la Conferencia de Bogotá", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1948.

⁵⁴ De hecho, se siguió aplicando el decreto sobre inversiones extranjeras, promulgado en 1944, que ponía límites máximos a la inversión extranjera en algunos sectores, pero hubo variaciones sexenales en la rigurosidad de su aplicación.

ron, al igual que las nacionales, del proteccionismo mexicano, con lo que poco a poco Washington amainó sus presiones en contra de México.

Con todo, el mantenimiento de la negativa mexicana a firmar convenios de garantías a la inversión sí tuvo en los años sesenta otro costo, que no pareció preocupar mucho al gobierno dado su recelo hacia la Alianza para el Progreso. Dentro del marco de ésta, México había recibido algunos fondos concesionales, que fueron suspendidos en 1966 sin explicación clara. Algunas fuentes de la época sugieren que ello se debió a la negativa mexicana, expresada una vez más, a firmar un acuerdo de aquel tipo.⁵⁵

El “arropamiento” jurídico de posiciones distintas o contrarias a las estadounidenses en organismos internacionales, en palabras de Ojeda, fue otra táctica recurrente. Este autor precisa que las posiciones mexicanas disidentes se presentaron pocas veces “en términos jurídicos de fondo, sino más bien sobre razonamientos o alegatos de tipo procesal”. La razón de la diplomacia mexicana, añade, de cobijar formalmente sus posiciones en el derecho internacional, fue evitar el enfrentamiento directo con otros países o con ciertos sectores de la opinión pública interna.⁵⁶ En efecto, esta táctica contribuía a suavizar la molestia que las disidencias provocaban en el país vecino.

Hay que precisar que ese uso táctico y flexible de los principios no significaba desdén hacia los mismos. Los más distinguidos diplomáticos de esos años estaban convencidos de que una de las formas para reducir el uso sin restricciones del poder por parte de las potencias era el

⁵⁵ Ojeda, *op. cit.*, p. 74.

⁵⁶ También explica otra táctica, ligada a la anterior, que consiste en anunciar públicamente la posición que tendría en la reunión multilateral sobre un caso específico y el sentido de su voto. Ojeda, *op. cit.*, pp. 101-103.

desarrollo del derecho internacional. Los principios que constituían la Doctrina Carranza eran lineamientos del derecho internacional que buscaban evitar comportamientos arbitrarios de las potencias en relación con los países débiles, varios de los cuales México había sufrido en carne propia prácticamente desde su independencia. Esos diplomáticos y varios otros funcionarios mexicanos no eran ingenuos creyentes del apego de las potencias al derecho internacional, pero sí estaban conscientes de que su violación flagrante aumentaba el costo político para el país poderoso con un comportamiento tal. Estos principios se convirtieron, como ha sido señalado, en un lenguaje mediante el cual el Estado mexicano expresaba su intención de tratar a otros Estados, esperando de ellos el mismo trato.⁵⁷

También hay que precisar que, al contrario de la visión sobre el uso de esos principios que se extendió sobre todo en los años noventa, la diplomacia mexicana no hizo una aplicación mecánica de los mismos sin considerar los intereses del país. La revisión de los archivos diplomáticos del periodo que se analiza en este trabajo permite observar la lectura cuidadosa que hacían varios de los más distinguidos diplomáticos de los casos conflictivos; precisaban cuáles eran los intereses de México en el caso en cuestión, planteaban las posibles posiciones a tomar y la consistencia de éstas con los principios de la política exterior mexicana. Muchas veces principios e intereses coincidían, pero cuando no era así se procuró que la posición mexicana no contradijera abiertamente esos principios, aunque esto no siempre se logró.

⁵⁷ Ana Covarrubias, “Los principios y la política exterior de México”, Jorge A. Schiavon y coeditores, *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/SRE, 2006.

Uno de los primeros temas conflictivos de la posguerra en que estas preocupaciones se reflejan se relacionó con la posición de México sobre la partición de Palestina y, luego, con el establecimiento unilateral del Estado de Israel, posiciones en que no hubo coincidencia con las que tomó Estados Unidos. Un memorando de la Secretaría de Relaciones Exteriores muestra la reflexión que se hizo antes de decidir cómo votar en el caso de la partición de Palestina. Los diplomáticos mexicanos que lo elaboraron subrayaban no sólo el activismo del *lobby* judío de Nueva York, que consideraban tenía una gran influencia sobre el gobierno estadounidense, sino su insistencia para que México votara a favor de la partición.⁵⁸ También ponían énfasis en la existencia en nuestro país tanto de una comunidad judía importante, que abogaba por la partición, como de una comunidad de sirios y libaneses que, consideraban, no vería con buenos ojos un voto mexicano a favor de esa posición. Una reflexión similar se encuentra en un informe del representante de México ante Naciones Unidas de octubre de 1947.⁵⁹ En ambos documentos, lo mismo que en las memorias del entonces canciller Jaime Torres Bodet, se encuentran referencias a que representantes de ambas comunidades en México y de la comunidad judía en Estados Unidos estaban pidiendo el voto mexicano para su causa, y también un análisis de cómo se vincularía una determinada decisión con los principios de autodeterminación y no intervención.⁶⁰ La abstención fue el camino por el que el Estado mexicano optó.

⁵⁸ De paso señalaban que la comunidad judía estadounidense era una fuente importante de turismo para México.

⁵⁹ Ambos documentos están citados en Arturo Magaña Duplancher, *México ante el conflicto árabe-israelí, 1932-1976*, México, Senado de la República, 2008, pp. 111-112.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 109-119.

En estos documentos no se mencionan presiones directas de Estados Unidos sobre México para que votara en un sentido u otro. Sí se habla de que en un primer momento existían diferencias dentro del gobierno estadounidense sobre la posición a tomar. Mientras que el presidente Truman se habría inclinado inicialmente por apoyar la creación de un Estado que ayudara a resolver el problema de los judíos desplazados en Europa, el Departamento de Estado sugería un curso un tanto distinto: apoyar las recomendaciones del comité especial sobre Palestina (UNSCOP) sobre la partición, pero no buscar que otros países hicieran lo mismo.⁶¹ Sin embargo, en un memorando posterior elaborado en la Cancillería mexicana se habla de un cambio en el comportamiento de la delegación estadounidense en la ONU, la cual, modificando su tibieza inicial, intentó “persuadir” de cambiar su voto a los representantes de los países latinoamericanos que habían expresado su intención de abstenerse.⁶²

Menos de un año después, a raíz de la declaración unilateral de independencia por parte de Israel y su búsqueda del reconocimiento de otros países, México se encontró en una situación similar de presiones encontradas y en la necesidad de conciliar principios e intereses.⁶³ En esta ocasión también enfrentó la división de la opinión pública interna. Los grupos a favor de una y otra posición, aunque pequeños, fueron muy activos. La opción gubernamental fue retrasar el reconocimiento y, luego, proponer en la Asamblea de la ONU el condicionamiento del ingreso de ese país a esa organización mundial. También

⁶¹ *Ibid.*, p. 52.

⁶² *Ibid.*, pp. 119-120.

⁶³ Si bien Estados Unidos fue el primero en reconocer esa independencia, no hay información que indique si México recibió presiones para hacer lo mismo. Sí se encuentran, en cambio, referencias a peticiones de gobiernos de países árabes a no tomar ese camino.

por varios años rehusó establecer relaciones diplomáticas y consulares con Israel. Posiciones similares tuvo México en otros momentos en que volvió a tratarse en Naciones Unidas la situación del Medio Oriente, lo que lleva a un estudioso del tema a calificar de política o esfuerzo por mantener una equidistancia entre las partes, que terminó por ser aceptada por ambas.⁶⁴

Ese tipo de comportamiento mexicano que se dio en varios otros casos de conflicto o desacuerdo potencial con Estados Unidos fue criticado por tibio por grupos internos que apoyaban a una u otra parte y que hubieran preferido posiciones más definidas, y ha sido calificado de ambiguo por algunos analistas de la política exterior mexicana. Hay, sin embargo, evidencia de que estos delicados equilibrios fueron indispensables para evitar que las posiciones disidentes deterioraran profundamente la relación bilateral.

En otro asunto en que también se contradecían principios e intereses se optó por lo que Mario Ojeda denominó “el mal menor”. A principios de los años sesenta, de nuevo en la OEA, México apoyó las sanciones al gobierno dominicano de Trujillo, que consistían en la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con el país caribeño, que significaban, entre otras medidas, la eliminación de su cuota de exportación de azúcar a los Estados Unidos. El autor mencionado atribuye esta aceptación, opuesta a la que se mantuvo muy pronto en el caso de Cuba, al intento de evitar otra propuesta que flotaba en el ambiente de enviar una comisión de la OEA para supervisar las elecciones dominicanas.⁶⁵

⁶⁴ Atribuye el enojo y comportamiento consecuente del *lobby* judío estadounidense y la comunidad judía mexicana ante la posición de México en la ONU de sumarse a la resolución que calificaba al sionismo de racismo, en los años setenta, al abandono de esa equidistancia. Magaña, *op. cit.*, pp. 176-201.

⁶⁵ Ojeda, *op. cit.*, p. 50.

Un caso más de desacuerdo entre México y la superpotencia vecina, del que mucho se ha hablado, y en el que también se optó por ese tipo de equilibrios, es el del gobierno del presidente Jacobo Árbenz en Guatemala y la fuerte oposición a sus medidas reformistas por parte del gobierno estadounidense. Los acontecimientos en el país centroamericano favorecieron el recrudecimiento de la Guerra Fría, que Estados Unidos sentía llegaba por primera vez al continente por el apoyo que, alegaba, el gobierno guatemalteco recibía de la Unión Soviética y lo que veía como creciente actividad de los comunistas en el continente americano. De ahí que la Conferencia de Caracas, convocada en 1954 para discutir los problemas económicos que América Latina enfrentaba a raíz del fin de la guerra de Corea, se avocó principalmente a la discusión de la situación en aquel país centroamericano. La delegación estadounidense procuró también dirigir la atención de los gobiernos latinoamericanos a lo que consideraba incremento de las actividades de los comunistas en el continente. La OEA, insistió, debería sentar las bases para contener la penetración comunista en el continente, “como ocurría en Guatemala”.⁶⁶

Los delegados mexicanos, por su parte, insistieron en la reunión en la necesidad de respetar los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, en que se definiera el significado de intervención comunista como “actividades dirigidas, asistidas o instigadas por gobierno, organizaciones o individuos extranjeros que tiendan a subvertir por la violencia las instituciones de las repúblicas americanas”, definición que no coincidía con la propuesta por la delegación estadounidense. Sostuvo también que había que subordinar las medidas contra las actividades comunistas a la legislación de cada Estado y

⁶⁶ *FRUS*, 1952-1954, pp. 279-281.

reafirmó su posición de varios años de que la defensa y preservación de las instituciones democráticas estaba ligada de manera estrecha con políticas de bienestar económico y justicia social que aumentarían el bienestar de los pueblos del hemisferio. La mejor forma de prevenir la subversión era precisamente la mejoría de las condiciones de vida de estos últimos.

Tras múltiples votaciones sobre las propuestas para modificar el proyecto original estadounidense, que reflejaban las fuertes divisiones entre los participantes en la Reunión de Consulta, México terminó por aprobar una propuesta conciliatoria presentada por Brasil y Perú. Este voto habría de ser criticado en México por aquellos que apoyaban al gobierno de Árbenz. Su posición en toda la reunión, en cambio, molestó al gobierno de Washington. Sin embargo, John Foster Dulles, entonces secretario de Estado, admitió en una reunión del Consejo Nacional de Seguridad que el delegado mexicano, Luis Padilla Nervo, había actuado con mesura. Añadió que este diplomático hubiera podido cambiar el curso de la reunión dado el prestigio que tenía en América Latina.⁶⁷

Mario Ojeda ha subrayado una táctica más también utilizada por México a nivel regional: la de no buscar prosélitos, esto es, no procurar el apoyo de otros países latinoamericanos, aunque de hecho las posibilidades de obtener ese apoyo se fueron reduciendo en los años sesenta, conforme los gobiernos civiles de la zona fueron sustituidos por regímenes burocrático-militares o francas dictaduras. Esa situación hizo también difícil optar por otro tipo de táctica a la que recurrió el Estado mexicano para evitar un enfrentamiento directo y solitario con Estados Unidos: llevar ciertos problemas regionales a la ONU en lugar de la OEA. No sólo encontró la oposición de su

⁶⁷ *FRUS*, 1955-1957, pp. 607-609.

vecino del norte, sino de algunos de esos regímenes, a ese traslado.

Por último, no se encuentran casos notorios en que México optara por la multilateralización de asuntos bilaterales de conflicto con la superpotencia vecina, estrategia utilizada con alguna frecuencia en los decenios siguientes.⁶⁸ Sí se observa el aprovechamiento de negociaciones de acuerdos o convenciones multilaterales para promover la inclusión de términos o condiciones que infructuosamente había negociado con los Estados Unidos en relación con algunos temas bilaterales importantes.

Uno de estos casos es el de la anchura o extensión del mar territorial, tema de fuerte controversia en las negociaciones sobre el derecho del mar que se dieron a partir del decenio de 1950 y que había sido desde hacía varios años un tema de desacuerdo en la relación mexicano-estadounidense. Esta anchura del mar territorial, esto es el área sobre la cual se extendía la soberanía del país costero, se relacionaba, entre otros aspectos, con el derecho de flotas de otros países de pescar en las aguas cercanas a las costas de un país determinado. Muchos países costeros pretendían derechos exclusivos de pesca tanto en el mar territorial como en una zona adyacente.⁶⁹ Ese desacuerdo sobre la extensión del mar territorial había surgido desde que México estableció un límite de nueve millas náuticas, en agosto de 1935, que a ojos del gobierno estadounidense afectaba a su flota pesquera. Ante la objeción estadounidense, el gobierno mexicano alegó que esta decisión se ajustaba tanto a los principios de derecho internacional como a las provisiones

⁶⁸ Algunos de los casos en que México tomó la iniciativa de esa multilateralización son los del conflicto centroamericano y la creación del Grupo Contadora en los años ochenta y el esfuerzo mexicano por introducir el problema del tráfico de drogas tanto en la agenda regional como en la mundial en el decenio de 1990.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 768.

del artículo v del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, de 1848, en donde se declaran “tres ligas náuticas”, lo que sería el equivalente a nueve millas náuticas.⁷⁰ El Departamento de Estado respondió que este tratado se refería exclusivamente al área del Golfo de México, donde se buscaba evitar el contrabando,⁷¹ e insistió en que había que mantener el límite de tres millas que habían adoptado las principales potencias marítimas. El desacuerdo se mantuvo, a pesar de un intento estadounidense por llegar a un tratado sobre pesca en 1947.⁷²

Desde el inicio de los años cincuenta fueron cada vez más frecuentes las detenciones de barcos estadounidenses por parte de la marina mexicana, sobre todo de camaroneros que pescaban dentro de las aguas que México mantenía en su mar territorial fijado en nueve millas. Los reclamos de los funcionarios de Washington ante esas medidas y su negativa a aceptar esa extensión persistieron, pero a la vez rechazaron la opción de llevar el caso a tribunales internacionales, entre otras razones porque reconocían que el límite de tres millas no era aceptado por todos los países y existía la posibilidad de que Estados Unidos perdiese el litigio. De nuevo se plantearon llegar a un tratado que, aunque no reconociera las reclamaciones mexicanas de las nueve millas, regulara el acceso a ellas por parte de los camaroneros estadounidenses.⁷³ Este asunto siguió provocando tensión entre los dos países e inclusive se llegó a hablar de detenciones de barcos estadounidenses por parte de las autoridades de México más allá de nueve millas de sus costas. Algunos funcionarios de Washington alegaban que estas detenciones eran con-

⁷⁰ *FRUS*, 1936, vol. VII, p. 763.

⁷¹ *FRUS*, 1955-1957, p. 764.

⁷² *FRUS*, 1947, vol. VII, pp. 805-807.

⁷³ *FRUS*, 1950, vol. II, pp. 946-947; *FRUS*, 1952-1954, vol. IV, p. 1352.

gruentes con “la posición radical que los representantes mexicanos habían tomado en las reuniones internacionales sobre la libertad de los mares”.⁷⁴ Otros, en cambio, simplemente veían ese desacuerdo como una fuente de tensión en una etapa de la relación bilateral caracterizada por una actitud del gobierno mexicano “amistosa y cooperativa con Estados Unidos”.⁷⁵

En estas condiciones se llegó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en 1958. El gobierno estadounidense asistió a la conferencia defendiendo de entrada la extensión de tres millas, aunque iba preparado a hacer concesiones al percibir las escasas posibilidades de lograr la mayoría de dos tercios de los votos necesaria para la aprobación de ese límite. Sin embargo, no estaba dispuesto a aceptar que la anchura del mar territorial se extendiera a más de seis millas. Estaba también dispuesto a aceptar el reconocimiento de un número adicional de millas, no mayor de nueve, en las cuales los países costeros tendrían derechos exclusivos de pesca, siempre y cuando respetaran los “derechos históricos” de las flotas de otros países que hubieran pescado en esa zona por algún tiempo.⁷⁶ En sus esfuerzos bilaterales para convencer a países reticentes, entre ellos Canadá y algunos de Europa Occidental y de América Latina, insistió en que existían razones no sólo económicas, sino de seguridad, para mantener esa extensión. La delegación estadounidense tenía un gran interés en que ese asunto se resolviera en la conferencia. Su urgencia se derivaba del hecho de que varios de los nuevos países de África y Asia, surgidos a partir del proceso de descolonización, estaban estableciendo unilateralmente extensiones más amplias y querían

⁷⁴ *FRUS*, 1955-1957, vol. VI, pp. 731-733.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 762.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 649.

que esos límites fueran aceptados en la Conferencia, pretensión que era apoyada por la Unión Soviética. Aumentaba la urgencia de la delegación estadounidense el hecho de que era alto el número de países que se encontraban en vías de independizarse y era esperable que adoptaran la misma posición, por lo que en un futuro cercano sería prácticamente imposible fijar el límite que consideraban razonable aceptar.⁷⁷

México, en cambio, presentó y promovió intensamente una resolución que proponía un “límite flexible de entre tres y doce millas” que tuvo en un primer momento el apoyo de la India y no era mal vista por los soviéticos. Esta extensión fue calificada por la delegación estadounidense como una “anchura de doce millas disfrazada”. Aunque fueron varios los proyectos de resolución presentados, incluidos algunos que proponían una extensión del mar territorial de doscientas millas, consideró que la mexicana había debilitado la propuesta canadiense reformada, por la que hacia el final de la conferencia parecían inclinarse los delegados de Estados Unidos ante la inminencia del fracaso de las negociaciones.⁷⁸

En 1960, en la Segunda Conferencia sobre el Derecho del Mar, convocada para tratar aquellos asuntos sobre los cuales no se había logrado acuerdo en la primera, entre ellos el asunto de la extensión del mar territorial, las posiciones mexicana y estadounidense sobre este asunto tampoco coincidieron. En los dos años anteriores, el gobierno estadounidense había hecho una campaña muy fuerte a favor de su posición y confiaba

⁷⁷ La dinámica de estas complejas negociaciones puede verse en *FRUS*, 1958-1960, vol. II, pp. 641-827.

⁷⁸ Esta visión parece derivarse del hecho de que eran pocas las posibilidades de que se aprobara alguno de los proyectos de resolución más radicales y mayores, las del proyecto mexicano. *Ibid.*, pp. 692-694.

en que los miembros de la OTAN y un número amplio de países en desarrollo la apoyarían.⁷⁹ Se mostraba dispuesto a aceptar condiciones parecidas a las de la propuesta canadiense de la primera conferencia, esto es una extensión del mar territorial de seis millas con un área contigua de pesca de otras seis millas con cierto grado de exclusividad para el país costero.

La delegación mexicana volvió a promover, sin grandes cambios, la propuesta de resolución presentada en la conferencia anterior, que inicialmente parecía tener el apoyo de dieciocho países. Muy pronto advirtió que eran escasas las posibilidades de sacarla adelante, en vista de la intensa presión ejercida por Estados Unidos sobre algunos países que inicialmente estaban dispuestos a apoyarla. A partir de ese momento, la información accesible indica que la delegación mexicana, encabezada por Alfonso García Robles, acudió a cuestiones de procedimiento para tratar de evitar que fuera aprobada alguna con la cual tuviera diferencias sustantivas. Un ejemplo del uso de esta táctica fueron sus propuestas sobre órdenes de votación de los proyectos de resolución. Esta táctica fue claramente percibida por los estadounidenses, de acuerdo con el informe final de la conferencia que envió la delegación de este país al Departamento de Estado. Aunque aquellos delegados resentían la posición de México, no dejaban de reconocer el buen conocimiento y la pericia de sus diplomáticos “como parlamentarios”.⁸⁰ De nuevo, el tiempo jugó a favor de México. Ante la gran variedad de posiciones de los distintos países, fracasó el intento de lo-

⁷⁹ Las negociaciones de esta segunda conferencia se encuentran en *ibid.*, pp. 748-827.

⁸⁰ En este informe se habla de García Robles como un “skilled, tricky and smart parliamentarian with thorough knowledge of all conference’s rules, loopholes and devices”. *Ibid.*, p. 813.

grar un acuerdo en esta conferencia, al cual no se llegaría sino hasta 1982, cuando se aceptaron doce millas como extensión del mar territorial.

REFLEXIONES FINALES

Como se ha visto, el Estado mexicano logró mantener espacios de disidencia tanto en lo que se refiere a políticas internas como a posiciones en organismos internacionales respecto a la superpotencia vecina. En algunos de los casos aquí mencionados tuvo que responder positivamente a las exigencias del gobierno estadounidense, sobre todo en los momentos más álgidos de la Guerra Fría y, en particular, cuando ésta llegó al continente americano. Sin embargo, en varias ocasiones su respuesta fue parcialmente positiva o varió en forma a la que demandaba el gobierno de Washington. Entre estas estrategias y tácticas se pueden mencionar los esfuerzos por ganar tiempo, que tomaban en cuenta el escaso lapso de atención que la superpotencia tenía sobre un país y problema determinado, dados sus intereses globales; el aprovechar las diferencias de posición dentro del gobierno de Estados Unidos y entre las posiciones gubernamentales y las mantenidas por actores no estatales estadounidenses; y el hincapié en restricciones políticas internas para una respuesta positiva a las demandas de Washington. Con frecuencia también recurrió al “arropamiento” jurídico de sus posiciones disidentes.

Cuando fue posible, funcionarios y diplomáticos mexicanos optaron asimismo por tratar el tema directamente con la Casa Blanca y, en particular, con el mandatario estadounidense. Consideraban que era en esa instancia donde se tenía una visión global de la relación bilateral, lo que permitía evadir el aferramiento a visiones estrechas y los intereses burocráticos de una agencia o departamento

específico. También se dieron cuenta de la inconveniencia de la cooperación formalizada de tipo bilateral y de la utilidad de llevar a foros multilaterales temas conflictivos de la relación bilateral, aunque la posibilidad de recurrir a esta táctica se fue reduciendo con el tiempo, sobre todo en los años sesenta. Sin embargo, sí procuraron aprovechar las oportunidades que negociaciones sobre acuerdos o convenciones internacionales les ofrecieron para que éstos recogieran posiciones no aceptadas por Estados Unidos en la relación bilateral. Un hábil manejo de estas estrategias y tácticas permitió no sólo establecer y ampliar su capacidad de maniobra frente a este país, sino que sus disidencias terminaran siendo aceptadas por la superpotencia vecina sin que con ello se llegara a un deterioro profundo de la relación bilateral.

BIBLIOGRAFÍA

Archivos

Archivos Nacionales de Estados Unidos en Washington, D. C. (NAW).

Archivo del Departamento de Estado, Relaciones Exteriores de los Estados Unidos (FRUS).

Publicaciones periódicas

Excelsior (México).

Tiempo (México).

Libros y artículos

Acheson, Dean, *Present at the Creation*, Nueva York, Signet, 1970.

- Carrillo Flores, Antonio, "El problema de las inversiones extranjeras en la Conferencia de Bogotá", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1948.
- , "La política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. 6, núms. 2-3, 1965-1966, pp. 233-246.
- Covarrubias, Ana, "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon y coeditores, *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/SRE, 2006.
- Domínguez, Jorge y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, Nueva York, Routledge, 2001.
- Gómez Robledo, Antonio, "Directrices fundamentales de la política exterior mexicana", *Foro Internacional*, vol. 6, núms. 2-3, 1965-1966, pp. 271-287.
- Ikenberry, G. John, "Rethinking the Origins of American Hegemony", *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 3, 1989, pp. 375-400.
- , "Liberalism and empire: logics of Order in the American Unipolar Age", *Review of International Studies*, vol. 30, núm. 4, 2004, pp. 609-630.
- Krasner, Stephen D., "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
- Loaeza, Soledad, *Clases medias y política de México*, México, El Colegio de México, 1988.
- Magaña Duplancher, Arturo, *México ante el conflicto árabe-israelí, 1932-1976*, México, Senado de la República, 2008.
- Medina, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. El civilismo y la modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México, 1979.
- Meyer, Lorenzo, *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana 1900-1950: el fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991.

- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Ortiz Garza, José Luis, *Ideas en tormenta. La opinión pública en México en la Segunda Guerra Mundial*, México, Ediciones Ruz, 2007.
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-260.
- Torres, Blanca, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952: México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979.
- , *Historia de la Revolución Mexicana: Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1984.
- , *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, tomo 7: *De la guerra al mundo bipolar*, México, El Colegio de México, 2010.
- Torres Bodet, Jaime, *Memorias*, vol. 2: *La victoria sin alas*, México, Porrúa, 1970.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1988*, 2ª ed., México, FCE, 1989.

DESARROLLO ESTATAL, CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y AYUDA EXTERNA

Stephen D. Krasner*

INTRODUCCIÓN

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS HEMOS SIDO testigos de algunos intentos ambiciosos de comprender las distintas trayectorias del desarrollo tanto en países exitosos en lo que se refiere a estabilidad política y posible democratización como en aquellos que han fracasado en este campo. Si bien no existe un consenso, un enfoque, el de la elección racional –que enfatiza la importancia de estímulos y, en algunos casos, de instituciones– domina cada vez más la polémica teórica en Estados Unidos. En el mundo académico, la teoría de la modernización y la capacidad institucional –las otras dos perspectivas teóricas para entender el desarrollo del Estado– han pasado a segundo plano, aun cuando la teoría de la modernización siga siendo el único marco de referencia que haya dado lugar a un debate teórico y empírico coherente.

Por el contrario, en las discusiones de académicos y diseñadores de políticas en torno a la ayuda extranjera y en su propia distribución, la preponderancia relativa de estos tres enfoques es inversa: la teoría de la modernización y la capacidad institucional dominan el discurso y la práctica. Alrededor de 90% de toda la ayuda para el desarrollo que

se brinda a otros países se asigna en concordancia con estas dos tendencias.

Esta situación no es resultado de la ignorancia sobre la bibliografía académica; los organismos de ayuda nacionales e internacionales están repletos de especialistas. Más bien, los enfoques afines a la teoría de la modernización y a la construcción de capacidad institucional siguen alimentando las políticas porque son congruentes con los imperativos descritos por James Scott en *Seeing Like a State*.¹ Las políticas públicas requieren un entorno social, económico y político de fácil lectura. La asistencia extranjera alimentada por la teoría de la modernización y la construcción de capacidad institucional sí se puede leer, particularmente, si quienes diseñan las políticas se enfocan en las aportaciones y no en los resultados; en la cantidad de ayuda otorgada y no en el impacto que ésta tiene. En contraste, es más difícil lograr que los programas diseñados para modificar los incentivos –factor fundamental de los enfoques de elección racional– se puedan descifrar.

Este trabajo comienza por esbozar las principales argumentaciones en torno al desarrollo de Estado: la teoría de la modernización, la construcción de capacidad institucional y la elección racional. Posteriormente muestra cómo algunos estudios recientes sobre asistencia extranjera reflejan estas tres perspectivas, aunque rara vez se reconozcan los vínculos explícitos entre los dos cuerpos bibliográficos. Finalmente proporciona cierta evidencia relativa a la asignación actual de apoyos.

¹ James C. Scott, *Seeing Like a State*, New Haven, Yale University Press, 1998.

ENFOQUES RESPECTO AL DESARROLLO POLÍTICO

La teoría de la modernización

De los tres enfoques que aquí se analizan, éste es el que cuenta con mayor reconocimiento y el que ha sido analizado con mayor profundidad. La teoría de la modernización sostiene que la transformación política y la democratización son resultado del cambio social y del crecimiento económico.² La urbanización, los niveles de alfabetización más altos y la industrialización conducen a la movilización social, al cambio de actitud y a una expansión de la clase media. Una clase media más grande es más tolerante, más abierta a perspectivas políticas diversas, está más dispuesta a transigir y tiene mayores probabilidades de rechazar el extremismo. La modernización propicia que los individuos tengan mayor capacidad de autoexpresión y que participen en actividades políticas. Una mayor riqueza permitiría que incluso quienes se ubican en los primeros peldaños de la escala económica adoptaran perspectivas a más largo plazo. En un ambiente social y político más complejo, donde la población tiene un mayor nivel educativo, las divisiones transversales cobran mayor importancia. El conflicto entre clases se mitiga.³ La democracia no es el resultado de una serie especial de atributos culturales

² Ronald Inglehart y Christian Welzel (*Modernization, Cultural Change, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005, p. 16) encuentran el origen de este concepto en el Renacimiento.

³ Para una de las exposiciones originales de la tesis de la modernización, véase S. M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy", *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959, pp. 69-105. Para exposiciones más recientes, véase la obra citada de Inglehart y Welzel, así como su "How Development Leads to Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 2, 2009.

exclusivos de Occidente; es un producto de la transformación social y económica.⁴

Aunque los teóricos clásicos de la modernización como Lipset y Lerner no hayan intentado explicar el crecimiento económico, tenían –por lo menos de manera implícita– la seguridad de que éste ocurriría. La teoría del crecimiento de las décadas de 1950 y 1960 consideraba que el aumento del ingreso era un proceso probable, por no decir inevitable. El enfoque dominante, reflejado en el modelo Harrod-Domar, ponía énfasis en la importancia del capital. Aun cuando los ahorros nacionales en países en vías de desarrollo pudieran no ser suficientes para soportar el nivel de inversión necesario para mantener altos índices de crecimiento, esta brecha podría cerrarse con apoyo del exterior. Por lo tanto, según la teoría de la modernización, había un proceso coherente que suponía la urbanización, la industrialización, la educación, la comunicación y la movilización, y que conducía a una diferenciación entre la política y otros campos de actividad, al desarrollo institucional y al triunfo de la democracia.

En 2000, Adam Przeworski y sus colegas publicaron *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, una investigación empírica de la relación entre democracia y crecimiento económico.⁵ Señalaron que los argumentos de la teoría de la mo-

⁴ Para ilustrar el poco consenso que existe en relación con las teorías sobre el desarrollo del Estado, Acemoglu y Robinson (“On the Economic Origins of Democracy”, *Daedalus*, vol. 136, núm. 1, 2007, p. 160) asocian a Lipset con una argumentación a favor de la cultura. Sin embargo, la cultura que describen está ligada a valores democráticos. Por su parte, Lipset atacaba la noción de que sólo algunas culturas nacionales eran propicias para la democracia.

⁵ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and*

dernización habían, generado más estudios que cualquier otro tema de política comparada.⁶ Encontraron que el desarrollo económico tiene un fuerte impacto en la permanencia de los regímenes democráticos.⁷ La esperanza de vida de los regímenes democráticos en países con ingresos per cápita inferiores a mil dólares estadounidenses es de ocho años, mientras que en países donde esta cifra oscila entre mil uno y dos mil dólares la expectativa es de dieciocho años. Una vez que las democracias alcanzan un ingreso per cápita de cuatro mil dólares, prácticamente no existe posibilidad alguna de que se conviertan en dictaduras.

Sin embargo, en contra de lo que sugiere la teoría de la modernización, no existe ninguna relación directa entre los niveles de ingreso y la permanencia de los regímenes autocráticos. Las autocracias son más estables en niveles de ingreso bajos y altos. Przeworski y sus colegas concluyen que “el poder causal del desarrollo económico en el derrocamiento de dictaduras parece mísero”.⁸ Otro descubrimiento inconsistente con la teoría de la modernización es que la relación entre ingreso per cápita y transición hacia la de-

Well-Being in the World, 1950-1990, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

⁶ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁷ Przeworski y sus coautores (*ibid.*, pp. 19-22) utilizan una definición de democracia más específica que la de Lipset. Para los primeros, una democracia es un régimen donde el poder ejecutivo y el legislativo son electos, hay elecciones multipartidistas y el partido en el poder ha enfrentado o enfrentará la posibilidad de perder la elección y ceder el cargo. Lipset (*op. cit.*) definió la democracia como un sistema político con cambios regulares de gobierno, un conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que apoyan la apertura política —la prensa libre, por ejemplo— y una serie de valores que aceptan cambios pacíficos de gobierno.

⁸ Przeworski *et al.*, *op. cit.*, p. 98.

mocracia se puede describir, en el mejor de los casos, como endeble.⁹

Un estudio reciente de Acemoglu y Robinson llega a una conclusión aún más negativa sobre la teoría de la modernización: los autores no encontraron relación estadística alguna entre la democratización de un país y su propio nivel de desarrollo, y hacen notar que absolutamente todas las afirmaciones empíricas de la teoría de la modernización se basan en variaciones entre distintas naciones y no en variaciones dentro de un mismo país. Su descubrimiento sugiere que la democratización no es consecuencia de niveles más altos de desarrollo, sino que existen otras condiciones que determinan tanto la democratización como el desarrollo. Los autores sugieren que la herencia colonial es un elemento fundamental que explica que los países hayan seguido distintas trayectorias. Mientras que las instituciones coloniales eran de índole represiva en las colonias donde la población europea era escasa (particularmente debido a enfermedades) y el foco estaba en los sectores de extracción de recursos, en las colonias donde la población original era pequeña y la población colonizadora alta, las instituciones coloniales eran significativamente más incluyentes. Estas distintas herencias coloniales encaminaron a los países en diferentes direcciones.¹⁰

Las evaluaciones empíricas negativas de la teoría de la modernización no han dejado de ser cuestionadas.

⁹ Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (*op. cit.*) no encontraron relación alguna entre transiciones de autocracia a democracia. Boix y Stokes ("Endogenous Democratization", *World Politics*, vol. 55, núm. 4, pp. 517-549) encontraron una débil relación positiva; es decir, la transición era más probable en niveles de ingreso más altos.

¹⁰ Daron Acemoglu, Simon Johnson, James A. Robinson, Pierre Yared, "Reevaluating the Modernization Hypothesis", documento de trabajo 13334, NBER, 2007, en <http://www.nber.org/papers/w13334>

Ronald Inglehart y Christian Welzel argumentan que la modernización conduce a cambios básicos de actitud y que a largo plazo estos cambios –asociados principalmente a la auto expresión y no a la sobrevivencia; a valores no tradicionales si no de naturaleza secular racional– favorecen la democracia. Sin embargo, la riqueza por sí misma no es un indicador de modernización. A pesar de su fortuna, los emiratos del Golfo Pérsico –exportadores de petróleo– no han experimentado la modernización. Según Inglehart y Welzel, “la tendencia general es clara: a fin de cuentas, la modernización genera democracia. Esto significa que el resurgimiento económico de China y Rusia tiene un aspecto positivo: hay cambios subyacentes en proceso gracias a los cuales es probable que en los próximos años surjan sistemas políticos cada vez más liberales y democráticos”.¹¹

Capacidad institucional

El reinado de la teoría de la modernización como explicación preeminente del crecimiento y la democratización duró únicamente alrededor de una década. En 1968, Samuel Huntington publicó *Political Order in Changing Societies*. Mientras que los teóricos de la modernización consideraban que el desarrollo de las instituciones –y, en particular, de las instituciones de democracia liberal– era consecuencia natural del cambio económico y social, Huntington argumentó que el orden político y el crecimiento económico estaban supeditados a la capacidad institucional: más que un producto del cambio económico y social, las instituciones eran prerrequisito para dicha transformación. Para Huntington, sin institucionalización política, la

¹¹ Inglehart y Welzel, “How Development Leads to Democracy”.

movilización política sólo podría conducir a la descomposición política. “La urbanización, el aumento en los índices de alfabetismo, la educación y la exposición a los medios de comunicación dan lugar a mayores aspiraciones y expectativas que, si no se satisfacen, impulsan a las personas y los grupos hacia la política. Cuando no hay instituciones políticas fuertes y adaptables, este aumento en la participación se traduce en inestabilidad y violencia.”¹² Para Huntington, el reto fundamental de la vida política es el orden y éste solamente se puede alcanzar por efecto de instituciones adaptables, complejas, autónomas y capaces de coacción.¹³

La perspectiva analítica de Huntington no es más que uno de los muchos argumentos en una larga tradición intelectual cuyo reflejo más claro quizá sea el *Leviatán* de Hobbes, donde el análisis empieza por reconocer –como dice Huntington– que “la distinción política más importante entre países no tiene que ver con su forma de gobierno, sino con su grado de gobierno”.¹⁴ Sin instituciones eficaces con capacidad de coacción, la vida sería desagradable, brutal y breve.

En años más recientes, también Francis Fukuyama señaló la importancia de la capacidad institucional o, para ser más precisos, de su inexistencia. En *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, libro publicado en 2004, Fukuyama sostiene que en muchos países en vías de desarrollo se puede observar una falta de correspondencia entre el alcance formal o legal de la autoridad del Estado y la capacidad institucional. La plantilla de la responsabilidad estatal es universal; incluye no sólo lo que

¹² Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 47.

¹³ *Ibid.*, pp. 81-82.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1.

Fukuyama designa funciones estatales minimalistas –como la defensa, la preservación del orden público y el mantenimiento de los derechos de propiedad–, sino también funciones intermedias y activas, como brindar educación, protección medioambiental, regulación financiera, seguridad social y políticas industriales.¹⁵ En el ahora mundo industrializado, el ámbito de actividad del Estado creció a lo largo de los siglos para responder a presiones internas y externas. Los países en vías de desarrollo han adoptado estas acciones porque los Estados que adquirieron su independencia inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial diseñaron sus estructuras organizacionales formales con base en las que ya operaban en Europa, América del Norte y, en algunos casos, la Unión Soviética.¹⁶

Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, la capacidad de muchos Estados es limitada. Fukuyama argumenta que la transferencia de patrones organizacionales formales es sencilla: los Estados saben qué ministerios deben tener. Sin embargo, es más complicado transferir el diseño del sistema político en su conjunto: las dimensiones de los distritos electorales, la naturaleza de la estructura de los partidos, las legislaturas bicamerales en oposición a las unicamerales, las normas electorales de representación proporcional contra las de mayoría relativa, los poderes ejecutivos presidenciales o parlamentarios... Estas disposiciones

¹⁵ Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, pp. 8-12.

¹⁶ El argumento de Fukuyama coincide con los resultados encontrados por John Meyer y sus colegas (Meyer, John Boli, George M. Thomas y Francisco O. Ramírez, "World Society and the Nation-State", *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1, 1997, pp. 144-181) sobre el grado al que prácticamente todos los Estados han adoptado un patrón universal de responsabilidades independientemente de la capacidad que tengan para cumplir con ellas.

varían, según Fukuyama, de Estado en Estado dependiendo no sólo de las condiciones estructurales, sino también de la convergencia fortuita de los intereses y capacidades presentes en momentos históricos particulares. Finalmente, Fukuyama asegura que los factores culturales, incluidos actitudes de élite y valores sociales más amplios, solamente se pueden modificar marginalmente.¹⁷ Los países en vías de desarrollo llevan la carga de una falta de relación entre el alcance legal formal de la autoridad del Estado y su capacidad real.

El gran reto de los estudios que ponen énfasis en la importancia de la capacidad institucional es aclarar de dónde procede dicha capacidad. La explicación más conocida es la de Charles Tilly. En *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Tilly argumenta que en Europa los líderes crearon instituciones nuevas para responder a desafíos externos; especialmente la guerra. La guerra hacía al Estado y el Estado hacía la guerra.¹⁸ Durante varios siglos, los Estados probaron ser más aptos que otras estructuras políticas, particularmente las ciudades Estado, en la movilización de los recursos financieros y materiales necesarios para garantizar su independencia.¹⁹ Otros especialistas han sostenido que la guerra no es el único camino hacia la consolidación de la capacidad del Estado: la creciente fuerza institucional también puede apoyarse en valores re-

¹⁷ Fukuyama, *op. cit.*, pp. 23-31.

¹⁸ Véase Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell, 1990; Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press, 1996; Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Nueva York, Cambridge University Press, 1960, pp. 5-7, 15-16; Timothy Besley y Torsten Persson, "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics", *American Economics Review*, vol. 99, núm. 4, 2009, pp. 1218-1244.

¹⁹ Véase también el libro citado de Spruyt.

ligiosos, legados coloniales, acuerdos de las élites y disposiciones institucionales existentes.²⁰

Por eso, la autoridad, la legitimidad y la eficacia de las instituciones centrales del Estado resultan fundamentales para los autores que ponen énfasis en la capacidad institucional. Las instituciones estatales deben ser capaces de fijar y hacer cumplir las reglas del juego. Deben poder establecer el orden público, garantizar el Estado de derecho y proporcionar bienes colectivos.

Según la teoría de la modernización, si un sistema de gobierno puede encontrar la base de la escalera mecánica, será capaz de llegar hasta arriba. En los enfoques que se centran en la capacidad institucional, la escalera también puede ir hacia abajo. En la teoría de la modernización, las instituciones, particularmente las democráticas, son un producto del cambio económico y social; en los enfoques basados en la capacidad institucional, son un prerrequisito de la transformación.

Elección racional

La elección racional es la tercera perspectiva sobre la trayectoria del desarrollo político y económico. Mientras que la teoría de la modernización subraya que el cambio socioeconómico conduce a la transformación política y la teoría de la capacidad institucional se centra en el grado de gobierno que realmente pueden ejercer las instituciones estatales centrales, la elección racional considera que el crecimiento económico y la gobernanza eficaz son resultado de decisiones tomadas por actores clave. Estas

²⁰ Véase, para una crítica sobre Tilly, Tuong Vu, "Studying the State through State Formation", *World Politics*, vol. 62, núm. 1, 2010, pp. 148-175.

decisiones siempre responden a un interés personal; son el reflejo de incentivos materiales. Aunque no todos, la mayoría de los estudios sobre elección racional señalan la importancia de las instituciones, como organismos que facilitan la conclusión de acuerdos mutuamente benéficos porque resuelven los problemas de compromiso.²¹

A diferencia de lo que sostiene la teoría de la capacidad institucional, los institucionalistas con un enfoque de elección racional consideran que las instituciones son un mecanismo que puede dar estabilidad y perdurabilidad a los pactos políticos, más que estructuras para concentrar el poder y la autoridad. Ya que inicialmente no se cuenta con un sistema de vigilancia externo, los acuerdos para la creación de instituciones deben ser compromisos auto-vinculantes entre actores clave de un sistema de gobierno. Más que habilitarlos, las instituciones limitan a estos distintos actores. Mientras que la concentración del poder es fundamental para quienes se centran en la capacidad institucional, para los institucionalistas con un enfoque de elección racional es fatal.

Como los actores tienen intereses personales, sólo apoyarán políticas que aumenten el bienestar del sistema de gobierno en su conjunto cuando éstas los beneficien en lo particular. Las élites –quienes han acumulado recursos militares, económicos, ideológicos o de algún otro tipo– desempeñan un papel decisivo en cualquier sistema político. El problema fundamental para el desarrollo político y económico es que la búsqueda egoísta de las élites suele reducir el bienestar del sistema de gobierno en su conjunto.

Dadas las motivaciones personalistas de las élites, el desarrollo político y económico sólo es factible cuando lle-

²¹ Acemoglu y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006, pp. xii, 15-23.

gar a acuerdos que beneficien a la sociedad en su conjunto –o, por lo menos, a una parte considerable de la población bajo la regla 80-20 de Pareto– sirve a los intereses de las propias élites. En una democracia, los líderes políticos pueden mantenerse en el poder únicamente defendiendo políticas que les alleguen votos. El reto para los analistas de la elección racional es explicar por qué los líderes de regímenes autocráticos adoptarían políticas que fueran socialmente favorables, especialmente si éstas pudieran, a fin de cuentas, conducir a la democratización.

Si bien todos aquellos que basan su estudio en la teoría de elección racional comparten el mismo marco analítico (actores con intereses personales y, en el caso de institucionalistas con este enfoque, instituciones como mecanismos de compromiso), no hay consenso sobre las condiciones específicas que conduzcan a resultados socialmente más benéficos en sistemas de gobiernos no democráticos. Hay dos libros recientes, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* de Douglass North, John Wallis y Barry Weingast, y *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* de Daron Acemoglu y James Robinson, que consideran causas posibles diferentes de la transición a regímenes políticos y económicos más abiertos.

El argumento sustantivo de North, Wallis y Weingast es que la libertad y el crecimiento económico sostenido sólo se pueden alcanzar por medio de lo que ellos llaman “órdenes de acceso abierto”, cuya característica definitoria es que una gran proporción –si no la totalidad– de los individuos dentro de una sociedad tiene el derecho de crear e incorporarse a organizaciones. Las organizaciones son la clave del éxito humano; permiten que los seres humanos alcancen objetivos que un esfuerzo individual desorganizado no podría lograr. En una sociedad de acceso abierto, los derechos son impersonales; las organizaciones pueden

ser permanentes. Todos y cada uno de sus integrantes tienen acceso al sistema legal. La libre competencia –en la política y la economía– mina cualquier intento de capturar rentas. El control de las fuerzas de seguridad está en manos de estructuras de autoridad centralizadas.

Para North, Wallis y Weingast, las sociedades de acceso abierto son un acontecimiento reciente en la historia humana que surgió apenas en el siglo XIX en algunos países de Europa Occidental y de América del Norte. Todas las sociedades anteriores estaban dedicadas exclusivamente a velar por su propio sustento y estaban compuestas por un máximo de 150 personas o eran –según el término utilizado por los autores– “órdenes de acceso limitado” o “naturales” en las que sólo una pequeña élite podía crear organizaciones; los derechos eran personales; las organizaciones, aunque podían ser perdurables, rara vez se mantenían; el poder militar estaba disperso entre grupos de élite; el Estado de derecho, cuando lo había, sólo existía para la élites; la actividad económica estaba restringida y los intentos por capturar rentas eran dominantes.

En concordancia con la lógica del institucionalismo según la teoría de elección racional, el gran desafío para North, Wallis y Weingast es explicar por qué las élites de un orden de acceso limitado aceptarían que se desarrollara un orden de acceso abierto. ¿Por qué las élites extenderían sus privilegios a un sector más amplio de la sociedad? Para que esta transición ocurra, debe partirse de un orden maduro de acceso limitado en el que coincidan tres condiciones previas que North, Wallis y Weingast llaman condiciones de umbral: Estado de derecho para las élites, existencia de algunas organizaciones de carácter permanente y no estrictamente ligadas a un gobernante específico y un control centralizado de la milicia. Cuando se presentan estas condiciones, las élites pueden considerar que ampliar los derechos impersonales, incluyendo

el Estado de derecho, servirá a sus propios intereses. La generalización de los derechos podría aumentar las compensaciones económicas de la élite; por ejemplo, al poner a disposición de un mayor número de personas las acciones de empresas privadas controladas por un grupo pequeño de individuos. Las sociedades de acceso abierto no surgieron a causa de un compromiso abstracto con la libertad, sino como consecuencia no deliberada de decisiones tomadas por las élites para favorecerse a sí mismas.

North, Wallis y Weingast ponen énfasis en que no necesariamente se camina hacia adelante. Es más frecuente que órdenes maduras de acceso cerrado se colapsen y regresen a ser órdenes básicas o frágiles de acceso cerrado a que se conviertan en sociedades de acceso abierto. Los autores argumentan que:

Ninguna teleología dirige la progresión de Estados naturales de frágiles, a básicos y, finalmente, a maduros. La dinámica de los Estados naturales es la dinámica de la coalición dominante, frecuentemente a través de nuevas negociaciones y rumbos que responden a condiciones cambiantes. Si los ajustes conducen a mayor poder y a capturar rentas con base en la identidad personal, las instituciones se vuelven más simples y las organizaciones menos sofisticadas; las sociedades se acercan al extremo más frágil en la progresión de Estados naturales. Si los ajustes conducen a mayor poder con base en acuerdos perdurables, las instituciones se vuelven más complejas y las organizaciones más sofisticadas; las sociedades se acercan al extremo maduro en la progresión. No existe una lógica convincente que mueva a los Estados en una u otra dirección.²²

²² Douglass C. North, John Joseph Wallace y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Human History*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009, p. 78.

Acemoglu y Robinson presentan un argumento distinto sobre las condiciones que conducen de un sistema de gobierno más cerrado a uno más abierto. En *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, sostienen que la apertura surge cuando las élites de una sociedad autocrática se enfrentan a una pérdida del control. Más que a acuerdos entre las élites —que es el punto focal del análisis de North, Wallis y Weingast—, Acemoglu y Robinson hacen referencia a un pacto entre élites y no élites (a quienes ellos llaman ciudadanos). Las élites sólo renuncian al poder cuando las no élites representan una amenaza convincente de derrocamiento.

Las élites aceptan instituciones más democráticas porque es la única manera en que pueden hacer un compromiso verosímil que les permita evitar algo que les resultaría peor: una rebelión exitosa.²³ En un régimen no democrático, el poder *de iure* —es decir el poder que procede de las instituciones— está únicamente en manos de las élites. Esta situación cambiará sólo si los ciudadanos ejercen el poder *de facto* —la fuerza bruta— y obligan a las élites a ampliar el poder *de iure*. Para ejercer este último, los ciudadanos deben sortear problemas de acción colectiva, organizarse con tal eficacia que la estabilidad del régimen se vea amenazada. Las probabilidades de que esto suceda únicamente se presentan en momentos de crisis. El poder *de facto* es ineludiblemente temporal y, a sabiendas, la ciudadanía demandará no sólo cambios en las políticas —a las que se podría dar marcha atrás si las élites vuelven a monopolizar el poder institucional—, sino una ampliación del poder *de iure*. La única manera en que las élites pueden comprometerse de manera convincente es aceptando estas concesiones de índole institucional.²⁴

²³ Acemoglu y Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, pp. XII-XIII.

²⁴ *Ibid.*, pp. 16-28.

Acemoglu y Robinson plantean una serie de condiciones que simplifican la transición hacia la democracia. Argumentan que las élites harán concesiones con mayor facilidad si cuentan con capital industrial o humano en lugar de tierras, que son más fácilmente gravadas. Las élites con capital humano o industrial pueden amenazar con abandonar el país; las élites terratenientes, no. Un giro hacia la democracia es más probable cuando existe un nivel medio de inequidad. Si la inequidad es muy alta, las élites serán muy reticentes al cambio; si es relativamente baja, hay menos posibilidades de un levantamiento de la ciudadanía. Una sociedad civil más robusta es favorable para el cambio democrático, pues con ella es más probable que la ciudadanía sortee problemas de acción colectiva. Si bien es cierto que una clase media más extendida (aquí Acemoglu y Robinson incorporan una tercera categoría a las de élite y ciudadanía) puede ejercer presión en contra de las élites, también puede propiciar que el cambio resulte más aceptable pues garantiza que las políticas de redistribución sean contenidas.²⁵

Igual que North, Wallis y Weingast, Acemoglu y Robinson no ven ningún movimiento teleológico hacia la democracia. Inician su libro señalando casos en los que la democracia se ha consolidado (Gran Bretaña), se ha resistido durante un largo periodo (África del Sur), no ha logrado consolidarse (Argentina a lo largo de la mayor parte de su historia) o nunca ha existido (Singapur).²⁶ Las crisis económicas pueden conducir a la democratización, pero también precipitar golpes de Estado que pongan fin a regímenes democráticos. Un alto nivel de desarrollo no necesariamente conduce a la democracia. El ejemplo de Singapur es contundente.

²⁵ *Ibid.*, pp. 31-40.

²⁶ *Ibid.*, pp. 4-14.

Según los enfoques de elección racional, el desarrollo político y económico está supeditado a acuerdos en los que las élites siempre son los únicos actores de importancia o, por lo menos, desempeñan un papel fundamental. Generalmente, estos acuerdos sólo son posibles cuando se crean instituciones formales. Históricamente, el tipo de disposiciones creado entre las élites es de carácter contingente. En el caso de la elección racional no existe un solo camino que todos los sistemas de gobierno deban seguir. Los pactos de las élites dependen de su composición, sus capacidades, sus intereses y sus creencias. Éstos, a su vez, dependen de la trayectoria histórica particular que haya seguido una sociedad determinada. El progreso no es inevitable. Los acuerdos institucionales que favorecen a las élites, e incluso a las no élites, pueden deshacerse debido a un cambio en los equilibrios del poder, a un giro en las creencias o a estructuras de incentivos alteradas.

En resumen, las perspectivas de la teoría de la modernización, de la capacidad institucional y de la elección racional ofrecen explicaciones muy diversas para el cambio económico y político. En el caso de la teoría de la modernización, el desarrollo es impulsado por el cambio económico y social. Aunque el camino puede ser sinuoso, la expectativa es que a largo plazo habrá progreso. Para los analistas enfocados en la capacidad institucional, el éxito depende de la concentración de recursos y autoridad en manos de instituciones políticas centrales. Para los institucionalistas de la elección racional, al dar solución a problemas de compromiso, las instituciones permiten mejoras de acuerdo a la regla de Pareto.

A ninguna de estas teorías preocupan, demasiado, si es que algo, los intentos de actores externos por influir directamente en estructuras de autoridad nacionales de otros sistemas de gobierno. Sin embargo sí reconocen que el entorno externo puede alterar las trayectorias de desarro-

llo. Según la teoría de la modernización, el entorno externo puede brindar recursos en forma de capital, nuevas tecnologías u oportunidades para el intercambio económico. Según la teoría de la capacidad institucional, las amenazas del exterior pueden crear incentivos, en ocasiones muy persuasivos, para aumentar el poder estatal; o bien, el entorno internacional puede sugerir una serie de actividades de Estado poco indicadas para la limitada capacidad de los países en vías de desarrollo contemporáneos. En el caso de los enfoques de elección racional, el entorno exterior puede ofrecer incentivos que podrían afectar los acuerdos alcanzados por las élites dentro de un sistema de gobierno particular. Ninguna de las grandes perspectivas teóricas sobre la construcción del Estado examina de manera sistemática el impacto de esfuerzos conscientes de actores externos para alterar las trayectorias de desarrollo de otros Estados. Todas dan por hecho la premisa convencional de soberanía.

AYUDA EXTRANJERA

La ayuda extranjera –una práctica internacional que no se desarrolló sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial– busca, de manera directa, cambiar las condiciones – los índices de crecimiento económico, las instituciones políticas, las prácticas sociales, los derechos legales– que prevalecen en otro país. Cada una de las tres principales teorías del desarrollo tiene una perspectiva distinta sobre la forma en que se puede hacer un uso más eficaz de la ayuda o, incluso, sobre si se debe recurrir a ella o no. La teoría de la modernización sugiere que los donantes deben brindar recursos. Los análisis basados en la capacidad institucional suponen que los donantes deben fortalecer instituciones en los Estados meta. Las conclusiones sobre

la ayuda que se pueden desprender de los estudios con un enfoque de elección racional varían según la importancia que se adjudique a las instituciones formales y de las expectativas que se tengan respecto a la capacidad de los líderes locales para cerrar acuerdos autovinculantes sin la participación directa de actores externos. Las fórmulas que surgen de estos análisis basados en la elección racional oscilan entre la eliminación absoluta de la ayuda, porque ésta es origen de incentivos perversos, y la creación de nuevos fideicomisos posteriores al conflicto en lugares en los que, de otra manera, no se podría garantizar el bien colectivo, particularmente la seguridad.

La teoría de la modernización y la ayuda extranjera

Jeffrey Sachs es el más reconocido exponente de una serie de recomendaciones políticas en materia de ayuda que son reflejo de la teoría de la modernización. En *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, argumenta a favor de enormes incrementos en ayuda extranjera. “Cuando un país pone el pie en la escalera del desarrollo, generalmente puede seguir subiendo. Todo lo positivo tiende a avanzar junto, peldaño a peldaño [...] Si un país se encuentra atrapado debajo de la escalera y el primer escalón le queda demasiado alto, el ascenso ni siquiera comienza.”²⁷ Los países no alcanzan la escalera porque están atrapados en la pobreza. Hay países tan pobres que sus ciudadanos no pueden ahorrar. Existe la posibilidad de que el gobierno sea incapaz de prestar servicios porque la población está tan empobrecida que es imposible recaudar impuestos. Los Estados se pueden encontrar

²⁷ Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, Penguin Books, 2005, p. 73.

atrapados en la pobreza por su desfavorecedora ubicación geográfica, sin litorales, o por ser víctimas de desastres naturales como la sequía y la enfermedad.²⁸ Enfrentar estos retos que la pobreza y otras trampas plantean –dice Sachs– requiere niveles mucho más altos de asistencia extranjera. Afirma, por ejemplo, que Kenia requeriría ayuda extranjera por 1 500 millones de dólares, quince veces más de lo que recibía alrededor de 2005.²⁹

Sachs ha sido la fuerza motora detrás de la creación de los Pueblos del Milenio. Actualmente hay trece en África. Con estas comunidades se busca demostrar, inicialmente a pequeña escala, que una ayuda significativamente mayor tiene consecuencias benéficas. El plan es extender este proyecto creando nuevos Pueblos del Milenio en torno al núcleo original. En cada caso se ha aumentado la ayuda. El Proyecto del Milenio, auspiciado por el grupo de desarrollo de la ONU en el que Sachs ha representado un papel fundamental, calcula las necesidades de cada habitante en 110 dólares; cuarenta de los cuales provienen de fuentes nacionales y locales.³⁰ El sitio de Internet del Proyecto del Milenio dice:

Este modelo de financiamiento se cimienta en la premisa de que, con un apoyo modesto, las economías de los Pueblos del Milenio pueden transitar de una agricultura de subsistencia a una actividad comercial sostenida. Con el tiempo, los ingresos familiares aumentarán gracias a una mayor productividad, a la diversificación hacia cultivos de mayor valor y a una ampliación de los trabajos no vinculados directamente con el campo. Un mayor ingreso aumentará

²⁸ *Ibid.*, pp. 56-66, 83-85.

²⁹ *Ibid.*, p. 236

³⁰ Consúltese http://www.unmillenniumproject.org/mv/mv_cost.htm.

los ahorros por hogar, lo que acelerará la diversificación económica y las inversiones familiares en capital humano. Conforme aumente el crecimiento económico, los pueblos asumirán el costo de muchas intervenciones que actualmente son financiadas por la iniciativa de Pueblos del Milenio.³¹

Según la teoría de la modernización, el cambio tecnológico y el capital, no el ejercicio del gobierno, son los impulsores del desarrollo. Es probable que Estados y comunidades languidezcan bajo la escalera del desarrollo por algún tiempo, pero una vez que hayan logrado subir el primer peldaño, habrán iniciado el ascenso. La vida de africanos golpeados por la pobreza puede cambiar si se proporciona el capital necesario.

Los temas de gobernanza ocupan un lugar incómodo al lado de cualquier análisis que se base en la lógica fundamental de la teoría de la modernización. Sachs ataca a quienes han atribuido el empobrecimiento de África a la corrupción y al mal gobierno. Argumenta que “tanto los detractores de la gobernanza africana como los opositores a la violencia e intromisión occidentales están equivocados. A fin de cuentas, la política simplemente no puede explicar la prolongada crisis económica del continente africano. El argumento de que la corrupción africana es la fuente primigenia del problema, no resiste un escrutinio serio ni se sostiene ante la experiencia práctica”.³² Señala, además, que en África hay países “relativamente bien gobernados” que no han experimentado un crecimiento económico y países con una “corrupción extendida” que sí han crecido.³³

Si bien estas afirmaciones sugieren que Sachs no cree que exista relación alguna entre el ejercicio del gobierno y

³¹ *Loc. cit.*

³² Sachs, *op. cit.*, pp. 190-191.

³³ *Ibid.*, p. 191.

el crecimiento, también ha escrito sobre las consecuencias de los fracasos en la gobernanza. Reconoce que un mal gobierno puede minar el desarrollo económico, pero argumenta que un buen gobierno no garantiza el crecimiento y la prosperidad. Sin un financiamiento adecuado, ni siquiera los Estados bien gobernados pueden brindar a sus poblaciones los servicios necesarios. Acepta que los países mal gobernados “no tienen un derecho garantizado”³⁴ a la asistencia. Sin embargo, Sachs concluye que “actualmente el mayor problema no es que los países mal gobernados reciban demasiada ayuda, sino que los países bien gobernados reciben demasiado poca”.³⁵

Para mejorar el ejercicio del gobierno, Sachs argumenta a favor de un incremento en la ayuda:

El problema de la corrupción ensombrece la relación entre los donantes y el gobierno de Kenia. Gran parte de la corrupción refleja secuelas de hace más de dos décadas, herencia del régimen anterior, funcionarios corruptos que aún no han sido descartados. Sin embargo, parte de la corrupción es nueva y absolutamente evitable, pero sólo si los donantes ayudan a Kenia a mejorar el funcionamiento de la administración pública; no moralizando y haciendo acusaciones sino con la instalación de sistemas de computación, de la publicación de informes, de la capacitación para el empleo y los ascensos profesionales, de mejores salarios a los administradores de alto nivel para que no necesiten vivir de sobornos y pagos laterales, de un apoyo continuado a los importantes esfuerzos gubernamentales en curso para mejorar el sistema judicial, de la facultación de comunidades del ámbito local para la vigilancia de la prestación de los servicios públicos y a través de cierta humildad por par-

³⁴ *Ibid.*, p. 268.

³⁵ *Ibid.*, p. 269.

te de los donantes, en cuyos gobiernos también hay corrupción [...] ³⁶

Sachs termina por refrendar, sin reconocerlo explícitamente, el pacto acordado en la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, en 2002, donde los países industrializados prometieron aumentar el nivel de ayuda si los países en vías de desarrollo mejoraban su gobernanza. ³⁷

La dificultad que representa para Sachs –o para cualquiera cuyo enfoque sobre la ayuda extranjera se base en último grado en los optimistas supuestos de la teoría de la modernización– honrar a cabalidad esta fórmula se refleja no sólo en las inconsistencias presentes en *The End of Poverty*, sino también en la relación –o la falta de relación– entre la medición de la corrupción y el proyecto de Pueblos del Milenio, la manifestación política de las ideas de Sachs. Si el ejercicio del gobierno fuera un factor que se tomara en serio, los pueblos deberían estar ubicados en Estados africanos mejor gobernados. No es el caso. Por el contrario, los criterios establecidos para seleccionar a los trece pueblos es que todas las zonas agroecológicas importantes del continente estuvieran representadas. Los Pueblos del Milenio se encuentran en Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Nigeria, Ruanda, Senegal, Tanzania y Uganda. El índice de percepción de la corrupción proporcionado por Transparencia Internacional incluye 45 países africanos cuyo *ranking* oscila entre 36, en el caso de Botswana, y 180, en el caso de Somalia. El promedio para los países africanos es de 121. La calificación de los diez países en los que hay Pueblos del Milenio oscila entre

³⁶ *Ibid.*, p. 237.

³⁷ *Loc. cit.*

67 (Ghana) y 147 (Kenia). El promedio es de 102.³⁸ Un programa que realmente tomara en cuenta el Consenso de Monterrey se habría centrado en los países pobres de África que tuvieran los indicadores de corrupción más bajos. Sin embargo, un enfoque de esta naturaleza habría significado reconocer la importancia de la gobernanza de tal manera que resultaría inconsistente con la teoría de la modernización y debilitaría el argumento a favor de importantes aumentos en ayuda extranjera, incluso en países donde el ejercicio de gobierno es problemático.

*Capacidad institucional, ayuda extranjera
y construcción del Estado*

Mientras que los temas de gobernanza se inmiscuyen de manera incómoda en los análisis enmarcados por la teoría de la modernización, son el centro de las discusiones que se basan en la capacidad institucional. Un caso concreto, aunque no único, es el de los entornos posconflicto. Las políticas del gobierno estadounidense en Afganistán e Iraq, por ejemplo, han puesto énfasis en la necesidad de que las instituciones nacionales desarrollen mayor capacidad. Una muestra es el Plan de Campaña Integrada Cívico Militar de Apoyo a Afganistán del Gobierno de los Estados Unidos (*United States Government Integrated Civilian-Military Campaign Plan for Support to Afghanistan*), fechado el 10 de agosto de 2009, que establece, en el primer párrafo, su componente primordial: “una alianza sólida con el Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GRIA) que construya la capacidad necesaria para que Afganistán tenga acceso a un futuro estable. El objetivo final es que el

³⁸ A partir de información encontrada en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008

GRIA contraiga la responsabilidad absoluta sobre su propia seguridad y administración mientras la comunidad internacional continúa ofreciendo asistencia económica, capacitación y otros apoyos ajenos al ámbito del combate para el desarrollo sostenido del país”. Las capacidades afganas, estipula el plan, tendrán que incrementarse no sólo en el campo de la seguridad, sino también en lo relativo al Estado de derecho, las comunicaciones, los procesos electorales, el empleo, la administración fronteriza y el control de drogas. Según el plan, el primer “principio central” es el “liderazgo afgano, la capacidad afgana, la sustentabilidad afgana. Nuestros esfuerzos en Afganistán, deben ser diseñados, en todo momento, para ayudar al gobierno afgano a asumir un papel de liderazgo más eficaz”.³⁹

En *Fixing Failed States* de Claire Lockhart y Ashraf Ghani –antiguo funcionario del Banco Mundial, ex Ministro de Finanzas de Afganistán y candidato que no ganó la presidencia de su país en 2009– se presenta una serie de argumentos muy similares sobre la importancia de la capacidad institucional.⁴⁰ Los esfuerzos de ayuda, aseguran Ghani y Lockhart, deben concentrarse en diez funciones: Estado de derecho, monopolio del uso legítimo de la fuerza, control administrativo con normas claras y predecibles, finanzas públicas, servicios de salud y educación, infraestructura, derechos ciudadanos, creación de mercados y política industrial, administración de bienes públicos y endeudamiento público.⁴¹ El objetivo es el Estado típico ideal de Weber.

Al hacer sugerencias sobre cómo los donantes extranjeros podrían posibilitar que el Estado desempeñara estas

³⁹ Embajada de Estados Unidos, Kabul, Fuerzas Armadas de Estados Unidos, Afganistán 2009, pp. 1-2.

⁴⁰ Véanse los capítulos 2 y 5 de Ashraf Ghani y Claire Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

⁴¹ *Ibid.*, cap. 7.

funciones de mejor manera, Lockhart y Ghani refrendan las recetas de la comunidad internacional para el desarrollo, plasmadas –por ejemplo– en la Declaración de París.⁴² Estos autores subrayan la necesidad de que exista mayor coordinación entre los actores involucrados, incluidas las ONG, las agencias oficiales de ayuda, tanto nacionales como internacionales y los diseñadores de políticas en los países receptores. Si la asistencia ha de eliminar la falta de soberanía, todas las partes arriba mencionadas deben acordar una serie de reglas comunes para la construcción de la capacidad del Estado.⁴³

La construcción de instituciones no es únicamente un problema técnico; no se limita a orquestar la provisión de recursos, equipo y capacitación. La bibliografía clásica sobre la capacidad institucional –Huntington y Tilly, por ejemplo– explica el incremento en la capacidad de Estado en razón del deseo de los líderes de permanecer en el poder. En algunas situaciones –para ser más claros, cuando las élites se enfrentan a amenazas externas–, la sobrevivencia de las élites depende de que el Estado tenga mayor capacidad, particularmente capacidad de gravar y combatir. Las élites no pueden sostener su propia posición si sus sistemas de gobierno son incapaces de generar los recursos necesarios para repeler invasores externos. A fin de incrementar los recursos económicos, los líderes políticos crean instituciones con mayor capacidad para recaudar impuestos, hacer cumplir contratos y promover el crecimiento del crédito privado.⁴⁴

Sin embargo, en el mundo contemporáneo, no resulta evidente qué mecanismos alinearían los intereses de las

⁴² OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, en <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

⁴³ Ghani y Lockhart, *op. cit.*, cap. 8.

⁴⁴ Besley y Persson, *art. cit.*, pp. 1235-1239.

élites políticas con los de la sociedad en su conjunto. La construcción del Estado no es un problema de ingeniería; es un reto político, no sólo un desafío técnico. El apoyo de las élites políticas es condición necesaria, por no decir suficiente, para el ejercicio eficaz del gobierno. El argumento de Tilly sobre la amenaza externa ya no es aplicable; virtualmente, la muerte del Estado a causa de una invasión dejó de ser una posibilidad desde 1945.⁴⁵ Hay indicios de que las élites políticas en entornos posconflicto con un alto nivel de dependencia en la ayuda extranjera son sensibles a la presión externa de los donantes.⁴⁶ Sin embargo, la argumentación sobre la capacidad institucional se centra demasiado en el andamiaje necesario para un Estado eficaz y no lo suficiente en los motivos originales por los que las élites políticas podrían haber optado por la construcción de dichas estructuras.

Elección racional y ayuda extranjera

La teoría de elección racional no ofrece una receta única para que la ayuda extranjera sea de mayor utilidad para el crecimiento económico y para un mejor ejercicio del gobierno. Los autores que han escrito desde una perspectiva de la elección racional han hecho todo tipo de planteamientos: desde cesar completamente la ayuda hasta la ocupación militar. Sus fórmulas varían según la importancia que asignen a las instituciones formales y a su opinión sobre la capacidad de los actores locales para establecer

⁴⁵ Según Fazal (*State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*, Princeton, Princeton University Press, 2007), sólo dos países han muerto desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

⁴⁶ Desha M. Girod, "Foreign Aid and Post-Conflict Reconstruction", tesis doctoral, Stanford, Stanford University, 2008.

dichas instituciones por sí mismos. En *Wars, Guns and Votes*, Paul Collier argumenta que hay situaciones en las que los participantes nacionales no pueden alcanzar un acuerdo autovinculante que ofrezca un nivel aceptable de seguridad para la sociedad en su conjunto. En estas condiciones, el crecimiento económico y el desarrollo político sólo son posibles si intervienen actores externos. En contraste, Dambisa Moyo afirma en *Dead Aid* que la ayuda ha sido perjudicial para África –parcialmente, porque debilita la gobernanza– y debe eliminarse gradualmente. Como Moyo, William Easterly asume, en *The White Man's Burden*, que los problemas de gobierno no impiden el desarrollo. Las políticas de ayuda deben basarse –sostiene– en la búsqueda y no en la planeación, en la construcción a partir de programas exitosos desarrollados por innovadores de los propios países receptores y no en la imposición de planes originados en el exterior que todo lo abarcan.

Según la elección racional, a los actores los impulsan incentivos materiales; sin embargo, se ha cuestionado la capacidad que tienen los donantes extranjeros de manipular estos incentivos. Los donantes podrían cambiar los escenarios de oportunidad externa que se presentan a los líderes políticos condicionando distintos beneficios económicos –como la ayuda o el comercio– a reformas políticas nacionales, o, por el contrario, modificar el contexto de oportunidades internas desplegando la ayuda de tal manera que la lucha de poder entre los distintos grupos dentro de un determinado sistema de gobierno se vea alterada, por ejemplo, a través del apoyo a las ONG, de la promoción de reformas al uso de la tierra para generar un tipo de individuo interesado en proteger sus derechos de propiedad, de mayor educación para las niñas o del fortalecimiento de la eficacia legislativa.

Sin embargo, algunos analistas han expresado su escepticismo sobre la utilidad de incentivos externos.

Argumentan que los donantes no están dispuestos a implementar una condicionalidad predeterminada porque les conviene mantener el flujo de ayuda incluso si los destinatarios dejan de cumplir sus compromisos de reforma.⁴⁷ Algunos otros afirman que los actores externos no tienen suficiente información para manipular exitosamente ambientes políticos nacionales. Hay quienes han sostenido que la ayuda crea incentivos perversos y que los receptores estarían mejor sin ella. La lógica de la elección racional ha conducido a que Moyo pida poner fin a la ayuda; Collier, a la soberanía; e Easterly, a la planeación.

Fin a la ayuda

En *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is A Better Way*, Dambisa Moyo sostiene que la ayuda debería reducirse significativamente. Escribe: “la idea de que la ayuda puede aliviar la pobreza sistémica y, que de hecho, así ha sucedido, es un mito. Millones de personas en África son más pobres hoy en día a causa de la ayuda; el sufrimiento y la miseria no han terminado; han aumentado. La ayuda ha sido, y sigue siendo, un rotundo desastre humanitario, económico y político para la mayor parte del mundo en vías de desarrollo”.⁴⁸ “La ayuda no es benigna; es maligna”.⁴⁹

La elección racional es el sustento intelectual de las conclusiones de Moyo. En lugar de fortalecer el buen gobierno,

⁴⁷ Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York, Penguin Press, 2006, p. 149; Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Nueva York, Farrar, Straus, and Giroux, 2009, p. 56.

⁴⁸ Moyo, *op. cit.*, p. xix.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 47.

la ayuda lo debilita. La asistencia sesga los incentivos porque los gobernantes responden a donantes externos en vez de a sus propias poblaciones. La ayuda, al sustituir los ingresos tributarios, rompe el vínculo entre los líderes políticos y sus electores.⁵⁰ La ayuda frena la reforma porque los donantes externos no actúan con firmeza respecto a la condicionalidad. Primero se establecen condiciones que después serán violadas, pero la ayuda continúa. Como la ayuda carece de mecanismos de rendición de cuentas, la confianza social se debilita. Para los ambiciosos, controlar el gobierno y la posibilidad de disponer –y robar– los apoyos extranjeros que ese control trae consigo resultan más atractivos que cualquier actividad socialmente productiva. Los gobiernos corruptos minan el Estado de derecho, desalientan el crecimiento de la clase media y debilitan las libertades sociales, factores que son necesarios para la inversión –interna y externa– que a fin de cuentas deberá impulsar el crecimiento. La ayuda puede fomentar una guerra civil porque el control del Estado se convierte en la fuente más importante de riqueza. Incluso sin estos funestos acontecimientos, la ayuda puede desalentar las reformas al despojar a los líderes políticos del sentido de urgencia que de otra manera podrían tener.⁵¹

La ayuda no sólo debilita el buen gobierno, también lastima el crecimiento económico. Los índices de ahorro son menores de lo que serían. Las entradas de capital pueden contribuir a la inflación; pueden conducir al síndrome holandés: una moneda sobrevaluada desalienta el crecimiento de sectores orientados a la exportación y distorsiona los precios entre bienes comerciables y no

⁵⁰ Para una argumentación similar, véase Bruce Bueno de Mesquita y Hilton L. Root, “The Political Roots of Poverty: The Economic Logic of Autocracy”, *The National Interest*, 68, 2002, pp. 27-38.

⁵¹ Moyo, *op. cit.*, p. 56.

comerciables. Un alto nivel de ayuda puede desalentar la inversión extranjera, pues es reflejo de que el país no está funcionando adecuadamente.⁵²

Moyo afirma que los Estados africanos se pueden liberar de la ayuda extranjera en un periodo de cinco a diez años.⁵³ En promedio, 75% del dinero que ingresa a los países del continente proviene de este tipo de ayuda. Los líderes africanos deberían tener como meta que la entrada de capital estuviera distribuída de la siguiente manera: 5% proveniente del apoyo internacional, 30% del comercio, 30% de inversión extranjera directa, 10% de mercados de capital y 25% de remesas y ahorro interno.⁵⁴ Deberían obtener calificaciones de crédito internacionales para sus países; un primer paso para acceder a los mercados de capital internacionales que les son inaccesibles en gran medida por el incumplimiento de sus gobiernos en la liquidación de deuda. Moyo hace notar que sólo dos Estados africanos –Ghana y Gabón– han podido emitir bonos en los últimos años.⁵⁵ Aparte de permitir el acceso a mercados de crédito internacionales, la mayor contribución de los países desarrollados sería eliminar barreras comerciales, que han sido particularmente graves en el campo de la agricultura. Moyo no concede mayor importancia a dos esfuerzos de gran envergadura para fomentar las exportaciones africanas: La Ley de Crecimiento y Oportunidades para África de los Estados Unidos (AGOA, por sus siglas en inglés) y la iniciativa europea Todo Menos Armas. Señala que no ha habido un incremento significativo en las exportaciones y que la mayoría de los beneficios de la AGOA están dirigidos a sólo cuatro países: Nigeria, Gabón, África del Sur

⁵² *Ibid.*, cap. 4.

⁵³ *Ibid.*, p. 74.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 141.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 86-87.

y Lesotho.⁵⁶ Los líderes africanos deberían sacar mayor provecho a las oportunidades comerciales que ofrece China. Se podría lograr una mayor diversificación por efecto de un comercio intracontinental. El microfinanciamiento podría hacer una mayor contribución. Si los cargos por transacción se redujeran, las remesas podrían ser una fuente de capital aún más importante.⁵⁷

Para Moyo, una repentina reducción de la ayuda desataría el crecimiento económico. Rechaza los argumentos que condicionan el crecimiento económico a la democracia; afirma en cambio –en concordancia con la teoría de la modernización– que la democracia es consecuencia del crecimiento. Según su opinión, la forma ideal de gobierno sería una dictadura benevolente. Sostiene que en China, Chile, Perú, Corea, Malasia, Singapur y Taiwán las políticas de crecimiento fueron promovidas por gobiernos autocráticos.⁵⁸ La democracia, si acaso llegó, vino después.

La premisa tácita en el análisis de Moyo es que las cosas no se desmoronan.⁵⁹ Si hay problemas de gobernanza en Estados africanos, son el resultado de que se dependa de fondos provenientes de donantes externos. Sin esos recursos, el ejercicio del gobierno sería mejor. Lo que ha impedido el crecimiento económico ha sido una serie de políticas inadecuadas, efecto de esta dependencia. Sin

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 117-119. Paul Collier (*The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, p. 169), en cambio, sostiene que el programa estadounidense funcionó, mientras que el europeo resultó inútil debido a normas de origen más restrictivas. [*The Bottom Billion* se publicó en español con el título *El club de la miseria*. N. del T.]

⁵⁷ Moyo, *op. cit.*, pp. 123-125, 133-136.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 42-43.

⁵⁹ Véase la obra de Robert H. Bates (*When Things Fell Apart: State Failure in Late Century Africa*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008) para un análisis de cómo sí se desmoronaron las cosas en África a consecuencia del declive de las condiciones económicas mundiales.

este apoyo, las instituciones de gobierno no serían un impedimento para el crecimiento.

Fin a la soberanía

La publicación del libro *The Bottom Billion* de Paul Collier en 2007 atrajo una gran atención. Collier apuntó que mientras los países con los 4000 millones de personas de en medio –como él los llamó– habían crecido rápidamente en las décadas de 1980 y 1990, las naciones con la población de los mil millones más pobres se habían tambaleado: su situación era peor en 2000 de lo que había sido en 1970.⁶⁰ Collier identificó cuatro condiciones para que la pobreza se perpetuara: los conflictos armados, los recursos naturales, la falta de litorales cuando no se tiene buenos vecinos y el mal gobierno. A diferencia de Moyo, sostuvo que la ayuda sí tenía un impacto positivo; mejoraba el crecimiento económico en alrededor de un punto porcentual al año.⁶¹ A diferencia de Sachs, rechazó la idea de que mayor ayuda podría sacar de la miseria a los mil millones en el nivel inferior. Collier concluyó *The Bottom Billion* argumentando que para atacar cada una de las cuatro causas –o trampas– arriba mencionadas, había un tratamiento distinto que resultaba más adecuado. La mejor manera de enfrentar la trampa del conflicto era el compromiso a largo plazo de tropas extranjeras y el desarrollo de infraestructura cuidadosamente supervisado por donantes del exterior. La trampa de los recursos, con ayuda de normas que fomentaran la transparencia presupuestaria. Una ayuda adicional y proveedores de servicios

⁶⁰ Collier, *The Bottom Billion*, pp. 8-9.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 110-112.

internacionales podrían servir para apoyar a los países sin acceso al mar.⁶²

En su libro más reciente, *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*, Collier analiza más detalladamente algunos de los temas que introdujo en *The Bottom Billion*, particularmente el de la trampa del conflicto. Hay situaciones –señala– en las que los actores locales no pueden crear un equilibrio estable y socialmente beneficioso. Los Estados con los mil millones que están en el rango inferior probablemente no tengan la capacidad para proporcionar rendición de cuentas o seguridad. Su reducido tamaño no da cabida a economías de escala, lo que agrava la demanda de recursos. Están desunidos por divisiones étnicas que dificultan la provisión de bienes públicos. Los líderes políticos alientan la ineficacia del Estado, abriéndose así oportunidades para capturar rentas.⁶³ La violencia civil es un problema inmanente. “Si una rebelión es factible –escribe Collier–, seguro ocurrirá: el nicho del rebelde será ocupado por algún empresario social”.⁶⁴

La democracia no puede solucionar los problemas de gobernanza de los mil millones en el rango inferior. Con base en su propio análisis empírico, Collier concluye que la democracia aumenta la violencia en países con ingresos per cápita por debajo de los 2 700 dólares estadounidenses.⁶⁵ La imperfección de la información a la que tiene

⁶² *Ibid.*, cap. 11.

⁶³ Collier, *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*, Nueva York, Harper Collins, 2009, pp. 182 y cap. 9.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 134.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 19-21. Roland Paris (*At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004) –argumentando fundamentalmente desde una perspectiva de construcción de instituciones y no de un institucionalismo basado en la elección racional– llega a una conclusión similar a partir de una serie de estudios de caso sobre esfuerzos de mantenimiento de la paz en situaciones de

acceso el “club de la miseria” debilita la posibilidad de que una rendición de cuentas democrática mejore el ejercicio del gobierno. Los ciudadanos no cuentan con la información suficiente para saber si un mal desempeño es resultado de decisiones gubernamentales o de sucesos externos fuera del control de sus propios líderes. En parte, los gobernantes participan en actividades para capturar rentas porque saben que sus electores no tendrán información para responsabilizarlos de las malas consecuencias resultantes.⁶⁶ Como los beneficios de estar en el poder son sumamente altos comparados con los de cualquier otra opción, quienes mantienen un cargo público buscarán arreglar los procesos electorales. La escasez de recursos dificulta frustrar este tipo de acciones.⁶⁷

Si bien Collier comparte el escepticismo de Moyo sobre las bondades de la democracia, también es cierto que se muestra pesimista ante el prospecto de las autocracias, por lo menos en África. Señala que a nivel mundial existe mayor variación en el desempeño económico de los gobiernos autocráticos que en el de los democráticos. Sin embargo, no hay ninguna autocracia africana altamente eficaz. Quizá el dictador benevolente de Moyo sería el gobernante ideal, pero, en el continente que nos ocupa, ningún Estado ha dado origen a una persona con esas características. Collier sugiere que la autocracia puede ofrecer resultados socialmente beneficiosos únicamente cuando existe un partido fuerte, un partido cuyos seleccionadores puedan remover a las cabezas sin afectar las instituciones del Estado. Las divisiones étnicas en los Estados africanos del “club de la miseria”, aunadas a estructu-

posconflicto desde 1990. Paris argumenta que la institucionalización debe preceder a la liberación política o económica.

⁶⁶ Collier, *Wars, Guns and Votes*, pp. 25-27.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 44-50.

ras partidistas poco sólidas, minan los incentivos para que un reducido grupo de seleccionadores llame a cuentas a su líder por la pobreza de las políticas. Si un dirigente cae, todos sus seguidores caen con él.⁶⁸

Los problemas de gobernanza, seguridad y prestación de servicios son más agudos en entornos de conflicto y posconflicto. Según Collier, aun cuando hay menores posibilidades de que los regímenes autocráticos regresen a la violencia a que lo hagan los democráticos, no hay grandes probabilidades de paz en ninguno de los dos casos. El crecimiento económico puede reducir el riesgo de violencia, pero sólo si se trata de un crecimiento sostenido a lo largo de una década.⁶⁹

Collier concluye que en muchos Estados africanos –y en especial en aquellos que ya han sido sacudidos por la guerra civil– es imposible alcanzar un equilibrio autovinculante entre los distintos actores nacionales que se acerque a la frontera de Pareto. La ayuda puede desempeñar un papel fundamental en ambientes de posconflicto. Los fondos extranjeros pueden sustentar un entorno monetario sólido y crear infraestructura. Pero más importante es que los actores externos pueden brindar seguridad. Según los resultados de las investigaciones de Collier, una inversión de 100 millones de dólares en operaciones de mantenimiento de la paz puede reducir el riesgo de guerra civil en 21%.⁷⁰

Incluso cuando hay condiciones más propicias –países que no se están recuperando de una guerra civil–, Collier se mantiene pesimista en relación con las perspectivas de una rendición de cuentas en el ámbito nacional.⁷¹ Propo-

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 65-66.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 80.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 91.

⁷¹ *Ibid.*, cap. 9.

ne un pacto en el que los donantes brinden mayor ayuda a cambio de que los líderes políticos se comprometan a elecciones libres y justas. Los donantes anunciarían que, en caso de que el gobierno subvirtiera posteriormente dicha elección, *no* se opondrían a un golpe de Estado militar, siempre y cuando los líderes golpistas estuvieran, a su vez, dispuestos a prometer un regreso al régimen democrático. Así sería menos probable que los líderes políticos –conscientes de que podrían ser derrocados por la milicia– sabotearan un proceso electoral. Otra posibilidad es que si un gobierno libremente electo fuera depuesto por un golpe de Estado, los garantes internacionales anunciaran que ellos mismos destituirían al nuevo régimen. El anuncio serviría como mecanismo de compromiso y, en la mayoría de los países con los mil millones de personas más pobres, el costo de una intervención militar sería reducido. Ante la verosimilitud de esta amenaza, los militares se abstendrían de derrocar a un gobierno libremente electo.⁷² Collier no es un autor que se resista a llevar sus argumentos hasta su lógica conclusión.

Collier también profundiza en la necesidad de contar con proveedores de servicios independientes, una sugerencia que hizo originalmente en *The Bottom Billion*. El Estado establecería las políticas pertinentes, pero la prestación del servicio estaría a cargo de una serie de entidades distintas, entre ellas, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos o empresas privadas. Con el fin de garantizar que los fondos se utilizaran apropiadamente, sería preciso crear una dependencia que fungiera de intermediario entre los ministerios encargados de establecer las políticas y los proveedores de servicios propiamente dichos. Los donantes, el país anfitrión y la sociedad civil estarían a cargo

⁷² *Ibid.*, pp. 202-212.

de monitorear los trabajos de esta oficina.⁷³ La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas y el gobierno nacional podrían compartir la soberanía en situaciones de posconflicto. Algunos actores proporcionarían fuerzas de seguridad; otros, asistencia extranjera, y unos más, servicios. El gobierno tendría la responsabilidad de la orientación general en materia de políticas.⁷⁴

Collier concluye que “lejos de avanzar de manera sostenida desde la violencia política hacia una democracia legítima y responsable, el “club de la miseria” se ha dirigido a un callejón sin salida: unas elecciones competitivas sin limitación alguna frustrarían la cooperación interna y una soberanía presidencial frustraría la cooperación externa”.⁷⁵ Collier opina que los actores locales no serán capaces de lograr un equilibrio autovinculante, cada vez mayor, según el principio de Pareto. Un equilibrio de esta naturaleza sólo se puede alcanzar si los actores externos se involucran directamente. Para que los países con los mil millones en el rango inferior progresen, se debe violar el entendimiento convencional de los principios de soberanía Westfaliana-Vatteliana.

Por lo tanto, mientras que Moyo considera liberador el fin de la participación extranjera, Collier piensa que es potencialmente desastroso. Para Collier no existe una expectativa natural de orden. La existencia de organizaciones de gobierno formales es fundamental y no hay garantía alguna de que surjan por sí mismas. La vida puede ser desagradable, brutal y breve para los mil millones más pobres. Los líderes políticos en este rango inferior, como en cualquier otro Estado, responden a incentivos. Sin la

⁷³ *Ibid.*, p. 217.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 225.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 231.

intervención de actores externos, con frecuencia estos incentivos podrían ser abyectos.

Fin a la planeación

La obra de William Easterly, como la de Moyo y la de Collier, se basa en el análisis de elección racional. Para Easterly, uno de los mayores retos a los que se enfrentan los donantes es la asimetría en la información. Los actores locales saben mucho; los donantes externos apenas un poco. Easterly sostiene que por este motivo los donantes sólo pueden obtener resultados positivos si limitan sus aspiraciones. Está en contra de las grandes estrategias o, para fines prácticos, de cualquier tipo de estrategia. En *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So little Good*, Easterly argumenta que las agencias de ayuda deben dedicarse a buscar y no a planear; deben aferrarse a programas específicos que alivien la pobreza, de preferencia programas diseñados desde adentro y no por donantes externos.

En *The White Man's Burden*, el autor tiene mayores reservas en sus recomendaciones sobre políticas que en su libro anterior, *The Elusive Quest for Growth*, donde analiza la triste historia de la ayuda en relación con su impacto – apenas perceptible– y con las teorías que se habían utilizado para defenderla. Concluye que ninguna de ellas estaba sustentada en evidencia empírica. Los donantes seguían casados con el modelo de la brecha financiera –modelos de crecimiento que dependían totalmente del capital e ignoraban tanto la mano de obra como la tecnología– incluso mucho después de que se hubiera desacreditado su fundamentación teórica. No prestaban atención a los resultados de la evidencia empírica que indicaban que no

había relación alguna entre la ayuda y el crecimiento.⁷⁶ Easterly descarta otros enfoques sobre la ayuda que se basan en supuestos sobre la importancia del capital humano, el rápido crecimiento poblacional y el exceso de deuda. En *The Elusive Quest* señala que los incentivos son fundamentales, que el mal gobierno y las políticas gubernamentales equivocadas podrían ser apabullantes, que la corrupción –particularmente la descentralizada– podría acabar con el crecimiento y que las poblaciones polarizadas impulsaban a los líderes políticos a proporcionar bienes privados más que colectivos.⁷⁷ Finalmente indica que, para que haya desarrollo, se debe conjuntar una serie de factores –entre ellos, un gobierno aceptable, el uso apropiado de la tecnología, la educación y políticas adecuadas–, y argumenta que, inevitablemente, existe un elemento de suerte aunado a la consecución idónea de todos estos componentes.⁷⁸

La lectura que se puede hacer de *The White Man's Burden* es que Easterly reconoce que los agentes externos no pueden hacer mucho por alinear los incentivos, crear instituciones pertinentes y fomentar las políticas correctas. Señala que son contados los ejemplos del éxito de esfuerzos de actores externos por transformar una sociedad determinada.

Es posible –apunta– que la ocupación estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial sea uno de los pocos casos en la historia donde alguien ajeno logra la transformación verticalista de una sociedad. De ser así, este hecho no

⁷⁶ William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures In the Tropics*, Cambridge, MIT Press, 2001, capítulo 2.

⁷⁷ *Ibid.*, caps. 11-12.

⁷⁸ *Ibid.*, caps. 10-14.

se presta a ser reproducido, pues sólo con la aniquilación absoluta se tuvo la oportunidad de rehacer Japón. Sin embargo, la mayoría de las pruebas apuntan hacia factores endógenos: en el escenario más favorecedor, los estadounidenses estaban reconstruyendo una economía ya en sí avanzada.⁷⁹

Los grandes éxitos de un crecimiento económico sostenido posteriores a la guerra –los de China, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Botswana incluidos– han sido éxitos obtenidos por cada uno de estos países.⁸⁰ “Incluso cuando Occidente no logra ‘desarrollar a El Resto, El Resto se desarrolla por sí mismo’. El éxito de desarrollo de El Resto se debe, mayoritariamente, a esfuerzos independientes y exploratorios; a tomar prestadas ideas, instituciones y tecnología occidentales cuando así le conviene a El Resto”.⁸¹

Desde el punto de vista de Easterly, la ayuda está desafortunadamente dominada por planeadores y no por buscadores. Los planeadores establecen metas específicas –como los Objetivos de Desarrollo del Milenio– y diseñan elaboradas estrategias para alcanzarlas. Los planeadores fracasan porque las circunstancias locales siempre son complejas. Por lo general, los actores externos no comprenden a cabalidad el entorno en el que operan. Los programas tienen consecuencias no previstas. Los buscadores, en cambio, establecen metas generales –como reducir la pobreza– y después identifican programas específicos que sean eficaces. El modelo organizacional adecuado, señala Easterly, debería ser el de “salir del paso” de Lindblom.⁸²

⁷⁹ *Ibid.*, p. 345.

⁸⁰ Easterly, *The White Man's Burden*, cap. 10.

⁸¹ *Ibid.*, p. 363.

⁸² *Ibid.*, pp. 11-17.

Easterly no niega que un mal gobierno pueda destruir las posibilidades de crecimiento y desarrollo. “Sabemos que la flagrante violación del libre mercado y el autoengrandecimiento brutal de los autócratas suele impedir el éxito”.⁸³ Sin embargo, es muy escéptico ante el llamado a que actores externos intervengan. En un artículo publicado en la revista *Boston Review* en el que retoma las propuestas de Collier sobre la provisión externa de seguridad, Easterly afirma que: “las intervenciones agresivas de esa naturaleza tendrán, casi sin lugar a duda, consecuencias negativas no intencionadas. ¿Generará más violencia local la violencia occidental? ¿Habrá un contragolpe dirigido a la intervención extranjera? [...] El lema ‘primero, no lastimes’ pone el peso de la prueba en los académicos que intervienen”.⁸⁴

Moyo, Collier, Easterly –todos autores que se basan en la lógica causal de la elección racional– llegan a conclusiones muy diferentes sobre la ayuda y la construcción de Estado. Moyo pide la supresión de la ayuda; Collier, el fin de la soberanía Wesfaliana-Vatteliana; Easterly, esfuerzos poco sistemáticos para mejorar la vida individual de las personas. La diferencia entre los estudiosos que trabajan desde una perspectiva de elección racional estriba en la importancia que atribuyan a la falta de un buen ejercicio de gobierno, en particular en lo que se refiere a la provisión de seguridad. Raymond Fisman y Edward Miguel lo explican con claridad: “Entre los economistas existe un desacuerdo fundamental en el tema de ayuda externa. [Esencialmente,] se reduce a si los países ricos ya han proporcionado demasiado dinero [...] o ni siquiera el suficiente. Resulta que la respuesta depende enormemente

⁸³ *Ibid.*, p. 363.

⁸⁴ Easterly, *Boston Review*, 2009, en <http://bostonreview.net/BR34.4/easterly.php>

del punto de vista que se tenga sobre el papel de la corrupción y la violencia en el empobrecimiento de las naciones”.⁸⁵ Moyo asume que si se pone fin a la ayuda extranjera, la corrupción disminuirá significativamente. Collier argumenta que algunos países se ven atrapados en una situación de conflicto que impide acuerdos autovinculantes beneficiosos según el principio de Pareto entre las élites locales y que, en ese caso, la intervención extranjera es el único camino a seguir para lograr el crecimiento. Easterly, refutando a Collier, opina que una intervención torpe por parte de Occidente –y nada lo es más que la provisión de seguridad– puede, fácilmente, empeorar la situación: es mejor permitir que los países salgan del paso y que las agencias de ayuda apoyen los pasos exitosos.

CONCLUSIONES: TEORÍA Y PRÁCTICA

En el ámbito académico estadounidense, la elección racional ha llegado a dominar la discusión intelectual sobre el desarrollo del Estado. Sin embargo, en el ámbito de la ayuda extranjera, más relacionado con las políticas, es un elemento menor, si no es que completamente inexistente. En la práctica, la asignación de fondos de asistencia exterior se basa principalmente en la teoría de la modernización y en inquietudes relativas a la capacidad institucional.

Alrededor de 90% del flujo de la ayuda es consistente con la teoría de la modernización y con enfoques que ponen el acento en la capacidad institucional. El Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores (CRS, por

⁸⁵ Raymond Fisman y Edward Miguel, *Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 10.

sus siglas en inglés) de la OCDE recoge información sobre los flujos de ayuda oficial al desarrollo (OAD) por actividad para los veintidós miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo y para varios otros donantes multilaterales como la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) y la Comunidad Europea. El CRS tiene 194 códigos de sector destino que incluyen prácticamente cualquier tipo de actividad de ayuda imaginable; por ejemplo: salud, educación, seguridad, consolidación de la paz, abastecimiento de agua, alivio de deuda, ayuda humanitaria, apoyo presupuestal, medio ambiente, agricultura, pesca, infraestructura y apoyo a las ONG.

Estos códigos son una manera de ver cómo los flujos de la asistencia extranjera caen sobre los tres distintos enfoques que se describen en este artículo. En el periodo 2002-2007, un poco más de 70% de los apoyos se realizaron en concordancia con la teoría de la modernización. Entre los grandes rubros de esta categoría están el apoyo presupuestal directo y el alivio de deuda. Alrededor de 19% siguió patrones afines a la capacidad institucional. La mayoría de estos fondos fueron asignados a gestión administrativa y capacitación de varios sectores. Aproximadamente 9% de los fondos se desembolsaron de acuerdo con el principio de elección racional.

La aceptación implícita de la teoría de la modernización y la construcción de capacidad institucional que se observa tanto en declaraciones públicas como en la propia asignación de recursos no es resultado del conocimiento empírico. Los resultados de la investigación sobre la eficacia de la ayuda son, en el mejor de los casos, ambivalentes.⁸⁶ Si la ayuda fuera un negocio que tuviera como

⁸⁶ Craig Burnside y David Dollar, "Aid, Policies, and Growth", *American Economic Review*, vol. 90, núm. 4, 2000, pp. 847-868; Raghuram G. Rajan y Arvind Subramanian, "Aid and Growth: What Does the

objetivo promover el crecimiento económico, habría caído en bancarrota hace muchos años, incluso si se considera que una gran parte de la ayuda ha sido utilizada con fines estratégicos y políticos que pueden no guardar relación alguna con el apoyo al desarrollo.⁸⁷

A pesar de los cuestionables resultados obtenidos por el flujo de ayuda distribuida de acuerdo con la teoría de la modernización y, desde la década de 1990, con los principios de la capacidad institucional, se ha prestado poca atención a los enfoques sustentados en la elección racional. El escaso atractivo de estos últimos en el ámbito de las políticas no se debe a la falta de conocimientos académicos. Las agencias para el desarrollo, tanto nacionales como multilaterales, según decíamos, están repletas de especialistas. El grado en que las teorías de la modernización y de la capacidad institucional siguen orientando la asignación de recursos más bien refleja lo que James Scott llama “desde el punto de vista de un Estado”.⁸⁸

Los Estados —señala Scott— deben ser capaces de hacer “legibles” los entornos social, económico y político, es decir, manejables desde el punto de vista administrativo. Antes del siglo xx, la actividad del Estado se limitaba fundamentalmente a los impuestos, al servicio militar y al mantenimiento del orden político interno. Cuando el Estado quiso gravar la tierra, promovió que un sistema de plena propiedad delimitada por mapas catastrales sustituyera las prácticas tradicionales donde los derechos

Cross-Country Evidence Really Show?”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, núm. 4, 2008, pp. 643-665.

⁸⁷ Para un análisis del valor, en términos de ayuda extranjera, de un escaño en el Consejo de Seguridad de la ONU, véase Ilyana Kuziemko y Eric Werker, “How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations”, *Journal of Political Economy*, vol. 114, núm. 5, 2006, pp. 905-930.

⁸⁸ Scott, *op. cit.*

de suelo se podían dividir según las distintas actividades (pastoreo, agricultura, tala) y las lindes podían traslaparse entre distintos dueños y la propiedad de la tierra podía ser colectiva, familiar e incluso individual. Cuando el Estado buscó reclutar o gravar a los individuos, insistió en que se asignaran apellidos, un distintivo superfluo cuando la actividad política estaba en manos del noble local. La ampliación del campo de acción del Estado en los siglos XIX y XX no habría sido posible si no se hubiera hecho legible un número significativamente mayor de esferas de la vida social y económica.⁸⁹

Es difícil lograr que la ayuda extranjera sea *legible*, particularmente cuando se trata de analizar las aportaciones en términos de resultados. Rara vez los donantes tienen un control fidedigno de las acciones dentro de los países receptores. Su conocimiento del entorno local es –como señala Easterly– inevitablemente limitado. En la mayoría de los casos, la enorme cantidad de factores que pueden afectar el desenlace dificulta juzgar la utilidad de cualquier programa determinado.⁹⁰

Sí se puede lograr que las aportaciones de ayuda extranjera concordantes con la teoría de la modernización y la construcción de capacidad institucional sean *legibles* o manejables. En el caso de la teoría de la modernización, la atención se centra en destinar recursos a los Estados meta. La aspiración más frecuente de la comunidad internacional

⁸⁹ *Ibid.*, cap. 1-2.

⁹⁰ Existen algunas excepciones, como el Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos de América para el Alivio del Sida (PEPFAR, por sus siglas en inglés), que entrega antivirales directamente a las personas. Sin embargo, incluso en este caso, el impacto en el sistema de prestación de servicios de salud en su conjunto de los países receptores es incierto, ya que el PEPFAR podría conducir a una asignación de recursos que no fuera la óptima para alcanzar objetivos de salud más amplios.

ha sido que se destine 0.7% del PIB a asistencia para el desarrollo. Medir ese objetivo no representa ningún problema.

Es posible lograr que la construcción de capacidad institucional se pueda leer midiendo el número de personas capacitadas o la cantidad de asistencia técnica proporcionada. Por ejemplo, un elemento crítico de la política estadounidense en Iraq y Afganistán ha sido la capacitación de un número previamente determinado de policías y militares. Medir qué hacen esas personas después de haber sido capacitadas resulta más complejo y puede generar cuestionamientos sobre la conveniencia de haberlos capacitado en primera instancia. Las aportaciones a la construcción de capacidades institucionales son legibles; los resultados quizá no lo sean.

No es del todo posible, en cambio, lograr que los programas de asistencia basados en la elección racional sean legibles por el simple hecho de reportar las aportaciones, particularmente cuando se trata de programas diseñados para modificar los escenarios internos de elección más que los externos. Es difícil defender la inversión en organizaciones de la sociedad civil, en capacitación de legisladores o para apoyar un sistema judicial más independiente como un fin en sí mismo. Más bien, es de esperarse que gracias a este tipo de programas la adopción de políticas que procuren mayor bienestar a la sociedad en su conjunto sea más atractiva para los líderes políticos. Sin embargo, no existe donante internacional alguno que pueda tener una certeza sobre el impacto real de estos programas. Es difícil saber cómo una legislatura que contara con mayores apoyos cambiaría los cálculos personales de los líderes políticos. La elección racional indica que la ayuda extranjera es como el capital de riesgo donde sólo un porcentaje pequeño de las inversiones tienen resultados positivos. La diferencia radica en que los Estados requieren mayor previsibilidad y consistencia que los inversionistas de capital de riesgo.

Actualmente, las discusiones en el entorno académico están dominadas por las perspectivas de elección racional que subrayan la importancia de incentivos, conductas estratégicas y, por lo general, también de las instituciones. Por el contrario, en el ámbito de los sistemas de gobierno, la teoría de la modernización y la construcción de instituciones alimentan tanto la retórica como el comportamiento en sí de las agencias para el desarrollo. Sin importar cuán lógicamente convincente sea el razonamiento de la elección racional, para quienes diseñan las políticas será difícil aceptar sus implicaciones en el campo de la ayuda extranjera. Aun cuando Easterly probablemente esté en lo correcto cuando señala la necesidad de contar con buscadores más que con planeadores, el tipo de programas de asistencia que él suscribe es *ilegible*. Las conclusiones a las que llegan Collier y Moyo, independientemente de su mérito, se encontrarían con la oposición de importantes electores en los principales países donantes. Por lo menos en la Europa social demócrata, gran parte del electorado quiere brindar ayuda. Por otro lado, los Estados no están deseosos de comprometer tropas, aunque –como señala Collier– en muchas situaciones el número requerido para imponer la paz sea bastante modesto. Tal vez la ayuda fundamentada en las teorías de la modernización y de la capacidad institucional no funcione –o por lo menos ha resultado difícil demostrar que sí lo hace–, pero seguirá dominando las prácticas de las agencias de ayuda tanto a nivel nacional como multilateral.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- , “On the Economic Origins of Democracy”, *Daedalus*, vol. 136, núm. 1, 2007, pp. 160-162.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson, Pierre Yared, “Reevaluating the Modernization Hypothesis”, documento de trabajo 13334, NBER, 2007, en <http://www.nber.org/papers/w13334>
- Banco Mundial, Comisión de Crecimiento y Desarrollo, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D. C., World Bank, 2008, en <http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf>
- Bates, Robert H., *When Things Fell Apart: State Failure in Late Century Africa*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- Besley, Timothy y Torsten Persson, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics”, *American Economic Review*, vol. 99, núm. 4, 2009, pp. 1218-1244.
- Boix, Carles y Susan Stokes, “Endogenous Democratization”, *World Politics*, vol. 55, núm. 4, pp. 517-549.
- Bueno de Mesquita, Bruce y Hilton L. Root, “The Political Roots of Poverty: The Economic Logic of Autocracy”, *The National Interest*, 68, 2002, pp. 27-38.
- Burnside, Craig y David Dollar, “Aid, Policies, and Growth”, *American Economic Review*, vol. 90, núm. 4, 2000, pp. 847-68.
- Collier, Paul, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.
- , *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*, Nueva York, Harper Collins, 2009.
- Easterly, William, *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures In the Tropics*, Cambridge, MIT Press, 2001.
- , *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York, Penguin Press, 2006.

- , *Boston Review*, 2009, en <http://bostonreview.net/BR34.4/easterly.php>
- Fazal, Tanisha, *State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- Fisman, Raymond y Edward Miguel, *Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
- Fukuyama, Francis, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Ghani, Ashraf y Claire Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- Girod, Desha M., “Foreign Aid and Post-Conflict Reconstruction”, tesis doctoral, Stanford, Stanford University, 2008.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- , “How Development Leads to Democracy”, *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 2, 2009.
- Kuziemko, Ilyana y Eric Werker, “How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations”, *Journal of Political Economy*, vol. 114, núm. 5, 2006, pp. 905-930.
- Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Nueva York, Free Press, 1958.
- Lipset, S. M., “Some Social Requisites of Democracy”, *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, 1959, pp. 69-105.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas y Francisco O. Ramírez, “World Society and the Nation-State”, *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1, 1997, pp. 144-181.
- Moyo, Dambisa, *Dead Aid: Why Aid is not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Nueva York, Farrar, Straus, and Giroux, 2009.
- North, Douglass C., John Joseph Wallace y Barry R. Weingast,

- Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Human History*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.
- OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, en <http://www.oecd.org/data-oecd/11/41/34428351.pdf>
- , “Creditor Reporting System”, página electrónica en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW>
- Paris, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- Rostow, Walt W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Nueva York, Cambridge University Press, 1960.
- Rajan, Raghuram G. y Arvind Subramanian, “Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, núm. 4, 2008, pp. 643-665.
- Sachs, Jeffrey D., *The End of Poverty Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, Penguin Books, 2005.
- Scott, James C., *Seeing Like a State*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- Spruyt, Hendrik, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell, 1990.
- United States Government Integrated Civilian-Military Campaign Plan for Support to Afghanistan*, 2009, documento de la Embajada de los Estados Unidos en Kabul / USFOR Afghanistan, en <http://www.comw.org/qdr/fulltext/0908eikenberryandmcchrystal.pdf>
- Vu, Tuong, “Studying the State through State Formation”, *World Politics*, vol. 62, núm. 1, 2010, pp. 148-175.

LA EXPERIENCIA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL POTENCIAL PARA LA INTEGRACIÓN EN OTRA REGIÓN¹

Philippe C. Schmitter

LA RECIENTE EXPERIENCIA EUROPEA en la búsqueda de la integración pacífica y voluntaria de Estados nacionales previamente soberanos en una sola organización transnacional –la Unión Europea– es, indudablemente, el esfuerzo de regionalismo más importante y trascendental de la historia. Por lo tanto, es el que mayores lecciones puede ofrecer a aquellas regiones del mundo que apenas empiezan este novel y complicado proceso.

El único instrumento útil para transferir el conocimiento y los aprendizajes de una región a otra es la teoría. Sólo captando los conceptos genéricos, las hipótesis confirmadas y los procesos observados que subyacen tras la experiencia europea podemos tener la esperanza de hacer algún tipo de contribución al entendimiento de las condiciones necesarias para que la “formación comunitaria” regional pueda tener éxito en alguna otra parte. Sin embargo,

¹ Este ensayo se redactó originalmente como parte de una investigación más amplia sobre el campo aún en ciernes del “interregionalismo”; a saber, la comparación de organizaciones transnacionales en distintas regiones del mundo. Agradezco la colaboración de Sunyhuk Kim y Andrés Malamud, de quienes proceden muchas de las mejores ideas aquí plasmadas. Cualquier malinterpretación es mía.

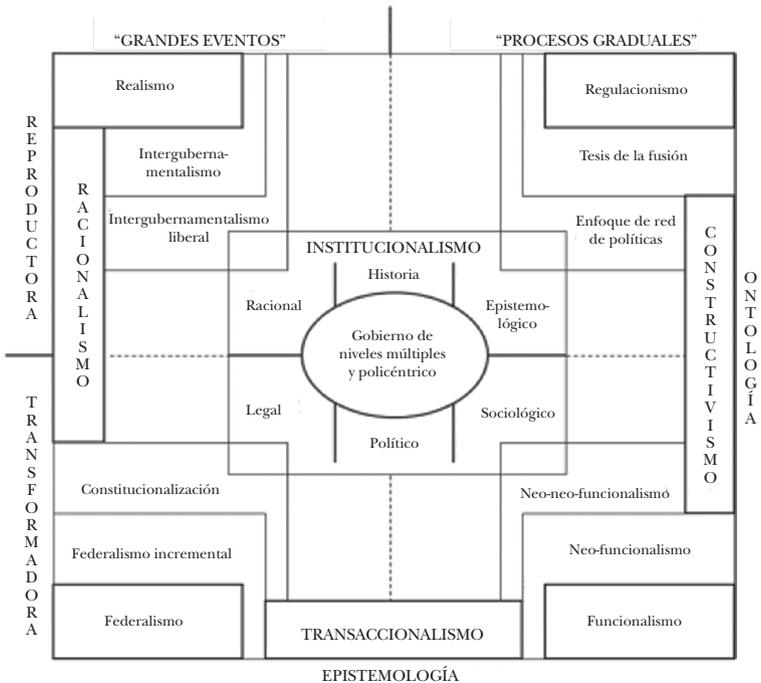
dadas las diferencias sustanciales en normas culturales, experiencia histórica, estructuras sociales, ubicación geoestratégica y regímenes políticos, existen abundantes razones para ser cautelosos al transferir ese aprendizaje.

I. LA DIVERSIDAD DE TEORÍAS SOBRE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Desafortunadamente, no existe una teoría dominante sobre cómo y por qué funciona la integración regional europea. Resulta sorprendente que un proceso que ha sido estudiado a tal grado de detalle concreto siga moviendo tanta controversia abstracta. Hay relativamente poco desacuerdo en torno a los hechos e incluso sobre los móviles de los actores, pero aún no existe una teoría única que explique adecuadamente la dinámica (o incluso la estática) de un proceso de cambio tan complejo en la relación entre Estados nacionales previamente soberanos y economías nacionales persistentemente más interdependientes.

La teoría o, mejor dicho, el enfoque con el que se me identifica –y que será en el que me base principalmente para formular algunas lecciones en la segunda sección de este artículo– es algo que se conoce con el nombre de “neofuncionalismo” (véase la esquina inferior derecha del diagrama 1). Este enfoque pone mayor énfasis en el papel que desempeñan los actores no estatales –particularmente, la “secretaría” de la organización regional en cuestión y los grupos de interés y movimientos sociales que se forman a nivel regional– para que exista una dinámica que favorezca una mayor integración. Los Estados miembros siguen siendo actores importantes en el proceso: establecen los términos iniciales del acuerdo, pero no son los únicos que determinan la dirección y el alcance del cambio posterior. Más bien, son los burócratas regio-

DIAGRAMA 1
Teorías de integración regional, ontología x epistemología



nales, asociados a un juego cambiante de intereses y pasiones que se van imponiendo, quienes tratan de explotar los inevitables “desbordamientos” y las “consecuencias no previstas”; esto se presenta cuando los Estados deciden asignar cierto nivel de responsabilidad al ámbito supranacional para que se realice una tarea delimitada sólo para descubrir que el cumplimiento de esa función afecta de manera externa otras de sus actividades interdependientes. De acuerdo con esta teoría, la integración regional es un proceso intrínsecamente esporádico y conflictivo, pero en él –bajo condiciones de democracia y representación

plural— los gobiernos nacionales se ven cada vez más envueltos en las presiones regionales y acaban por resolver sus conflictos ampliando el campo de acción de las organizaciones regionales que han creado y transfiriéndoles un mayor número de competencias. Con el tiempo, sus ciudadanos dirigirán más y más sus expectativas hacia la región; y satisfacerlas aumentará la probabilidad de que la integración económica y social se “desborde” y se convierta en integración política.²

La capacidad del neofuncionalismo para explicar *ex post* o de captar *ex ante* el sinuoso camino de la integración europea no está, de ninguna manera, libre de impugnaciones por parte de quienes estudian la Comunidad Económica Europea (CEE) / Comunidad Europea (CE) / Unión Europea (UE). De hecho, se trata de una de las teorías sobre el tema que ha sido mal-interpretada, caricaturizada, ridiculizada y rechazada con mayor frecuencia; a grado tal que, entre los politólogos estadounidenses, existe una teoría predominante a la que se suele llamar “intergubernamentalismo”. Probablemente la nomenclatura se deba a que la mayoría de quienes han analizado la Unión Europea desde Estados Unidos lo ha hecho con la perspectiva de las relaciones internacionales, donde la ortodoxia imperante —el neorrealismo— se traduce, casi sin modificación

² Referencia obligada es Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958, al que siguió una presentación más sistemática de sus supuestos, conceptos e hipótesis en los capítulos 1 y 2 de su *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964. Por lo menos en dos ocasiones, Haas renegó de su creación: “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 3-44; *The Obsolescence of Regional Integration*, Berkeley, Institute of International Studies, 1975. En fechas más cercanas he intentado revivirlo en el artículo citado anteriormente.

alguna, al lenguaje y los supuestos del intergubernamentalismo. Desde este punto de vista, el mensaje es simple: el poder importa y el poder del Estado en correspondencia con los intereses nacionales importan muchísimo. La interacción de los Estados nacionales soberanos marcará el rumbo y el ritmo de la integración regional. No sólo controlará el inicio del proceso de integración, sino todas las etapas que le sigan. El avance, retroceso o estancamiento del proceso dependerá del interés nacional y del poder relativo que puedan influir en cualquier tema específico. No hay circunstancia posible que permita que este proceso transforme la naturaleza de sus Estados miembros. El propósito es, sin lugar a duda, fortalecer esos mismos Estados, nunca debilitarlos.³

La perspectiva más frecuentemente empleada por los europeos para estudiar la Unión Europea ha sido la de política comparada, lo cual ayuda a entender por qué optan por otros enfoques y por qué no han llegado a uno que sea predominante. Por ejemplo, el punto de vista inicial después de la Segunda Guerra Mundial fue el federalismo, que se tomó prestado –hay que admitirlo– del modelo estadounidense. Aunque después esta perspectiva fuera marginalizada y considerada una ilusión ideológica, en tiempos más recientes ha cobrado nueva vida por medio de la convocatoria de la Unión Europea para una convención sobre el futuro de las instituciones europeas

³ Así como el neofuncionalismo podría llevar el nombre de “Teoría de Berkeley” sobre integración regional, el intergubernamentalismo ha sido constantemente asociado con los académicos de la Universidad de Harvard. Stanley Hoffmann, en “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, vol. 95, núm. 3, 1966, pp. 862-915, lanzó la primera salva; la más reciente es la de Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londres, UCL Press, 1998.

y la redacción de lo que se ha dado por llamar el Tratado Constitucional.⁴

Un cuarto enfoque “genérico” con amplia representación en Europa hoy en día subraya el carácter regulatorio de las políticas de la Unión Europea. No deja de ser interesante que, aunque proyecte sus conceptos y observaciones hacia el orden supranacional, esta visión también se inspire, en gran medida, en los Estados Unidos o, mejor dicho, en la práctica de “agencias reguladoras independientes” de su gobierno nacional. Al igual que el neofuncionalismo, centra la atención en los pequeños y medianos intercambios entre actores subnacionales y evita poner el énfasis exclusivamente en los tratados –como lo hace el intergubernamentalismo– o en las constituciones –como es el caso en el federalismo. Sin embargo, cierra la puerta a cualquier posibilidad de transformación. La regulación supranacional es considerada un imperativo tecnocrático generado por economías y sociedades altamente interdependientes, no algo que cambie la naturaleza básica o la autonomía de la política en los ámbitos nacionales.⁵

Sin embargo, como se puede observar en el diagrama 1, hay muchos otros candidatos que pueden asumir la tarea de ofrecer una explicación y, por lo tanto, de originar lecciones genéricas sobre integración regional. Particularmente a partir de su relanzamiento a mediados de la década de 1980 con el Acta Única Europea, la Unión Europea se ha vuelto a convertir en un espacio altamente favorable para la especulación teórica. Difícilmente pasa

⁴ El libro de Michael Burgess, *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*, Londres, Routledge, 1989, es considerado el marco de referencia (aunque no actualizado) en el tema.

⁵ Giandomenico Majone (“A European Regulatory State?”, en J. Richardson (ed.) *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996) es considerado el mejor expositor de este argumento.

un año sin que surja alguien con una nueva teoría y –más sorprendente aún– logre convencer a un nuevo grupo de académicos de que publique un volumen colectivo en el que se ensalcen sus virtudes. El “análisis del régimen internacional”, el “enfoque regulatorio”, el “intergubernamentalismo liberal”, el “enfoque de red de políticas”, la “tesis de fusión”, el “gobierno de niveles múltiples”, el “institucionalismo”, el “racionalismo”, el “constructivismo”, el “reflectivismo” y el “posmodernismo” se han ido sucediendo en los últimos años y han logrado encontrar un lugar en el diagrama 1.

Estas disputas sobre conceptos y supuestos tampoco son meramente académicas. Como se verá más adelante, cada una de estas teorías o enfoques puede aportar muy diferentes lecciones para otras regiones del orbe. Una de las principales tareas de cualquier estudioso cuyo fin sea evaluar los prospectos de una integración regional en una parte del mundo distinta es elegir del diagrama 1 la teoría o teorías más apropiadas para las condiciones específicas de la región en ciernes.

En mi opinión, se puede ubicar cualquier teoría de integración regional en un espacio de propiedad bidimensional formado por las siguientes variables:

1. *Ontología*: si la teoría supone un proceso que reproduce las características presentes en sus Estados miembros participantes y el sistema interestatal al que pertenecen, o si supone un proceso que transforma la naturaleza de estos actores nacionales soberanos y las relaciones que guardan entre sí.

2. *Epistemología*: si la evidencia reunida para monitorear estos procesos se enfoca principalmente en eventos políticos prominentes o en prosaicos intercambios sociales, económicos y culturales.

El diagrama 1 llena ese espacio de propiedad con “ismos” de la vida real que se han utilizado en diferentes

épocas y desde distintas perspectivas disciplinarias para explicar la dinámica (o estática) de la Unión Europea. Así, en la parte inferior derecha de la gráfica se encuentra el funcionalismo, con sus versiones *neo* y *neoneo*. Su ontología es transformadora, pues supone que tanto los actores como los papeles que desempeñan cambiarán significativamente a lo largo del proceso de integración. Su epistemología se basa en la observación de intercambios graduales, normales y (por lo general) discretos entre un gran abanico de actores. Su oponente histórico –el realismo, con sus modificaciones meramente intergubernamentales e intergubernamentales liberales– es diametralmente opuesto, ya que sus principales supuestos son que los actores dominantes siguen siendo los Estados nacionales soberanos que persiguen sus propios intereses unitarios y que controlan el ritmo y los resultados del proceso por medio de revisiones periódicas de sus obligaciones mutuas, contraídas en los tratados. El federalismo es otra opción transformadora, pero también depende de “momentos” intermitentes en los que una multitud de actores (y no sólo sus gobiernos) se pongan de acuerdo sobre un nuevo formato constitucional. Su antítesis es lo que yo llamo “regulacionismo”. Como el intergubernamentalismo, supone la continuidad fundamental de los actores. La diferencia radica en que estos actores ascienden dentro del nivel en el que se lleva a cabo la regulación. Sin embargo, los Estados miembros, su motivación y su influencia predominante en el proceso, se mantienen intactos. El enfoque empírico difiere en que –como el funcionalismo– pone el énfasis, casi de manera exclusiva, en los intercambios socioeconómicos y en la administración “normal” de sus consecuencias.

En el centro del diagrama 1 se encuentra un bloque enorme y amorfo llamado “institucionalismo”. La mayor parte del crecimiento reciente de la teorización sobre la integración europea y regional suele autoproclamarse,

con orgullo, así. Inmediatamente salta a la vista del lector el hecho de que ese “así” tiene muchas variantes distintas. He distinguido seis: 1) una “racional”, que se traslapa sin rigidez con el intergubernamentalismo liberal al insistir en actores unitarios, cálculos marginalistas y compromisos verosímiles; 2) una “legal”, que subraya el papel federalista pero intrusivo de la jurisprudencia y los dictámenes jurídicos; 3) una “histórica”, que pone énfasis en “lo pegajoso” de las identidades y en la “dependencia en el rumbo” de las instituciones, pero que no es insensible a procesos de cambio menos destacados, 4) otra “epistemológica”, que se centra en las comunidades normativas y profesionales que se agrupan en torno a temas o escenarios específicos e influyen en el diseño e implementación de reglas; 5) otra más “política”, que ubica la fuente de la posible transformación en la conformación de redes de contacto interpersonales entre políticos clave y en su autonomía relativa respecto a sus seguidores; y, finalmente, 6) una “sociológica”, que se traslapa con el neoneofuncionalismo al subrayar, por un lado, la formación de una clase transnacional y de asociaciones sectoriales y profesionales y, por el otro, la lucha que generan los movimientos sociales regionales y globales. Si todas o alguna de las anteriores variantes del institucionalismo merecen el prestigioso apelativo de “teoría” es algo que se puede debatir. Aunque en sí mismo el institucionalismo tiene un mínimo de contenido (“las instituciones importan” parece captar y agotar todo lo que se puede decir), algunas de sus subdivisiones merecen, por lo menos, el título de enfoque.

En el centro de ese núcleo amorfo del diagrama 1, llamado “institucionalismo”, se encuentra el Gobierno de Niveles Múltiples (GNM). Éste se puede definir como un arreglo para tomar decisiones vinculantes que incorpora a una multiplicidad de actores (políticamente independientes pero interdependientes en todos los demás sentidos)

en distintos niveles de agrupación territorial con procesos de negociación, deliberación o implementación más o menos continuos y que no atribuye competencia exclusiva en materia de políticas ni asigna una jerarquía estable de autoridad política a ninguno de estos niveles.

Para incluir la dimensión funcional junto con la territorial, prefiero también subrayar la naturaleza policéntrica y de niveles múltiples de la Unión Europea. El Gobierno Policéntrico (GPC) se puede definir como un arreglo para tomar decisiones vinculantes para una multiplicidad de Estados miembros donde se delega la autoridad sobre tareas funcionales en una serie de dependencias dispersas y relativamente autónomas que no caen bajo el control *–de iure o de facto–* de una institución regional colectiva única. El GNM se ha convertido en la etiqueta más generalizada y aceptable con la que se puede describir la Unión Europea contemporánea. ¡Hasta sus propios políticos la usan! Mi corazonada es que su popularidad entre los teóricos se puede atribuir a su neutralidad descriptiva, que le otorga una compatibilidad putativa con prácticamente cualquiera de las teorías institucionalistas e incluso con varios de sus predecesores más extremos. Para los políticos tiene la singular ventaja de evitar el controvertido término “Estado” (sobre todo “Estado supranacional”), de manera que suena mucho menos intimidante y amenazador. Por ejemplo, el surgimiento del GNM+PCG a partir del proceso de integración europea puede explicarse por medio de casi todas las teorías que aparecen en el diagrama 1.

II. UNA DOCENA DE LECCIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

En general *–aunque no exclusivamente–* las “lecciones” que aquí se esbozan proceden de una “lectura” neofuncio-

nalista del sinuoso camino que ha seguido la integración europea. Sigo convencido de que este enfoque representa la mejor opción para entender sus procesos de largo plazo, aunque admito que existe una salvedad de gran importancia. El inicio de una integración regional en cualquier lugar requiere de un acuerdo explícito entre gobiernos. No se puede negar que las instituciones y competencias con las que se dote inicialmente a una integración regional tendrán un impacto constante en su trayectoria futura. Más aún, hay grandes probabilidades de que los Estados nacionales que acuerden un tratado fundacional de estas características lo hagan esperando que éste proteja –e incluso que fortalezca– su soberanía y no que la transforme. Lo que pase después, una vez que el proceso de integración se haya afianzado y empezado a tener consecuencias tanto esperadas como imprevistas, es otro asunto.

1. *La integración regional es un proceso, no un producto.* Una vez comenzada, la integración pacífica y voluntaria de Estados nacionales previamente soberanos puede avanzar en un sinfín de direcciones y tener efectos secundarios y terciarios que sus iniciadores nunca imaginaron. Precisamente por tratarse de un suceso tan poco frecuente, nadie puede predecir hasta dónde llegará ni cuál será su resultado final. Más aún, después de haberse comprometido seriamente a formar una “región”, es muy probable que los Estados nacionales cambien las razones que los llevaron a hacerlo. Sus motivos iniciales pueden ser de seguridad y de índole geoestratégica (como en Europa Occidental) y luego pueden encontrar otras aplicaciones para la “empresa conjunta”; a saber, prosperidad económica y –más recientemente y de manera más conflictiva– unidad en la acción política. No hay garantía de que el esfuerzo inicial vaya a tener éxito (de hecho, la mayoría de los intentos de integración regional han fracasado); dependiendo de las condiciones prevalecientes dentro y entre los Estados

miembros, puede, lo mismo “retroceder” que “desbordarse” (para usar la jerga del neofuncionalismo). Sin embargo, bajo algunas circunstancias (y ese parece ser el caso de Europa Occidental), hay mayores posibilidades de que los actores resuelvan los inevitables conflictos de interés que el propio proceso de integración conlleva, ampliando las tareas de sus instituciones comunes en el ámbito supranacional y confiriéndoles mayor autoridad. En resumen, esta es la esencia del enfoque neofuncionalista.

2. *La integración regional tiene que empezar de alguna manera y, dadas las condiciones actuales, la mejor forma es por medio de un área funcional con relativamente baja visibilidad política, con viabilidad para manejarse por separado y capaz de generar beneficios significativos para todos los participantes.* Después de experimentar sin éxito con una ruta “directa” hacia la integración por medio de instituciones políticas y militares comunes, los europeos hicieron la prueba con la segunda mejor opción, una ruta indirecta que (más o menos) les ha funcionado. El punto de partida contemporáneo seguramente sería distinto (en Europa nació con el carbón y el acero; a nadie hoy en día se le ocurriría esa combinación), pero Jean Monnet resume bien la estrategia: “*Petits Pas, Grands Effets*”; es decir que hay que dar pequeños pasos que conduzcan a grandes resultados. Se busca empezar por una tarea concreta que pueda ser administrada conjuntamente y que no implique mayor controversia inicial, pero que, al mismo tiempo, esté suficientemente vinculada con otras (*engranaje* es el término que se usa en el medio) para que produzca efectos secundarios en áreas aledañas de posible cooperación. La apuesta radica en resolver positivamente los conflictos que ocasione el intento de cumplir con esa tarea inicial. En el caso de la Unión Europea, a la integración sectorial le siguieron la liberalización comercial, la Política Agrícola Común y –ya mucho después– la integración monetaria. En otras partes, la se-

cuencia puede ser diferente, pero lo importante es que se debe empezar con algo que implique cooperación para resolver problemas concretos de manera positiva. Es casi imposible que la liberalización comercial por sí misma – las llamadas zonas de libre comercio (ZLC)– pueda tener este tipo de efectos de “desbordamiento”.⁶

3. *La fuerza motora de la integración regional es la convergencia de intereses, no la creación de una identidad.* Las regiones internacionales son constructos artificiales. Se producen, no se encuentran. Algunos de los grupos de Estados nacionales que tienen más en común entre sí en términos de lengua, religión, cultura e historia son los que han tenido menos éxito en la creación y desarrollo de organizaciones para la integración regional; por ejemplo, el Medio Oriente y el norte de África, África Oriental y Occidental, América Central y América del Sur. No deja de ser irónico que Europa –con su multiplicidad de idiomas, sus culturas nacionales firmemente arraigadas y su terrible experiencia en conflictos armados– sea la que más lejos haya llegado. Sin embargo, también es importante señalar que su proceso de integración regional se ha vuelto cada vez más controvertido y que hasta ahora nadie ha sido capaz de discernir dónde, cuándo y con quién acabará. Pero, de continuar así, la Unión Europea demuestra que “hacer una Europa sin europeos” ha sido posible. Quienes anticiparon que un esfuerzo concertado para resolver problemas concretos, una interdependencia económica mayor o una comunicación social facilitada a través de las fronteras nacionales deterioraría las identidades nacionales y

⁶ Karl Deutsch *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Véase también Richard W. Van Wagenen, *Research in the International Organization Field: Some Notes on a Possible Focus*, Princeton, Center for Research on World Political Institutions, Princeton University, Publicación núm. 1, 1952. 78 pp.

situaría las lealtades en un nivel superior, han quedado frustrados. Reconocemos que la notoriedad de las identidades nacionales ha disminuido (salvo cuando se trata de partidos de fútbol) y que los europeos parecen estar a gusto con una multiplicidad de identidades anidadas que lo mismo descienden al nivel subnacional que ascienden al ámbito supranacional; reconocemos también que los estilos de vida personales, las modalidades del comportamiento social y las normas de acción política han convergido dentro de Europa. Sin embargo, es debatible si esto se debe al proceso de integración o a una difusión más amplia a nivel mundial cuyo núcleo se encuentra en Estados Unidos. Por fuerza quedarán decepcionados quienes, como Ernst Haas, previeron que las lealtades derivarían al orden supranacional. En cambio, quienes –yo, entre ellos– sólo tenían la expectativa de que la atención se desplazara al nivel de la Unión Europea quedan satisfechos cuando la integración incorpora un foco de interés duradero y significativo. Nadie sabe cómo o cuándo o siquiera si el regionalismo trascenderá las identidades nacionales; mientras tanto, lo importante es que los europeos saben, entienden y aceptan que sólo se puede velar por muchos de sus intereses por efecto de procesos que trasciendan las fronteras nacionales.

4. *La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está libre de conflicto.* La estrategia neofuncionalista (también conocida en la jerga europea como “El Método Monnet”) implica enfocarse lo más posible en temas poco visibles y poco controvertidos que se puedan separar de lo normal, entiéndase, de la política partidista. Los conflictos de interés que vayan surgiendo serán descompuestos y vueltos a componer con ayuda de los llamados “paquetes de acuerdos” que prometen beneficios para todos y compensaciones para los posibles perdedores en forma de pagos paralelos en otros campos. Incluso

ahora que la votación por mayoría calificada se aplica en un rango cada vez más amplio de temas, se hace el mayor esfuerzo por alcanzar consensos, independientemente de lo que dicten las reglas formales. Cuando no se encuentra una solución de esta naturaleza, la parte de toma de decisiones del proceso de integración simplemente se deja hibernando durante un periodo indeterminado. Mientras tanto, los procesos de intercambio expandido siguen produciendo sus efectos intencionales y no intencionales, y, al final, los participantes regresan a la mesa. El aspecto más evidente del proceso ha sido la negociación periódica de nuevos tratados. Por más importantes que éstos sean, son sólo la manifestación más superficial de un proceso mucho más exhaustivo que ha facilitado intercambios entre personas, firmas y asociaciones en prácticamente todas las esferas de la vida social, económica y política, y que ha tenido como resultado la creación de una gran cantidad de organizaciones públicas y privadas en el ámbito europeo. Poder mantener esta estrategia puede resultar sumamente problemático. La Unión Europea se ha quedado sin espacios de baja visibilidad para la coordinación de políticas y los temas que enfrenta actualmente (la armonización fiscal, los requisitos de visa y asilo, la cooperación policial, una política exterior y de seguridad común) pueden ser bastante controvertidos. La creciente dificultad para la ratificación de tratados previamente aprobados por los gobiernos de todos los miembros es un claro indicio de “politización” y de la penetración de políticas nacionales partidistas en el sistema supranacional.

5. *La integración regional debe iniciarse con un reducido número de Estados miembros, pero desde el inicio debe anunciar que estará abierta a futuros integrantes.* Más aún, es deseable que este grupo iniciador forme –para utilizar el término de Karl Deutsch– una “zona central”; es decir, las partes deben ser contiguas en el espacio y tener un alto nivel

de intercambio mutuo. Si el área funcional y los miembros están bien seleccionados, el resultado debería ser el aumento diferencialmente mayor en el intercambio entre los integrantes y un trato discriminatorio hacia quienes han quedado fuera. Si se logra alcanzar un acuerdo sobre la distribución interna de beneficios y no se generan facciones permanentes (tarea nada fácil), el “éxito” relativo de la región atraerá a los Estados vecinos que inicialmente optaron por no adherirse a ella. El proceso de incorporación de nuevos miembros pone un fuerte peso sobre las instituciones, pero deja claro que vale la pena incorporarse a la “región”. En particular importante es la habilidad de proteger lo ganado cuando la región aumente de tamaño, y de no diluir el conjunto acumulado de obligaciones mutuas para satisfacer intereses específicos en los nuevos Estados miembros. Es importante recordar que las “regiones” no son preexistentes desde ninguna perspectiva cultural, social o económica. Por el contrario, deben crearse políticamente a partir de “materia prima” ya presente.

6. *La integración regional inevitablemente implica que participen Estados nacionales de fuerza y tamaño muy diversos.* Como se trata de un proceso voluntario, los miembros más grandes y poderosos no pueden simplemente imponer su voluntad como lo harían en un sistema imperial. Por el contrario, deben respetar los derechos y la presencia de unidades más débiles y pequeñas. Como mínimo, lo anterior significa que se debe garantizar su existencia ininterrumpida; es decir, que el proceso de integración no debe contemplar que se “fusionen” en unidades más grandes y, para lograrlo, parece ser necesario que los integrantes más pequeños estén sistemáticamente sobrerrepresentados en las instituciones regionales. Más aún, hay un papel particular y positivo que pueden desempeñar los Estados más pequeños en el proceso de integración, sobre todo cuando pueden fungir como “Estados tapón”

entre otros de mayor tamaño. No es coincidencia que los ciudadanos de los Estados más pequeños y con menor desarrollo cuando se incorporaron a la Unión Europea tiendan a estar entre los que más apoyan a la Unión Europea.

7. *Sin embargo, la integración regional requiere de liderazgo; es decir, actores capaces de tomar la iniciativa y dispuestos a pagar una parte desproporcionada del costo que eso implica.* La experiencia europea sugiere que este papel se desempeña mejor cuando se hace en dúo (Francia y Alemania) que cuando lo hace una sola potencia hegemónica (Alemania) o cuando se desempeña entre tres (Alemania, Francia y Gran Bretaña). Más aún, resulta fundamental que estos actores líderes en la región acepten subutilizar su capacidad de poder inmediato (aquí respetuosamente discrepo del neorrealismo y del intergubernamentalismo) para invertirlo en una estrategia a largo plazo que legitime el esfuerzo en su conjunto. Para fortuna de la integración europea, quien habría podido ejercer la hegemonía (Alemania) acababa de sufrir una derrota bélica desastrosa y estaba predispuesto a minimizar su papel. A Francia, la antigua gran potencia, le ha costado más trabajo actuar de esta manera y su tendencia automaximizadora ha amenazado el proceso de creación de consensos en repetidas ocasiones.

8. *La integración regional requiere de una secretaría con facultades limitadas pero potencialmente supranacionales.* Esta organización no sólo no debe ser percibida como el instrumento de uno de sus miembros (hegemónicos), sino que debe tener cierto control sobre la agenda del proceso en su conjunto. La Comisión de la Unión Europea está compuesta por miembros seleccionados por medio de un proceso opaco, firmemente afianzado en la nominación por parte de gobiernos nacionales. Sin embargo, una vez aprobada, la Comisión debe lealtad al proceso de integración supranacional y, por lo tanto, no debe recibir instrucciones

del órgano que eligió a sus miembros. Existe evidencia de que, a pesar de las fallas en el proceso de nominación, los comisionados tienden a adoptar una perspectiva “colegiada” y a actuar como agentes supranacionales. Por otra parte, el presidente de la Comisión puede, bajo circunstancias claramente inusuales, no sólo imponer su monopolio sobre la introducción de nuevas medidas sino también representar un papel proactivo para determinar cuáles serán esas medidas.

9. *La integración regional requiere que los Estados miembros sean democráticos.* Este es un factor que prácticamente todas las teorías de integración europea han dado por hecho, como lo hicieron también los anteriores actores del proceso hasta principios de la década de 1960, cuando la solicitud de membresía a la CEE de la España franquista los obligó a estipular explícitamente que la “democracia nacional” era un prerrequisito indispensable. En el Tratado de Ámsterdam, esta restricción se amplió para que abarcara también el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho. Obviamente, al transferir las lecciones de la integración a otra región, este punto ya no se puede dar por sentado. Prácticamente en todas las demás regiones del mundo hay Estados no democráticos.

Existen (por lo menos) tres razones que hacen la democracia indispensable: 1) Sólo los gobiernos que cuentan con amplia legitimidad dentro de sus propias sociedades nacionales pueden hacer el tipo de “compromisos verosímiles” necesarios para firmar acuerdos, ratificarlos de manera concluyente y monitorear su implementación. En el contexto actual, en Europa, la única posibilidad aceptable en lo que a la legitimidad interna se refiere es la democracia parlamentaria liberal. 2) La existencia de un gobierno que rinda cuentas desde una perspectiva democrática en cada uno de los Estados miembros es una garantía adicional de que ninguno de ellos recurrirá a la fuerza para la

solución de controversias. Seguramente, cualquier tentación que los gobiernos más poderosos pudieran tener para obtener concesiones a causa de una amenaza dirigida a los miembros recalcitrantes más débiles no tendría eco entre sus propios ciudadanos. 3) Si los neofuncionalistas están en lo correcto, un elemento fundamental para impulsar el avance del proceso de integración será la formación de movimientos sociales y asociaciones de interés transnacionales así como su intervención en el diseño supranacional de políticas. Se requiere una democracia interna para que los ciudadanos tengan las libertades necesarias para organizar estas formas de acción colectiva y para crear vínculos con otras más allá de sus fronteras. El hecho de que, hasta la reciente ampliación, todos los Estados miembros no sólo fueran democráticos sino que practicaran una forma similar de democracia parlamentaria (salvo Francia con su sistema “semipresidencial”), no parece haber tenido importancia, particularmente si se considera sus grandes diferencias en los sistemas de partido y de grupos de interés, por no mencionar sus gobiernos de izquierda y de derecha.

10. La integración regional parece ser posible con miembros que tengan distinto nivel de desarrollo y de riqueza per cápita. Originalmente, Italia era el único miembro de la CEE significativamente más pobre y menos desarrollado que los demás. La posterior incorporación de Irlanda, Grecia, Portugal y España reconfirmó la capacidad de la Unión Europea no sólo para adaptarse a esta obvia fuente de tensión sino para reaccionar ante ella. Por medio de una combinación de políticas –*derogaciones* selectivas a la hora de ingresar, fondos regionales y estructurales, subsidios agrícolas y la simple dinámica de mercados competitivos más amplios– promovió un patrón que podría denominarse “convergencia ascendente”. La tendencia fue que los Estados miembros (e incluso sus más pobres y menos desarrolladas regiones

subnacionales) cuyas condiciones habían sido menos favorables en el momento de su incorporación, a partir de entonces mejoraron su situación, y sus estándares de vida se acercaron a la norma de la Unión Europea (y, en un caso –Irlanda– incluso la superó) sin que esto deprimiera de manera evidente el desempeño de los Estados miembros más favorecidos. La reciente adhesión de diez miembros pondrá severamente a prueba este afortunado patrón. Las diferencias iniciales en cuanto a pobreza y subdesarrollo son mayores ahora que en las ampliaciones anteriores y, en algunos casos, a esto se suman diferencias estructurales en las relaciones administrativas y de propiedad que se deben a la transición entre un socialismo “real existente” y un capitalismo “real existente”. No deja de ser cierto que, hasta ahora, la Unión Europea ha demostrado que era errónea la suposición doctrinal de que la integración a un mercado más grande inevitablemente amplía la brecha entre unidades ricas y pobres; como muestra están las historias nacionales de Italia y España. Además de poder manejar las diferencias económicas preexistentes entre las naciones, la integración regional, con el tiempo, las puede disminuir.

11. La integración regional es básicamente un proceso endógeno, pero puede ser críticamente vulnerable a fuerzas exógenas, particularmente en sus primeras etapas. Una vez que un subconjunto de Estados nacionales acuerda crear una “región” aceptando ciertas obligaciones mutuas y dotando a una organización común de facultades específicas, su éxito o fracaso subsecuentes son principalmente un asunto de intercambios entre estos Estados miembros. Sin embargo, a esto se suma la influencia de actores no estatales dentro de sus fronteras y, cada vez más, también más allá de ellas. Obviamente, entre más facultades iniciales se transfieran a la organización regional, más importante será el papel de su dirigencia y administración. Sin embargo, la

experiencia europea sugiere que, en sus primeras etapas, la integración regional puede depender en gran medida de fuerzas externas. Para ser más precisos, es poco probable que el proceso hubiera siquiera empezado –con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952 y con la Comunidad Económica Europea en 1958– sin la benevolente intervención de Estados Unidos. Es aquí donde la perspectiva “realista” y su prima la “intergubernamental” deberían ser particularmente relevantes. Presumiblemente existe una configuración de poderes e intereses en un sistema mundial más amplio que determina si –y cuándo– un actor hegemónico exógeno llegará a la conclusión de que prefiere a sus rivales integrados que desintegrados. A primera vista, esto parece contrario a la doctrina clásica de *divide et imperum, i. e.* entre más fuertes somos, mayores son los deseos de que nuestros opositores estén divididos; no vaya a ser que se confabulen en nuestra contra para contramandar nuestro dominio. Naturalmente, el imperativo preponderante en el caso de la Europa Occidental de la década de 1950 era el temor que suscitaba la Unión Soviética. Pero ahora que este factor ya no existe (y aún no lo sustituye el miedo a China), la implicación es evidente: es mucho menos probable que Estados Unidos vea con ojos favorables cualquier acercamiento hacia la integración regional o, por lo menos, aquellos acercamientos en los que no participe y que no pueda controlar.

12. *La integración regional –por lo menos hasta que esté bien establecida– es consumidora y no productora de seguridad internacional.* Para que esta afirmación tenga sentido, es necesario distinguir entre pactos de defensa regional y organizaciones de integración regional. La primera –generalmente resultado de un poder hegemónico que despliega su capacidad de defensa sobre la de otros que son sus subordinados (por ejemplo, Estados Unidos y la OTAN, la URSS y el Pacto de Varsovia)– está orientada exclusivamente a la

protección, por medios militares, de la soberanía externa de sus integrantes. El propósito de la segunda es suplantarlo o –cuando menos– reunir las soberanías internas de sus integrantes removiendo barreras contra el intercambio económico, social y político. En Europa Occidental, pertenecer a ambas no era coincidente y definitivamente tampoco obligatorio. No cabe duda de que, en sus primeras décadas, la UEE/CE/UE tuvo la fortuna de existir “a la sombra de la OTAN” y, por lo tanto, de no tener que añadir la seguridad externa a su ya de por sí controvertida agenda. Tras el colapso de la barrera entre Europa Occidental y Europa Oriental y del fin de la Guerra Fría, el papel de la OTAN se vuelve cada vez más ambiguo y los Estados miembros de la Unión Europea han empezado –ante la resistencia estadounidense– a elaborar su propia capacidad de seguridad colectiva. Dada la enorme dificultad que conlleva una tarea de esta naturaleza, es indudablemente afortunado que las instituciones regionales “civiles” estén ya bien establecidas y gocen de reconocimiento, aunque no siempre de cariño. Lo que es mucho más importante para el éxito de la integración regional es la presencia entre los Estados miembros de lo que Karl Deutsch llamó una “comunidad de seguridad pluralista”.⁷ Lo anterior no requiere instituciones formales comunes –como sería el caso si se tratara de una alianza militar viable (de hecho, puede existir con miembros aliados y neutrales)–, pero supone un entendimiento sólido y confiable –aunque informal– de que bajo ninguna circunstancia previsible sus miembros harán uso de la fuerza militar –o amenazarán

⁷ Karl Deutsch *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Véase también Richard W. Van Wagenen, *Research in the International Organization Field: Some Notes on a Possible Focus*, Princeton, Center for Research on World Political Institutions, Princeton University, Publicación núm. 1, 1952, 78 pp.

con hacerlo— entre sí para la solución de conflictos. Aunque la “democracia nacional” (junto con el respeto por el Estado de derecho) de cada uno de los Estados miembros forme parte de esta garantía mutua, la práctica diaria de llegar a acuerdos y alcanzar consensos dentro de las organizaciones regionales es lo que da credibilidad a este entendimiento.

III. UNA DOCENA DE ADVERTENCIAS CAUTELARES SOBRE LA APLICACIÓN EN OTROS LUGARES DE LECCIONES QUE PROCEDEN DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

En las partes I y II, el análisis fue decididamente eurocéntrico. Hasta ahora, la (discutible) hipótesis ha sido que si alguna región transnacional fuera a integrarse, debería aprender del patrón europeo y seguirlo. Más aún, (sobrepticamente) he definido la integración en términos europeos; a saber: el proceso de “...cómo y por qué [los Estados nacionales] se mezclan, fusionan y combinan con sus vecinos para perder los atributos de hecho de la soberanía al tiempo que adquieren nuevas técnicas para la resolución de conflictos entre sí”.⁸ A esta definición clásica de Ernst Haas sólo agregaría que para hacerlo, crean instituciones comunes y permanentes capaces de tomar decisiones vinculantes para todos sus miembros. Cualquier otra cosa —aumentar los flujos comerciales, fomentar el contacto entre las élites, facilitar que las personas se comuniquen y encuentren más allá de sus fronteras nacionales, promover los símbolos de identidad compartida— puede

⁸ Ernst B. Haas, “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (ed.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, p. 6.

aumentar las posibilidades de que efectivamente se lleve a cabo la integración, pero ninguna de ellas es “una auténtica integración”.

Según estos supuestos, otras regiones del mundo (incluida Centro y Sudamérica) han avanzado muy poco o nada hacia la integración. Aunque se hayan dado momentos de mayor cooperación, solidaridad e identificación regionales, no se ha creado un legado institucional de mayor trascendencia, ni se han logrado disminuir esos “atributos fácticos de la soberanía” que menciona Haas. Sólo cuestionando y cambiando la definición de lo que constituye una integración regional, se podrá reconocer el progreso alcanzado en esas partes distintas del mundo.

Varios autores han expresado exactamente este punto; es decir, sostienen que existe un patrón de regionalismo particular en América Latina, África o Asia, el cual a pesar de que no necesariamente se parece al modelo “institucional” europeo, es capaz de dar solución a problemas regionales, reafirmar la cohesión en la región y construir una identidad regional.⁹ No estoy de acuerdo; considero que ésta es una prolongación excesiva y engañosa de la definición de “integración regional”. La integración regional

⁹ Por ejemplo: A. Hazlewood, (ed.), *African Integration and Disintegration: Case Studies in Economic and Political Union*, Londres, Oxford University Press For the Royal Institute of International Affairs, 1967; Joseph S. Nye, Jr., *Pan-Africanism and East African Integration*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001; Robert Pastor, *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, Institute for International Economics, 2001; Guy Poitras, *Inventing North America, Canada, Mexico, and the United States*, Boulder, Lynne Rienner, 2001; Riordan Roett (ed.), *Mercosur: Regional Integration, World Markets*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999; Victor Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 2001.

debería diferenciarse conceptualmente de la simple –léase no institucionalizada y generalmente errática– cooperación y colaboración regional. Esto no quiere decir que sea imposible; sólo que será necesario aplicar cautelosamente las lecciones precedentes de Europa.

1. *La integración regional es un proceso, no un producto.* Como en el caso de la integración europea, en la búsqueda de la integración regional en otras partes del mundo no se debería asumir nunca que sabemos hacia dónde nos dirigimos. No sólo *la finalit e politique*, sino tambi en *les finalit es économiques ou sociales* son imprevisibles desde el punto de partida. El proceso de integración regional –si ocurre– es incierto e impredecible. Sin embargo, debe ser pacífico, voluntario y –sobre todo– transformativo; debe cambiar los motivos y cálculos de los Estados nacionales; aumentar las tareas funcionales que realizan colectivamente, ampliar la autoridad y capacidad de las instituciones supranacionales y estimular asociaciones de interés y movimientos sociales que crucen las fronteras de los Estados miembros. A este respecto, uno de los mayores problemas de los tratados de libre comercio (TLC) –tan populares hoy en día en la región del noreste asiático– es que “parecen” ser –y muy probablemente lo sean– “autorrestrictivos”. Un TLC tiene muy pocas posibilidades de producir cualquiera de los efectos arriba mencionados que un proceso de integración debería generar. Además, por medio del GATT o de la OMC se está alcanzando ya la mayoría de los objetivos que este tipo de tratados busca conseguir. En resumen, los TLC “regionales” ya no son tan regionales. El llamado regionalismo “abierto” –basado en una serie de TLC sobrepuestos– sirve de poco o nada para promover la integración.

2. *La integración regional tiene que empezar de alguna manera y, dadas las condiciones actuales, la mejor forma de hacerlo es por medio de un área funcional con relativamente baja visibilidad política que aparentemente pueda manejarse por separado*

y que sea capaz de generar beneficios significativos para todos los participantes. Para que la integración regional avance, es fundamental que los Estados miembros logren promover la solución colectiva de problemas concretos de manera positiva. Esa es la lección principal que ofrece el primer teórico funcionalista de la integración, David Mitrany.¹⁰ Desde su inicio, la integración debe ocuparse no sólo de remover barreras (integración negativa), sino de crear políticas comunes para la regulación y distribución de beneficios (integración “positiva”).¹¹ En lo que a la distribución de beneficios se refiere, no cabe duda de que el ideal es el óptimo de Pareto, donde todos ganan y nadie pierde. Sin embargo, es muy poco realista. La distribución de beneficios puede ser (y casi siempre es) desproporcionada, pero es muy importante garantizar que a más largo plazo sea proporcional o “justa”. Se debe fomentar que los actores involucrados piensen en términos de ventajas absolutas y no relativas. Es sumamente crítico que se seleccione un área de operación que, desde un principio, sea incontrovertidamente “separable” y esté “interconectada” con otras. Por “separable” entendemos que se pueda atender independientemente de las demás y que sea capaz de rendir por sí misma frutos suficientes. “Interconectada” quiere decir que pueda causar efectos secundarios que requieran atención y den lugar a coaliciones de apoyo positivas que crucen las fronteras. La liberación comercial es una forma de integración meramente “negativa” y es poco probable que conlleve secuelas de “desbordamiento” y que, en consecuencia, contribuya a la integración

¹⁰ *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle Books, 1946, originalmente publicado en 1943.

¹¹ F. W. Scharpf, “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States”, en G. Marks, F. W. Scharpf, Ph. C. Schmitter y W. Streek (eds.), *Governance in the European Union*, Thousand Oaks, Cal., Sage, 1996, pp. 15-39.

regional. Además, los tratados de libre comercio provocan gran resistencia entre sectores de interés específicos (normalmente bien conectados) y dejan abiertas múltiples oportunidades para ser burlados y para escabullirse de su aplicación.

Es de vital importancia encontrar el equivalente contemporáneo “del carbón y el acero”, temas que dieron origen a la CEE/CE/UE a principios de la década de 1950. Podría ser el transporte (un área funcional con estas características) o –mejor aún– el transporte y la energía (dos áreas funcionales estrechamente interrelacionadas). En términos abstractos, parecerían satisfacer todas las condiciones arriba mencionadas: son relativamente poco polémicas, son separables y están interconectadas.

3. *La fuerza motora de la integración regional es la convergencia de intereses, no la creación de una identidad.* Las regiones internacionales no existen; ni siquiera donde así fueron creadas y administradas por una potencia colonial. El idioma y la religión comunes no parecen contribuir demasiado. Por el contrario, más que ayudar, en ocasiones –cuando esconden distintas “sectas” del mismo culto o dialectos de la misma lengua– pueden estorbar. Debemos tener el mismo cuidado con el concepto de complementariedad de los economistas. La integración regional es un proceso intrínsecamente dinámico; en los países participantes da origen a especializaciones emergentes e imprevistas y a nuevas divisiones del trabajo. Por lo tanto, los patrones comerciales preexistentes probablemente no sean un buen indicador del potencial para la formación de nuevos modos y niveles de interdependencia.

También es importante que los Estados nación se unan por motivos convergentes pero no idénticos. Deberían “dar” con la integración por razones distintas y con expectativas diferentes. Así se abre la puerta para que en el futuro se hagan “paquetes de acuerdos” que permitan

negociar beneficios para unos u otros participantes. Por otro lado, la integración no parece tener un efecto automático (al estilo Karl Deutsch) en el aumento sustancial de la comunicación social transfronteriza. La disminución en la comunicación puede conducir a identidades separadas, pero su incremento no produce una identidad común. Contrario a lo que suele pensarse, los antagonismos nacionales intensos y preexistentes pueden ser útiles para la integración, siempre y cuando haya motivos sólidos para dejarlos atrás (generalmente, debido a la existencia de un enemigo común). Sin embargo, quienes aspiran al regionalismo en otras partes del mundo deben recordar que la identidad y la lealtad a toda la región en su conjunto son el producto final de la integración y no un requisito previo. En otras palabras, se puede lograr mucho antes de que surja una identidad o una lealtad común.

4. *La integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está libre de conflicto.* Aunque desde el principio todos los participantes deberán reconocer la existencia de conflictos entre ellos, eso no es suficiente. También deben esperar que se resuelvan de manera pacífica. De hecho, la presencia de conflictos es inevitable y explotable. Sin ellos, la integración regional no avanzaría. Resultan mucho más importantes las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el método esperado para su resolución? ¿De quién será la autoría de la fórmula ganadora? Uno de los trucos que se pueden transferir de la experiencia europea es utilizar los conflictos (que generalmente son sobre la inequidad en la distribución de los beneficios) para ampliar –y no para contraer– el alcance y nivel de la autoridad regional común (supranacional). Muchos conflictos –aunque no todos– sólo se pueden solucionar aumentando las facultades de la secretaría regional o ampliando el alcance de las actividades comunes (o utilizando ambas medidas) y otorgando compensaciones

a los perdedores. En las primeras etapas, la regla de unanimidad es fundamental para tranquilizar a los posibles perdedores (sobre todo si hay una gran desigualdad en la recepción de recompensas iniciales). Sin embargo, esta restricción puede flexibilizarse conforme avance el proceso de integración y las relaciones de confianza mutua entre los Estados nacionales se desarrollen lo suficiente para poder fomentar y alimentar la confianza en la resolución pacífica de futuras disputas.

5. *La integración regional debe iniciarse con un número pequeño de Estados miembros, pero desde el inicio debe anunciar que estará abierta a futuros integrantes.* Originalmente, la CEE empezó con seis miembros, pero estaba abierta a más. No se debe suponer que la exclusión inicial es definitiva, pero, por cuestiones de toma de decisiones y distribución, sí es útil tener al principio un número pequeño de integrantes. Demostrar el “éxito” por medio de ampliaciones posteriores puede ser fundamental, de la misma manera que perder miembros puede ser devastador. Para seleccionar a los Estados miembros, hay dos factores a tomar en consideración: 1) que sean contiguos en el espacio (“zona central”) y 2) que tengan un intercambio inicial relativamente alto (“ratio relativo de aceptación”). Este último es importante porque aumenta la “envidia” de los que están afuera. Al admitir nuevos ingresos, se debe hacer valer la regla de unanimidad y fomentar la tolerancia. También puede ser útil que los límites “regionales” sean deliberadamente ambiguos.

6. *La integración regional inevitablemente implica que participen Estados nacionales de fuerza y tamaño muy diversos.* Durante el proceso de integración, la división de intereses tiende a radicar en el tamaño relativo y en el nivel de desarrollo. Es necesario que estas diferencias sean tomadas en cuenta en las reglas institucionales; por ejemplo, con la sobre representación de los países pequeños y la inserción

de programas especiales para los miembros menos desarrollados. Debe garantizarse –implícita o explícitamente– que la integración regional no se traducirá en que los miembros más grandes absorban a los más pequeños o los más desarrollados a los de menor desarrollo. Por el contrario, la integración suele ser la mejor salvaguarda para la sobrevivencia de Estados pequeños o los menos desarrollados. El resultado óptimo imaginable es la “convergencia”: los miembros más débiles en relación con los más fuertes y estables en términos de desempeño económico y político empiezan a crecer rápidamente y adquieren mayor seguridad. El tema espinoso es cómo asegurar que los segundos acepten una redistribución del ingreso y del poder de esta naturaleza. Para asegurar que los actores grandes no dominen a los pequeños, el proceso de arbitraje en el plano regional (por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea) debería desempeñar un papel central. Además, la secretaría de la organización regional debería ser proactiva en el control de iniciativas y en la creación de coaliciones que combinen a débiles y fuertes. Se debería contar con recursos para hacer compensaciones simbólicas (por ejemplo, el mismo número de comisionados por miembro y una presidencia rotatoria). También se podría emitir una póliza de “seguro” no sólo contra la asimilación de un país por otro, sino también contra la desintegración intranacional. El papel de las regiones subnacionales siempre debería ser limitado y estar sujeto a la aprobación nacional. Existe otro tipo de compensaciones, bastante obvias, como la ubicación geográfica de instituciones regionales de tal manera que los Estados pequeños se vieran sobrefavorecidos.

7. *Sin embargo, la integración regional requiere liderazgo; es decir, actores capaces de tomar la iniciativa y dispuestos a pagar una parte desproporcionada del costo que eso implica.* Obviamente este tema guarda relación con el anterior sobre el

tamaño y el desarrollo. En el afortunado patrón europeo, las dos hendiduras (tamaño y desarrollo) no coinciden, sino que se cruzan entre sí. Algunos países pequeños son ricos y otros grandes son (relativamente) pobres. En cualquier otra parte del mundo –cuando los patrones divisorios iniciales fueran acumulativos– la situación sería más compleja. Las preguntas importantes que se tienen que responder son: 1) ¿Por qué una hegemonía o una pareja o trío de hegemonías estaría dispuesta a pagar el precio más alto para inducir que Estados miembros menos favorecidos se integraran?, y 2) ¿qué los puede inducir a subutilizar su ventaja de poder inicial e incluso a permitir que se vea disminuida? En el caso de un dúo hegemónico, la estabilidad es importante, pero en ocasiones incomoda a los de más reciente ingreso. Una hegemonía “imperial” única dentro de la región puede tener fuertes efectos inhibitorios –por ejemplo, Estados Unidos en el TLCAN o Brasil en el Mercosur–, particularmente si resulta no ser generosa en la concesión de beneficios a los demás.

8. *La integración regional requiere de una secretaría con facultades limitadas pero potencialmente supranacionales.* En el caso de la Unión Europea, algunas de las facultades clave son: 1) control sobre la iniciación de nuevas propuestas, 2) control sobre la distribución de puestos en su cuasigabinete (la Comisión Europea), 3) discreción presupuestaria, 4) posibilidad de llevar a Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 5) posición para establecer redes y posibles monopolios de información, sobre todo en lo que se refiere a actores subnacionales (funcionales y territoriales), 6) alianzas con el Parlamento Europeo, y 7) pericia suficiente e independiente para acordar paquetes y negociaciones en distintas áreas temáticas. La construcción, el financiamiento y la dotación de personal para una secretaría regional seguramente constituyen una de las primeras prioridades de cualquier proyecto regionalista

viable; hasta ahora, todos los intentos por establecer una secretaría con ese nivel de facultades supranacionales han fracasado. Ninguna institución regional –salvo la Unión Europea– tiene ninguna de las competencias arriba mencionadas.

9. *La integración regional requiere que los Estados miembros sean democráticos.* Aunque pasaron varios años antes de que se formalizara el requisito, la Unión Europea ha insistido en que la democracia a nivel nacional debe ser un prerrequisito para la membresía. Ahora, incluso exige a los Estados candidatos que cumplan criterios que los propios Estados miembros no podrían cumplir. Que todos los sistemas de gobierno sean “democracias realmente existentes” representa una importante garantía de que los miembros no harán uso de la fuerza entre sí, particularmente una vez que la integración haya avanzado y sus respectivas sociedades civiles se hayan entrelazado. Algunas salvaguardas de legitimidad gubernamental y de una tendencia “centrípeto / centralista” en la contienda entre partidos también son fundamentales para que los compromisos, además de mantenerse como una constante entre los partidos, estén profundamente arraigados en las expectativas ciudadanas y sean implementados cada vez que un gobierno alterno asuma el poder. Cabe destacar, sin embargo, que la principal paradoja de la integración europea es que, aun cuando hubiera requerido de democracia, por los menos al inicio, estas democracias nacionales no prestaron demasiada atención o mayor interés al propio proceso de integración. Lo anterior sugiere que en otras regiones del mundo –cuando menos al principio– la participación de Estados no democráticos no sería algo del todo deplorable. Por el contrario, la integración regional podría empezar por ser promovida como la cooperación entre tecnócratas de democracias y de autocracias estables y predecibles, siempre y cuando se tuvieran la suficiente confianza para respetar

los compromisos suscritos en los tratados y no recurrieran a la fuerza o a la amenaza de su uso ni siquiera para la resolución de conflictos. Subsecuentemente, la extensión de la integración a nuevos campos políticos y su profundización para otorgar mayores facultades a su secretaría podría promover la democratización en todos los Estados miembros.

10. *La integración regional parece ser posible con miembros que tienen distinto nivel de desarrollo y de riqueza per cápita.* La experiencia europea no sólo demuestra que la integración regional es posible cuando se incluyen Estados nacionales con distintos grados de desarrollo, también muestra claramente que, en el caso de países más pobres y menos desarrollados, la convergencia ascendente es una posibilidad. En otras palabras, la integración, además de poder manejar las disparidades nacionales desde el inicio, las puede disminuir con el tiempo. Prácticamente todas las regiones del mundo están compuestas por países con distintos niveles de desarrollo y riqueza per cápita. Se debe convencer a los miembros más pobres y menos desarrollados de que su participación en iniciativas de integración regional es la mejor y más segura estrategia para alcanzar a los demás y competir con las economías más avanzadas de la región.

11. *La integración regional es básicamente un proceso endógeno, pero puede ser críticamente vulnerable ante fuerzas exógenas, particularmente en sus primeras etapas.* La experiencia europea indica que, en sus primeras etapas, la integración regional puede depender en gran medida de fuerzas externas. Para ser más específicos, es extremadamente dudoso que el proceso hubiera siquiera empezado sin la benevolente intervención de Estados Unidos. Gracias a la estructura de “rueda y rayo” que ocasionó la Guerra Fría en las alianzas bilaterales —y que creció aún más debido a la abrumadora hegemonía militar y económica que adquirió tras la caída de la Unión Soviética—, en la mayoría de las otras regiones del

mundo la influencia estadounidense ha sido significativamente mayor. En las condiciones actuales, la tolerancia, la comprensión, el acuerdo o la cooperación de Estados Unidos parecerían indispensables para que cualquier movimiento hacia la integración regional tuviera éxito. Hasta ahora, este país no ha prestado demasiada atención o se ha mostrado indiferente ante los diversos proyectos de integración, salvo cuando se le ha garantizado un papel dominante en ellos.

12. *La integración regional –por lo menos hasta que esté bien establecida– es consumidora y no productora de seguridad nacional.* Para muchas regiones del mundo, ésta es la lección más valiosa del caso europeo. Desde sus inicios, la integración de Europa contó con la existencia previa de una “comunidad de seguridad” putativa conformada por países democráticos. Esta condición adquirió incluso mayor solidez gracias al papel preponderante que desempeñaron la OTAN y Estados Unidos en la provisión de un despliegue comprensivo de órganos de seguridad, un “paraguas de seguridad”, concreto para la región. En cualquier otro lugar, la situación hoy en día es absolutamente distinta: la mayor parte de las regiones transnacionales incluyen países no democráticos y abundan los posibles conflictos violentos entre los potenciales Estados miembros. Animosidades históricas y contemporáneas están endémicamente presentes y con frecuencia son erráticamente reavivadas como un efecto secundario de disputas políticas internas. Mientras éstas no se resuelvan o su probabilidad se reduzca significativamente, sólo los proyectos regionales que deliberadamente excluyan a uno o a los dos Estados en conflicto tienen posibilidades de éxito. Sin embargo, si este tipo de esfuerzos de exclusión prosperan, podrían ser útiles ulteriormente para la resolución de controversias una vez que la parte o las partes que quedaron fuera resulten perjudicadas en comparación con las que sí fueron incluidas.

IV. UNA ESTRATEGIA PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN (CASÍ) CUALQUIER LUGAR

Como señalé al inicio de la segunda parte, mantengo la postura de que el enfoque neofuncional es el que mejor explica el tortuoso camino de la integración europea y, por lo tanto, el que debería ofrecer –con las salvedades pertinentes– la estrategia más viable para promover la integración en otros lugares. La crisis reciente en la política fiscal y el gasto público helénicos ilustra este punto. Según todos los criterios intergubernamentalistas, los países de la Unión Europea más fuertes –Alemania y Francia (con el apoyo de Gran Bretaña desde la línea de banda)– deberían haberse negado a rescatar a los griegos y deberían haber ejercido su superioridad para expulsar al país de la eurozona. Jugaron con la idea, pero acabaron por rechazarla. La teoría de la regulación perdió credibilidad cuando quedó perfectamente claro que, a pesar del supuestamente limitante “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” del Banco Central Europeo, Grecia sólo había ignorado las advertencias previas y hecho caso omiso a regulaciones supranacionales. Por sí solos y sin suficiente apoyo político en el ámbito nacional, los esfuerzos de los tecnócratas bien intencionados en Bruselas y Fráncfort fueron ineficaces. El federalismo resultó simplemente irrelevante, pues su más prominente institución, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no tenía un mandato para intervenir en el asunto y, de haberlo tenido, su participación habría llegado demasiado tarde para ser significativa. El neofuncionalismo salió fortalecido. La interdependencia entre arenas políticas y las consecuencias no previstas en las relaciones entre distintos niveles de gobierno fueron la causa de la crisis y la posterior respuesta parece haber sido (aunque todavía no esté operando cabalmente) una de las más importantes ampliaciones de las competencias de la Unión Europea desde la creación del UEM. A pe-

sar de la considerable impopularidad entre los ciudadanos (particularmente en Alemania), gobernantes nacionales y funcionarios supranacionales acabaron por reconocer (a regañadientes, hay que decirlo, en el caso de Alemania) que con el establecimiento de una moneda común se habían trascendido irrevocablemente los límites tradicionales de la soberanía, y que la única solución viable era aceptar una mayor (y no menor) integración regional.

Las siguientes “sugerencias estratégicas” no deben considerarse un plan de acción. De hecho, en sus orígenes, la Unión Europea no contaba con uno. Sin embargo, podría resultar útil tomarlas en cuenta y “moldearlas” a las necesidades específicas de la región transnacional que se esté tratando de construir.

1. Elegir una *tarea funcional* (o, mejor aún, dos que estén interrelacionadas). La tarea seleccionada debe poder separarse, ser claramente difícil de realizar dentro de los confines de un solo Estado nacional y ser capaz de generar beneficios concretos para todos los participantes en un periodo relativamente corto. Con dos tareas funcionales, los distintos actores estarán mejor equipados para negociar compensaciones y paquetes de acuerdos entre sí.

1.1. Esta tarea “separable” debe ser suficientemente consecencial para que, al cumplir con ella colectivamente, los actores involucrados promueven nuevas complejidades en áreas interrelacionadas. Este potencial de “desbordamiento” se podrá explotar más fácilmente si, en el acuerdo original, los Estados nacionales participantes acordaron establecer una secretaría relativamente autónoma y con personal internacional que tenga una mínima autoridad supranacional; es decir, que pueda tomar decisiones sin requerir del apoyo unánime y constante de los Estados miembros.

1.2. También es más probable que se logre el “desbordamiento” si las tareas involucran a una serie de depen-

dencias estatales discretas y relativamente autónomas –y, particularmente, si no involucran únicamente a los ministerios del exterior que suelen tratar de monopolizar las transacciones intergubentamentales–, donde el personal sea nombrado por motivos técnicos y no políticos.

1.3. En las condiciones actuales, el desarrollo conjunto de infraestructura energética y de transporte parecería ofrecer un juego de “funciones” adecuado y aparentemente separable. Un acuerdo en estas áreas no requiere un compromiso explícito de mayor integración, pero seguramente estos temas darán lugar a presiones para que surja este tipo de “desbordamiento”. La ironía es que estas dos áreas funcionales fueron de las últimas en las que la Unión Europea logró consenso y tomó acción colectiva.

2. Elegir un *área central* de unidades físicamente contiguas con líneas internas de comunicación e intercambio y, de ser posible, razones convergentes de cooperación.

2.1. Empezar con el menor número de miembros sin poner en riesgo la capacidad de rendir beneficios materiales significativos de sus acciones colectivas. Facilitar la incorporación de otros Estados siempre y cuando estén de acuerdo en aceptar sin miramientos las decisiones que ya hayan sido tomadas. No hace ningún daño que por su participación en estas organizaciones regionales, los Estados miembros adquieran un estatus más elevado en sus relaciones con otros Estados nacionales y regiones transnacionales.

2.2. Insistir en un estatus igual y en la soberanía nacional de todos los participantes así como renunciar a cualquier pretensión de utilizar esta cooperación funcional como mecanismo para la unificación política. En otras palabras, la “construcción regional” debería mantenerse claramente separada de la “construcción de nación”.

3. Distribuir las agencias regionales de tal manera que la mayoría se ubique dentro de los Estados miembros más

pequeños o menos desarrollados, pero que la secretaría esté conjuntamente provista de personal de todos los integrantes.

4. La integración también se verá favorecida si la tarea o tareas iniciales y la transferencia o transferencias de facultades iniciales bastan para atraer la atención de grupos de interés no estatales y para incentivarlos a formar asociaciones transnacionales de interés o movimientos sociales y a que demanden acceso a las deliberaciones de la secretaría regional. Desde luego, lo anterior está supeditado a que todos los miembros sean democracias con derechos políticos y civiles similares.

5. Iniciar proyectos discretos y de baja visibilidad para no atraer la ira de Estados Unidos, que seguramente no estará tan “benevolentemente dispuesto” como lo estuvo en los casos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la CEE. Y, por el otro lado, tratar de convencer a Estados Unidos de que estos esfuerzos “de bajo rango” eventualmente contribuirán de manera positiva a su más amplio objetivo de seguridad en la región.

6. Estar preparado para eventualmente pensar en el “dilema de la seguridad”, pero sin incorporarlo inmediatamente.

7. Independientemente de la tarea o tareas e independientemente de la facultad o facultades de la organización funcional, la integración crecerá en la medida en que los actores nacionales y regionales involucrados:

7.1. desarrollen relaciones de confianza mutua;

7.2. gocen de mayor estatus dentro de sus respectivos gobiernos y en la comunidad internacional;

7.3. enseñen lecciones concretas de resolución de conflictos a partir de la cooperación;

7.4. produzcan recompensas materiales significativas tanto para los gobiernos miembros como para sus ciudadanos, particularmente para aquellos que ya estén

organizados en asociaciones de clase, sectoriales y profesionales;

7.5. participen formalmente como iguales en el esfuerzo, lo que, para fines prácticos, significa que los Estados más pequeños o débiles estén sobre representados en la administración y en el proceso de toma de decisiones regionales;

7.6. distribuyan los beneficios iniciales de la cooperación y la creciente interdependencia para que no se acumulen desproporcionadamente en el o los Estados más grandes y fuertes. En otras palabras, el o los Estados hegemónicos deben estar dispuestos a subsidiar a los demás, pero no de manera demasiado abierta.

Si se lleva a cabo lo anterior, se abre una probabilidad razonable de promover la integración regional (y no sólo la cooperación regional) en cualquier parte del mundo. Sin embargo, esto no significa que seguir estos puntos sea una tarea fácil.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

BIBLIOGRAFÍA

- Bulmer-Thomas, Victor (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 2001.
- Burgess, Michael, *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*, Londres, Routledge, 1989.
- Deutsch, Karl *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- , *Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.

- , “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 3-44.
- , *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Institute of International Studies, 1975.
- Hazlewood, A. (ed.), *African Integration and Disintegration: Case Studies in Economic and Political Union*, Londres, Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1967.
- Hoffmann, Stanley, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, vol. 95, núm. 3, 1966, pp. 862-915.
- Majone, Giandomenico, “A European Regulatory State?”, en J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996.
- Mitrany, David, *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle Books, 1946 (publicado originalmente en 1943).
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londres, UCL Press, 1998.
- Nye, Joseph S. Jr., *Pan-Africanism and East African Integration*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- Pastor, Robert, *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, Intitute for International Economics, 2001.
- Poitras, Guy, *Inventing North America, Canada, Mexico, and the United States*, Boulder, Lynne Rienner, 2001.
- Ravenhill, John, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.
- Roett, Riordan (ed.), *Mercosur: Regional Integration, World Markets*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Scharpf, F. W. “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States”, en G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter y W. Streek (eds.), *Governance in the European Union*, Thousand Oaks, Cal., Sage, 1996, pp. 15-39.

- Schmitter, Philippe C., "A Revised Theory of Regional Integration", en Leon Lindberg y Stuart Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, pp. 232-264.
- Van Wagenen, Richard W., *Research in the International Organization Field: Some Notes on a Possible Focus*, Princeton, Center for Research on World Political Institutions, Princeton University, Publicación núm. 1, 1952, 78 pp.

CINCUENTA AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

B. Guy Peters

TRATAR DE ENCAPSULAR MEDIO SIGLO en cualquier ámbito de la actividad humana es difícil, pero quizá sea una tarea aún más compleja en el caso de la administración pública. Esta dificultad se deriva de tres características, cuando menos, que diferencian la administración pública de otros campos. La primera es que se trata tanto de una disciplina académica como de un área de práctica. Estos dos planos guardan una estrecha relación: no se puede soslayar el vínculo dinámico entre teoría y práctica. Asimismo, se debe considerar cada plano de manera independiente, en particular la medida en que la práctica de la administración pública se ha llevado a cabo sin gran referencia a los argumentos académicos en ocasiones recónditos sobre la materia.

En segundo lugar, tanto en la teoría como en la práctica, la administración pública está muy relacionada con otros cambios en el sector público. No se puede entender lo que ha sucedido en la administración pública en los últimos cincuenta años sin tener en cuenta el optimismo al inicio de este periodo sobre la capacidad del Estado para remediar los problemas económicos y sociales y después, hacia el final del periodo, el acotamiento neoliberal del Estado. De igual modo, la independencia y el desarrollo

logrados en muchas partes del mundo, seguidos por la democratización en América Latina y Europa Oriental, han dado origen a demandas distintas de gobernanza y administración pública. Esta última es una institución política y no es posible tener una comprensión adecuada de ella sin referirse al sistema político general y a las ideologías que a menudo han motivado la acción política.

Por último, la administración pública es de suyo una disciplina, pero también integra diversos conocimientos de varias otras disciplinas. Hay una relación cercana entre ciencias políticas y administración pública, y los drásticos cambios en las ciencias políticas como disciplina –que pasó por la revolución del comportamiento y después por una revolución de toma de decisiones racionales– han trascendido a la administración pública. Sin embargo, ésta también se relaciona con la economía, la sociología, el análisis de políticas, el derecho, la teoría de las organizaciones, la ética, el análisis cuantitativo y varios otros campos de las ciencias sociales. Asimismo, los administradores públicos deben dirigir programas que se ocupan de áreas complejas en materia de políticas basadas en información proveniente de las ciencias naturales, de modo que deben tener cierta capacidad para el manejo de información técnica y científica.

Una constante en estas pautas diversas de administración ha sido la reforma.¹ Aunque no es raro el estereotipo de la administración pública como inmutable y rígida, en realidad el aspecto más constante de estas instituciones ha sido el cambio. Gran parte del cambio dentro de la administración pública ha sido impuesto desde afuera, ya sea

¹ Véase B. G. Peters, “Reform Begets Reform: How Governments Have Responded to the New Public Management”, en T. Christensen y P. Laegreid (comps.), *Handbook of New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2010.

por gobiernos nacionales o por organismos donantes internacionales, aunque en gran medida ha sido producto de las propias burocracias, que entienden las disfunciones del orden vigente e intentan reformarse. En realidad, los políticos y los intereses políticos que desean mantener las tendencias vigentes han frustrado estas tentativas de autorreforma.²

Con intención de reflexionar sobre la complejidad de la administración pública, así como su cambio y evolución continuos durante medio siglo, me ocuparé de una serie de temas analíticos que se han manifestado durante este periodo, aunque en diferentes grados, de diversas maneras y en distintos momentos. Como gran parte de la administración pública, estos temas se pueden analizar mediante una serie de dicotomías. Aun antes de iniciarse este medio siglo, Herbert Simon sostuvo en 1947³ que mucho de lo que entonces constituía la teoría sobre administración pública era en realidad un conjunto de dicotomías, por ejemplo, el elogio tanto de la centralización como de la descentralización. Sin duda, nuestra teoría ha avanzado desde entonces, pero todavía se observa un considerable movimiento de vaivén en estos planos, en busca de una combinación perfecta de atributos en la concepción del sector público.

Como última acotación introductoria, intentaré que el repaso presentado sea lo más internacional y comparativo posible. Se pueden identificar algunas líneas comunes en la evolución de la administración pública en casi todos los países. Dicho lo anterior, cada sistema administrativo ha

² En algunas ocasiones, estos actores políticos querían mantener el sistema porque es más fácil hacer valer la rendición cuentas con burocracias rígidas; en otras, se mantenía el *statu quo* para preservar los feudos tanto de los grupos de interés como de los políticos.

³ H. A. Simon, *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press, 1947.

respondido a esas pautas comunes a su manera y a la luz de sus tradiciones y valores.⁴ Mi propia formación necesariamente limitará el alcance geográfico de este documento en alguna medida, pero me empeñaré en ofrecer un panorama completo en la medida de lo posible.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: TEMAS Y CUESTIONES

Como se ha señalado, se tratarán varios temas relacionados con la naturaleza de la administración pública en este medio siglo. Aunque se diferenciarán para fines analíticos, estos siete temas guardan una estrecha relación e interactúan para ofrecer un panorama completo del desarrollo del Estado y de la administración pública. Además, se vinculan también con algunos temas primordiales de la administración pública como la nueva gestión pública, lo que refleja la complejidad de las interacciones dentro de estos planos y la administración pública en términos más generales.

1. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Quizá la tensión más importante en la administración pública en los últimos cincuenta años se presenta en las diferentes perspectivas sobre el concepto mismo de administración pública. La tradición fundamental de la administración pública era la de una forma de aplicar políticas públicas mediante un conjunto formal y legalista de organizaciones controladas por alguna autoridad política. La administración como proceso se conceptualizaba en gran medida

⁴ Véase M. A. Painter y B. G. Peters, *Tradition and Administration*, Londres, Routledge, 2010.

como legalista y jerárquico, con el objetivo, en buena medida, de acotar la discrecionalidad de los individuos que trabajaban en las estructuras administrativas gubernamentales.

En el caso de Europa continental, el modelo weberiano,⁵ hasta cierto punto trasplantado entonces a otras partes del mundo, fue el modelo intelectual central de la *burocracia* y de la administración pública. Se trata de un modelo complejo que se refiere a una serie de cuestiones relacionadas con la autoridad y el desarrollo en la sociedad como un todo que trascienden la administración pública en sí, pero que también abarcan una concepción central sobre cómo debe funcionar el sector público. En particular, la jerarquía y la formalidad del modelo weberiano también ponen de relieve valores –como la igualdad y la previsibilidad– que son cruciales para los ciudadanos y que también restringen de alguna manera el comportamiento de los administradores públicos.

Para Estados Unidos, el paradigma wilsoniano de la administración era la alternativa para el modelo weberiano. Wilson⁶ se insertaba en la tradición progresista de los Estados Unidos,⁷ que mostraba una gran desconfianza hacia los políticos, pero que reconocía el papel crucial de la democracia y el control democrático sobre las políticas. El modelo de administración wilsoniano era el de un servicio civil despolitizado y profesional que gobernaría de acuerdo con principios democráticos y científicos.⁸ La separación de la

⁵ Véase H. H. Gerth y C. W. Mills, *From Max Weber*, Londres, Routledge, 1948; así como E. C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1984.

⁶ W. Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 56, 1941, pp. 481-506.

⁷ Hofstadter, *The Age of Reform: From Bryan to FDR*, Nueva York, Random House, 1955.

⁸ Rutgers, "Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of

política y la administración constituía un elemento central de este modelo, aunque para Wilson la administración era lo más importante porque se sujetaba a principios científicos, mientras que la política no era más que un arte. Dicho esto, la política debía conservar el control de las políticas públicas en virtud de los ideales democráticos.

Si bien es fácil menospreciar estos planteamientos respecto a la administración, también presentaban aspectos sumamente positivos, en especial en comparación con la tradición imperial autocrática contra la que reaccionaba Weber en especial. Un factor tal vez más importante es que gran parte del propósito del modelo weberiano de burocracia consistía en fomentar la previsibilidad y la transparencia de los objetos del proceso administrativo. En vez de tener burocracias que funcionaran al capricho de un autócrata, el proceso administrativo respondería a reglas y a una autoridad jerárquica dentro de las organizaciones. Además, esas reglas serían conocibles y se aplicarían *sine ira ac studio* a todos los ciudadanos. El énfasis en los archivos dentro del modelo weberiano también era una manera de asegurar que se mantuvieran registros de las decisiones y que se pudiera identificar a los responsables de las decisiones. Aunque en el modelo formal no figuraba con mucha fuerza, el concepto de “derechos” estaba implícito en parte de la conceptualización del proceso administrativo.

En cierta medida, la tradición wilsoniana en los Estados Unidos era una versión anterior de la reorientación a la gestión como manera de reflexionar sobre la operación del sector público. Si bien denominado “administración”, el modelo se basaba en ideas de gestión científica⁹ y sen-

Public Administration in Historical Perspective”, *Administration & Society*, vol. 29, 1997, pp. 276-300.

⁹ D. Waldo, *The Study of Public Administration*, Nueva York, Random

tó las bases de la “antigua gestión pública”. En los Estados Unidos este viraje a reflexionar sobre la gestión quedó plasmado en importantes series de recomendaciones, como las del Comité Brownlow en los años treinta, a cargo de la habilitación de los Estados Unidos para dirigir un sector público ampliado por el *New Deal*.¹⁰ Esta tendencia gerencialista se subrayó en varios otros ejercicios, como las Comisiones Hoover, siempre con el propósito de dar al gobierno estadounidense bases más empresariales y gerenciales.

La nueva gestión pública ha representado un giro hacia la gestión del sector público de manera más general.¹¹ Desde finales de los años setenta y principios de los ochenta, este enfoque para gobernar¹² llegó a dominar la reflexión sobre cómo hacer que el sector público “funcionara mejor y costara menos”, y llamó la atención a la gestión del desempeño del sector público, más que a los procedimientos y reglas formales dentro del sistema. Asimismo, ensalzaba el papel del gerente en el acto de gobernar y tendía a restar importancia a los líderes políticos. Como tal, representaba un enfoque general tanto de la gobernanza como de la administración pública.

House, 1965; y L. E. Lynn, “Public Management”, en B. G. Peters y J. Pierre (comps.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2004.

¹⁰ P. E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning 1905-1996*, 2a. ed., Lawrence, University Press of Kansas, 1998.

¹¹ Véase T. Christensen y P. Laegreid, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.

¹² La nueva gestión pública es más que un simple enfoque para gestionar el gobierno; representa un enfoque de gobernanza en un sentido más amplio. En particular, defiende la necesidad de depender de administradores públicos y no de políticos para dar dirección a las sociedades. La expresión “Dejemos que los administradores administren” revela un planteamiento que desestimaba el papel de los líderes políticos y encomiaba el de los administradores públicos.

Pese a la importancia de la nueva gestión pública como un fenómeno casi universal, persisten algunas diferencias notorias en la medida en que los sistemas administrativos nacionales se han vuelto gerenciales. Los países angloamericanos y, en especial, Australia y Nueva Zelanda, fueron el centro de estos cambios, aunque Finlandia y en cierta medida los países nórdicos también participaron a fondo en este movimiento.¹³ Por otro lado, muchos países de tradición napoleónica han aplicado relativamente pocos programas gerencialistas y mantienen su estilo legalista y administrativo.¹⁴ Curiosamente, Estados Unidos y Canadá han seguido rumbos bastante distintos en lo relativo a la reforma, en parte porque ambos ya habían aplicado muchas de las ideas gerencialistas.¹⁵

No obstante algunos problemas obvios, este planteamiento de la gobernanza ha sido adoptado ampliamente por muchos organismos donantes internacionales como fórmula para fomentar la eficiencia y la eficacia en los sectores públicos de los sistemas menos desarrollados. En muchos sentidos, estas fórmulas han sido especialmente inapropiadas para los sistemas en desarrollo,¹⁶ pero eran mecanismos prácticos que podían aplicarse para tratar de

¹³ K. Sahlin-Anderson, "National, Trans-national and International Constructions of New Public Management", en T. Christensen y P. Laegreid (comps.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.

¹⁴ Aunque véase E. Ongaro, "The Napoleonic Administrative Tradition", en M. A. Painter y B. G. Peters, (comps.), *Tradition and Administration*, Londres, Routledge, 2010.

¹⁵ Ya se expuso el telón de fondo estadounidense; el gobierno canadiense en los años sesenta y setenta tuvo varias Comisiones Reales, por ejemplo, Glassco y Lambert, que proponían toda una serie de reformas en la gestión del sector público.

¹⁶ A. Schick, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, 1998, pp. 123-131.

mejorar el desempeño del gobierno. Sin duda, la buena gestión pública es importante en los procesos de transición, pero eso no significa necesariamente avanzar por la ruta de una gestión del sector público más orientada a los mercados.

Como muchas otras innovaciones en el sector público, se consideraba que la nueva gestión pública representaba *las* soluciones para los problemas de gobierno. Ese optimismo excesivo demostró carecer de fundamento. La orientación al mercado de la nueva gestión pública, junto con la autonomía de los controles políticos, hizo que se plantearan dudas acerca de si realmente era adecuada para el sector privado, incluso en los países que habían sido sus principales defensores. Se han producido varias respuestas ante los excesos percibidos de la nueva gestión pública. Una de ellas ha sido la “motivación del servicio público”, concepto que pone en entredicho las hipótesis de la nueva gestión pública de que los empleados responden sobre todo a las compensaciones monetarias y propone recurrir más a las compensaciones normativas como “motivaciones del servicio público”.¹⁷

Por consiguiente, se observa que el péndulo entre el gerencialismo y la administración sigue oscilando. El estilo administrativo tradicional de gobernar fue muy debilitado durante las últimas décadas del siglo xx, pero se ha revitalizado en cierta medida. El concepto del “Estado neweberiano”¹⁸ se elaboró para abordar el retorno a una concepción más formalizada de la administración públi-

¹⁷ J. L. Perry, “Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, núm. 2, 2000, pp. 471-488.

¹⁸ G. Bouckaert y C. Pollitt, *Public Management Reform: A Comparative Perspective*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2005; T. Randma-Liiv, “Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration”, *Tranmes*, vol. 6, 2002, pp. 374-389.

ca.¹⁹ Asimismo, la crisis económica que se desató en 2008 ha tendido a llevar la toma de decisiones a los líderes políticos y reducir el poder de los administradores.

2. IMPARCIALIDAD Y CAPACIDAD DE RESPUESTA

La segunda dicotomía evidente en la administración pública en el último medio siglo también tiene sus orígenes en debates que vienen de largo tiempo atrás sobre la relación entre los políticos y sus servidores públicos. Como ya se mencionó, los modelos de administración pública weberiano y wilsoniano subrayaban la imparcialidad del servicio público y la necesidad (en especial el segundo) de separar la política y la administración. Esta separación partía del supuesto de que el servicio público de carrera podría dotar a cualquier gobierno de una orientación y de una buena instrumentación, además de continuidad. Por otro lado, la imparcialidad dentro del servicio civil aseguraría que los ciudadanos recibieran un trato justo independientemente de sus afiliaciones partidarias.

Se ha cuestionado la separación entre la política y la administración con base en razones empíricas y normativas. Para empezar, varios estudiosos²⁰ sostuvieron que separar la política y la administración era, ni más ni menos, imposible. Los servidores públicos no podían ser autómatas y tenían valores propios que influirían en su conducta en el cargo. Dado que la administración pública trae consigo valores, un buen servidor público tendrá opiniones concordantes con las de uno u otro partido

¹⁹ Véase también J. P. Olsen, "Maybe It's Time to Rediscover Bureaucracy?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, 2006, pp. 1-24.

²⁰ Waldo, *op. cit.*

respecto a las políticas. Sin embargo, si esas opiniones partidarias les impedían servir lealmente al gobierno de otro partido, entonces debían renunciar.

Desde el punto de vista normativo, se ha afirmado que, además de competencia neutral, para funcionar apropiadamente el servicio civil requiere “competencia para responder”. La tarea del servicio civil consiste en servir a los jefes políticos del momento, por lo que deben responder a las demandas y prioridades de ese gobierno. La capacidad de respuesta es un factor que se ha subrayado especialmente en muchos regímenes de transición que requieren el compromiso de todos los participantes en la gobernanza para generar los importantes cambios en el sector público que parecen necesarios.

La relación crucial entre los servidores públicos y los políticos ha dado origen a un gran volumen de trabajos de investigación en el último medio siglo. Algunos de ellos se han centrado en las actitudes y convicciones tanto de los políticos como de los servidores públicos.²¹ Por otro lado, se han identificado las diversas maneras en que los burócratas perciben su papel en el proceso de gobernanza. Por ejemplo, algunos tienen una opinión muy tradicional sobre su labor, pues consideran que consiste primordialmente en aplicar las políticas de políticos, mientras que otros se ven desde una óptica más relacionada con la política y las políticas.

Otra línea de investigación concerniente a los políticos y los burócratas se ha ocupado más de las relaciones estructurales.²² Así como hay casos extremos (por ejem-

²¹ J. D. Aberbach, R. D. Putnam y B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

²² B. G. Peters, “Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making”, en J. E. Lane (comp.), *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, 1987.

plo, un modelo weberiano en el que los políticos tienen el control o un modelo burocrático en el que la inestabilidad de los sistemas políticos da pie a un control por medio de la burocracia permanente), hay modelos intermedios con diversas formas de distribución del poder, y del conflicto, entre ambos grupos. La existencia de una u otra tendencia dentro de un gobierno en particular depende de diversos factores políticos y sociológicos que predisponen a los participantes a gobernar con determinado estilo.

Los diferentes sistemas políticos han optado por enfrentar de diferentes maneras la necesidad tanto de imparcialidad como de respuesta. La tradición del Reino Unido y de otros sistemas Westminster ha sido destacar la imparcialidad del servicio público, dando por sentado que los servidores públicos responderán a las demandas de sus jefes políticos independientemente de su propia tendencia política. Por su parte, Estados Unidos ha mantenido en la cúpula de la burocracia pública un sistema relativamente amplio de reparto de cargos públicos entre los fieles al partido en el poder, lo que destaca la necesidad de los líderes políticos de contar con la lealtad de sus subordinados. Alemania y varios otros sistemas europeos tienen una versión modificada de este sistema de capacidad de respuesta, donde se espera que los servidores públicos sean servidores públicos profesionales y, además, tengan una filiación partidaria. Por último, algunos gobiernos prestan especial atención a la capacidad de respuesta y mantienen un alto nivel de nombramientos partidarios dentro del servicio público.²³

²³ México ha estado tratando de superar la tradición de este tipo de empleos en el sector público, aunque resulta difícil, dado que uno de los beneficios de ganar las elecciones ha sido dar empleo a los coreligionarios.

Sin embargo, el aspecto de la capacidad de respuesta en el servicio público va más allá de la respuesta de los servidores públicos a sus jefes políticos nominales. Hasta cierto punto, la burocracia también debe responder ante los ciudadanos. Esa capacidad de respuesta se puede manifestar de diversas maneras. Una de ellas es la respuesta de los administradores a las necesidades y derechos de los ciudadanos con los que trabajan a diario, la cual debe pasar por el respeto a las leyes de los programas que se están administrando. La segunda forma de respuesta es de índole más política, ya que reconoce que los servidores públicos suelen ser los principales contactos de los grupos de interés de la sociedad y que los programas públicos deben servir a los intereses de su clientela. De este modo, en muchas ocasiones la burocracia pública puede canalizar las demandas de interés social directamente a los procesos gubernamentales de formulación de políticas.

La capacidad de respuesta ante los ciudadanos plantea cuestiones sobre el papel del “burócrata de ventanilla” (*street-level bureaucracy*) en la prestación de servicios públicos. El término en inglés se acuñó a principios de los años setenta²⁴ para referirse a los burócratas que estaban en contacto directo con la ciudadanía en la toma de decisiones sobre esos servicios y, por ende, en la determinación de “quién recibe qué”. Estas interacciones personales también configuran en cierta medida la imagen que la ciudadanía tiene de su gobierno. Si el ciudadano es maltratado por los funcionarios gubernamentales, entonces no puede sino reforzarse la imagen tan frecuente de un sector público apático y arrogante.

²⁴ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1970; Meyers y Vorsanger, “Street-Level Bureaucracy and Policy Implementation”, en B. G. Peters y J. Pierre (comps.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2004.

El concepto de burocracia representativa²⁵ ha sido un canal para abordar la capacidad de respuesta de las burocracias ante los ciudadanos. Parte de la hipótesis de que el sector público servirá mejor a la ciudadanía si la burocracia representa la composición étnica y de género de la sociedad. Dicho de otra forma, la burocracia tendrá mayor capacidad de respuesta si es como toda la población, en especial en los niveles más bajos, donde se toman decisiones sobre cada cliente. Desde luego, se corre el riesgo de que el servidor público responda *excesivamente* a las demandas de ciertos grupos de clientes y, por consiguiente, de manera insuficiente a la ley y a la población en su conjunto.

Como ocurre con el resto de las dicotomías que estamos tratando, la administración pública y, particularmente, cada servidor público se ven obligados a tomar decisiones difíciles para equilibrar demandas en pugna. Muchas veces la normas de neutralidad están profundamente arraigadas en los sistemas administrativos, pero cada vez se insiste más en la norma de la capacidad de respuesta en el servicio público en vista de las crecientes presiones democráticas, incluso en sistemas políticos que habitualmente no se consideran democráticos.²⁶ Esto puede colocar al servidor público en la posición incómoda de tener que tomar decisiones difíciles, consecuencia inevi-

²⁵ S. C. Selden, *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, Armonk, Nueva York, M. S. Sharpe, 1997; J. E. Sowa, y S. C. Selden, "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy", *Public Administration Review*, vol. 63, 2003, pp. 700-710.

²⁶ Y. Zhao y B. G. Peters, "Democracy with Adjectives: Chinese Government and Bridge-Building Theory", documento inédito, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 2010.

table de ocupar una posición que vincula al Estado con la sociedad y a la política con la prestación de servicios.

3. SIMPLICIDAD Y COMPLEJIDAD

Las primeras dos dicotomías en la administración pública están muy relacionadas con el comportamiento de los servidores públicos, mientras que en la tercera dicotomía destaca el papel de la estructura. La organización de las burocracias públicas puede influir en su comportamiento; la larga historia de reorganización de las burocracias indica que, con el paso de los años, los gobiernos han asumido que pueden configurar el desempeño configurando la estructura.²⁷ Aunque en repetidas ocasiones se ha demostrado que esa hipótesis carece de validez,²⁸ los gobiernos persisten en ajustar el formato de las organizaciones dentro del sector público.

Uno de los aspectos dominantes en la reorganización del sector público ha sido el de las ventajas relativas de crear organizaciones relativamente simples en contraposición a organizaciones más complejas que incluyen diversas funciones. El formato convencional de las organizaciones gubernamentales ha sido el ministerio, responsable de un área particular de las políticas públicas como la salud, la agricultura o la defensa. En esa estructura ministerial, por lo común habrá varias divisiones, cada una de ellas responsable de áreas más específicas de las políticas públicas, pero todas responderán directamente al ministro, quien

²⁷ C. Campbell y B. G. Peters, *Organizing Government, Government Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.

²⁸ L. M. Salamon, "The Search for Efficiency through Reorganization", en P. Szanton y L. Salamon (comps.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, Chatham, N. J., Chatham House, 1981.

es el principal actor político y debe rendir cuentas de las acciones del ministerio ante el parlamento y el jefe del ejecutivo.

Esta forma conocida de organizar el gobierno ha recibido críticas de dos bandos: uno que busca una mayor simplicidad y otro que acepta una mayor complejidad. El movimiento hacia la simplicidad se observa particularmente en la creación de las “oficinas”, que empezaron con el Reino Unido pero se están tornando un fenómeno mundial.²⁹ La lógica de estas oficinas es fragmentar las grandes dependencias ministeriales en organizaciones que ofrecerán un solo servicio o un número limitado de servicios. Este programa de reorganización estuvo motivado en parte por modelos económicos de burocracia que subrayaban la importancia de la competencia para mejorar tanto la calidad como la eficiencia.³⁰

La antítesis del enfoque de las oficinas ha sido la creación de “megadepartamentos” que incorporan servicios relacionados muy diversos en una sola estructura. Por ejemplo, el Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias de Canadá se estableció para tratar de integrar varios servicios sociales y del mercado de trabajo. De igual modo, el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos representa una tentativa para integrar las preocupaciones de los programas relacionadas con la lucha contra el terrorismo.³¹ Aunque el

²⁹ C. Pollitt y C. Talbot, *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Londres, Routledge, 2004.

³⁰ W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine/Atherton, 1971.

³¹ A pesar de su amplitud, esta organización no incluye la función de inteligencia en el gobierno, de modo que gran parte de la información necesaria para el desempeño eficaz de estas funciones aún está en manos de otras organizaciones.

propósito de estas grandes organizaciones haya parecido razonable, lo cierto es que han originado inmensos problemas de gestión.³²

Ambos enfoques respecto a la reforma estructural pueden haberse fundamentado en algunas verdades esenciales, pero no lograron reconocer los problemas reales que crearían para gobernar. En cierta medida, las reformas de las oficinas mejoraron hasta cierto punto la eficiencia en la prestación de servicios, así como la rendición de cuentas, porque los costos y el desempeño de cada programa se podían identificar con mayor facilidad. Sin embargo, a pesar de ello, el establecimiento de tantas organizaciones que se consideraban independientes del control de los ministerios³³ —y que en muchos casos eran realmente autónomas— exacerbó los problemas de coordinación subyacentes en el gobierno (véase más adelante).

Como ya señalamos, al tratar de erigir grandes departamentos se tendía a soslayar problemas gerenciales inherentes a estructuras tan grandes y a menudo dispares. Por ejemplo, para crear el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos se agrupó a más de veinte organizaciones con una cultura interna sumamente distinta y diferentes metas en materia de políticas. Al cabo de una década, su integración está lejos de ser exitosa, como ha ocurrido con la integración de varias fuerzas armadas en el Departamento de la Defensa de los Estados Unidos luego de sesenta años. La lógica de reunir funciones de políticas similares en un departamento tiene cierto senti-

³² D. A. Good, *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

³³ P. G. K. Roness, Verhoest K. Rubecksen y M. MacCairth, "Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation", *Public Organization Review*, vol. 8, 2008, pp. 155-174.

do, pero resulta difícil decidir qué actividades concuerdan más entre sí, pues puede haber numerosas posibilidades.

La tarea de organizar el sector público se ha vuelto más compleja en las últimas décadas a medida que se ha difundido el uso de varios mecanismos para propiciar la participación de actores del sector privado. Estructuras como las redes de políticas³⁴ y las alianzas público-privadas permiten que una serie de actores del sector privado se alíen con el sector público con objeto de complementar las formas más convencionales de organización de este último en la prestación de servicios. La hipótesis de fondo para establecer estos formatos organizativos es que el sector público puede ganar eficiencia y eficacia con estas innovaciones. No obstante, la complejidad resultante genera mayores problemas de rendición de cuentas dentro del sector público (véase más adelante).

La búsqueda de la organización perfecta para el sector público es continua, pero casi con toda certeza nunca culminará. Las decisiones sobre la estructura están sujetas a tantas eventualidades y conllevan tantas posibles consecuencias que prácticamente cualquier decisión tendrá efectos positivos y negativos. Además, es casi seguro que las circunstancias para las que se creó una estructura organizativa en específico cambien, en ocasiones rápidamente, de modo que las soluciones apropiadas se van volviendo obsoletas y se dificulta modificarlas de nuevo en vista de los recursos invertidos en la modificación inicial de esa área de políticas. La reorganización es algo que los gobiernos pueden hacer cuando no saben qué otra cosa hacer, pero no debemos esperar que traiga consigo las mejoras que sus defensores suelen predecir.

³⁴ E. Sorenson y J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, MacMillan, 2007.

4. ESPECIALIZACIÓN Y COORDINACIÓN

La cuarta dicotomía relacionada con la teoría y la práctica en la administración pública en las últimas décadas tiene que ver con el alcance del plano definido por la especialización y la coordinación. Este plano guarda una estrecha relación con el análisis del plano anterior, pero incluye algunas inquietudes que van más allá de soluciones estructurales vinculadas con la reorganización. El planteamiento más básico al respecto tiene que ver con cómo gestionar y organizar la administración pública —el gobierno en términos más generales—, de modo que se puedan disfrutar las virtudes tanto de la especialización como de la coordinación. Asimismo, está la cuestión de cómo tomar decisiones apropiadas sobre cuál de estos dos valores de la administración amerita mayor atención.

Por un lado, los ministerios y las oficinas pretenden ofrecer especialización y conocimientos sobre un área de políticas en particular, ya sea definida por propósito, clientela o algún otro factor.³⁵ Esta línea de pensamiento acerca del gobierno arroja como resultado ministerios organizados para prestar esos servicios, así como las oficinas antes mencionadas. Estas organizaciones especializadas tienen la finalidad de reunir a los expertos en la materia y de asumir compromisos políticos para prestar los mejores servicios posibles a sus clientes. Esto también genera una socialización organizativa que fomenta el compromiso personal con las metas de la organización y sus programas. Aunque habitualmente se considera que la coordinación y la coherencia son virtudes casi inherentes del sector

³⁵ L. Gulick, "Notes on the Theory of Organization with Special Reference to the Government of the United States", en Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Organization*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.

público, existe una tendencia muy fuerte a justificar la especialización e incluso la redundancia.³⁶

Sin embargo, por otra parte, a los gobiernos les ha preocupado por largo tiempo la necesidad de coordinar a todas sus organizaciones especializadas para generar paquetes de servicios coherentes. La coordinación representa uno de los desafíos más antiguos para el sector público.³⁷ Hay diversos ejemplos de fracaso en la cooperación eficaz entre programas y organizaciones, lo que ha minimizado la eficacia de los programas y aumentado sus costos. Además, no considerar cómo pueden funcionar los programas en conjunto puede privar a algunos grupos de la sociedad de los beneficios correspondientes.

La necesidad de coordinar y mejorar la coherencia en el sector público ha dado origen a varias respuestas en el sector público. En el aspecto organizativo, esta necesidad de coordinación se manifiesta de diversas maneras. Una de las respuestas más importantes ha sido el establecimiento y habilitación de dependencias centrales como oficinas de presidentes y primeros ministros, oficinas centrales de personal y ministerios de hacienda y sus equivalentes.³⁸ De manera similar, también puede haber coordinación mediante procedimientos; el más notable de los cuales es el proceso presupuestario, que impone prioridades a todas las dependencias del sector público. La coordinación también puede ocurrir de abajo hacia arriba, por ejemplo, cuando un solo funcionario u organización es responsable

³⁶ M. Landau, "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, vol. 29, 1969, pp. 346-358.

³⁷ E. T. Jennings y D. Krane, "Coordination and Welfare Reform: The Search for the Philosopher's Stone", *Public Administration Review*, vol. 54, 1994, pp. 341-348.

³⁸ C. Dahlstrom, B. G. Peters y J. Pierre, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 2011.

de administrar una serie de servicios ante los mismos clientes.³⁹ Por último, la coordinación también se puede lograr mediante mecanismos menos formales, en particular redes de servidores públicos de carrera que pueden coordinarse mediante sus asociaciones personales, no mediante procedimientos formales.

Aunque se habla de la coordinación como un todo relativamente no diferenciado, se observan importantes distinciones en los estilos de coordinar la actividad pública. Fritz Scharpf,⁴⁰ por ejemplo, distingue entre la coordinación negativa y la positiva. La primera implica que los participantes sólo entienden de sus respectivos programas y objetivos, y procuran no interferir entre sí. Por su parte, en la coordinación positiva los participantes entienden de lo que los otros están haciendo y tratan de cooperar en la medida de lo posible para mejorar el desempeño de todos los programas en cuestión. A estos dos estilos, se podría añadir un nivel estratégico de coordinación en el que los participantes no sólo cooperan, sino que avanzan hacia metas comunes para la sociedad y el gobierno.

La fragmentación que ha caracterizado a la administración pública en las últimas décadas ha promovido

³⁹ Véase J. A. Halligan, "The Quasi-Autonomous Organization in an Ambiguous Environment", *Public Administration and Development*, vol. 24, 2004, pp. 147-156. Las ideas de Eugene Bardach (*Getting Agencies to Work Together*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1998) sobre las colaboraciones como una forma de coordinación entre individuos en los niveles inferiores de las organizaciones representan otra forma de coordinación en el nivel más bajo. En esta versión se parte del supuesto de que buena parte de la coordinación entre programas ocurre cuando los representantes de estos programas negocian sus propósitos para hacerlos funcionar de manera más eficaz en conjunto.

⁴⁰ F. W. Scharpf, "Legitimacy in the Multi-Level European Polity", *European Political Science Review*, vol. 1, 2009, pp. 173-204.

mayores demandas de coordinación y coherencia.⁴¹ En algunos casos, han sido demandas de coordinación más bien convencionales y en otros de programas de coordinación más estratégica. Es decir, en vez de sólo establecer mecanismos de cooperación entre los programas, la coordinación con un espíritu más estratégico intenta integrar los programas en torno de objetivos sociales más amplios y determinar qué aportará cada quien a la consecución de dichos objetivos. Este interés en pautas de integración más estratégicas, a su vez, tiende a forzar el traslado de la toma de decisiones a los niveles superiores de gobierno. Un estilo de gobernar basado en la fijación de prioridades es, casi por naturaleza, centralizador y desplaza el control hacia los presidentes, primeros ministros y sus gabinetes.

5. AUTONOMÍA E INTEGRACIÓN

Al igual que la integración de programas dentro del sector público, la integración del Estado y la sociedad ha sido otro tema dominante en la evolución de la administración pública en el último medio siglo. El estilo administrativo en el gobierno, antes mencionado, tendió a separar al Estado y sus decisiones de la sociedad. En ese modelo de gobierno, la burocracia estaba administrando la ley –procurando ser totalmente imparcial–, por lo que no prestaba particular atención a las demandas de la sociedad, excepto si estaban mediadas por el sistema político formal.

De acuerdo con la hipótesis de un estilo alternativo de gestión, podría mejorarse la gestión de la política pública mediante vínculos más estrechos con la sociedad. El sector público podría aprovechar los conocimientos especializa-

⁴¹ Véase Peters, “Reform Begets Reform: How Governments Have Responded to the New Public Management”.

dos de los actores sociales para facilitar la administración, así como convencer a algunos de ellos de mostrar una mayor aceptación de las políticas. Aun en las sociedades con tendencia a destacar la autonomía y la autoridad del sector público, se podría recurrir a diversos actores sociales para hacer recomendaciones a la administración pública o para ocuparse, al menos parciamente, de la instrumentación directa de los programas.

Los diversos modelos de gobierno que vinculan al sector público directamente con la sociedad trascienden a la burocracia representativa, incluso las versiones activas,⁴² para asumir que la burocracia debe desempeñar un papel casi político en el establecimiento de ese vínculo con los grupos sociales. Estos planteamientos se basan en el principio lógico de que los vínculos con la sociedad generan más beneficios democráticos y de gobernanza. Desde la perspectiva democrática, el vínculo con la sociedad ofrece un segundo canal (además de las votaciones) para que la ciudadanía ejerza su influencia. En lo que respecta a la gobernanza, los grupos sociales participantes traen consigo conocimientos sustanciales sobre las políticas, así como una capacidad también sustancial para legitimar las decisiones que se toman en última instancia.

Esta manera de invitar a los actores sociales a participar resulta muy evidente en las concepciones corporativista⁴³ o pluralista corporativa⁴⁴ de gobierno, pero también se puede hallar en planteamientos de gobernanza que no han institucionalizado de forma tan completa estas relaciones. En sistemas pluralistas como el estadounidense, el

⁴² Selden, *op. cit.*

⁴³ H. Wiarda, *Corporatism: The Other "Ism"*, Armonk, Nueva York, M. S. Sharpe, 2000.

⁴⁴ S. Rokkan, "Norway", en R. A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.

gobierno tiene interacciones con grupos de interés, aunque esto tiende a limitarse a unas cuantas organizaciones.⁴⁵ Aun en los sistemas más autoritarios, los grupos de interés pueden ayudar al gobierno a desempeñar algunas de las mismas funciones.

En épocas más recientes ha cundido el interés en el papel de las redes sociales como medios para vincular al gobierno con la sociedad civil. En el extremo, algunos estudiosos⁴⁶ y otros defensores de las redes han sostenido que estas estructuras son capaces de gobernar con más eficacia que las burocracias públicas, en vista de la rigidez y la falta de respuesta de estas últimas. De acuerdo con versiones menos extremas, estas estructuras pueden fomentar la capacidad instrumentadora y democrática del gobierno.⁴⁷ Las redes sociales representan, pues, fenómenos generales en la gobernanza contemporánea, pero pueden ser de particular importancia para la burocracia pública porque la mayoría de los vínculos entre la sociedad y el gobierno pasan por la administración pública.

Aunque en gran parte del análisis siguiente me ocuparé de la autonomía de las organizaciones públicas respecto a la sociedad, también ha ido apareciendo una amplia bibliografía sobre la autonomía de las organizaciones públicas respecto a los actores políticos y otras organizaciones públicas.⁴⁸ Esta autonomía es importante para las

⁴⁵ En los sistemas pluralistas corporativos, la tendencia ha sido que cada ministerio o dependencia cuente ya sea con comités consultivos integrados por numerosas organizaciones que tienen algo que decir sobre determinada área de políticas, o con procedimientos para consultar a una gran diversidad de organizaciones.

⁴⁶ R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governance without Government", *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 652-667.

⁴⁷ Sorenson y Torfing, *op. cit.*

⁴⁸ D. P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputation, Networks and Innovation in Executive Agencies 1862-1928*, Princeton,

organizaciones burocráticas porque les permite establecer sus propias prioridades institucionales y también se puede relacionar (como en los argumentos de la nueva gestión pública) con la eficiencia de sus operaciones.

No obstante, por otro lado el impulso hacia la autonomía entra en pugna con la necesidad de ejercer control político sobre la burocracia. Como señalaré a continuación, los conflictos entre la autonomía burocrática y la rendición de cuentas políticas siguen ocupando el núcleo del estudio de la administración pública. Aunque se puede conceder una autonomía sustancial a las organizaciones, los líderes políticos buscarán medios eficaces de control y dirección.⁴⁹ Gran parte de esa dirección ejercida por la política se ha vuelto más indirecta en respuesta a la adopción de ideas de la nueva gestión pública, pero aún hay tentativas de controlar la burocracia.

En resumen, en los modelos tradicionales de Estado y gobierno se ha dado por sentado que las organizaciones ciudadanas son componentes de ese Estado y deben actuar conforme a las normas formales y jurídicas que éste establece. Hay dos fuerzas contrarias que afectan ese modelo formal de gobierno. La primera es la de la sociedad, que procura vincular a las organizaciones burocráticas directamente con los actores sociales y asumir parte de su dirección. La otra fuerza está representada por la propia burocracia, pues las organizaciones intentan gozar de una mayor autonomía para definir al menos una parte de sus metas. Luego entonces, las dependencias burocráticas se encuentran en la intersección de la sociedad con otras ins-

Princeton University Press, 2001; K. Yesilkagit y S. Van Thiel, "Political Influence and Bureaucratic Autonomy", *Public Organization Review*, vol. 8, 2008, pp. 137-153.

⁴⁹ G. Bouckaert, B. G. Peters y K. Verhoest, "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, vol. 24, 2004, pp. 202-218.

tituciones políticas, por lo que desempeñan un importante papel de mediación y enlace.

6. RACIONALIDAD Y EVOLUCIÓN

Los fundamentos teóricos de la toma de decisiones dentro de la administración pública en las últimas décadas reflejan algunas cuestiones esenciales propias de las ciencias sociales en términos más generales. En este caso, la disyuntiva central considera si las decisiones se pueden entender como procesos racionales donde los administradores o políticos toman decisiones de modo tal que les rinda un máximo provecho para sí o para sus organizaciones.

Las teorías clásicas de la administración pública expresan de diversas maneras una opinión racional sobre cómo se deben gestionar los asuntos públicos. Parten del supuesto de que había principios claros para dirigir las organizaciones, públicas o privadas, y de que dichos principios se podían aplicar de manera bastante inequívoca. Por ejemplo, en las (tristemente) famosas ideas de la administración basada en planeación, organización, personal, dirección, coordinación, informes y presupuesto (POSDCORB, por sus siglas en inglés) se daba por sentado que la gestión era racional y previsible. Desde entonces, Simon y muchos otros han puesto en tela de juicio esa premisa con bastante buen tino, pero algunos especialistas y administradores no han cambiado de opinión.

Los modelos para la toma de decisiones racionales constituyen el otro planteamiento principal frente a la administración pública que depende de un enfoque más o menos integral respecto a la racionalidad. Por ejemplo, la obra de William Niskanen⁵⁰ ha tenido una repercusión

⁵⁰ Niskanen, *op. cit.*; A. Blais y S. Dion, *The Budget-Maximizing Bu-*

sustancial tanto en los círculos académicos como en el mundo real del gobierno. Como parte del movimiento general hacia las decisiones racionales dentro de las ciencias políticas, en varias ocasiones se ha intentado aplicar estrategias para la toma de decisiones racionales a la administración pública. Parte de esta investigación se ha centrado en el comportamiento de los individuos y otra en el papel de las organizaciones. Sin embargo, en ambos casos, se da por sentado que el comportamiento de un actor está determinado por la percepción de su propio interés.

Ha habido varias versiones del enfoque racional para gobernar, pero han sido contrarrestadas por otros tantos enfoques menos racionales para entender el funcionamiento de estas organizaciones. El pronunciamiento inicial de Herbert Simon acerca del hombre administrativo dio inicio a una importante corriente de teorización en la administración pública; en ella se insiste en la “racionalidad delimitada” y el papel de los miembros de las organizaciones y otros enlaces sociales en la capacidad de los individuos para actuar de una manera plenamente racional.⁵¹ El argumento básico es que cualquier individuo u organización se enfrenta ante tantas decisiones posibles que la racionalidad integral es imposible y, por consiguiente, se puede lograr una mejor comprensión de las decisiones considerando los límites de la racionalidad (en gran medida derivados de las propias organizaciones). Este cuerpo de teoría y trabajos de investigación se puede ver en funcionamiento en una serie de importantes contribuciones a la teoría de las organizaciones, incluido el modelo

reocrat: Appraisals and Evidence, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

⁵¹ B. D. Jones, *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

de “cesto de basura”⁵² y después en los inicios del nuevo institucionalismo.⁵³

El incrementalismo es otro de los retos para la racionalidad integral en las organizaciones públicas.⁵⁴ Desde el punto de vista normativo, en este enfoque respecto a la toma de decisiones se sostiene que emprender disposiciones de gran escala implica un importante riesgo de cometer errores graves, por lo que se recomienda, atinadamente, a los responsables de las resoluciones que hagan “comparaciones limitadas sucesivas” y avancen paulatinamente hacia organizaciones y políticas con un mejor desempeño. Empíricamente, este enfoque señalaba que la complejidad de muchos procesos decisorios en el sector público —particularmente, la presupuestación— evitaba la racionalidad integral y tendía a arrojar resultados paulatinos.⁵⁵

Estas tentativas diversas para entender la racionalidad de las organizaciones públicas tuvieron la importante función de recordarnos que la administración pública consiste en tomar decisiones y en formular políticas. Gran parte de la bibliografía en la administración pública se ha centrado en la gestión interna de las organizaciones y en la motivación de sus miembros. Si bien reviste importancia por derecho propio, esa gestión es de particular relevancia en cuanto a los resultados en materia de políticas que promueve para los ciudadanos.

⁵² M. D. Cohen, J. G. March y J. P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1972, pp. 1-25.

⁵³ J. G. March y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political Life*, Nueva York, The Free Press, 1989.

⁵⁴ C. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.

⁵⁵ A. Davis, M. A. H. Dempster y A. Wildavsky, “A Theory of the Budgetary Process”, *American Political Science Review*, vol. 60, 1966, pp. 529-547.

7. AUTORIDAD Y DEMOCRACIA

En algunos sentidos, la última de las dicotomías que presentamos en este estudio de la administración pública es la más importante. En un sistema político democrático, el control de la burocracia pública constituye un reto crucial para los líderes políticos. La permanencia, conocimientos especializados y controles internos de la burocracia pública dificultan que ésta rinda cuentas a aquellos. Además, la burocracia pública debe mantener alguna autoridad para aplicar decisiones públicas en la sociedad y, por ende, son importantes algunas facultades jurídicas para la instrumentación y la elaboración de reglas a fin de ramificar las decisiones de las legislaturas.⁵⁶

Aunque la capacidad de la burocracia para gozar de autoridad y desempeñar un papel eficaz en el gobierno es crucial, ese control político sobre el sector público también es muy importante para el gobierno contemporáneo. Esta preocupación por la rendición de cuentas suele expresarse en forma de controles democráticos, pero son menos los sistemas políticos democráticos que comparten algunas de estas preocupaciones sobre la manera en que los individuos nominalmente responsables de gobernar pueden controlar a esas organizaciones, cuyo propósito es auxiliarlos. Los instrumentos que se usan para el control, incluidas la ideología y la coerción, pueden ser diferentes, pero la cuestión básica de la rendición de cuentas tal vez no difiera en absoluto.

La necesidad de mantener la rendición de cuentas ha enfrentado una serie de retos en las décadas anteriores, muchos de ellos relacionados con los cambios ya identificados en la administración pública. Las ideas de la nueva gestión pública, por ejemplo, ponen de relieve la mayor

⁵⁶ C. Kerwin, *Rulemaking*, 4a. ed., Washington, D. C., CQ Press, 2006.

autonomía para las organizaciones del sector público y la necesidad de “dejar a los administradores administrar”. De acuerdo con este planteamiento, la rendición de cuentas debe basarse primordialmente en el profesionalismo de los administradores y no en los mecanismos políticos y jurídicos habituales. Esa forma de rendición de cuentas se complica por la tendencia a remplazar un servicio público de carrera por un sistema de personal más abierto, lo que significa que los administradores públicos tal vez no están tan familiarizados con los valores del servicio público como sería necesario para garantizar una rendición de cuentas eficaz.

Los numerosos mecanismos alternativos para la prestación de servicios que se han vinculado con la nueva gestión pública plantean una serie de desafíos para cumplir con la rendición de cuentas en el servicio público. Por ejemplo, el mayor uso de alianzas entre los sectores público y privado para prestar servicios públicos ha hecho más difícil para los ciudadanos determinar quién es el responsable de esos servicios.⁵⁷ De manera similar, el mecanismo algo más sencillo de celebrar contratos⁵⁸ con proveedores del sector privado (comerciales y no comerciales) también difumina la rendición de cuentas y complica un poco más a los ciudadanos determinar quién es el responsable y cuáles pueden ser los orígenes de las fallas si un programa no funciona bien.

Un segundo reto, o quizás oportunidad, para fomentar la rendición de cuentas en la gobernanza contemporánea ha sido el establecimiento de nexos más estrechos con la sociedad civil, ya sea mediante redes o mecanismos menos formalizados de interacción.⁵⁹ Queda claro que hoy la

⁵⁷ G. Hodge y C. Greve, *The Challenge of Public Private Partnerships*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005.

⁵⁸ C. Hood, “Emerging Issues in Public Administration”, *Public Administration*, vol. 73, núm. 1, 1995, pp. 165-183.

⁵⁹ M. Considine, “The End of the Line?: Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships and Joined-Up Services”, *Gover-*

rendición de cuentas va más allá de esos actores sociales y llega hasta las instituciones y los funcionarios políticos. Esta difusión de la rendición de cuentas confunde hasta cierto punto la naturaleza del papel de las organizaciones públicas y exige que los administradores públicos respondan por los programas de gobierno ante diferentes sectores interesados. Sin embargo, pese a lo anterior, estos múltiples aspectos de la rendición de cuentas ofrecen una idea más adecuada de lo que ocurre dentro de los programas públicos y los mantiene más apegados a este ejercicio.

Hasta ahora me he referido a la rendición de cuentas de una manera no diferenciada, por así decirlo. No obstante, se trata de un concepto muy complejo que requiere de mayor desglose. En particular, se ha analizado en numerosas ocasiones la necesidad de infundir responsabilidad individual en los servidores públicos, así como de instituir mecanismos formales para aplicar la rendición de cuentas.⁶⁰ En parte como una reacción ante el utilitarismo de la nueva gestión pública, en varios países el servicio público y los académicos⁶¹ han tratado de revitalizar cierta preocupación por los valores públicos⁶² y el comportamiento ético dentro del sector público.

nance, vol. 15, 2002, pp. 21-40. También, véase R. Mulgan, "Accountability: An Ever-Expanding Concept", *Public Administration*, vol. 78, núm. 3, 2000, pp. 555-573.

⁶⁰ Se trata, desde luego, de un replanteamiento del conocido debate entre Friedrich y Finer acerca de qué era lo más importante para aplicar la rendición de cuentas: las instituciones o las normas. Desde que se propuso, hace alrededor de medio siglo, ese argumento ha seguido definiendo algunas de las cuestiones cruciales en la rendición de cuentas del sector público.

⁶¹ Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

⁶² M. H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

Además de los aspectos conocidos de la rendición de cuentas, se ha producido un viraje hacia la rendición de cuentas basado en el desempeño. Como componente de la nueva gestión pública, la gestión del desempeño ha tratado de evaluar lo que han hecho las organizaciones públicas y su eficacia. A medida que esto se ha institucionalizado como un componente, quizás central, de la rendición de cuentas, la lógica de ésta se ha alejado de la exposición de errores (en ocasiones trivial) para acercarse a cuestiones de desempeño promedio y mejoramiento del desempeño. Esta medición del desempeño también tiende a habilitar a los ciudadanos y grupos sociales para adoptar un papel más importante en la rendición de cuentas.

Cierta idea de democracia generadora de productos ha sido una extensión lógica de la rendición de cuentas basada en el desempeño en los gobiernos contemporáneos. Considerando que parte de la lógica de medición del desempeño consiste en divulgar información sobre lo que sus gobiernos están haciendo, esto ha significado que un volumen creciente de la actividad democrática gubernamental se relacione directamente con la burocracia. Cuando los ciudadanos observan que en su localidad la escuela está fallando o el hospital tiene altas tasas de mortalidad, son mayores las probabilidades de que se movilen y presionen a las organizaciones locales para que mejoren esos servicios.

El viraje a la participación ciudadana mediante la burocracia pública no sólo representa cambios dentro del propio sector público, sino también algunos aspectos del declive de los mecanismos convencionales para la democracia. En la mayoría de las democracias desarrolladas se han registrado marcadas disminuciones en los niveles de votación, así como mayores reducciones en la afiliación a los partidos políticos. Se espera que el establecimiento de redes y otras formas de participación compense lo an-

terior en alguna medida, pero también existe la percepción de que ahora la ciudadanía está más preocupada por la prestación de servicios muy locales que por los temas más amplios en materia de las políticas.

En resumen, aunque a menudo se considera que la democracia y la burocracia son contrarias a la ética,⁶³ ambos conceptos se vinculan cada vez más. En cierta medida, si bien el avance de medios alternativos para la prestación de servicios ha complicado la rendición de cuentas, también ha ofrecido oportunidades para la participación ciudadana y el cumplimiento de la rendición de cuentas. Por su parte, el viraje al desempeño como mecanismo de rendición de cuentas ha abierto nuevas posibilidades para saber cómo trabaja el gobierno y cómo se pueden aprovechar sus éxitos y fracasos en el ejercicio de la rendición de cuentas. La dificultad para el gobierno contemporáneo estriba en la gran complejidad de la gobernanza, por lo que la rendición de cuentas también debe ser compleja y, hasta cierto punto, fragmentada.

CONCLUSIÓN

En los últimos cincuenta años ha habido grandes cambios en la administración pública; sin embargo, también han persistido algunas cuestiones. En este análisis de ese medio siglo he intentado identificar los principales temas relacionados, así como sus respectivos cambios. Tal vez el hallazgo más fundamental sea que, de manera muy similar a lo que sostuvo Simon, hay movimientos de vaivén en los aspectos básicos de la administración, por ejemplo, la opo-

⁶³ B. G. Peters, "Bureaucracy and Democracy", en J. Pierre and J.-M. Eymeri-Douzanes (comps.), *Administrative Reform and Democratic Governance*, Londres, Routledge, 2011.

sición entre gestión y administración. Por otro lado, además de los cambios básicos, también hay diferencias de un sistema político a otro, de modo que en un análisis siempre debemos conocer e incluir el aspecto comparativo de la administración.

Estos cincuenta años también ponen de relieve la importancia de la administración pública. Para que los gobiernos sean eficaces, la administración pública debe ser eficaz. Al igual que la eficacia, la rendición de cuentas es importante para las acciones de administración. La administración pública, aun en los sistemas que no son plenamente democráticos, siempre enfrenta el problema del alcance de su autonomía y la manera en que los líderes políticos pueden ejercer el control sobre los funcionarios permanentes y expertos que se encuentran en la burocracia. De hecho, algunas de las principales transformaciones en el sector público en las últimas décadas tienen que ver con la autonomía con la que funcionan las organizaciones públicas.

La administración pública seguirá siendo el centro del gobierno durante algún tiempo, pese a las afirmaciones divergentes de los partidarios de los mercados y de las redes. Esta centralidad puede ser muy positiva para gobernar si los administradores públicos logran ser verdaderamente públicos y se esfuerzan por administrar los programas gubernamentales en beneficio de la ciudadanía. El desarrollo de la administración en el gobierno moderno ha tenido mucho que ver con el aseguramiento de la igualdad y la equidad, así como con la preocupación más visible de fomentar la eficiencia. Ésa debe seguir siendo la preocupación central tanto de los profesionales como de los estudiosos de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J. D., R. D. Putnam y B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- Arnold, P. E., *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning 1905-1996*, 2a. ed., Lawrence, University Press of Kansas, 1998.
- Bardach, E., *Getting Agencies to Work Together*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1998.
- Blais, A. y S. Dion, *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.
- Bouckaert, G. y C. Pollitt, *Public Management Reform: A Comparative Perspective*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Bouckaert, G., B. G. Peters y K. Verhoest, "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, vol. 24, 2004, pp. 202-218.
- , *Specialization and Coordination in Industrial Democracies*, Basingstoke, Palgrave, 2009.
- Bovens, Mark, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Campbell, C. y B. G. Peters, *Organizing Government, Government Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.
- Carpenter, D. P., *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputation, Networks and Innovation in Executive Agencies 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Christensen, T. y P. Lægreid, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- Cohen, M. D., J. G. March y J. P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1972, pp. 1-25.
- Considine, M., "The End of the Line?: Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships and Joined-Up Services", *Governance*, vol. 15, 2002, pp. 21-40.
- Dahlstrom, C., B. G. Peters y J. Pierre, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 2011.

- Davis, A., M. A. H. Dempster y A. Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, vol. 60, 1966, pp. 529-547.
- Gerth, H. H. y C. W. Mills, *From Max Weber*, Londres, Routledge, 1948.
- Good, D. A., *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.
- Gulick, L., "Notes on the Theory of Organization with Special Reference to the Government of the United States", en Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Organization*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.
- Halligan, J. A., "The Quasi-Autonomous Organization in an Ambiguous Environment", *Public Administration and Development*, vol. 24, 2004, pp. 147-156.
- Hodge, G. y C. Greve, *The Challenge of Public Private Partnerships*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005.
- Hofstadter, R., *The Age of Reform: From Bryan to FDR*, Nueva York, Random House, 1955.
- Hood, C., "Emerging Issues in Public Administration", *Public Administration*, vol. 73, núm. 1, 1995, pp. 165-183.
- Jennings, E. T. y D. Krane, "Coordination and Welfare Reform: The Search for the Philosopher's Stone", *Public Administration Review*, vol. 54, 1994, pp. 341-348.
- Jones, B. D., *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.
- Kerwin, C., *Rulemaking*, 4a. ed., Washington, D. C., CQ Press, 2006.
- Landau, M., "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, vol. 29, 1969, pp. 346-358.
- Lindblom, C. E., *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.
- Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1970.
- Lynn, L. E., "Public Management", en B. G. Peters y J. Pierre

- (comps.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2004.
- March, J. G. y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political Life*, Nueva York, The Free Press, 1989.
- Meyers y Vorsanger, "Street-Level Bureaucracy and Policy Implementation", en B. G. Peters y J. Pierre (comps.), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2004.
- Moore, M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.
- Mulgan, R., "Accountability: An Ever-Expanding Concept", *Public Administration*, vol. 78, núm. 3, 2000, pp. 555-573.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine/Atherton, 1971.
- Olsen, J. P., "Maybe It's Time to Rediscover Bureaucracy?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, 2006, pp. 1-24.
- Ongaro, E., "The Napoleonic Administrative Tradition", en M. A. Painter y B. G. Peters, (comps.), *Tradition and Administration*, Londres, Routledge, 2010.
- Page, E. C., *Political Authority and Bureaucratic Power*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1984.
- Painter, M. A. y B. G. Peters, *Tradition and Administration*, Londres, Routledge, 2010.
- Perry, J. L., "Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, núm. 2, 2000, pp. 471-488.
- Peters, B. G., "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making", en J. E. Lane (comp.), *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, 1987.
- , "Reform Begets Reform: How Governments Have Responded to the New Public Management", en T. Christensen y P. Laegreid (comps.), *Handbook of New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2010.
- , "Bureaucracy and Democracy", en J. Pierre and J.-M. Eymeri-Douzanes (comps.), *Administrative Reform and Democratic Governance*, Londres, Routledge, 2011.
- Pollitt, C. y C. Talbot, *Unbundled Government: A Critical Analysis of*

- the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Londres, Routledge, 2004.
- Randma-Liiv, T., "Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration", *Tranmes*, vol. 6, 2002, pp. 374-389.
- Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governance without Government", *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 652-667.
- Rokkan, S., "Norway", en R. A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- Roness, P. G. K., Verhoest K. Rubecksen y M. MacCairth, "Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation", *Public Organization Review*, vol. 8, 2008, pp. 155-174.
- Rutgers, M. R., "Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", *Administration & Society*, vol. 29, 1997, pp. 276-300.
- Sahlin-Anderson, K., "National, Trans-national and International Constructions of New Public Management", en T. Christensen y P. Laegreid (comps.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- Salamon, L. M., "The Search for Efficiency through Reorganization", en P. Szanton y L. Salamon (comps.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, Chatham, N. J., Chatham House, 1981.
- Scharpf, F. W., "Legitimacy in the Multi-Level European Polity", *European Political Science Review*, vol. 1, 2009, pp. 173-204.
- Schick, A., "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, 1998, pp. 123-131.
- Selden, S. C., *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, Armonk, Nueva York, M. S. Sharpe, 1997.
- Simon, H. A., *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press, 1947.
- Sorenson, E. y J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, MacMillan, 2007.
- Sowa, J. E. y S. C. Selden, "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Represent-

- tative Bureaucracy”, *Public Administration Review*, vol. 63, 2003, pp. 700-710.
- Waldo, D., *The Study of Public Administration*, Nueva York, Random House, 1965.
- Wiarda, H., *Corporatism: The Other “Ism”*, Armonk, Nueva York, M. S. Sharpe, 2000.
- Wilson, W., “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 56, 1941, pp. 481-506.
- Yesilkagit, K. y S. Van Thiel, “Political Influence and Bureaucratic Autonomy”, *Public Organization Review*, vol. 8, 2008, pp. 137-153.
- Zhao, Y. y B. G. Peters, “Democracy with Adjectives: Chinese Government and Bridge-Building Theory”, documento inédito, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 2010.

CHINA Y MÉXICO EN LA ECONOMÍA GLOBAL: TRAYECTORIAS DE DESARROLLO DIVERGENTES EN UNA ERA DE CRISIS ECONÓMICA*

Gary Gereffi

I. INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS DECENIOS, el papel de los países en desarrollo en la economía global ha evolucionado de manera significativa. Durante las décadas de 1960 y 1970, América Latina fue la región más dinámica en cuanto al crecimiento económico, logrado gracias a su estrategia de industrialización por sustitución de importaciones liderada por el Estado. En la década de 1980, mientras que América Latina se estancaba en una desgastante crisis ocasionada por la deuda, Asia Oriental se fortaleció, junto con el crecimiento de las importaciones y la diversificación industrial de los “cuatro tigres” (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), quienes procuraban un modelo de desarrollo orientado a la exportación. Los años noventa atestiguaron una dramática expansión en la economía mundial capitalista, cuando la desintegración de la entonces Unión Soviética y la liberación económica de la India y de China sumaron 3 000 millones de nuevos trabajadores a la población activa global. A mediados de la década de 2000, China se convirtió en el taller del mundo para la manufacturación

con alto coeficiente de mano de obra (sobre todo para bienes de consumo), mientras que la India fue la trastienda de oficina mundial, debido a su destreza en el sector extraterritorial de servicios empresariales.

Hoy en día, la peor crisis económica internacional desde la Gran Depresión de los años treinta ha puesto en peligro, por igual, la prosperidad de las economías industrialmente avanzadas y la de las economías emergentes y menos desarrolladas. El comercio internacional tiene poco movimiento, el consumo interno se ha reducido y el desempleo se ha disparado en todas las regiones del mundo.

Se han planteado interrogantes fundamentales acerca del futuro del capitalismo global y sus instituciones centrales, y también acerca de los modelos de desarrollo nacionales que se esfuerzan por adaptarse a la crisis.¹

II. CONTRASTE ENTRE LOS MODELOS DE DESARROLLO REGIONALES Y NACIONALES

A partir de la segunda mitad de la década de 1980 se ha asociado a la globalización con un modelo de desarrollo neoliberal que ha producido un crecimiento económico acelerado y ha mejorado el nivel de vida en algunas partes del mundo, de forma más evidente en Asia Oriental. En otras regiones como América Latina, el neoliberalismo se ha caracterizado por generar un crecimiento económico con poco movimiento, desempleo a gran escala, deterioro social e inconformidad política.² No obstante, durante

¹ Véase Olivier Cattaneo, Gary Gereffi y Cornelia Staritz (eds.), *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective*, Washington, D. C., The World Bank, 2010.

² Kevin P. Gallagher y Daniel Chudnovsky (eds.), *Rethinking Foreign Investment for Sustainable Development: Lessons from Latin America*, Nueva York, Anthem Press, 2009.

este periodo los modelos de desarrollo de ambas regiones se han alterado considerablemente.

China y México presentan casos interesantes dentro de dichas regiones, dado que los contrastes y las similitudes en sus políticas de desarrollo y trayectorias económicas son eminentes. México es la economía más diversificada y orientada hacia la exportación de América Latina, sobre todo por las exportaciones de productos manufacturados a Estados Unidos. China es una de las economías de más rápido crecimiento; tiene una diversificación amplia y aumento de sus exportaciones mundiales. México y China compiten mano a mano en muchas categorías de productos en el mercado estadounidense. Esta parte del artículo revisa las características principales de las experiencias de desarrollo latinoamericanas y chinas, a manera de preludeo para un análisis más detallado de las trayectorias de perfeccionamiento industrial tanto en México como en China.

1) Los modelos de desarrollo latinoamericano y mexicano

La búsqueda de un modelo de desarrollo común en América Latina es quijotesca por varias razones. En primer lugar, como región, América Latina es extremadamente diversa en cuanto a su geografía, demografía, su infraestructura y su cultura, y sus economías particulares se han distanciado desde la época colonial. Ciertos países como México han estado a la vanguardia del desarrollo económico de la región, mientras que otros se han rezagado. En segundo lugar, el desarrollo de América Latina sigue siendo un tema de gran controversia en el área, que ha desembocado en el choque de opiniones relativas al futuro de su trayectoria de desarrollo.³

³ Inter-American Development Bank (IADB), *The Politics of Policies*:

El consenso es poco frecuente. A pesar de estas diferencias, es posible identificar algunas tendencias claras en la historia de la política de desarrollo latinoamericana.

Industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

A partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de la década de 1980, la mayoría de los países latinoamericanos perseguía el modelo de sustitución de importaciones, esto es un conjunto de políticas que favorecían la industrialización por parte del Estado y la protección de la industria interior. Este modelo utilizó una combinación de apoyo hacia las empresas públicas y la creciente afluencia de inversión extranjera.⁴ Durante las décadas de 1950 y 1960, las características en común de las políticas de ISI fueron: barreras arancelarias elevadas contra los productos extranjeros, sobre todo productos industriales, sobrevaloración de la moneda y disposiciones para la atracción de capital extranjero. En los años sesenta y setenta, las economías latinoamericanas más importantes pasaron de una fase primaria de ISI, que se concentró en los bienes de consumo básicos (por ejemplo, textiles y prendas de vestir), a una fase secundaria, que implicó el uso de la producción nacional, por sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero (por ejemplo, automóviles), bienes intermedios (como los productos petroquímicos) y bienes de capital (por ejemplo, maquinaria pesada).⁵

Social and Economic Progress in Latin America, 2006 Report, Washington, D. C., IADB, 2006.

⁴ Rosemary Thorp y Pamela Lowden, "Latin American Development Models: A Political Economy Perspective", *Oxford Development Studies*, vol. 24, núm. 2, 1996, pp. 133-144.

⁵ Véase Gary Gereffi, "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America", en A. Douglas Kincaid y Alejandro

A la manera de sus homólogos latinoamericanos, en la experiencia de ISI en México figuró un sistema de barreras arancelarias elevadas y la participación del gobierno en los negocios, en gran parte por medio de empresas de propiedad estatal. Bajo la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI), México registró un crecimiento sólido desde los años cincuenta a los años setenta, con un promedio de 6% anual, y al mismo tiempo mantuvo niveles bajos de inflación.⁶ En la década de 1980, las políticas de ISI de América Latina se habían vuelto dependientes en exceso de los mercados de capital internacionales, con lo que la burbuja de la deuda estalló. Poco después de que México y otros gobiernos anunciaran públicamente su incapacidad para cumplir con los requisitos de la deuda, se produjeron cambios en la estructura económica de la región.

El neoliberalismo y el TLCAN

En la década de 1980, una serie de cuestiones económicas —el bajo crecimiento, el aumento de la desigualdad económica, la crisis de la balanza de pagos del gobierno y la hiperinflación periódica— provocó un enfoque más orientado

Portes (eds.), *Comparative National Development: Society and Economy in the New Global Order*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994, pp. 26-56; y Gereffi y Donald L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁶ Véase Marion Fourcade-Gourinchas y Sarah L. Babb, "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries", *American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 3, 2002, pp. 533-579; y Alejandro Portes, "Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts", *Population and Development Review*, vol. 23, núm. 2, 1997, pp. 229-259.

hacia el mercado, nombrado en Estados Unidos el “Consenso de Washington”.⁷ Esto fue posible debido al ascenso de las dictaduras de derecha en países como Chile, Uruguay y Brasil. En un principio, las políticas neoliberales estaban encauzadas a reformar los flujos de cuentas corrientes y de capital, y a controlar las tasas de inflación volátiles de la región. Más tarde, la reforma se extendió para reestructurar el papel del Estado en la economía.⁸ En casi todos los países latinoamericanos, los reformistas destacaron un incremento en el uso de mecanismos de mercado y un papel reducido por parte del Estado. Además, los gobiernos nacionales se proponían ajustar las valuaciones de sus monedas y reducir significativamente las barreras para el libre comercio (aranceles), así como las restricciones al capital privado extranjero.

En América Latina, el proceso de liberación dio lugar a tres patrones distintos de integración a la economía mundial.⁹ Existe un patrón regional “del norte”, que México y varios países de América Central y el Caribe comparten. Se caracteriza por la exportación de productos manufacturados dirigidos principalmente al mercado estadounidense; éstos contienen una gran proporción de insumos de importación (lo cual da lugar a lo que en México se conoce como el sector de la maquila y como “producción compartida” en

⁷ Charles Gore, “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”, *World Development*, vol. 28, núm. 5, 2000, pp. 789-804.

⁸ Véase Kurt Weyland, “Assessing América Latinan Neoliberalism: Introduction to a Debate”, *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 3, 2004, pp. 143-149; y Evelyne Huber y Fred Solt, “Success and Failures of Neoliberalism”, *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 3, 2004, pp. 150-164.

⁹ José Antonio Ocampo, “Forward”, en Kevin P. Gallagher y Daniel Chudnovsky (eds.), *Rethinking Foreign Investment for Sustainable Development: Lessons from Latin America*, Nueva York, Anthem Press, 2009, pp. XIII-XX.

Estados Unidos), y producen un número considerable de empleos de baja remuneración orientados al ensamblaje, debido a la naturaleza del alto coeficiente de mano de obra en el proceso de producción. Las economías centroamericanas dependen en gran medida de una combinación de exportaciones agrícolas tradicionales y diversificadas (no tradicionales), mientras que el turismo representa un sector importante de crecimiento en México y el Caribe. El patrón “del sur”, típico de América Meridional, se caracteriza por la especialización en productos primarios y artículos basados en recursos naturales, así como por un floreciente comercio intrarregional de productos manufacturados, promovido por los acuerdos de comercio regionales tales como el Pacto Andino y el Mercosur. Brasil, de forma similar a México, exporta una amplia gama de bienes manufacturados y productos primarios, pero depende menos de Estados Unidos que México. El tercer patrón, que corresponde a Panamá y a varios países del Caribe, implica una especialización en exportaciones de servicios que pueden ser financieros, de turismo y de embarque.

México adoptó el neoliberalismo con más entusiasmo que cualquier otro país de América Latina, pero el proceso de sus reformas ocurrió por etapas. La primera etapa (1982-1985) estaba directamente relacionada con las negociaciones de México con las autoridades monetarias internacionales después de la crisis de deuda; y trajo nuevos controles sobre la política monetaria y fiscal, como lo fue una marcada reducción en el gasto público. La segunda etapa (1985-1993) representó cambios más drásticos que implicaron una privatización generalizada, la reducción de las barreras comerciales y la liberación de las normas que regulan la inversión extranjera. La tercera etapa comenzó en 1994, con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que tuvo como

resultado reformas estructurales posteriores y la reducción continua de las barreras comerciales y de inversión.¹⁰

El impacto del TLCAN en el desarrollo de México es un tema que ha causado opiniones polarizadas, aunque va en aumento la evidencia crítica que muestra que ese acuerdo comercial ha quedado muy por debajo de sus promesas y su potencial.

Por el lado positivo, el TLCAN se previó como un medio de incremento al comercio, la inversión y el empleo en México; se asumió que estas condiciones serían promotoras del crecimiento económico y que menguarían la corriente constante de emigrantes que dejan México en busca de más y mejores trabajos al norte de la frontera. Un hecho es que, después de quince años de existir, muchos de los objetivos del TLCAN se cumplieron: las exportaciones a Estados Unidos se multiplicaron siete veces, la inversión extranjera directa se cuadruplicó a partir de los niveles anteriores al TLCAN y en México se generaron cerca de 600 000 empleos en el sector manufacturero desde que el TLCAN entró en vigor.¹¹

Sin embargo, los críticos han argumentado que los efectos negativos del TLCAN pesan más que sus supuestas ganancias. La economía mexicana ha tenido un crecimiento lento –una tasa anual anémica de 1.6% per cápita a partir de que el TLCAN ha estado vigente, desde 1994, en comparación con el robusto crecimiento de México de 3.5% anual, de 1960 a 1979, en el apogeo de la ISI.

Un lento crecimiento ha limitado la creación de empleos en México; como consecuencia ha habido una pérdida neta de empleo a partir del TLCAN. Mientras que México pudo haber ganado 600 000 empleos manufactu-

¹⁰ Véase Fourcade-Gourinchas y Babb, art. cit.

¹¹ Kevin P. Gallagher y Timothy Wise, “TLCAN’s Unhappy Anniversary”, *The Guardian*, 1 de enero de 2008.

meros con este tratado, ha perdido por lo menos dos millones de empleos en la agricultura, pues los campesinos agricultores de México no pudieron hacer frente al torrente de maíz barato y otros productos básicos que afluyeron en el mercado recientemente liberalizado de los Estados Unidos y Canadá.

Con un millón de personas jóvenes que ingresan a la población activa de México cada año, no es raro que un estimado de medio millón de mexicanos migren a los Estados Unidos en una corriente constante todos los años.¹² Estas tendencias han desembocado en la polarización económica y social de México;¹³ y al mismo tiempo la brecha salarial con Estados Unidos se ha hecho más grande, y no más pequeña (los salarios en Estados Unidos son casi seis veces más altos que los salarios en México). El empleo en el sector de la maquila cayó 9% entre octubre de 2000 a junio de 2006 y el valor agregado por las plantas maquiladoras (sus exportaciones menos el valor de los insumos importados) ha venido cayendo desde su pico más modesto de 3.2% del PIB, en 2000, a menos de 3%.¹⁴

Estos indicadores cuantitativos evaden una discusión cualitativa importante sobre la relevancia del sector de la maquila para el perfeccionamiento industrial en México. Ya que abarca a toda una gama de industrias, el sector de la maquila es bastante heterogéneo. Para contrarrestar el estereotipo de que todas las plantas maquiladoras están implicadas en actividades de ensamblaje tradicional con

¹² Gallagher y Wise, art. cit.

¹³ Enrique Dussel Peters, *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.

¹⁴ James M. Cypher y Raúl Delgado Wise, "Restructuring Mexico, Realigning Dependency: Harnessing Mexican Labor Power in the TLCAN Era", en Jon Shefner y Patricia Fernández-Kelly (eds.), *Globalization and Beyond: New Examinations of Global Power and Alternatives*, University Park, Penn State University Press, 2010.

trabajadores poco calificados y con salarios bajos, algunos investigadores han argumentado que es necesario distinguir entre las diferentes “generaciones” de maquilas. Carrillo y Hualde¹⁵ presentaron una tipología que consta de tres generaciones de empresas: la primera generación de plantas maquiladoras participó en actividades de ensamblaje de alto coeficiente de mano de obra tradicional; la segunda generación llevó a cabo una fabricación más avanzada, como la asociada a la producción magra; y la tercera generación se centró en actividades basadas en un conocimiento amplio, como es el caso del centro técnico de Delphi-General Motors en Ciudad Juárez, en la frontera con El Paso, Texas. Carrillo y Lara¹⁶ han ampliado esta tipología e incluyen maquilas de cuarta generación, que coordinan una serie de actividades de la empresa (producción, investigación, compras y servicios) desde el interior de México para la región del TLCAN.

El concepto de “generaciones” intenta ser un tipo ideal y no un recuento histórico estricto. Por lo tanto, no implica una progresión lineal en la que una de las generaciones reemplaza por completo a la otra; y reconoce que las maquilas de generaciones diferentes tienen probabilidades de coexistir dentro de industrias específicas o locales en México. Sin embargo, esto no quiere decir que cada generación sucesiva de maquilas contribuya al avance de las capacidades industriales en México en lo que respecta a su tecnología, al valor agregado, al conocimiento y a la

¹⁵ Jorge Carrillo y Antonio Hualde, “Third Generation Maquiladoras? The Delphi-General Motors Case”, *Journal of Borderland Studies*, vol. 13, núm. 1, 1998, pp. 79-97.

¹⁶ Jorge Carrillo y Arturo Lara, “Mexican Maquiladoras: New Capabilities of Coordination and the Emergence of A New Generation of Companies”, *Innovation: Management, Policy & Practice*, vol. 7, núms. 2-3, 2005, pp. 256-273.

complejidad de la organización.¹⁷ Si estas últimas generaciones de maquilas se establecen en México, lo cual es una fuente de controversia, ciertamente incrementarían el potencial de perfeccionamiento industrial del país. Dada la crisis económica actual, muchos debates sobre el desarrollo de México se han vuelto irrelevantes, o por lo menos temporalmente no están siendo atendidos.

La crisis y la reestructuración del sector financiero de Estados Unidos, la quiebra de General Motors y Chrysler, y la desaceleración en el gasto de los consumidores estadounidenses tienen profundas implicaciones para la economía mundial a gran escala. No obstante, el futuro económico de Estados Unidos es especialmente importante para aquellos países que sustentan lazos económicos fuertes con su mercado: México ciertamente está en esa lista, pues Estados Unidos representó más de 85% de sus exportaciones y más de la mitad de sus importaciones en 2008; y lo mismo ocurre con China, un asunto que se tratará a continuación.

2) *El modelo de desarrollo contemporáneo de China*

Los esfuerzos de China para reformarse comenzaron en 1978 con el Tercer Pleno del XI Congreso del Partido Nacional; las reformas se aceleraron después del “Viaje por el sur” de Deng Xiaoping, en 1992, y lo mismo después del ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001.¹⁸

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ Véase Lee Branstetter y Nicholas Lardy, “China’s Embrace of Globalization”, en Loren Brandt, Thomas G. Rawski y Gang Lin (eds.), *China’s Economy: Retrospect and Prospect*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Institute for Scholars, 2005 (Asia Program Special Report, núm. 129), pp. 6-12; y Mark Yaolin Wang y Xiaochen

La piedra angular del milagro económico de China ha sido el papel de su gobierno en la promoción del desarrollo. Para el modelo de desarrollo de China, el gobierno puso su confianza en el mercado y el comercio exterior, y ha procurado atraer capital extranjero con empuje y dinamismo.¹⁹ China ha aprovechado el impulso de sus ventajas nacionales, como el tamaño de su mercado potencial y el bajo costo de los factores (principalmente mano de obra), como los insumos, la tierra, la electricidad y las materias primas. También invierte grandes sumas de dinero en la creación de industrias, el establecimiento de zonas económicas especiales, la expansión y modernización de la educación superior, y en grandes proyectos de infraestructura, tales como aeropuertos, terminales de embarque, puertos de aguas profundas y carreteras.²⁰

Desde 1978, la economía china se ha expandido a un ritmo sorprendente. El promedio del producto interno bruto anual ha aumentado 9% cada año; las exportaciones crecieron anualmente 12.4% en la década de 1990, y 20% cada año desde el año 2000.²¹ A fin de mantener este ritmo de crecimiento, el gobierno chino está tratando de minimizar sus debilidades (trámites burocráticos, la baja calidad de la mano de obra), de mejorar sus habilidades de logística y de elevar la cadena de valor por medio de la

Meng, "Global-Local Initiatives in FDI: The Experience of Shenzhen, China", *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 45, núm. 2, 2004, pp. 181-196.

¹⁹ Bai Gao, "Neoliberal versus Classical: Chinese and Japanese Developmentalisms in Comparison", *Sociological Research (She hui xue yan jiu)*, vol. 1, enero de 2006, pp. 116-141.

²⁰ Giovanni Arrighi y Lu Zhang, "From the Washington to the Beijing Consensus and Beyond", en Jon Shefner y Patricia Fernández-Kelly (eds.), *op. cit.*

²¹ Inter-American Development Bank (IADB), *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean Basin*, Washington, D. C., IADB, 2005.

tecnología. Pese al fuerte impacto de la crisis económica actual, para Alexandra Harney, autora de *The China Price*²² y atenta observadora de la escena de negocios de China, “la estrategia a largo plazo de Beijing está por cambiar el enfoque de su economía, a partir de la confianza en el bajo valor agregado y las exportaciones de recursos y mano de obra intensiva, hacia una economía basada en el consumo interno y las exportaciones de mayor valor agregado”.²³

El modelo de desarrollo chino sobresale en particular por su impresionante habilidad para atraer inversión extranjera directa (IED). El flujo anual de IED en China dio un salto de 40 000 millones (en dólares de Estados Unidos en adelante) en el año 2000 hacia un pico de 108 000 millones en 2008, pero luego decayó a 95 000 millones en 2009 como resultado de la recesión económica global (UNCTAD, 2010, Anexo, tabla B.1). El balance total de la IED en China sobrepasó los 473 000 millones de dólares en 2009, mientras que México tuvo un total de 309 000 millones ese mismo año. La afluencia de IED en México cayó de un pico de 27 400 millones en 2007 a 23 700 millones en 2008, y luego se desplomó hasta 12 500 millones en 2009 (véase la tabla 1). Por lo tanto, a pesar de que la recesión global causó una desaceleración de la IED tanto en China como en México, la disminución ha sido gradual en China y precipitada en México. En 2007, la afluencia de IED de China sobrepasó a la de México con un factor de tres; y lo mismo ocurrió en 2009, cuando se rebasó a México con un factor ocho veces mayor.

²² Alexandra Harney, *The China Price: The True Cost of Chinese Competitive Advantage*, Nueva York, Penguin Books, 2008.

²³ Harney, “Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission of the U.S. Congress”, Hearing on “China’s Role in the Origins and Response to the Global Recession”, Washington, D. C., 17 de febrero de 2009.

TABLA I
Inversión extranjera directa (IED) en China y México, 1990-2009

<i>Afluencia de IED (millones de dólares estadounidenses)</i>	<i>1990-2000</i>							
	<i>(promedio anual)</i>		<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
China	30 104	60 630	72 406	72 715	83 521	108 312	95 000	
México	9 373	23 811	22 351	19 946	27 440	23 683	15 522	
<i>Afluencia de IED como porcentaje de la formación bruta de capital fijo</i>	<i>1990-2000</i>							
	<i>(promedio anual)</i> <th><i>2004</i></th> <th><i>2005</i></th> <th><i>2006</i></th> <th><i>2007</i></th> <th><i>2008</i></th> <th><i>2009</i></th>		<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
China	11.9%	7.7%	7.7%	6.4%	6.0%	5.3%	----	
México	12.4%	15.9%	13.2%	10.1%	12.9%	10.2%	----	
<i>Afluencia de IED (millones de dólares estadounidenses)</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
China	1 074	20 691	193 348	272 094	292 559	327 087	378 083	473 083
México	22 424	97 170	226 740	246 520	273 831	297 001	309 523	
<i>Acciones de IED como porcentaje del PIB</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
China	0.35%	5.1%	16.2%	11.8%	10.5%	9.5%	8.7%	10.1%
México		7.8%	15.3%	26.9%	26.1%	26.9%	27.5%	35.7%

Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2010. <http://stats.unctad.org/FDI/TableViewer/tableView.aspx>

Desde una perspectiva de formalización, la apertura económica de China ha pagado dividendos atractivos. La IED ha aportado bienes de capital y alta tecnología al país; ha ayudado a que la mezcla de exportación de China convierta sus actividades de mano de obra intensiva “no calificada”, en actividades “para expertos”; y ha impulsado las exportaciones de China en los sectores de capital y tecnología intensivos.²⁴ China se ha convertido en un destino de primera para la investigación y el desarrollo (I+D), tanto por su cosecha de alta calidad, los ingenieros de bajo costo, como por el tamaño de su mercado potencial. El crecimiento de los centros de I+D de China ha sido espectacular: mientras que en 1997 China había registrado menos de cincuenta centros de I+D multinacionales, para 2004 el gobierno chino registró más de 600 instalaciones de I+D en el país, muchas de ellas de las grandes corporaciones multinacionales (CMN) de Estados Unidos.²⁵ Los informes de negocios actuales muestran que el número de centros multinacionales de I+D en China es de más de 1 000.

Los observadores de la India, la otra potencia económica emergente de Asia, señalan que el crecimiento económico de ese país depende de sus propios empresarios, mientras que China podría estar incorporando de manera cercana su auge de producción orientada a la exportación, a la IED, pues las empresas de inversión extranjera

²⁴ Loren Brandt y Thomas G. Rawski, “Chinese Industry after 25 Years of Reform”, en Loren Brandt, Thomas G. Rawski, y Gang Lin (eds.), *China's Economy: Retrospect and Prospect*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Institute for Scholars, 2005 (Asia Program Special Report, núm. 129), p. 23.

²⁵ Richard B. Freeman, “Does Globalization of the Scientific/Engineering Workforce Threaten U.S. Economic Leadership?”, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 11457, 2005, p. 8, en <http://www.nber.org/papers/w11457>

representan más de 60% de las exportaciones de China.²⁶ Dadas las “contradicciones externas” del modelo de desarrollo chino, existen motivos para una nueva “estrategia de desarrollo orientada a la demanda interna”.²⁷ La crisis económica actual refuerza la necesidad de un cambio de este tipo.

*Las ciudades de la cadena de suministro de China:
una forma particular de organización económica*

El concepto de ciudades de la cadena de suministro se ha utilizado en los reportes mediáticos y por la crítica para llamar la atención sobre el crecimiento del volumen de producción en China y la aglomeración de etapas múltiples de la cadena de valor, en sitios particulares en China, como clave para el éxito de su perfeccionamiento. Barboza,²⁸ por ejemplo, subraya la increíble especialización y escala características del éxito de la exportación de China en la industria del vestido, incluso antes de la expiración del Acuerdo Multifibra y las cuotas para el vestido impuestas por la OMC, el primero de enero de 2005.

El concepto *ciudades de la cadena de suministro* abarca dos fenómenos distintos pero relacionados entre sí en China. El primero se refiere a *fábricas gigantes* vastas e integradas verticalmente; y el segundo describe a las *ciudades agrupadas* integradas horizontalmente.²⁹ Las *fábricas*

²⁶ Yasheng Huang y Tarun Khanna, “Can India Overtake China?”, *Foreign Policy*, julio-agosto de 2003, pp. 74-81.

²⁷ Thomas I. Palley, “External Contradictions of the Chinese Development Model: Export-Led Growth and the Dangers of Global Economic Contraction”, *Journal of Contemporary China*, vol. 15, núm. 46, 2006, pp. 69-88.

²⁸ David Barboza, “In Roaring China, Sweaters Are West of Sock City”, *The New York Times*, 24 de diciembre de 2004.

²⁹ Para un análisis más detallado, véase Gereffi, “Development Mo-

gigantes se dedican a una sola compañía y están diseñadas para unir las múltiples partes de la cadena de suministro de la empresa –diseñadores, proveedores y fabricantes de la marca; de este modo minimizan los costos de las transacciones, aprovechan las economías de escala y fomentan la flexibilidad en la gestión de la cadena de suministro. Muchas de las fábricas más grandes ubicadas en la provincia de Guangdong se establecieron por compañías de Hong Kong y Taiwán. Las *ciudades agrupadas* se refieren a ciudades en racimo dedicadas a un solo producto que tiene su origen en las regiones costeras de China. Estas áreas se concentran en la producción de productos especializados; y han atraído negocios relacionados y de apoyo, incluyendo a los proveedores, empacadores y transportistas. Ciertos ejemplos que lo ilustran son Datang (calcetines) y Shenzhou (corbatas).³⁰

Las ciudades de la cadena de suministro de China se han conducido tanto por las fuerzas del mercado como por el gobierno central. En un inicio, las ciudades agrupadas *orientadas al mercado extranjero* en Guangdong y Fujian, se fundaron para la manufacturación de bajo costo de ropa para importación, en la década de 1970. Están hoy en día mucho más adelantadas en términos del fomento a las nuevas industrias y de alta tecnología, la construcción

dels and Industrial Upgrading in China and Mexico”, *European Sociological Review*, vol. 25, núm. 1, 2009, pp. 46-48.

³⁰ Wang, Huasheng Zhu y Xin Tong, “Industrial Districts in a Transitional Economy: The Case of Datang Sock and Stocking Industry in Zhejiang, China”, en Arnoud Lagendijk y Päivi Oinas (eds.), *Proximity, Distance, and Diversity: Issues on Economic Interaction and Local Development*, Burlington, Vermont, Ashgate, 2005, pp. 47-69; Zhang, Chester To y Ning Cao, “How Do Industry Clusters Succeed? A Case Study in China’s Textiles and Apparel Industries”, *Journal of Textile and Apparel Technology and Management*, vol. 4, núm. 2, 2004, pp. 7-8; Staci Kusterbeck, “China Appeals to U. S. Buyers with ‘Supply Chain Cities’”, *Apparel Magazine*, 1 de agosto de 2005.

de compañías de marcas internacionales, y muestran una amplia mezcla de exportación de las industrias tradicionales. El crecimiento de la industria electrónica es un buen ejemplo de ello.³¹ *Las agrupaciones dirigidas por China*, principalmente en las provincias de Zhejiang y Jiangsu, se basan en las llamadas TVE (por las siglas en inglés de *Town and Village Enterprises*), que tuvieron un papel muy importante en el esfuerzo del gobierno en favor del desarrollo económico, en las décadas de 1980 y 1990.³² Estas agrupaciones rurales tienden a encontrarse en una fase anterior en la trayectoria de desarrollo.

Cualquier evaluación comparativa de los caminos de desarrollo tomados por México y China se sustenta considerablemente en factores institucionales e históricos. ¿Cómo se han desempeñado estos modelos en la práctica? ¿El desarrollo orientado a la exportación de México y China ha provocado la modernización industrial en las últimas dos décadas? ¿Cómo harán frente cada uno de estos países a los retos de su modelo de desarrollo actual? En la siguiente sección se empleará la información del comercio internacional para explorar estas cuestiones.

³¹ Boy Lüthje, "Global Production Networks and Industrial Upgrading in China: The Case of Electronics Contract Manufacturing", East-West Center Working Paper, núm. 74, 2004, <http://www.eastwestcenter.org/stored/pdfs/ECONwp074.pdf>

³² Wang, Jici, Huasheng Zhu y Xin Tong, "Industrial Districts in a Transitional Economy: The Case of Datang Sock and Stocking Industry in Zhejiang, China", en Arnoud Legendijk y Päivi Oinas (eds.), *Proximity, Distance, and Diversity: Issues on Economic Interaction and Local Development*, Burlington, Vermont, Ashgate, 2005, p. 12; Zhang *et al.*, art. cit., pp. 7-8; y Tetsushi Sonobe, Dinghuan Hu y Kejiro Otsuka, "Process of Cluster Formation in China: A Case Study of a Garment Town", *Journal of Development Studies*, vol. 39, núm. 1, octubre de 2002, pp. 118-139.

III. EL PERFECCIONAMIENTO INDUSTRIAL EN MÉXICO Y CHINA

El perfeccionamiento industrial se define como “el proceso por el cual los actores económicos –naciones, empresas y trabajadores– mutan de ser actividades de bajo valor, a ser actividades relativamente de alto valor en las redes de producción globales”.³³ Una de las maneras en las que se puede evaluar el perfeccionamiento global de las economías orientadas a la exportación, como las de China y México, es observar los cambios en el contenido de tecnología de sus exportaciones a lo largo del tiempo. Las exportaciones de cada país se dividen en cinco categorías de productos, enlistados en niveles ascendentes de contenido tecnológico: productos primarios, productos manufacturados basados en recursos y productos manufacturados de baja, mediana y alta tecnología.³⁴

En la gráfica 1 se observa que en 1990, casi 50% de las exportaciones totales de México al mercado estadounidense fueron de productos primarios; entre ellos, el más importante es el petróleo. En 1993, un año antes del establecimiento del TLCAN, los productos de mediana tecnología (mayormente productos automotrices) y los productos de alta tecnología (principalmente artículos electrónicos)

³³ Gereffi, “The Global Economy: Organization, Governance, and Development”, en Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, 2ª ed., Princeton, Princeton University Press / Russell Sage Foundation, 2005, p. 171.

³⁴ Sanjaya Lall (“The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998”, *Oxford Development Studies*, vol. 28, núm. 3, 2000, pp. 337-369) desarrolló esta clasificación tecnológica de exportaciones basado en las categorías de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) de tres dígitos. Su artículo muestra una lista detallada de los productos que pertenecen a cada categoría.

superaron la mezcla de exportación de materia prima de México. Para 2009, más de 60% de las exportaciones de México al mercado estadounidense fueron de mediana y alta tecnología, seguido de los productos primarios (rubro que se recuperó de su punto más bajo de 10% de las exportaciones totales en 2001) y productos de baja tecnología (textiles, prendas de vestir y calzado). Por lo tanto, en dos décadas la estructura de las exportaciones de México se transformó; pasó de estar basada en materias primas a estar dominada por los artículos manufacturados de mediana y alta tecnología. Sin embargo, el volumen de las exportaciones totales de México a Estados Unidos se redujo de 234 000 millones de dólares en 2008, a 185 000 millones de dólares en 2009, lo cual plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de su modelo de exportación.

En la gráfica 2 se describe la composición de las exportaciones de China al mercado de Estados Unidos durante el periodo 1990-2009. A diferencia de México, la categoría de productos líder en las exportaciones de China al mercado de Estados Unidos fue de bienes manufacturados de baja tecnología. Estos productos están hechos, principalmente, de una amplia variedad de bienes de consumo ligeros –prendas de vestir, calzado, juguetes, artículos deportivos, artículos para el hogar y así sucesivamente. Estos productos representaron alrededor de dos tercios de las exportaciones totales de China a Estados Unidos en la década de 1990. Para 2009, no obstante, las exportaciones de alta tecnología de China aumentaron su participación a más de 35% de sus exportaciones totales al mercado de Estados Unidos, y rebasaron sus propias exportaciones de baja tecnología para obtener el primer lugar en la mezcla de exportación de China.

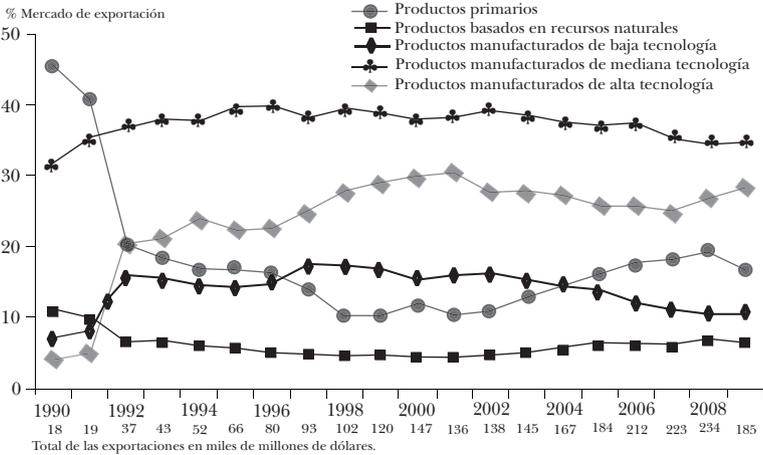
De este modo, México y China han tenido en común varios aspectos de sus trayectorias de exportación al mercado estadounidense en estas dos últimas décadas. Ambos

países tienen economías diversificadas, con una gama de diferentes tipos de productos de exportación. En ambos casos, las exportaciones de productos manufacturados son más importantes que las exportaciones de productos primarios, o de las basadas en recursos naturales; dentro de la industria manufacturera, las exportaciones de alta y media tecnología están desplazando a los bienes de baja tecnología. Si bien estos datos de exportación tienen limitaciones, como indicadores del perfeccionamiento industrial,³⁵ estas dos economías, al parecer, están incrementando la sofisticación de sus estructuras de exportación.

Un análisis más detallado de los datos del comercio internacional, no obstante, muestra que desde el año 2000 China está dejando atrás a México en la competencia mano a mano en el mercado estadounidense. La tabla 2 identifica seis de los productos manufacturados líderes, de los cuales China y México son proveedores fundamentales en Estados Unidos. En cinco de estos productos, la participación de México en el mercado estadounidense fue mayor a la de China en 2000; para 2009, China ha suplantado el liderazgo de México en esos productos, con una excepción. En las máquinas de procesamiento automático de datos (SITC 752), por ejemplo, la participación de China en las importaciones de Estados Unidos aumentó más

³⁵ El problema principal con estos datos de exportación es que no son lo suficientemente detallados para indicar el proceso con que estos productos están hechos. Las piezas de automóvil o los componentes electrónicos, por ejemplo, todavía se podrían hacer con mano de obra intensiva de trabajadores relativamente poco calificados. Por lo tanto, el perfeccionamiento industrial no puede asegurarse con tan sólo modificar la dirección de los productos terminados de mediana y alta tecnología. Sin embargo, es probable que la proporción relativa de actividades de alto valor aumente a medida que se pasa de la categoría de exportaciones de baja tecnología a las exportaciones de mediana y alta tecnología.

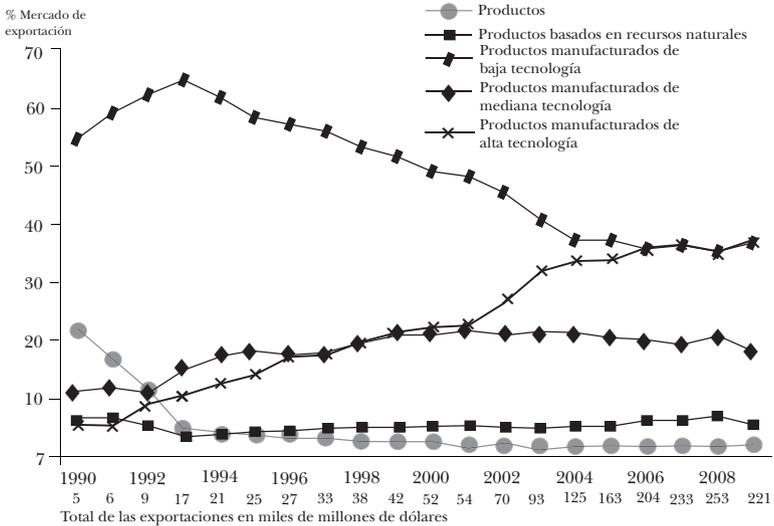
GRÁFICA 1
Composición de las exportaciones de México al mercado
estadounidense, 1990-2009



de cinco veces el 11.3% de 2000 y llegó a 59.9% en 2009. En equipos de telecomunicaciones (SITC 764), la cuota de mercado de China casi se cuadruplicó, de 10.3 a 38.8%, y en la maquinaria eléctrica (CUCI 778) casi se triplicó, pasando de 11.9 a 32.5%. Sólo en materia de autopartes y accesorios (SITC 784), México obtuvo un liderazgo mayor al de China en el mercado estadounidense.³⁶

³⁶ Estos hallazgos son consistentes con los resultados de Gallagher, Moreno-Brid y Porzecanski (“The Dynamism of Mexican Exports: Lost in [Chinese] Translation?”, *World Development*, vol. 36, núm. 8, 2008, p. 1370), que muestran que en el periodo de 2000-2005 más de la mitad (53%) de las exportaciones mexicanas estuvieron bajo amenaza “directa” (cuando las exportaciones chinas en el mismo sector crecieron y las exportaciones mexicanas descendieron) o bajo amenaza “parcial” por parte de China (cuando las exportaciones chinas crecieron a un ritmo más acelerado que las de México). En 2009, 92% de las exporta-

GRÁFICA 2
 Composición de las exportaciones de China al mercado estadounidense, 1990-2009



De las gráficas 3 a 6, el desempeño sobresaliente de China en cuatro de sus industrias –máquinas de procesamiento automático de datos, equipo de telecomunicaciones, muebles y prendas de vestir– se examina con mayor detalle en el periodo que va de 2000 a 2011. El rápido ascenso de China en las cuatro categorías de productos, tanto de baja como de alta tecnología, ha sido drástico. De igual modo, es notable el hecho de que, a pesar de

ciones manufacturadas de América Latina estuvieron bajo la amenaza china. Véase Kevin P. Gallagher, “China and the Future of Latin American Industrialization”, *Issues in Brief* (The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Boston University), núm. 18, octubre de 2010, pp. 1-8.

TABLA 2
Exportación de los productos en competencia de México y China hacia Estados Unidos, 2000-2009

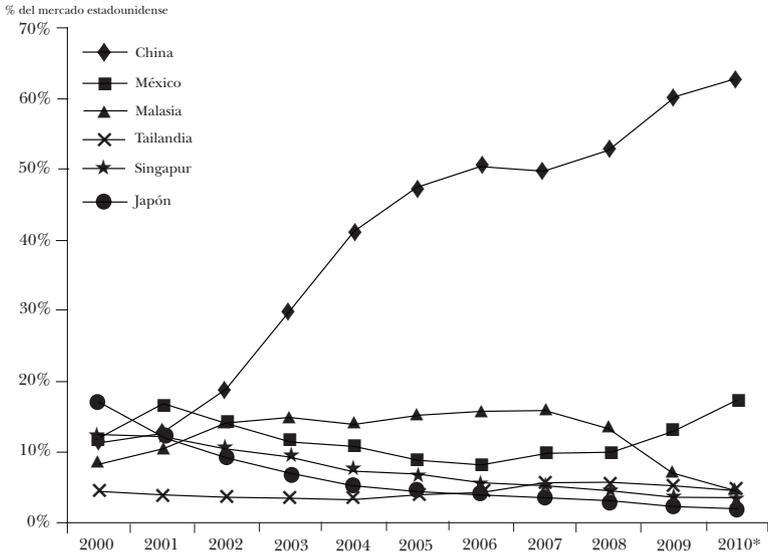
SITC	Producto		2000		2009		Cambio en la cuota de mercado 2000-2009
			Valor (miles de millones)	Participación en el mercado estadounidense	Valor (miles de millones)	Participación en el mercado estadounidense	
	Competidores principales en el mercado estadounidense de máquinas de procesamiento automático de datos	México	6.4	11.5	7.0	13.1	1.6
		China	6.3	11.3	32.0	59.9	48.6
752	Competidores principales en el mercado estadounidense para equipo y partes de telecomunicaciones	Total Estados Unidos	55.9		53.4		
764		México	9.1	20.6	12.9	16.3	-4.3
	China	4.6	10.3	30.7	38.8	28.5	
778	Maquinaria y aparatos electrónicos	Total Estados Unidos	44.3		79.1		
		México	3.1	18.3	3.8	19.9	1.6
		China	2.0	11.9	6.2	32.5	20.6
784	Autopartes y accesorios	Total Estados Unidos	17.1		19.1		
		México	4.6	16.3	7.8	26.3	10.0
		China	0.4	1.5	3.1	10.4	8.9
821	Muebles	Total Estados Unidos	28.4		29.7		
		México	3.2	16.9	3.0	12.2	-4.7
		China	4.5	23.6	12.7	51.6	28.0
84	Artículos y prendas de vestir	Total Estados Unidos	18.9		24.6		
		México	8.7	13.6	3.6	5.2	-8.4
		China	8.5	13.2	27.1	39.1	25.9
		Total Estados Unidos	64.3		69.3		

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, en <http://dataweb.usitc.gov>

que México es un competidor clave en cada uno de los mercados de producto, los otros países principales varían considerablemente en función de la región y el nivel general de desarrollo (Japón, Canadá e Italia compiten por la cuota de mercado de los Estados Unidos con países como Vietnam, Malasia, Tailandia, Indonesia y la India). El mercado de Estados Unidos es, pues, el punto de encuentro para países que operan con precios muy diferentes y desempeñan papeles distintos en las cadenas de valor globales de estas respectivas industrias.

GRÁFICA 3

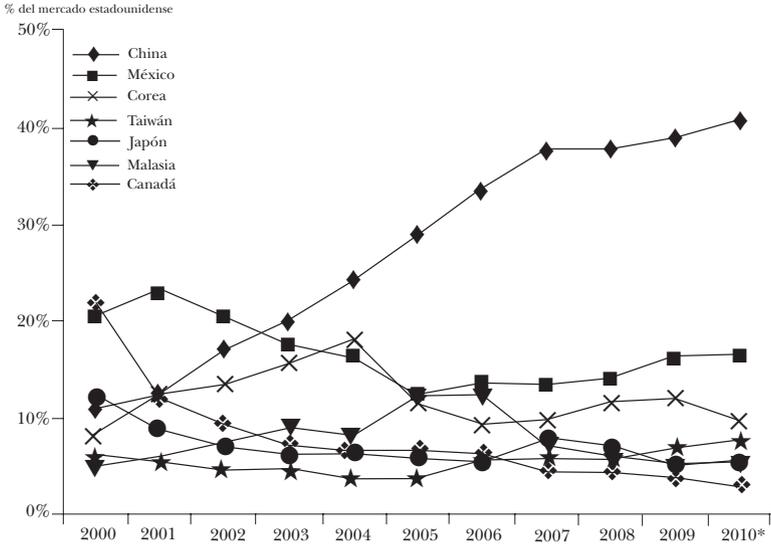
Competidores principales en el mercado estadounidense de máquinas de procesamiento automático de datos (CUCI/SITC 752)



Fuente: USITC, <http://dataweb.usitc.gov/>

GRÁFICA 4

Competidores principales en el mercado estadounidense para equipo y partes de telecomunicaciones (CUCI/SITC 764)

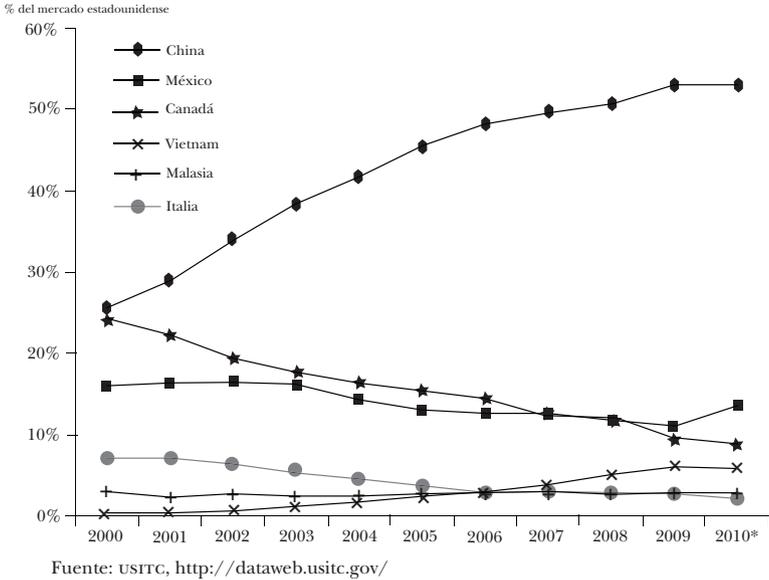


Fuente: USITC, <http://dataweb.usitc.gov/>

¿Por qué China ha superado a México en la cuota de mercado de Estados Unidos con tanta rapidez y decisión? Existen varios factores. En primer lugar, los costos de mano de obra en China tradicionalmente son mucho menores que en México. Sin embargo, la persistente escasez de trabajo está reportándose en cientos de fábricas chinas; esta tendencia hace que los salarios suban y que una serie de fabricantes considere el traslado de sus fábricas a países con menores costos, como Vietnam, Camboya y Bangladesh.³⁷ Se estima que unos veinte millones

³⁷ Barboza, "Labor Shortage in China May Lead to Trade Shift", *The New York Times*, 3 de abril de 2006; y Peter S. Goodman, "China

GRÁFICA 5
Competidores principales en el mercado estadounidense para
muebles y partes (CUCI/SITC 821)



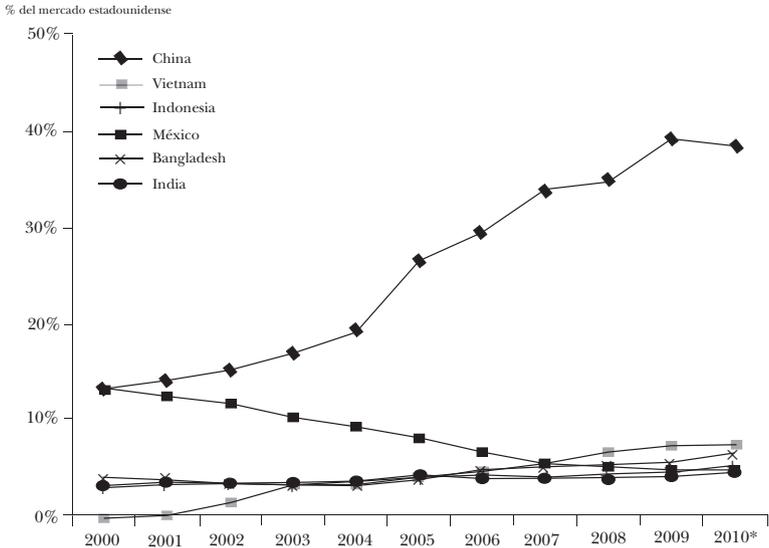
de trabajadores chinos ya han perdido sus empleos como consecuencia de la crisis económica actual.³⁸

En segundo lugar, China ha tratado de aprovechar sus enormes economías de escala y ha hecho grandes inversiones en infraestructura y logística para reducir los costos de transportación y acelerar el tiempo de comercialización de sus productos de exportación. El crecimiento de las ciudades chinas de la cadena de suministro –agrupaciones que dependen de la IED en Guangdong (incluido

Ventures Southward: In Search of Cheaper Labor, Firms Invest in Vietnam”, *The Washington Post*, 6 de diciembre de 2005.

³⁸ Harney, “Testimony before...”.

GRÁFICA 6
 Competidores principales en el mercado estadounidense
 para artículos y prendas de vestir (CUCI/SITC 84)



Fuente: USITC, <http://dataweb.usitc.gov/>

a Dongguan y Humen) y las ciudades agrupadas dedicadas a un solo producto en Zhejiang (tales como Anhui y Datang)– es un ejemplo perfecto de cómo los gobiernos de China y los empresarios están volviendo la especialización a escala en una persistente ventaja competitiva para el país. El simple tamaño de China también le ha permitido desarrollar amplios agrupamientos regionales, cada uno con su propia especialidad: el delta del río Perla en el sur de China se especializa en la fabricación con mano de obra intensiva, que incluye la producción de componentes y su ensamblaje en bienes de consumo acabados para una amplia gama de industrias; el delta del río Yangtsé, cerca de Shanghái, se especializa en la industria de

capital intensivo y la producción de automóviles, semiconductores, teléfonos móviles y computadoras; y el centro tecnológico de Zhongguancun en Beijing es una zona empresarial de alta tecnología, a menudo llamado el Silicon Valley de China.

La ventaja de China no es simplemente la magnitud de su capacidad de producción, sino el hecho de que su gobierno central toma decisiones estratégicas de forma autoritaria y de forma vertical; una vez que se alcanzan los acuerdos clave, a menudo después de intenso debate en los congresos del partido nacional, éstos pueden implementarse de forma rápida y masiva.

En el periodo previo a los Juegos Olímpicos de 2008, China gastó 160 000 millones de dólares en la construcción de aeropuertos, sistemas de transporte, instalaciones deportivas y otros proyectos de infraestructura.³⁹ La escala sin precedentes de desarrollo en China está llevando al país a importar cerca de 30% de la demanda mundial de materias primas, como el petróleo, el carbón, el acero y cemento, que provienen principalmente de América Latina.⁴⁰

En tercer lugar, China tiene una estrategia de formación complementaria coherente y de dimensiones múltiples para diversificar su mezcla industrial y aunar actividades de alto valor. En un estudio detallado sobre la trayectoria de exportación de China, Lall y Albaladejo⁴¹ sostienen que este país y sus vecinos de Asia Oriental están desarrollando sus exportaciones de alta tecnología de manera integral y

³⁹ Ernst y Young, "Spotlight on China: Cross-border Transactions in Emerging Markets", 2007, p. 2, en [http://www.ey.com/global/assets.nsf/International/TAS_Spotlight_on_China.pdf/\\$file/TAS_Spotlight_on_china.pdf](http://www.ey.com/global/assets.nsf/International/TAS_Spotlight_on_China.pdf/$file/TAS_Spotlight_on_china.pdf)

⁴⁰ Gallagher, "China and the Future...".

⁴¹ Sanjaya Lall y Manuel Albaladejo, "China's Competitive Performance: A Threat to East Asian Manufactured Exports?", *World Development*, vol. 32, núm. 9, 2004, pp. 1441-1466.

regional gracias a sus redes complejas de producción para la exportación; éstas vinculan a las multinacionales más importantes de la electrónica con abastecedores de primer nivel y con fabricantes globales.⁴² Los patrones de exportación de los productos de alta tecnología reflejan complementariedad más que confrontación entre China y sus socios maduros de Asia Oriental (Japón, Corea del Sur, Taiwán y Singapur). Sin embargo, el papel de China como promotor del crecimiento de las exportaciones en la región podría cambiar a medida que China asciende en la cadena de valor y se hace cargo de las actividades que actualmente llevan a cabo sus vecinos en la región. Rodrik⁴³ sugiere que China ya exporta una amplia gama de productos muy sofisticados, y calcula que el paquete de exportación de China es similar al de un país cuyo ingreso per cápita es tres veces mayor que el nivel actual de China.

En cuarto lugar, China está utilizando la IED para promover el “rápido aprendizaje” en las nuevas industrias y la difusión de conocimientos en su mercado interno.⁴⁴ A pesar de las restricciones impuestas por la OMC en contra

⁴² Véase también Timothy Sturgeon y Ji-Ren Lee, “Industry Co-evolution: A Comparison of Taiwan and North American Electronics Contract Manufacturers”, en Suzanne Berger y Richard K. Lester (eds.), *Global Taiwan: Building Competitive Strengths in a New International Economy*, Armonk, N. Y., M. E. Sharpe, 2005, pp. 33-75; Gereffi, John Humphrey y Timothy Sturgeon, “The Governance of Global Value Chains”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, núm. 1, febrero de 2005, pp. 78-104; y Gereffi, “Commodity Chains and Regional Divisions of Labor in East Asia”, *Journal of Asian Business*, vol. 12, núm. 1, 1996, pp. 75-112.

⁴³ Dani Rodrik, “What’s So Special about China’s Exports?”, *China & World Economy*, vol. 14, núm. 5, 2006, pp. 1-19.

⁴⁴ Wang y Meng, art. cit.; y Qing Zhang y Bruce Felmingham, “The Role of FDI, Exports and Spillover Effects in the Regional Development of China”, *Journal of Development Studies*, vol. 38, núm. 4, abril de 2002, pp. 157-178.

de los requerimientos internos de operación para las EMN, el mercado local de China es lo suficientemente atractivo para los fabricantes de las multinacionales que están dispuestos a cumplir con los deseos de las autoridades gubernamentales locales, regionales y nacionales, a pesar de los estrictos requisitos respecto a la transferencia de tecnología y otros asuntos.

En resumen, tanto las dotaciones, la productividad, la escala, el acceso al capital extranjero, así como el papel del gobierno central como coordinador, contribuyen a hacer de China un competidor económico imponente.⁴⁵

Sin embargo, China tiene que hacer frente a muchos problemas internos. Su ritmo extremadamente rápido de crecimiento en los últimos años ha aumentado las expectativas de una prosperidad continua, y una recesión económica prolongada abre las posibilidades al malestar social. Los funcionarios del gobierno han instado a las empresas a evitar despidos a gran escala; y las inversiones se están canalizando hacia las zonas rurales a fin de crear oportunidades para los trabajadores migrantes que ya han perdido su empleo y regresan a sus hogares en busca de trabajo.⁴⁶ Mientras que su ritmo de crecimiento desciende, China lucha para balancear su economía por medio del estímulo del consumo interno y de una estrategia diversificada de formación complementaria que promueva las industrias de baja y alta tecnología a la par. Como

⁴⁵ Mauricio Mesquita Moreira, "Fear of China: Is there a Future for Manufacturing in América Latina?", *World Development*, vol. 35, núm. 3, 2007, pp. 355-376.

⁴⁶ El sector manufacturero en China da empleo a los 150 millones de trabajadores emigrantes, quienes viajan desde las provincias del interior hacia las fábricas de exportación que han surgido junto a la costa, en busca de trabajo. Se estima que las remesas que envían a sus hogares fuera de la ciudad representan casi 40% del ingreso interno en las zonas rurales. Véase Harney, "Testimony before...".

México, China intenta ir más allá de un simple enfoque de la competitividad basada en los costos.⁴⁷ Cada vez más, lo que está en juego no se define como una carrera en descenso, sino como un intento de impulsar el modelo de perfeccionamiento más allá de las ventajas comparativas en materias primas, mano de obra barata y la producción manufacturera para nichos de alto valor en una amplia gama de industrias globales.

IV. ¿HACIA DÓNDE VA LA GLOBALIZACIÓN?

Antes de la crisis económica actual incluso, una nueva estructura de gobierno emergía en la escena internacional. Como Arrighi y Zhang exponen,⁴⁸ el Consenso de Washington ha llegado a su fin. El enfoque neoliberal en la ideología económica global de la década de 1980, dirigida por Estados Unidos y apoyada por las políticas de las organizaciones internacionales clave como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OMC, se vio debilitado por su fracaso para cumplir con la promesa del crecimiento económico sostenido y la prosperidad de las economías en desarrollo.⁴⁹ Las economías emergentes relativamente exitosas (como China, India, Brasil y Rusia) demandan más influencia de las instituciones de gobierno del sistema económico internacional, tal como se ve en el aumento de negociaciones de alto nivel que tienen que ver con el Grupo de los Veinte (19 de las economías nacionales más grandes, incluidas las del mundo en de-

⁴⁷ Diana Farrell, Antonio Puron y Jaana K. Remes, "Beyond Cheap Labor: Lessons for Developing Economies", *The McKinsey Quarterly*, núm. 1, 2005, pp. 99-109.

⁴⁸ Arrighi y Zhang, art. cit.

⁴⁹ Ocampo, art. cit.

sarrollo, más la Unión Europea), en mayor número que el G-8 (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Rusia, Japón y Canadá). Mientras que la hegemonía previa a la crisis del régimen neoliberal, de forma clara, está fuera de balance, saber qué forma tomará el futuro es aún difícil de discernir.

Es posible que las trayectorias de Estados Unidos y China definan las características clave del nuevo orden mundial de las primeras décadas del siglo XXI. A pesar de las esperanzas evidenciadas en muchas de las políticas de transformación del presidente Obama, la crisis financiera y el desempleo galopante en los Estados Unidos han ocasionando que muchos propugnen soluciones proteccionistas para los males de América. China, con su enorme déficit de comercio bilateral con Estados Unidos, ha recibido la peor parte del dolor de los trabajadores estadounidenses.

En realidad, el déficit comercial entre Estados Unidos y China, que alcanzó un récord de 268 000 millones en 2008 y luego se redujo a 227 000 millones en 2009 (Oficina de Censo de EE. UU., 2010), no se trata únicamente de un problema bilateral ocasionado por la competencia china desleal, como a menudo se argumenta. Estados Unidos tienen un desbalance comercial *multilateral* con otras cien economías en el mundo. El origen de este problema es lo que Stephen Roach, presidente de la Morgan Stanley Asia, ha llamado “el modelo americano de consumo en exceso”.⁵⁰ A comienzos de 2007, el consumo de Estados Unidos representó 72% del producto interno bruto real (PIB), un récord para Estados Unidos y para cualquier

⁵⁰ Stephen S. Roach, “A Wake-up Call for the US and China: Stress Testing a Symbiotic Relationship”, testimonio ante la U. S.-China Economic and Security Review Commission of the U. S. Congress, Hearing on “China’s Role in the Origins and Response to the Global Recession, Washington, D. C., 17 de febrero de 2009.

economía importante en el mundo. Si bien esta orgía de consumo de Estados Unidos puede parecer irresponsable (e incluso inmoral) para algunos, también ha impulsado el modelo de crecimiento de China, orientado a las exportaciones, así como el de gran parte del resto de Asia durante las últimas dos décadas.

Justamente por esta razón, la desaparición posterior a la burbuja del consumidor en Estados Unidos es una amenaza: se debilita la demanda exterior, de la cual han dependido la economía china y el resto de la región de Asia que ha dependido de las exportaciones durante sus años de florecimiento.

Si Estados Unidos consume demasiado, entonces uno puede decir que China exporta demasiado. Las dos tendencias se refuerzan mutuamente y son una fuente de vulnerabilidad para ambas economías. El grado de dependencia de las exportaciones de China es extraordinario. Entre 2001 y 2007, la cuota de exportación del PIB en China casi se duplicó de 20 a 36%; durante el mismo periodo, la participación de Asia en el desarrollo de las exportaciones alcanzó una cifra de 47% del PIB.⁵¹ Estas tendencias están relacionadas estrechamente, pues la economía de Asia cada vez más se concentra en China. Las exportaciones de Asia Oriental a China apuntalan las exportaciones chinas al resto del mundo y el crecimiento económico de toda la región de Asia Oriental. La complementariedad de las cadenas de valor de Asia que se centran en China es la explicación de por qué China y sus vecinos están aumentando sus exportaciones de alta tecnología en conjunto.⁵² Sin embargo, esta estrecha relación regional es vulnerable en los tiempos difíciles, del mismo modo en que fue un círculo virtuoso cuando las exportaciones de China prosperaban.

⁵¹ *Ibid.*, figuras 2 y 4.

⁵² Lall y Albaladejo, art. cit.

¿Hacia dónde va la economía global ahora? El comercio internacional y la inversión extranjera directa van a recuperarse, si bien los economistas predicen que el impacto de la recesión al empleo y la disminución en el ritmo de crecimiento interno en las economías más desarrolladas en el mundo estarán presentes al menos durante varios años más. Lo que sí va a cambiar, no obstante, es el entusiasmo fomentado en la época del Consenso de Washington hacia la industrialización orientada a la exportación. Este modelo se consideró exitoso cuando las grandes economías industriales avanzadas de América del Norte y Europa estaban dispuestas a subsidiar el crecimiento de las exportaciones de las economías en desarrollo por medio de niveles altos de consumo y un creciente déficit comercial. Pero se ha visto que este modelo es insostenible en el largo plazo.

Es probable que las estrategias de desarrollo nacionales en China, México y otras economías relativamente extensas orientadas a la exportación, hagan mayor énfasis en el consumo interior, en la creación de trabajos y redes de seguridad social para los grupos más vulnerables de la sociedad. China anunció un paquete de estímulo de 585 000 millones de dólares, en noviembre de 2008, para impulsar el gasto interno, aliviar la carga en las zonas rurales, y reciclar a los trabajadores migrantes.⁵³ México también ha estado bajo presión para corregir las desigualdades sociales y económicas generadas por las políticas neoliberales, que crean beneficios para unos cuantos afortunados y, a la vez, un patrón general de crecimiento lento, la disminución de la productividad, *eslabonamientos productivos hacia atrás* mínimos y la expansión de la liquidez económica (*spillovers*) debido a sus exportaciones y la inversión extranjera

⁵³ Harney, "Testimony before...".

directa.⁵⁴ Mientras que las estrategias de desarrollo comienzan a orientarse más hacia el interior, el papel del Estado tenderá a expandirse. La política industrial va a emerger de nuevo y los programas sociales proveerán los servicios y capacitación necesarios para los trabajadores desplazados.

Las cadenas globales de valor cada vez se consolidan más.⁵⁵ Los grandes fabricantes multinacionales, los minoristas y los comerciantes que manejan las redes mundiales de abastecimiento están pidiendo que los proveedores sean menos, más grandes y más capaces; que tengan operaciones sólo en ciertos lugares estratégicos en todo el mundo. Es probable que esto promueva un nivel mayor de fuentes de ingreso, con abastecedores ubicados cerca de los principales mercados consumidores de América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental.

La globalización no va a desaparecer, pero es probable que se vuelva más descentralizada. Los beneficios de la globalización continuarán distribuyéndose de forma no equitativa, con ganancias para quienes tengan mayor educación, formación, riqueza y poder. La inclusión de las grandes economías emergentes como China, México y la India entre los beneficiados, al menos de forma parcial, es un cambio cualitativo en el proceso. Esto no necesariamente creará mejores oportunidades para los países más pequeños de la economía global, a menos que se diseñen políticas para que mejoren sus propias capacidades para promover el desarrollo.

Traducción de PERLA ALICIA MARTÍN

⁵⁴ Cypher y Delgado Wise, art. cit.; Gallagher *et al.*, "The Dynamism of Mexican Exports: Lost in (Chinese) Translation?"; y Dussel Peters, *op. cit.*

⁵⁵ Cattaneo *et al.*, *op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

- Arrighi, Giovanni y Lu Zhang, "From the Washington to the Beijing Consensus and Beyond", en Jon Shefner y Patricia Fernández-Kelly (eds.), *Globalization and Beyond: New Examinations of Global Power and Alternatives*, University Park, Penn State University Press, 2010.
- Barboza, David, "In Roaring China, Sweaters Are West of Sock City", *The New York Times*, 24 de diciembre de 2004.
- , "Labor Shortage in China May Lead to Trade Shift", *The New York Times*, 3 de abril de 2006.
- Brandt, Loren y Thomas G. Rawski "Chinese Industry after 25 Years of Reform", en Loren Brandt, Thomas G. Rawski y Gang Lin (eds.), *China's Economy: Retrospect and Prospect*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Institute for Scholars, 2005 (Asia Program Special Report, núm. 129), pp. 20-25.
- Branstetter, Lee y Nicholas Lardy, "China's Embrace of Globalization", en Loren Brandt, Thomas G. Rawski y Gang Lin (eds.), *China's Economy: Retrospect and Prospect*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Institute for Scholars, 2005 (Asia Program Special Report, núm. 129), pp. 6-12.
- Carrillo, Jorge y Antonio Hualde, "Third Generation Maquiladoras? The Delphi-General Motors Case", *Journal of Borderland Studies*, vol. 13, núm. 1, 1998, pp. 79-97.
- Carrillo, Jorge y Arturo Lara, "Mexican Maquiladoras: New Capabilities of Coordination and the Emergence of A New Generation of Companies", *Innovation: Management, Policy & Practice*, vol. 7, núms. 2-3, 2005, pp. 256-273.
- Cattaneo, Olivier, Gary Gereffi y Cornelia Staritz (eds.), *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective*, Washington, D. C., The World Bank, 2010.
- Cypher, James M. y Raúl Delgado Wise, "Restructuring Mexico, Realigning Dependency: Harnessing Mexican Labor Power in the TLCAN Era", en Jon Shefner y Patricia Fernández-Kelly (eds.), *Globalization and Beyond: New Examinations of Global Power and Alternatives*, University Park, Penn State University Press, 2010.

- Dussel Peters, Enrique, *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- Ernst y Young, "Spotlight on China: Cross-border Transactions in Emerging Markets", 2007, en [http://www.ey.com/global/assets.nsf/International/TAS_Spotlight_on_China.pdf/\\$file/TAS_Spotlight_on_china.pdf](http://www.ey.com/global/assets.nsf/International/TAS_Spotlight_on_China.pdf/$file/TAS_Spotlight_on_china.pdf)
- Farrell, Diana, Antonio Puro y Jaana K. Remes, "Beyond Cheap Labor: Lessons for Developing Economies", *The McKinsey Quarterly*, núm. 1, 2005, pp. 99-109.
- Fourcade-Gourinchas, Marion y Sarah L. Babb, "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries", *American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 3, 2002, pp. 533-579.
- Freeman, Richard B., "Does Globalization of the Scientific/Engineering Workforce Threaten U.S. Economic Leadership?", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 11457, 2005, en <http://www.nber.org/papers/w11457>
- Gallagher, Kevin P., "China and the Future of Latin American Industrialization", *Issues in Brief* (The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Boston University), núm. 18, octubre de 2010, pp. 1-8.
- Gallagher, Kevin P. y Timothy Wise, "TLCAN's Unhappy Anniversary", *The Guardian*, 1 de enero de 2008.
- Gallagher, Kevin P., Juan Carlos Moreno-Brid y Roberto Porzecanski, "The Dynamism of Mexican Exports: Lost in (Chinese) Translation?", *World Development*, vol. 36, núm. 8, 2008, pp. 1365-1380.
- Gallagher, Kevin P. y Daniel Chudnovsky (eds.), *Rethinking Foreign Investment for Sustainable Development: Lessons from Latin America*, Nueva York, Anthem Press, 2009.
- Gao, Bai, "Neoliberal versus Classical: Chinese and Japanese Developmentalisms in Comparison", *Sociological Research (She hui xue yan jiu)*, vol. 1, enero de 2006, pp. 116-141.
- Gereffi, Gary, "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America", en A. Douglas Kincaid y Alejandro Portes (eds.), *Comparative National Development: So-*

- ciety and Economy in the New Global Order*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994, pp. 26-56.
- , “Commodity Chains and Regional Divisions of Labor in East Asia”, *Journal of Asian Business*, vol. 12, núm. 1, 1996, pp. 75-112.
- , “The Global Economy: Organization, Governance, and Development”, en Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, 2ª ed., Princeton, Princeton University Press / Russell Sage Foundation, 2005, pp. 160-182.
- , “Development Models and Industrial Upgrading in China and Mexico”, *European Sociological Review*, vol. 25, núm. 1, 2009, pp. 37-51.
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon, “The Governance of Global Value Chains”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, núm. 1, febrero de 2005, pp. 78-104.
- Gereffi, Gary y Donald L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Goodman, Peter S., “China Ventures Southward: In Search of Cheaper Labor, Firms Invest in Vietnam”, *The Washington Post*, 6 de diciembre de 2005.
- Gore, Charles, “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”, *World Development*, vol. 28, núm. 5, 2000, pp. 789-804.
- Harney, Alexandra, *The China Price: The True Cost of Chinese Competitive Advantage*, Nueva York, Penguin Books, 2008.
- , “Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission of the U.S. Congress”, Hearing on “China’s Role in the Origins and Response to the Global Recession”, Washington, D. C., 17 de febrero de 2009.
- Huang, Yasheng y Tarun Khanna, “Can India Overtake China?”, *Foreign Policy*, julio-agosto de 2003, pp. 74-81.
- Huber, Evelyne y Fred Solt, “Success and Failures of Neoliberalism”, *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 3, 2004, pp. 150-164.
- Inter-American Development Bank (IADB), *The Emergence of Chi-*

- na: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean Basin*, Washington, D. C., IADB, 2005.
- , *The Politics of Policies: Social and Economic Progress in Latin America, 2006 Report*, Washington, D. C., IADB, 2006.
- Kusterbeck, Staci, “China Appeals to U. S. Buyers with ‘Supply Chain Cities’”, *Apparel Magazine*, 1 de agosto de 2005.
- Lall, Sanjaya, “The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998”, *Oxford Development Studies*, vol. 28, núm. 3, 2000, pp. 337-369.
- y Manuel Albaladejo, “China’s Competitive Performance: A Threat to East Asian Manufactured Exports?”, *World Development*, vol. 32, núm. 9, 2004, pp. 1441-1466.
- Lüthje, Boy, “Global Production Networks and Industrial Upgrading in China: The Case of Electronics Contract Manufacturing”, East-West Center Working Paper, núm. 74, 2004, <http://www.eastwestcenter.org/stored/pdfs/ECON-wp074.pdf>
- Mesquita Moreira, Mauricio, “Fear of China: Is there a Future for Manufacturing in América Latina?”, *World Development*, vol. 35, núm. 3, 2007, pp. 355-376.
- Ocampo, José Antonio, “Forward”, en Kevin P. Gallagher y Daniel Chudnovsky (eds.), *Rethinking Foreign Investment for Sustainable Development: Lessons from Latin America*, Nueva York, Anthem Press, 2009, pp. XIII-XX.
- Palley, Thomas I., “External Contradictions of the Chinese Development Model: Export-Led Growth and the Dangers of Global Economic Contraction”, *Journal of Contemporary China*, vol. 15, núm. 46, 2006, pp. 69-88.
- Portes, Alejandro, “Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts”, *Population and Development Review*, vol. 23, núm. 2, 1997, pp. 229-259.
- Roach, Stephen S., “A Wake-up Call for the US and China: Stress Testing a Symbiotic Relationship”, testimonio ante la U. S.-China Economic and Security Review Commission of the U. S. Congress, Hearing on “China’s Role in the Origins and

- Response to the Global Recession, Washington, D. C., 17 de febrero de 2009.
- Rodrik, Dani, "What's So Special about China's Exports?", *China & World Economy*, vol. 14, núm. 5, 2006, pp. 1-19.
- Sonobe, Tetsushi, Dinghuan Hu y Keijiro Otsuka, "Process of Cluster Formation in China: A Case Study of a Garment Town", *Journal of Development Studies*, vol. 39, núm. 1, octubre de 2002, pp. 118-139.
- Sturgeon, Timothy y Ji-Ren Lee, "Industry Co-evolution: A Comparison of Taiwan and North American Electronics Contract Manufacturers", en Suzanne Berger y Richard K. Lester (eds.), *Global Taiwan: Building Competitive Strengths in a New International Economy*, Armonk, N. Y., M. E. Sharpe, 2005, pp. 33-75.
- Thorp, Rosemary y Pamela Lowden, "Latin American Development Models: A Political Economy Perspective", *Oxford Development Studies*, vol. 24, núm. 2, 1996, pp. 133-144.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production, and Development*, Génova, UNCTAD, 2009.
- US Census Bureau, "Foreign Trade Statistics: Trade in Goods with China", 2010, en <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2010>
- Wang, Mark Yaolin y Xiaochen Meng, "Global-Local Initiatives in FDI: The Experience of Shenzhen, China", *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 45, núm. 2, 2004, pp. 181-196.
- Wang, Jici, Huasheng Zhu y Xin Tong, "Industrial Districts in a Transitional Economy: The Case of Datang Sock and Stocking Industry in Zhejiang, China", en Arnoud Legendijk y Päivi Oinas (eds.), *Proximity, Distance, and Diversity: Issues on Economic Interaction and Local Development*, Burlington, Vermont, Ashgate, 2005, pp. 47-69.
- Weyland, Kurt, "Assessing América Latinan Neoliberalism: Introduction to a Debate", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 3, 2004, pp. 143-149.
- Zhang, Qing y Bruce Felmingham, "The Role of FDI, Exports

and Spillover Effects in the Regional Development of China", *Journal of Development Studies*, vol. 38, núm. 4, abril de 2002, pp. 157-178.

Zhang, Zhiming, Chester To y Ning Cao, "How Do Industry Clusters Succeed? A Case Study in China's Textiles and Apparel Industries", *Journal of Textile and Apparel Technology and Management*, vol. 4, núm. 2, 2004, pp. 1-10.

LAS ÚLTIMAS ELECCIONES EN AMÉRICA CENTRAL: ¿EL QUIEBRE DE LA TERCERA OLA DE DEMOCRATIZACIONES?

Willibald Sonnleitner

TRAS UN PERIODO SOMBRÍO de autoritarismo y sangrientas dictaduras militares, a principios de los años ochenta Latinoamérica parecía encaminarse hacia una época dorada, de transición y de “consolidación” democrática. Sin embargo, el movimiento sostenido de expansión del sufragio universal, de institucionalización del pluralismo electoral y de construcción de ciudadanía, está alcanzando sus límites en la actualidad. Desde los inicios del nuevo milenio, la llamada “tercera ola de democratizaciones” está perdiendo fuerza, y llega ahora, al concluir la década de 2000, a un posible punto de quiebre. Ello se refleja en las carencias notorias de sus frágiles instituciones representativas, pero también puede observarse en sus procesos electorales más recientes, cuyo análisis constituye el objeto de esta contribución.¹

¹ La información y los datos analizados fueron obtenidos mediante un trabajo prolongado de campo, realizado en el marco de la observación y documentación de las últimas elecciones generales que se celebraron en Nicaragua (noviembre de 2006), Guatemala (septiembre y noviembre de 2007), El Salvador (marzo de 2009), Panamá (mayo de 2009), Honduras (noviembre de 2009) y Costa Rica (febrero de 2010). Los resultados electorales provienen directamente de los organismos

En el centro de su geografía y en el ojo del huracán, América Central está sufriendo las turbulencias de una gran tormenta política, cuyos vientos también se hacen sentir en el norte y en el sur del subcontinente. Como se sostiene en seguida, las últimas elecciones en el istmo ponen de manifiesto algunos de los retos más patentes del proceso latinoamericano de democratización, por lo que pueden proporcionar pistas para reflexionar, desde una óptica comparativa, sobre su dimensión regional e internacional.

Porque si bien es cierto que el sufragio universal acaba de permitir una alternancia fundacional en El Salvador, su ejercicio ocasional resulta insuficiente para garantizar una ciudadanía activa e igualitaria con libertades y derechos constitucionales efectivos. Como en Nicaragua y en Guatemala, las elecciones plurales y competitivas contribuyeron a resolver las guerras internas y a pacificar el juego político, pero éstas se muestran incapaces de generar mejores niveles de equidad y seguridad, contradiciendo sus pretensiones de propiciar la participación, la representación y la inclusión de las mayorías.

Esto último incluso es cierto en Costa Rica y en Panamá, los dos países más desarrollados y estables del istmo, que acusan desigualdades socioeconómicas crecientes y sufren de un debilitamiento notable de sus tradicionales partidos políticos. Pero ello se ha vuelto patente en Guatemala, donde la organización periódica de comicios formalmente libres no sólo coincide con el incremento

electorales nacionales y fueron recopilados en el marco de los proyectos "Participación electoral y desarrollo humano: las dinámicas territoriales de la integración y movilización ciudadanas en México y Centroamérica" (Colmex/Conacyt, 2009-2012), "Las mutaciones de los procesos electorales en México y Centroamérica: Contribución a una geografía política de América Latina" (CES-Colmex, 2007-2012), "Explorando los territorios del voto en Centroamérica" (CEMCA, 2004-2007) y "La nueva geografía electoral de Centroamérica" (IHEAL/CREDAL/BID, 2003-2004).

continuo de la exclusión y la desigualdad, sino también de la violencia y del crimen organizado, como consecuencia de un Estado privatizado o en bancarrota, con escasa capacidad de gobernar. Finalmente, la situación es particularmente crítica en Nicaragua y en Honduras, donde los procesos de democratización se están estrellando contra el autoritarismo renovado de las élites gobernantes; el golpe hondureño ha revelado un quiebre institucional que pudiera tener repercusiones importantes sobre la política continental.

1. ¿EN EL OJO DEL HURACÁN? ALTERNANCIA Y CONTINUIDAD EN EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ

En medio de una depresión tropical que podía transformarse en huracán, las elecciones generales que se celebraron entre marzo de 2009 y febrero de 2010 en El Salvador, Panamá y Costa Rica, se llevaron a cabo bajo el signo de una aparente tranquilidad; y permitieron dos alternancias importantes y una reanimada reelección. No obstante, también se registran rupturas significativas en los procesos políticos de estos tres países, las cuales, si bien no amenazan su estabilidad y gobernabilidad, ponen en juego la calidad de la participación ciudadana y de la representación política, así como la eficiencia y la legitimidad de sus instituciones representativas.

A) Una alternancia “fundacional” para El Salvador: ¿más allá de la polarización?

Por vez primera desde que el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA, derecha) conquistó la presidencia en 1989, el 15 de marzo de 2009 se celebraron en El Salva-

por elecciones reñidas y totalmente indeterminadas. Esta novedosa incertidumbre democrática se reflejaba, desde hace meses, en muchas encuestas pre-electorales que le otorgaban posibilidades de victoria al candidato del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN, izquierda heredera de la antigua guerrilla revolucionaria), el periodista Mauricio Funes. Tras el retiro táctico de los candidatos del Partido de Conciliación Nacional (PCN, derecha conservadora), del Partido Demócrata Cristiano (PDC, centro-derecha), del Cambio Democrático (CD, centro-izquierda) y del Frente Democrático Revolucionario (FDR, izquierda disidente), después de los comicios legislativos y municipales de enero, aquél contendió exclusivamente contra Rodrigo Ávila, postulado por ARENA, con lo cual se transformó la primera vuelta en un *ballotage* presidencial. Todo apuntaba, así, a unos comicios singularmente reñidos y polarizados, con alto riesgo de conflictividad poselectoral.

De la incertidumbre a la alternancia presidencial

Sin embargo, los temores no tardaron en disiparse. A las 19:30 h de la jornada electoral, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) dio a conocer las primeras tendencias, que beneficiaban a la izquierda, con una tercera parte de las actas escrutadas. Para entonces, las cúpulas partidistas todavía debatían tensamente la estrategia a seguir.

El FMLN dudaba que ARENA reconociera su derrota, por lo que empezó a movilizar a sus bases. Pese a la presión, Funes esperó hasta las 21 h antes de declararse vencedor. A esa hora, los diversos conteos rápidos convergían con los resultados preliminares del TSE, con un margen consistente de ventaja de alrededor de 2.5 puntos porcentuales. A las 22:50, Ávila reconoció públicamente su derrota, en

presencia del presidente saliente Antonio Elías Saca, así como de sus tres predecesores conservadores: Francisco Flores (1999-2004), Armando Calderón Sol (1995-1999) y Alfredo Cristiani (1989-1994).

El miércoles 18, los resultados oficiales confirmaron las tendencias. Con 1 354 000 sufragios (51.3% de los válidos), Mauricio Funes conquistó la presidencia con una ventaja de 69 412 votos sobre su contrincante (+2.5 puntos porcentuales), en una contienda que movilizó 61.9% de los electores inscritos en el padrón electoral.

Desde una perspectiva histórica, la victoria del FMLN representa una ruptura significativa en el proceso de consolidación democrática. Si bien, en sentido estricto, se trata de la tercera alternancia presidencial, las elecciones del demócrata-cristiano José Napoleón Duarte en 1984 y del conservador Alfredo Cristiani en 1989 se llevaron a cabo durante la guerra civil, sin la participación y contra la resistencia de la izquierda revolucionaria. En cambio, estas elecciones vienen a concluir un segundo ciclo de democratización, iniciado por los Acuerdos de Paz (firmados en 1992) y caracterizado por la transformación de la guerrilla en partido legal.

Dinámicas y razones de una alternancia histórica

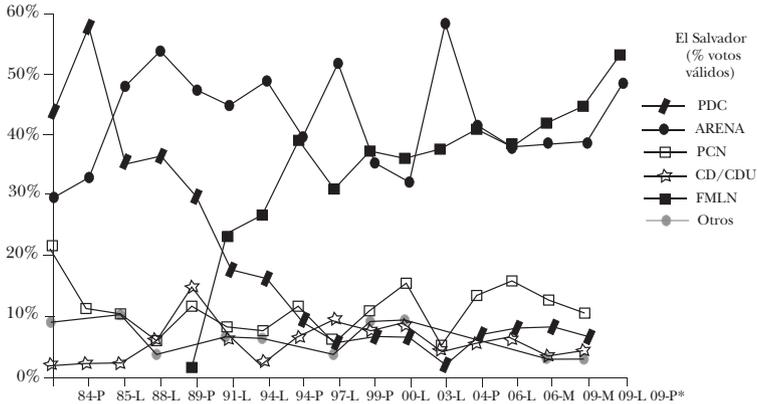
Como se observa en la gráfica 1, el FMLN se convierte, desde 1994, en la segunda fuerza electoral. A partir de entonces, la competición entre el PDC y ARENA —que marca la primera etapa de la transición salvadoreña— cede el paso a una nueva polarización, que opone a los dos protagonistas del conflicto armado. Éstos concentran una parte creciente de los votos en los comicios presidenciales sucesivos, marginando puntualmente a las otras fuerzas políticas. Pero mientras que ARENA moviliza un electorado volátil y

heterogéneo que vota con mayor independencia en las legislativas, el FMLN capta un voto cada vez más duro y leal, con bases territoriales fuertemente estructuradas y concentradas en las áreas urbanas del país (gráfica 1).

No obstante, más allá de la polarización del voto en las presidenciales quinquenales, también se registra una presencia notable de otras fuerzas partidistas, que siguen desempeñando un papel importante en las municipales y legislativas trienales. Este año, los tres procesos hubieran tenido que coincidir nuevamente, como sucedió en 1994. Pero, por iniciativa del PCN, las legislativas y las municipales se celebraron por vez primera en forma separada, el 18 de enero de 2009. Ello redujo los efectos habituales de arrastre presidencial y amplió el margen de negociación para las terceras fuerzas partidistas. Y también contribuyó a exacerbar el carácter polarizado y reñido de la contienda, incitando al FMLN y a ARENA a buscar el apoyo del PCN, del PDC, del CD y del FDR, y transformando *de facto* la primera en segunda vuelta presidencial.

En efecto, los candidatos de estas dos fuerzas concentraron los recursos y las posibilidades de victoria en la presidencial. De manera inédita, el FMLN logró superar sus pugnas y resistencias internas, para apostarle a un candidato externo e independiente que le permitiera rebasar su techo electoral. Periodista reconocido por sus entrevistas críticas, Mauricio Funes promovió su candidatura desde 2004 y se lanzó públicamente a principios de 2007. Gracias a su popularidad en las encuestas, fue designado por la cúpula del FMLN desde noviembre del mismo año, tras la eliminación de las elecciones primarias de ese partido. En franca ruptura con el discurso y la imagen de la izquierda revolucionaria ortodoxa, su campaña fue diseñada por los asesores del presidente Lula, la cual se enfocó hacia los sectores moderados de la derecha y del centro-izquierda.

GRÁFICA 1
%Votos sobre válidos (1984-2009)



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSE, sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA5/BID/ IHEAL: "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

Por su parte, el presidente saliente de ARENA sucumbió a la tentación de perpetuarse en el poder. Desde 1989, su partido había practicado una cuidadosa y hábil alternancia en la selección de sus presidenciables, en vistas de darle cabida a todos los sectores influyentes. Elías Antonio Saca parece haber roto con esa tradición, privilegiando a su propio grupo mediante la designación de su favorito personal, Rodrigo Ávila. Antiguo director de la Policía Nacional Civil (PNC), éste fue cuestionado desde las mismas filas de ARENA, que se fraccionó en torno a varios precandidatos. Su campaña, agresiva y negativa, recalcó los riesgos que representaba una victoria de la izquierda, pero no logró diferenciarlo del presidente Saca.

De ahí el carácter reñido de la contienda presidencial, cuyo desenlace dependió, sobre todo, de dos factores clave. En contra de las expectativas, la participación electoral fue relativamente moderada (61.9%), cinco puntos inferior a la registrada en 2004. De haber sido más importante,

es probable que ésta hubiese beneficiado al partido gobernante, como hubo sido el caso en los comicios anteriores.

La segunda variable decisiva fueron los reportes de votos de los 417 000 electores que sufragaron por alguna de las terceras fuerzas en las legislativas del 18 de enero. Conscientes de la importancia estratégica de estos sectores de centro-izquierda o de centro-derecha, las cúpulas del PCN y del PDC llamaron a votar por el candidato de ARENA, mientras que las dirigencias del CD y del FDR lo hicieron por el candidato del FMLN. Sin embargo, es poco probable que dichas consignas fueran acatadas por todos sus simpatizantes. En la espera de un análisis más detallado de las encuestas de salida, y como botón de muestra, el edil demócrata-cristiano de la tercera ciudad del país, Will Salgado, reelecto con 35 000 sufragios, le prometió 100 000 votos a Rodrigo Ávila en el departamento de San Miguel. Durante la jornada electoral, le mostró su boleta marcada por ARENA a la prensa, en violación de la legislación electoral. Sin embargo, este partido solamente captó 76 000 votos en dicho departamento, conquistado por el FMLN con 105 000 votos.

Oportunidades y retos pendientes: ¿más allá de la polarización?

En resumidas cuentas, Mauricio Funes ganó, no solamente gracias al apoyo de los bastiones tradicionales del FMLN, sino por su capacidad de atraer a un electorado mucho más amplio e independiente, situado entre el centro-izquierda y la derecha moderada. Asimismo, se benefició de un voto de castigo hacia el partido que gobernó el país desde 1989, desgastado por una aguda crisis económica. Sin embargo, su victoria fue cerrada y su mandato enfrenta serios retos.

Para empezar, el FMLN solamente ganó 35 de los 84 escaños legislativos, y 75 de los 262 consejos municipales.

En este contexto, el presidente electo enfrentó, de entrada, la férrea oposición de una derecha poderosa que conquistó 122 alcaldías (entre ellas la de la capital) y 32 diputaciones, con posibilidades de aliarse con los once diputados del PCN o con los cinco diputados del PDC. Ciertamente, la crisis interna que provocó la derrota presidencial de Rodrigo Ávila no tardó en dividir a ARENA, lo que resultó en la escisión de 12 de sus legisladores, que a su vez conformaron, en octubre de 2009, la llamada Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA). Por su parte, el FMLN logró negociar con la bancada del Partido Conciliación Nacional para rotar la presidencia del Congreso e incluyó a tres de los diputados disidentes de la GANA en la dirección del Legislativo, lo que le abre la posibilidad de negociar y de agregar hasta 58 votos (69%).²

Sin embargo, Mauricio Funes sigue siendo una suerte de *outsider*, que carece de experiencia parlamentaria y de bases partidarias propias frente a los comandantes del partido que lo llevó al poder. Su gabinete está integrado por muchas personalidades independientes, que equilibran la influencia ejecutiva de los dirigentes del FMLN; pero para ampliar sus recursos propios está impulsando la creación de un “movimiento social ciudadano de apoyo al Presidente”, el llamado Movimiento Ciudadano por el Cambio.

En otras palabras, el presidente Funes también tiene oportunidades. Desde el primer día recibió el reconocimiento de los sectores empresariales y de una prensa que abandonó inmediatamente el tono negativo que adoptó a lo largo de la campaña electoral. En el ámbito internacional, su victoria no solamente fue celebrada por muchos de sus homólogos latinoamericanos, sino también por el presidente Barack Obama, quien envió el mismo miércoles a

² Manuel Rojas Bolaños, “Centroamérica: ¿anomalías o realidades?”, *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril 2010, p. 106.

su secretario de Estado adjunto para asuntos hemisféricos. Con todo y la polarización que se vivió durante una larga campaña, la jornada electoral se caracterizó por un ambiente cívico y pacífico. La ciudadanía salvadoreña votó y aceptó la alternancia presidencial como un fenómeno normal, manifestando un deseo difuso de superar las divisiones del conflicto armado y de consolidar su proceso de reconciliación nacional. Ahí reside, probablemente, la oportunidad y el desafío central para el nuevo presidente de El Salvador.

*B) La alternancia anunciada en Panamá:
más de una continuidad³*

Sin sorpresas, el 3 de mayo de 2009 el candidato opositor de la Alianza por el Cambio, Ricardo Martinelli, fue electo como el nuevo presidente de Panamá en unos comicios tranquilos y pacíficos, casi rutinarios. Con 60% de los votos válidos y una ventaja de 22 puntos porcentuales sobre su principal contrincante, la oficialista Balbina Herrera, Martinelli encabezó la cuarta alternancia presidencial desde la transición democrática de 1990.

Pero, a diferencia de sus antecesores, el nuevo presidente no fue postulado ni por el Partido Panameñista (PP) –heredero del movimiento nacionalista liderado por Arnulfo Arias desde la década de 1930– ni por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) –fundado en 1979 por el general Omar Torrijos para institucionalizar su proyecto de gobierno nacional-popular (1968-1981)–, los dos

³ La investigación que sustenta este apartado está siendo realizada en colaboración con el Dr. Harry Brown Araúz, investigador del CIDEM y responsable del programa de gobernabilidad del PNUD en Panamá. Agradezco su siempre atenta, generosa y desinteresada cooperación.

antagonistas centrales de la política panameña contemporánea. De ahí la novedad del último proceso electoral, caracterizado también por más de una continuidad.

Novedad y continuidad del proceso electoral

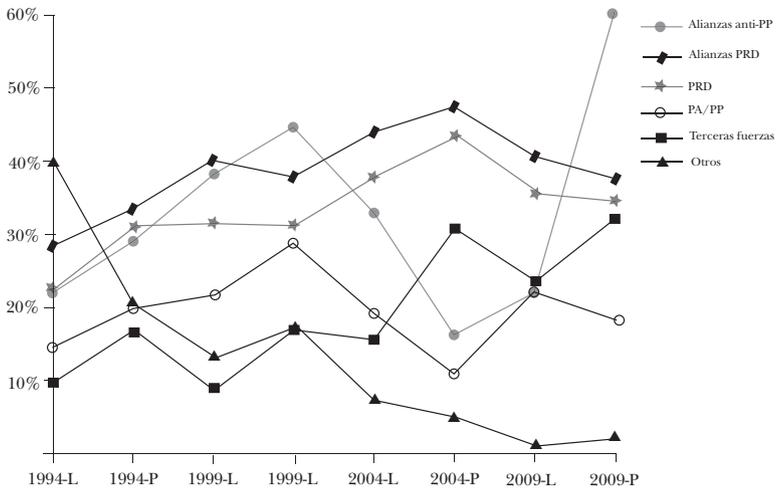
Desde el inicio del periodo democrático, tras la invasión norteamericana de 1989, la política panameña se caracteriza por un sistema de partidos fragmentado, pero fuertemente estructurado en torno a dos polos opuestos. El primero de ellos se aglutina mediante alianzas alrededor del PRD; se identifica con la corriente del “torrijismo”. El segundo es mucho más heterogéneo; se articula en torno a coaliciones opuestas al PRD, identificadas tradicionalmente con el “arnulfismo”. Así, pese a la participación de hasta 15 partidos en las elecciones de 1994, desde la instauración de la democracia en Panamá se han producido cuatro alternancias regulares entre dos fuerzas cohesionadas por el clivaje “torrijismo/anti-torrijismo”.

Dicha bipolarización del sistema de partidos ha ido generando una concentración creciente del voto entre las principales fuerzas políticas. Ello se refleja, en primer lugar, en la reducción constante del número de partidos contendientes, que pasaron de quince a doce entre 1994 y 1999, y de siete a ocho entre 2004 y 2009, con que permanecen ahora solamente seis partidos con registro legal. A su vez, el número efectivo de partidos electorales pasó de 8.6 a 4.2 entre las legislativas de 1994 y 2009, de modo que quedan cuatro fuerzas relevantes.

En otras palabras, el sistema panameño dista mucho de ser bipartidista. Desde 1994 ha habido terceras fuerzas que trataron de romper con la dinámica bipolar, con resultados significativos en las presidenciales, bajo las siglas del movimiento Papa Egoró de Rubén Blades en 1994

(que captó 17.1% de los votos válidos); de la Acción Opositora de Alberto Vallerino en 1999 (cuya coalición sumó 17.3%); y del Partido Solidaridad de Guillermo Endara en 2004 (30.9%).⁴ En esta óptica, el salto que dio Ricardo Martinelli con Cambio Democrático en 2009, al captar 23.4% en las legislativas y 32.2% en las presidenciales (con que sumó su coalición 60%), no representa una ruptura con las tendencias del pasado. La principal novedad de la situación reside en que, por vez primera desde 1994, el Partido Panameñista dejó de ser la segunda fuerza electoral (gráfica 2).

GRÁFICA 2
%Votos sobre válidos (1994-2009)



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSE, sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL "Atlas electoral de Centroamérica" CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

⁴ Harry Brown Aráuz, *Partidos políticos y elecciones en Panamá*, Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 2007.

El nuevo presidente de Panamá se formó en dicho proceso y fue parte integrante del mismo. Empresario multimillonario, inversionista y propietario de la cadena de supermercados más grande del país, Martinelli fue Director de la Caja de Seguro Social durante la administración perredista de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), antes de ser Ministro del Canal y Presidente de la Junta Directiva de Autoridad del Canal en el gobierno panameñista de Mireya Moscoso (1999-2004). En 1998 fundó su propio partido (Cambio Democrático) para competir, en 1999, en alianza con el Partido Panameñista y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena). Obtuvo 5% del voto en las presidenciales de 2004. Sin ser un *outsider* en un sentido estricto, Martinelli pretendió encarnar una ruptura. Desde 2008 desarrolló una campaña aguerida y negativa, en la que denunció la corrupción de los políticos “tradicionales” y se promovió exitosamente como el hombre del cambio.

Su principal contrincante, Balbina Herrera, la ministra más popular del presidente Martín Torrijos (2004-2009), encabezó una coalición de centro-izquierda liderada por el PRD. Impulsada por los sectores socialdemócratas del partido, Herrera apeló a sus orígenes humildes y “cholos” y ancló su campaña en los resultados económicos del gobierno saliente. Sin embargo, sólo sumó 597 000 votos (37.7% de los válidos) en las presidenciales, a pesar de que su partido registra oficialmente casi 700 000 afiliados. Si bien su coalición captó 35.7% de los sufragios en las legislativas, los efectos reductores del sistema electoral por vez primera no jugaron en beneficio del PRD. Su bancada parlamentaria seguirá siendo la primera minoría, pero representará tan sólo 37% de los 71 escaños legislativos (a los que se puede sumar un diputado aliado más del Partido Popular).

En contraste, la Alianza por el Cambio sumó 56% de los sufragios en las legislativas, gracias en parte al crecimiento

considerable de Cambio Democrático (23.4%) –que solamente obtuvo 18% de las diputaciones–, pero sobre todo a la inesperada recuperación del panameñista que, con 22.2% del voto, controlará la segunda bancada compuesta por 32% de los legisladores. Asimismo, los aliados de la Unión Patriótica y del Molirena conquistaron, respectivamente, cuatro y dos escaños legislativos, lo que le otorga al nuevo presidente el control potencial de 59% de la asamblea nacional.

Finalmente, el desempeño del presidente de la transición, Guillermo Endara (1990-1994), fue desastroso. Con 36 000 votos en las presidenciales y 2% de los sufragios en las legislativas, su Vanguardia Moral de la Patria apenas obtuvo un escaño legislativo, lo que contrasta notablemente con el éxito reciente de otros antiguos presidentes en Nicaragua (Daniel Ortega), Costa Rica (Óscar Arias) y Perú (Alan García).

Perspectivas y retos para el nuevo gobierno

En suma, el triunfo de Martinelli no solamente se debe al éxito de su propio partido, sino a las alianzas que éste supo tejer con otras fuerzas de la derecha liberal y conservadora, así como a un creciente malestar de la ciudadanía contra el estilo político del PRD. El presidente saliente, Martín Torrijos, administró cinco años de crecimiento económico sostenido (entre 7 y 11% anuales), duplicó la recaudación fiscal y lanzó los trabajos de ampliación del Canal. Sin embargo, aunque las tasas de pobreza y de desempleo se redujeron de 40 a 32%, y de 11 a 5%, respectivamente, no logró reducir ni las desigualdades, ni la inseguridad, ni la corrupción. Ello se reflejó en un declive de la participación electoral, que solamente alcanzó 74% de los 2.2 millones de ciudadanos inscritos. Si bien esta cifra sigue

siendo muy elevada en el contexto latinoamericano, disminuyó sensiblemente con respecto a 2004 y 1999.

En términos ideológicos, el programa de gobierno de Ricardo Martinelli es de corte liberal en lo económico y conservador en lo social. Privilegia la iniciativa privada para la gestión de los asuntos públicos y desconfía de la regulación estatal. Para realizarlo, el nuevo presidente contará con una mayoría legislativa, al menos si logra conservar el apoyo de los partidos de la alianza que lo llevó al poder. La eficacia de su administración dependerá de su capacidad de coordinar una heterogénea e inexperta bancada legislativa. Los votos de los diputados panameñistas serán cruciales para gobernar; éstos bien pueden transformarse en aliados incómodos si utilizan su posición estratégica para impulsar a un candidato presidenciable para el año 2014 desde sus propias filas.

En términos económicos, Martinelli recibirá una economía que, tras haber crecido sostenidamente desde 2004, retrocederá este año como consecuencia de la crisis mundial. En un siglo, Panamá pasó de ser una provincia de Colombia poblada por 283000 habitantes (en 1903), a uno de los países más prósperos del istmo centroamericano. Hoy en día, sus 3.3 millones de habitantes producen anualmente, en promedio, 5552 USD, con un salario mínimo de 310 USD mensuales, entre los más elevados de la región. Dicha prosperidad proviene fundamentalmente de dos fuentes, relacionadas con la posición geopolítica del país: el sector de servicios financieros y turísticos, que lo ha transformado en un paraíso fiscal y en un lugar de retiro para extranjeros acaudalados; así como el histórico canal, medio y fin de la independencia, cuya ampliación multimillonaria fue iniciada por Martín Torrijos y debería de concluir en 2014.

En resumidas cuentas, esta cuarta alternancia presidencial confirma los avances de la democracia panameña,

que se gestó a la largo de un siglo, se instaló mediante una invasión extranjera armada (1989) y ha logrado un nivel significativo de consolidación, con un sistema de partidos relativamente estructurado, competitivo y plural. En un contexto regional cada vez más fragmentado, Panamá es el único país del istmo cuyos gobiernos recientes han contado con una mayoría legislativa afín al presidente. Tal fue el caso de las administraciones perredistas de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) y de Martín Torrijos (2004-2009); lo cual también es cierto para el gobierno de Ricardo Martinelli (2009-2014). Sin embargo, el marcado sesgo mayoritario del sistema electoral benefició, en 2009, no al partido del presidente, sino a su aliado panameñista, que bien pudiera transformarse en un socio legislativo incómodo en el futuro. Deben considerarse también las deficiencias cada vez más notorias de sus instituciones en términos de participación y representación, que erosionan la legitimidad y estabilidad de su joven sistema político.

*C) Las elecciones de 2010 en Costa Rica:
rupturas en la continuidad*

Finalmente, las elecciones del 7 de febrero de 2010, en Costa Rica, se llevaron a cabo bajo el signo de una aparente continuidad. Con 46.8% de los votos válidos, Laura Chinchilla, del gobernante Partido Liberación Nacional (PLN), fue electa en primera vuelta, lo que garantizó la permanencia de las políticas del presidente saliente, Óscar Arias. Sin embargo, la victoria del oficialismo también se inscribe en una serie de rupturas no menos importantes, que ponen en juego la estabilidad, legitimidad y gobernabilidad excepcionales de la democracia más antigua del istmo en el pasado.

Campañas y apuestas políticas

Desde hacía meses, Chinchilla dominaba las intenciones de voto en las encuestas. Había partido de un elevadísimo 63% en septiembre de 2009 y se estabilizó alrededor de 42% entre diciembre y enero. Lejos atrás, con fluctuaciones importantes, los candidatos del Movimiento Libertario (ML), Otto Guevara, y del Partido Acción Ciudadana (PAC), Ottón Solís, oscilaron a su vez entre 13 y 20% de las preferencias. Guevara despuntó en diciembre como el segundo favorito, con hasta 32% entre los votantes probables.

En cuanto a las campañas, se enfocaron esencialmente en el “carácter” y coincidieron en el motivo figurado de las *manos* de los contrincantes. Con un mensaje agresivo de “mano dura”, Guevara centró su discurso en la inseguridad. Omnipresente en la propaganda libertaria, este tema inició la campaña y también terminó dominando su tonalidad en los medios, pese al incremento sensible del desempleo y a una ligera recesión económica.

Sobre la defensiva, la oficialista Chinchilla solamente hizo subir el tono hacia el final de su campaña. Su lema fue sobrio, a la manera del diseño estilizado y cibernético de su comunicación visual (una flechita en un pequeño círculo verde, acompañada de la palabra “adelante”): con “manos firmes”, con “honestidad e inteligencia en contra de la inseguridad”.

Con una propuesta distinta, de “manos limpias”, Ottón Solís siguió fiel a su añejo combate contra la corrupción, que casi lo llevó a la presidencia en 2006. Pese a los escándalos de la administración saliente, su popularidad mostró signos de desgaste en esta ocasión. El dirigente del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Luis Fishmann, trató de posicionarse con una campaña más heterodoxa, presentándose como el candidato “menos malo”. Asumiendo la candidatura a última hora, tras la condena judicial

del favorito virtual, el ex presidente socialcristiano Rafael Ángel Calderón (1990-1994), Fishman repuntó brevemente a mediados de enero, pero nunca alcanzó los dos dígitos en las encuestas de opinión. Los cinco candidatos restantes, sin recursos organizativos ni financieros, permanecieron en el margen de error, lo que incitó a dos de ellos a conformar una alianza tardía en apoyo a la candidatura presidencial de Solís.

“Votar es pura vida”

La noche del 7 de febrero, tras una jornada tranquila de movilización cívica, los resultados despejaron rápidamente las dudas sobre una posible segunda vuelta. Con 48.7% del voto en el primer corte de las 20:30 h (11.4% de las mesas), la candidata del PLN estableció de entrada una amplia ventaja sobre sus contrincantes, lo cual se ajustó a 46.8% en el escrutinio final. Considerando la recuperación de la participación, que alcanzó 69% tras haber tocado fondo con 65% en 2006, dicho porcentaje no es nada despreciable.

Por vez primera, una candidatura “oficialista” es electa con un porcentaje superior al presidente saliente (40.9%), pero sobre todo, por un margen que casi duplica el resultado de su competidor más cercano (25.1%) y que reunió más que la suma de la segunda y la tercera fuerzas (45.9%). En efecto, Chinchilla captó una parte importante del voto dividido o “quebrado”; recibió 25% más de los votos que su partido en las legislativas (37.2%) e incrementó su caudal de 664 000 a 904 000 electores entre 2006 y 2010 (proyecciones con el 95% de los resultados disponibles). Ello no solamente ilustra la atracción personal de la candidata, sino la capacidad de Liberación Nacional de resanar las divisiones internas para movilizar un partido unido

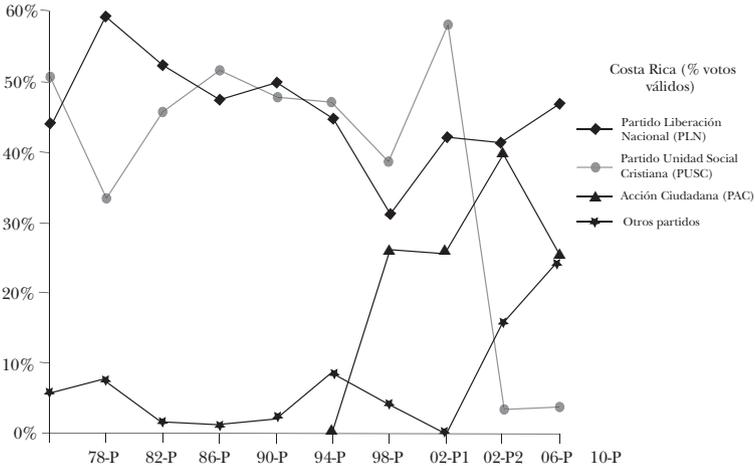
y cohesionado, que vuelve a erigirse en una fuerza dominante, en un contexto de creciente fragmentación de la oposición.

De esta forma, las elecciones costarricenses volvieron a un cauce tranquilo y produjeron certeza y legitimidad. Tras un conflicto poselectoral muy delicado en 2006, se dispó el escenario temido de un *ballotage* indeterminado, con una diferencia reñida entre Guevara y Solís. Contradiciendo las tendencias de las encuestas, el primero resultó ser más débil que el segundo; Don Otto Guevara sumó apenas 400 000 sufragios, contra 486 000 a favor de Don Ottón Solís. La marcada polarización que generó el referendo sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) en 2007, que solamente se aprobó con 51.6%, tampoco se reflejó en las legislativas de 2010, caracterizadas por una dispersión aún mayor.

Rupturas en la continuidad: crisis de partidos e ingobernabilidad

Sin embargo, detrás de esta imagen de continuidad y regeneración, se esconden riesgos serios para la estabilidad y gobernabilidad de la democracia costarricense. En primer lugar, sigue abierta la crisis del sistema de partidos. Desde la fundación del PUSC en 1983, la política se caracterizó por un bipartidismo moderado, con cuatro alternancias presidenciales en 1990, 1994, 1998 y 2006. Pero el sistema entró en crisis desde 1998, como consecuencia de un aumento sensible del abstencionismo y de la fragmentación de la Unidad Socialcristiana y de Liberación Nacional. En los comicios generales de 2002, el juego bipolar fue cuestionado por Ottón Solís, cuyo éxito electoral se confirmó en 2006, paralelamente a la derrota espectacular del PUSC (gráfica 3).

GRÁFICA 3
Costa Rica, % de votos sobre válidos (1982-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSE, sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL; "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex; "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contrición a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

Varios factores explican la crisis de la democracia en Costa Rica: los escándalos de corrupción, que desembocaron en la acusación de los ex presidentes Rafael Ángel Calderón (1990-1994), José Figueres (1994-1998) y Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), de ambos partidos de gobierno; el marcado incremento de la abstención a partir de 1998, que revela el desencanto de los ciudadanos con la clase política; así como la fractura del bipartidismo que estructuró el juego político entre 1986 y 1998, pero que aparece ahora como una suerte de paréntesis, que cedió el paso a una fuerte atomización. Ésta se refleja en el número de partidos contendientes (9 en las presidenciales, 18 en las legislativas), así como en el de las fuerzas que accederán a la Asamblea Nacional.

Ello plantea un escenario delicado para la gobernabilidad. El partido de la presidenta Chinchilla solamente

controlará 40% de los 57 escaños legislativos, lo que la obligará a negociar constantemente con la oposición. Esta circunstancia de “gobierno dividido” no es nueva en Costa Rica. Desde 1994, ningún presidente ha contado con una mayoría legislativa incondicional. Mientras que Figueres (1994-1998) contó con 28 legisladores, Rodríguez (1998-2002) obtuvo 27 y Pacheco (2002-2006) solamente 19 diputados.

Habiendo gobernado Arias (2006-2010) con 25 diputados liberacionistas, la nueva presidenta lo hará con 23 legisladores, frente a cuatro bancadas importantes. La generalización del voto “quebrado” entre las presidenciales y las legislativas produjo una marcada fragmentación en la Asamblea Nacional, con una representación desigual del PLN (40%), del PAC (19%), del ML (17.5%), del PUSC (10.5%), del Frente Amplio (1.8%), de Renovación Costarricense (1.8%), de Restauración Nacional (1.8%) y de Accesibilidad sin Exclusión (7%), partido que dio la sorpresa con su programa de inclusión de los discapacitados.

Los talones de Aquiles de la democracia costarricense

Es en este contexto de creciente fragmentación que se plantea la cuestión de la calidad del proceso electoral, un tema desestimado por un pueblo orgulloso de su arraigada cultura cívica. En el pasado, las elecciones eran disputadas por dos grandes fuerzas rivales (el PLN y el PUSC) que se extendían –y controlaban mutuamente– a lo largo y ancho del territorio nacional. Ambas contaban con una sólida estructura de militantes, apoyándose en redes extensas de lealtades e intercambios de tipo clientelar.

Ahora, dichos partidos tradicionales “de masas” no solamente se han fragmentado, sino que se han transformado en maquinarias electorales modernas “atrápalo todo”,

que gastan millones de dólares en mercadotecnia pero carecen de capacidades logísticas en las áreas rurales del país. El 7 de febrero, ni siquiera el partido más grande del país logró desplegar suficientes militantes para cubrir las 6 617 mesas receptoras de votos. Y la segunda fuerza solamente logró recuperar, al realizarse el escrutinio oficial de los votos, 16% de las actas a través de sus fiscales.⁵

La confiabilidad del proceso reposó, así, no en los representantes de los partidos, sino en los 13 234 “auxiliares” que reclutó el Tribunal Supremo Electoral (TSE) para garantizar la integración de las mesas. Esta nueva forma de participación es remunerada con 80 dólares y es, en principio, independiente; al menos si ningún partido consigue introducir a simpatizantes suyos mediante esta formalidad “voluntaria”, como se rumoraba en varios recintos el día de la elección. Con todo y este esfuerzo, las dificultades de implementar este nuevo procedimiento no impidieron numerosas fallas e inconsistencias que obligaron a recontar una de cada dos casillas.⁶

Ahí reside el primer talón de Aquiles de la democracia más antigua de Centroamérica. Y esto plantea retos serios para el futuro, ya que no resulta probable que los partidos logren reconstituir sus estructuras territoriales tradicionales en un plazo cercano. Por el contrario, es posible que sigan incrementándose el debilitamiento y la fragmentación de los partidos costarricenses; y persiste la creciente ausencia de estructuras partidistas contendientes en las zonas rurales, como resultado de la crisis del PUSC y de

⁵ Entrevista con Sergio Alfaro, diputado del PAC y coordinador nacional de los fiscales de dicho partido, realizada por el autor el 10 de febrero de 2010.

⁶ Observación del escrutinio oficial y entrevistas con Eric Smith y Hugo Picado, coordinadores de escrutinio y prensa del TSE, realizadas por el autor el 9 y el 10 de febrero de 2010.

la creciente concentración urbana de los otros partidos y electores de oposición.

Finalmente, el problema más delicado de las elecciones costarricenses se relaciona con el elevadísimo costo de las campañas. Estas últimas, en particular, estuvieron marcadas por una visible desigualdad. Según el experto Rotsay Rosales, el gasto total en publicidad política rebasó los nueve millones de dólares, de los que el PLN ejerció 40%, el ML 30% y el PAC tan sólo 10%. Un voto libertario “costó”, en promedio, 3.6 veces más que un voto de Acción Ciudadana. Pero si bien el financiamiento público es fiscalizado por el TSE, persisten problemas serios para controlar los aportes privados. En esta materia, Costa Rica se enfrenta a los mismos problemas de financiamiento indirecto, oculto e ilícito que atañen a toda la región y que hacen pesar limitaciones reales sobre el ejercicio soberano del poder político.⁷

¿Qué sigue ahora en Costa Rica? Negociaciones y compromisos: entre el gobierno y las bancadas de oposición, pero también en el seno del partido gobernante. Durante la campaña, Chinchilla fue caricaturizada por Solís como la marioneta de los hermanos Arias. Los resultados de su administración revelarán su margen efectivo de maniobra e independencia. En cuanto a las prioridades de la nueva presidenta electa, la politóloga reiteró desde el primer día el tema central de toda la campaña: “Seguridad, seguridad, seguridad”. Y como bien es cierto que la inseguridad se siente al caminar en las calles al oscurecer, habrá que esperar que ahora, ya como jefa del ejecutivo, la antigua vicepresidenta y ministra liberacionista de Justicia y Seguridad obtenga algún éxito en este ámbito.

⁷ Entrevista con Rotsay Rosales, profesor investigador de la UCR y experto en temas de financiamiento y de partidos políticos, realizada por el autor el 9 de febrero de 2010.

2) ¿UNA TORMENTA PERFECTA? LOS RIESGOS DE MAREJADA
PARA GUATEMALA Y NICARAGUA, Y EL QUIEBRE
DE LA TERCERA OLA EN HONDURAS

Como bien lo destacó Adam Przeworski, la incertidumbre es un elemento constitutivo y fundamental de la democracia.⁸ Pero dicha incertidumbre involucra los *resultados* de las contiendas electorales, que, en un régimen democrático, no pueden estar predeterminados, para ofrecer verdaderas opciones a los ciudadanos. En otras palabras, la *incertidumbre sobre* y la *alternancia en los resultados*, deben de acompañarse de cierta estabilidad y de *una total certeza sobre las reglas del juego democrático*. Solamente así los perdedores que desean conservar posibilidades de ganar futuras contiendas también aceptarán las derrotas del presente.

He aquí el desafío que plantean los resultados polarizados e inciertos de los últimos comicios en Nicaragua, Guatemala y Honduras. Porque si bien es cierto que, en teoría, las elecciones competitivas pueden ganarse por un solo voto, en la práctica ello implica que todos los competidores confíen efectivamente en los organismos encargados de garantizar el conteo exacto de los sufragios, así como en las condiciones en las que éstos fueron solicitados y emitidos. Dicha confianza se torna frágil ante un conjunto de elementos contextuales y estructurales que adquieren significados peculiares en unas sociedades cada vez más divididas y polarizadas. Está en juego la sobrevivencia misma de estas democracias jóvenes, endebles y frágiles.

⁸ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

*A) Nicaragua: De la apertura democrática
al nuevo pacto oligárquico*

Las elecciones generales de noviembre de 2006 en Nicaragua se celebraron en un contexto usualmente polarizado. Después de haber gobernado el país durante el periodo de la Revolución y de la guerra civil (1979-1990), el *Comandante* Daniel Ortega, candidato sempiterno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN, izquierda heredera de la antigua guerrilla del mismo nombre), había perdido la presidencia en tres ocasiones. Pero su poder personal no dejó de ampliarse gracias al férreo control de su partido y, desde el año 2000, merced a un curioso pacto con su principal enemigo del Partido Liberal Constitucionalista (PLC, derecha liberal), el ex presidente Arnoldo Alemán (1996-2001). A primera vista, la campaña electoral se desarrolló bajo el signo de un regreso a la guerra fría, peligro denunciado por todos los adversarios de Ortega, incluido el embajador de los Estados Unidos en Managua.

En realidad, la verdadera incógnita se relacionaba con dos escisiones decisivas que fragmentaron a ambos grupos de poder. Por primera vez desde 1990, el PLC no logró reunir la derecha alrededor del candidato de Arnoldo Alemán, el ex vicepresidente José Rizo. Y el banquero Eduardo Montealegre rompió las filas para presentarse bajo las siglas de la recién creada Alianza Liberal Nicaragüense (ALN, derecha liberal anti-Alemán). Por su parte, el FSLN se escindió con la expulsión del popular exalcalde de Managua, Herty Lewittes. Éste se presentó por el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS, izquierda anti-Ortega), pero falleció en junio, por lo que fue sustituido por Edmundo Jarquín (secundado por el cantante Carlos Mejía Godoy como candidato a la vicepresidencia).

Desde la izquierda y la derecha, los disidentes denunciaron la corrupción y el carácter anti-democrático del nuevo “pacto oligárquico” entre Ortega y Alemán. En ese contexto, el FSLN optó por una campaña discreta y moderada, ilustrada en color rosa y bajo los temas de la paz y la reconciliación (cantados al sonido de “Give Peace a Chance” de John Lennon). Con vistas a limitar los estragos de la división interna, acercarse a la Iglesia y otorgar garantías a los empresarios, Ortega alternó algunas promesas demagógicas con un hábil pragmatismo que produjo resultados contundentes.

Elecciones reñidas con resultados inciertos

Finalmente, el 5 de noviembre las elecciones resultaron inusitadamente cerradas. Desde el primer reporte del Consejo Supremo Electoral (CSE), Daniel Ortega tenía un avance confortable sobre su principal contrincante, Eduardo Montealegre de la ALN. Sin embargo, la lentitud de la transmisión de los datos y el voto cruzado entre las presidenciales y las legislativas en beneficio del PLC, alimentaron la incertidumbre sobre el segundo lugar. Después de haber conocido los resultados preliminares de 14.7% y de 61.9% de las actas escrutadas el lunes, los ciudadanos debieron contentarse con los resultados de 91.6% el martes a las 18:18 h; y tuvieron que esperar hasta el 14 de noviembre antes de que el CSE difundiera los resultados agregados de 100% de las actas, sin publicar hasta la fecha los datos completos de todas las juntas receptoras de votos.

La gestión de la incertidumbre electoral en Nicaragua tampoco tranquilizó al conjunto de los ciudadanos; porque, más allá de la presidencia, la cuestión crucial de esta votación era la continuación o la ruptura con el “pacto” negociado entre el jefe del FSLN y el ex presidente liberal

Arnoldo Alemán (1997-2001). Desde el año 2000, dicho acuerdo había desembocado en la repartición y disposición hacia dos partidos de los puestos clave en las instituciones del país, así como en la reforma electoral que acabó permitiendo la reelección del primero, a cambio del arraigo domiciliario del segundo, condenado por corrupción. Fue este pacto el que, al bajar el umbral para poder ganar la presidencia en primera vuelta de 45 a 40%, e incluso a “35% más cinco puntos de ventaja”, posibilitó el triunfo de Daniel Ortega, con 36.9% de los votos emitidos (es decir, con 27.6% de los inscritos y con 25.9% de la población en edad de votar).

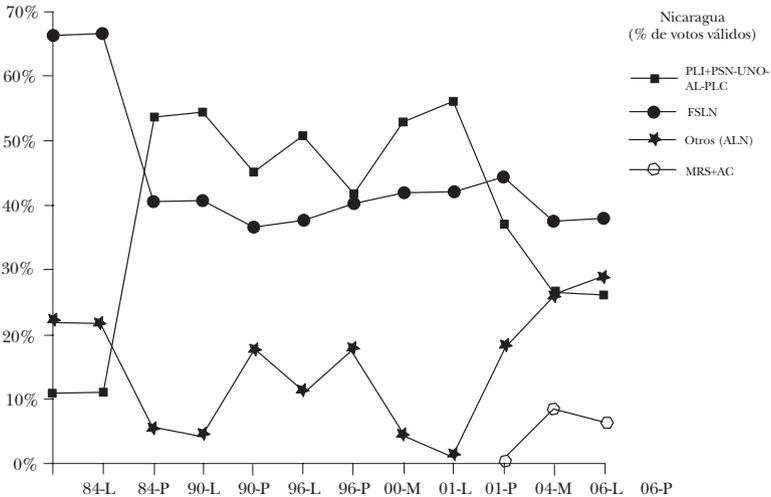
Pero si miles de observadores nacionales e internacionales (misiones de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, el Centro Cárter, Ética y Transparencia, etc.) ratificaron la calidad técnica de la elección presidencial, la existencia del pacto y la politización notoria del organismo electoral favorecieron las especulaciones sobre presuntas negociaciones de escaños parlamentarios en circunscripciones bajo el control exclusivo del FSLN y del PLC. En efecto, hubo que esperar nueve largos días antes de conocer los resultados oficiales de 100% de las actas. Durante todo ese tiempo, la distancia entre la ALN y el PLC no dejó de disminuir con la integración de las urnas rurales, hasta invertirse en las legislativas en beneficio de los candidatos de Arnoldo Alemán. Ciertamente, las urnas rurales en cuestión se sitúan en bastiones tradicionales del Liberal Constitucionalista. Sin embargo, muchas de ellas no pudieron ser cubiertas, ni por representantes de los disidentes liberales de la ALN, ni por los disidentes del Movimiento de Renovación Sandinista (MRS, izquierda anti-Ortega).

Una sociedad dividida, con una clase política polarizada

Desde una perspectiva diacrónica, el juego electoral nicaragüense se caracteriza por una sorprendente estabilidad. Ésta no se debe a la coherencia de la oferta partidaria, sino a su bi-polarización en torno a un poderoso antagonismo heredado de la Revolución de 1979, el cual opone desde entonces el FSLN a los sectores anti-sandinistas. Dicho clivaje se cristalizó durante la guerra interna de los años ochenta y marcó toda la política a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, solamente explica en parte la reelección de Daniel Ortega en 2006.

Desde 1990, el anti-sandinismo había logrado aglutinar una derecha fuertemente fragmentada, pero que se unía siempre en un frente común contra el FSLN. Dicha unión le otorgó la presidencia en tres ocasiones sucesivas: con Violeta Barrios de Chamorro y la Unión Nacional de Oposición (UNO) en 1990; bajo las siglas de la Alianza Liberal (AL) de Arnoldo Alemán en 1996; y con el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y Enrique Bolaños en 2001. Pero a pesar de sus reiteradas derrotas electorales, los sandinistas lograron consolidarse a lo largo y ancho del país, movilizándolo en promedio alrededor de 40% de los sufragios válidos. Este voto duro y fuertemente territorializado, entre los más estructurados de toda América Latina, los situaba claramente como la primera fuerza política, pero no alcanzaba para ganar la presidencia en primera vuelta. Al menos no hasta la última reforma electoral de 1999, negociada y concebida como un traje a la medida de Daniel Ortega. Y de hecho, gracias a la división de la derecha, éste reconquistó efectivamente la magistratura suprema del país, pese a la disidencia de los renovadores sandinistas y con su resultado más mediocre desde 1996 (gráfica 4).

GRÁFICA 4
Nicaragua, % de votos sobre válidos (1984-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSE, sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL: "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

Hoy en día, el presidente Ortega gobierna con un congreso fragmentado. Pese a la cooptación inmediata de dos diputados tráfugas, electos bajo las siglas de la Alianza Liberal y del Movimiento de Renovación Sandinista, el FSLN controla formalmente 40 de los 92 escaños legislativos. En otras palabras, el gobierno tiene que negociar sus políticas, ya sea con sus antiguos enemigos y aliados del PLC (25), ya sea con sus nuevos adversarios de la ALN (23) y del MRS (4), cuyos campañas se articularon precisamente sobre la denuncia del pacto Ortega-Alemán.

Por ello, la calma relativa con la que fue procesada la incertidumbre electoral en 2006 no resulta demasiado sorprendente, con todo y la polarización de la política nicaragüense. Se explica por la ventaja de Daniel Ortega sobre Eduardo Montealegre. Si un margen de incertidumbre

similar al que se produjo en las legislativas entre la ALN y el PLC hubiese concernido a los dos candidatos más votados en la presidencial, o si Ortega se hubiese situado más cerca del fatídico umbral de 35%, la situación hubiera sido, sin lugar a dudas, mucho más explosiva y difícil de administrar. Como lo veremos en las conclusiones, ese escenario es, de hecho, bastante factible para las próximas elecciones presidenciales, sobre todo desde que la Corte Suprema de Justicia autorizó la reelección presidencial inmediata, lo que abrió a Daniel Ortega la posibilidad de representarse en 2011.

*B) Guatemala: elecciones reñidas e inciertas,
con una frágil legitimidad*

Como lo revelan las elecciones de 2007, la democratización guatemalteca también se encuentra enfrascada en el personalismo autoritario de la clase política; en el verticalismo y la fragmentación de sus partidos; en el consenso de las élites empresariales por impedir la constitución de un Estado con capacidad de recaudación y de acción propia; y ante una sociedad cada vez más segmentada, cortoplacista e individualista, sin identidades, actores, ni proyectos colectivos.

Desde la elección de un presidente civil en 1985, no menos de 72 formaciones políticas han participado en las seis contiendas sucesivas. Pero mientras que los partidos se desintegran incluso antes de que desaparezca de las calles su propaganda electoral, algunos caudillos se han reelecto hasta cinco veces sucesivas en sus alcaldías, cambiando de partido a la manera de los 68 diputados “tránsfugos” que abandonaron su bancada en la legislatura 2004-2007. En este contexto de insólita pulverización partidista, las campañas electorales de 2007 se enfocaron primordialmente

en la personalidad y en el “carácter” de cinco de los catorce candidatos presidenciales que, al decir de las encuestas, tenían posibilidades de ganar.

Ofertas personalistas sin opciones programáticas

A pesar de desenvolverse en una de las sociedades más pobres y desiguales de Latinoamérica, y a diferencia de Nicaragua, El Salvador o México, la política guatemalteca carece de polarización ideológica y se caracteriza por un curioso consenso que incluye la rotunda mayoría de las fuerzas contendientes. De ahí la ausencia de propuesta programáticas y la monotonía de la comunicación política de los presidenciables que monopolizaron las primeras planas de la prensa y el sonado foro de CNN.

Entre ellos destacaron, por su apabullante visibilidad mediática, el “puntero” Álvaro Colom de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y su principal adversario, el general retirado Otto Pérez Molina del Partido Patriota (PP), quien desarrolló una agresiva y costosa precampaña de “mano dura” desde 2005, en violación abierta de la ley electoral. A ellos se sumaron tres adversarios más, que dieron un toque de pluralismo a la contienda electoral: el candidato “oficialista” de la gobernante Gran Alianza Nacional (GANA), Alejandro Giammatei; la premio Nobel de la Paz (1992), Rigoberta Menchú Tum, que compitió por el recién fundado Encuentro por Guatemala (EG), en alianza con la asociación indígena Winaq; así como el empresario, rector y ex militar Eduardo Suger, postulado por el Centro de Acción Social (CASA).

Con matices, todos ellos retomaron las generosas propuestas del llamado “Plan Visión de País”, elaborado en 2006 con el aval del sector empresarial y ratificado por el conjunto de los partidos entonces representados. Pero

si la clase política coincidió en la necesidad de restablecer la seguridad ciudadana, de mejorar la calidad de la educación y la salud, de promover el desarrollo rural, la inter-culturalidad y la lucha contra el racismo, doce de los catorce presidenciables también se comprometieron a renunciar a “incrementar la presión fiscal”, en un país en el que el gasto público representa menos de 10% del PIB y en donde casi nadie paga impuestos sobre la renta y la propiedad.

Sin entrar en el debate de cómo se pretenden financiar las prometidas políticas públicas, baste con señalar que la tasa de homicidios supera hoy en la capital la que se registra en Colombia, y que con la privatización de la seguridad pública el Estado guatemalteco ha renunciado a ejercer hasta su más elemental prerrogativa. Por ello, preocupa pero no sorprende que la violencia también haya afectado el proceso electoral, costándole la vida a 50 de los 29821 candidatos a cargos de elección popular (en particular de alcaldes y síndicos), postulados por las más diversas fuerzas políticas. Sobresale también la notoria influencia del crimen organizado (traficantes de narcóticos, vehículos robados, emigrantes indocumentados, etc.), mediante el financiamiento de campañas excesivamente largas y costosas.

De la primera vuelta al ballottage presidencial

Sin sorpresas, el 9 de septiembre de 2007 los favoritos de la presidencial –Álvaro Colom de la UNE y Otto Pérez Molina del PP– obtuvieron 926 000 (28.2%) y 771 000 (23.5%) votos, respectivamente, con lo cual pasaron a competir en la segunda vuelta, en noviembre de 2007. Lejos atrás, Giammatei y Rigoberta Menchú obtuvieron respectivamente 17.2 y 3.1%. En el caso de la premio Nobel, el resultado es

catastrófico: sólo representa la mitad de los votos que obtuvieron los candidatos de su coalición en las legislativas. Sumando las tres fuerzas de izquierda que se presentaron por separado, éstas hubieran obtenido 10.8%, es decir un caudal más importante que el partido del ex dictador Ríos Montt.

Pese a los augurios de elecciones reñidas y polarizadas, el *ballotage* presidencial del 4 de noviembre también se desarrolló en una calma inusitada. Contra los pronósticos de una contienda cerrada e indeterminada, con alto riesgo de conflictividad, se vivió una jornada tranquila y se registró una baja participación electoral. A diferencia de la primera vuelta, los resultados fluyeron rápidamente, con tendencias contundentes a partir de las 21 h, momento en que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) confirmó la victoria del candidato de la UNE.

Con 1.45 millones de sufragios válidos (52.8%), el ingeniero Álvaro Colom triunfó sin ambages, con una ventaja de 5.6 puntos sobre Otto Pérez Molina, quien obtuvo 1.29 millones de votos (47.2%). Tras una larga y ofensiva campaña, que logró posicionarlo en los medios como el virtual ganador, el general no tardó en reconocer su derrota, con una declaración discreta en la sede del pp. Su lema, “vota con mano dura”, y la imagen construida alrededor del “General de la paz” fueron armas de doble filo. Si bien Pérez Molina participó como enlace del Ejército en la comisión negociadora de los Acuerdos de Paz (1996), muchos también recordaron su formación militar en la Escuela de las Américas (1987) y en Washington (1988), sus funciones de Jefe del Estado Mayor Presidencial (1993-1995) y de Jefe de la Dirección de Inteligencia Militar (1991-1993), así como su papel activo en la lucha contra-insurgente a principios de los años ochenta.

Se pasó, así, de una disputa entre catorce candidatos sin arraigo, a una contienda entre dos presidenciables con

una fuerte notoriedad, a la elección de un presidente legítimo, con un mandato mayoritario y popular. Sin embargo, cabe matizar las dimensiones efectivas del proceso electoral en términos de participación y representatividad. ¿Cómo, en un país de 12.7 millones de habitantes, la presidencia puede conquistarse con solamente 1.45 millones de votos?

Antes que nada, ha de recordarse la persistente subinscripción de los guatemaltecos, que se concentra claramente entre las mujeres y en las zonas con mayores tasas de marginación y de población indígena. De un total de aproximadamente 6.8 millones de habitantes en edad de votar, tan sólo 5.99 millones están efectivamente empadronados. De ellos, 2.9 millones acudieron a las urnas para depositar sus boletas, de las cuales 151 000 se recibieron en blanco o fueron anuladas, por lo que restaron solamente 2.7 millones de votos válidos, de los cuales el 52.8% fueron depositados a favor del candidato de la UNE.

Ingeniero industrial y empresario de la industria maquiladora, el presidente actual de Guatemala cuenta con una amplia experiencia en la función pública: como viceministro de Economía (1991), como director del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz, 1991-1997) y como director ejecutivo de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos de Tierra (1997). Su notoriedad nacional se construyó mediante su participación en dos contiendas presidenciales anteriores, como candidato de la izquierdista Alianza Nueva Nación en 1999 (cuando obtuvo el tercer lugar, con 12.7% de los sufragios válidos) y luego de la UNE, que fundó para competir en 2003 (cuando obtuvo 44.1% en la segunda vuelta contra Óscar Berger). Entre las prioridades de su programa destacaban, además de la seguridad pública, la reestructuración del presupuesto y la inversión pública, así como un plan de urgencia en salud.

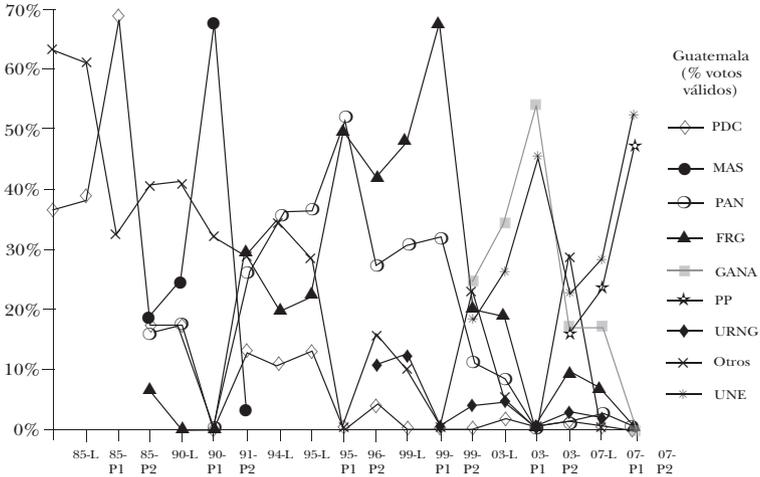
Un país fragmentado, con serios riesgos de ingobernabilidad

Finalmente, lo que más sorprende es el patente desfase entre unas campañas excesivamente agresivas y polarizadas, y una ciudadanía eminentemente despolitizada y apática. Aun así, persisten problemas serios de legitimidad y de fragmentación político-partidista, que plantean riesgos reales para la gobernabilidad.

Histórica y regionalmente, Guatemala se distingue por una atomización y volatilidad extremas de su sistema partidista, que impiden la constitución de identidades políticas estables. Como lo ilustra la gráfica 5, ninguno de los partidos que ha gobernado el país desde 1985 logró conservar la confianza de los electores que lo llevó al poder. En lugar de esforzarse en construir estructuras organizativas y bases territoriales duraderas, los actores políticos se apoyan en redes personales de poder e influencia. Ello se refleja en el carácter caudillista del juego político-electoral y en la pulverización de los partidos; entre 1985 y 2007, no menos de 61 formaciones y 12 coaliciones participaron en alguno de los comicios, sin contar los cientos de comités cívicos que han presentado candidatos independientes a nivel municipal. Las carencias institucionales de los partidos guatemaltecos también son evidenciadas por su altísima “fecundidad” y por su bajísima “esperanza de vida”. Éstos proliferan en cada contienda, pero muchos de ellos no sobreviven siquiera a la coyuntura electoral (gráfica 5).

Pero la debilidad estructural de los partidos guatemaltecos se manifiesta de manera todavía más contundente cuando se relaciona con los altos porcentajes de ciudadanos no inscritos, e inscritos que no acuden a votar. Así, incluso en los momentos más decisivos de la vida política nacional, como en las segundas vueltas presidenciales, los ganadores solamente movilizan a una parte sumamente modesta de la población en edad de votar: 31% en 1985

GRÁFICA 5
Guatemala, % de votos sobre válidos (1985-2007)



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSE, sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

(Inicio Cerezo Arévalo del Partido Demócrata Cristiano, PDC), 22% en 1991 (Jorge Serrano Elías del Movimiento de Acción Solidaria, MAS), 14% en 1996 (Álvaro Arzú Iriyoyen del Partido Avanzada Nacional, PAN), 22% en 1999 (Alfonso Portillo del Frente Republicano Guatemalteco, FRG), 22% en 2003 (Óscar Berger con la Gran Alianza Nacional, GANA) y 21% en 2007 (Álvaro Colom, de la UNE).

Así las cosas, Colom ganó la presidencia con el apoyo de un partido que ni siquiera controla una tercera parte de los 158 escaños legislativos, frente a un congreso adverso y ultra-dividido, sin lealtades claras y con una fuerte tradición de transfugismo. Con una bancada de 51 diputados

electos por la UNE, Colom ha tenido que negociar constantemente con los otros diez grupos parlamentarios representados, entre ellos el del presidente saliente, la GANA (37 diputados), el PP (29 legisladores), el Frente Republicano Guatemalteco (14 parlamentarios, entre ellos el exdictador Efraín Ríos Montt) y hasta dos de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG, la antigua guerrilla).

Por otra parte, las evidencias arrojadas por las investigaciones de los cincuenta homicidios cometidos durante la campaña indican que varios asesinatos estaban relacionados con pugnas intra-partidistas. Si bien las elecciones han contribuido a la pacificación de la vida política, la violencia rampante que sigue azotando al país aún no está enteramente despolitizada. Atrás parece haber quedado el conflicto armado, mas no la persistencia de nuevas formas de violencia, relacionadas con la notoria influencia del crimen organizado.

Para terminar, no deja de sorprender el derroche desproporcionado de recursos relacionados con el proceso electoral en uno de los países más pobres de toda Latinoamérica. Sin incluir sus prolongadas precampañas, tanto Colom como Pérez Molina fueron señalados de haber gastado más de 13 millones de dólares durante el periodo oficial, rebasando ampliamente los topes legales. Ello contrasta de una manera insólita con el desinterés de la población por las elecciones. Lo más sorprendente de la jornada electoral no fue la rapidez con la que se conocieron sus resultados, sino la tranquilidad y la calma que imperaron el 9 de noviembre en Ciudad de Guatemala. Fuera del centro de cómputo –instalado en un lujoso y aislado hotel–, las calles solitarias de la capital no hacían pensar en una fiesta cívica, sino más bien en la resaca del recién celebrado día de los muertos. Fue una fría noche de invierno, de un silencio inusual, en el país de la eterna primavera.

C) Elecciones autoritarias en Honduras

Finalmente, las elecciones generales del 29 de noviembre de 2009, en Honduras, marcaron un quiebre significativo en el proceso de democratización, que bien pudiera tener repercusiones importantes en el istmo y la región. El 28 de junio de 2009, un golpe de Estado derrocó al presidente constitucional, Manuel Zelaya Rosales. Pese a la condena unánime de la comunidad internacional, el entonces presidente del Congreso Nacional, Roberto Micheletti, constituyó un gobierno *de facto*. En medio de una creciente protesta civil contra el golpe de Estado, el 21 de septiembre Zelaya reingresó clandestinamente al país y se refugió en la Embajada de Brasil. Bajo una fuerte presión internacional, iniciaron entonces negociaciones para resolver la crisis, pero la negativa de Micheletti de restituir al presidente Zelaya precipitó el fracaso.

A pesar de todo, el gobierno *de facto* decidió realizar las elecciones sin el aval de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el rechazo abierto de Zelaya y del llamado Frente de Resistencia contra el Golpe de Estado (FRCGE). Bajo ningún criterio operativo las elecciones presidenciales, legislativas y municipales de noviembre de 2009 pueden ser caracterizadas como “libres” o “competitivas”, “transparentes” o “equitativas”, “limpias” o “democráticas”. Representan, por el contrario, una clara regresión autoritaria, una vuelta al tipo de contiendas que Linz, Hermet y Rouquié calificaron, en el pasado, como “elecciones sin opciones”, y que Diamond o Schedler calificarían, hoy en día, como autoritarismos “competitivos” o “electorales”.⁹

⁹ Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982 [ed. original en francés, 1978]. Larry Diamond, “Thinking About Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, vol. 13,

Elecciones sin opciones, en un contexto de regresión autoritaria

En primer lugar, no se trató de elecciones *libres*. Mientras que el presidente constitucional se encontraba sitiado en la embajada de Brasil, las campañas se realizaron en un contexto de intimidación y represión de sus simpatizantes, así como del movimiento más amplio de organizaciones aglutinado en torno al FRCGE. Según el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (Cofadeh), tan sólo hasta el 10 de octubre se registraron 21 ejecuciones y tres atentados, 108 amenazas de muerte y 3033 detenciones ilegales, que sumaron un total de 4234 violaciones a derechos humanos relacionadas con el golpe de Estado.¹⁰

La contienda se organizó, así, en un clima de miedo generalizado, sin garantías constitucionales para la expresión pública de los sectores opuestos al gobierno de Micheletti. Durante muchos días, el país vivió bajo un toque de queda intermitente, con las libertades civiles básicas de asamblea y expresión suspendidas, mientras que los medios independientes de comunicación eran hostigados o clausurados. Y la represión hasta se observó el mismo día de las elecciones, cuando la policía dispersó con gases y chorros de agua una manifestación pacífica en San Pedro Sula, sin hablar de la fuerte militarización de las vías públicas y de los recintos de votación, con más de 30 000 reservistas y soldados que circulaban en vehículos blindados y con armamento pesado.

núm. 2, 2002, p. 30. Andreas Schedler, "The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002, p. 47.

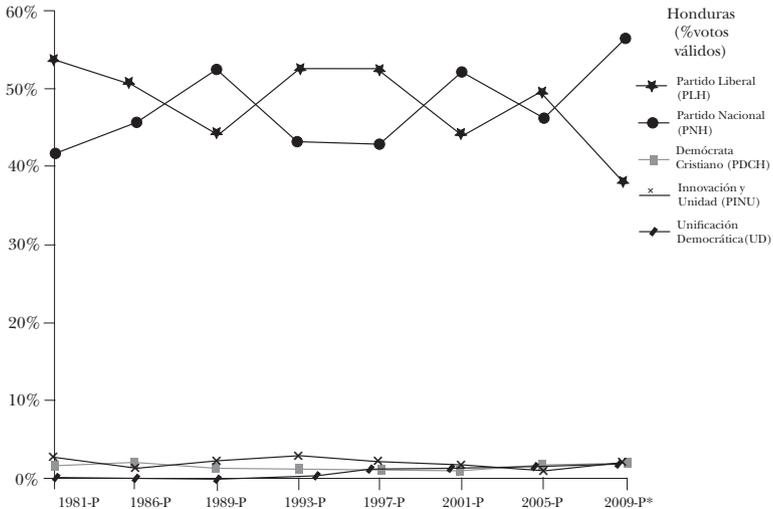
¹⁰ Cofadeh, *Violaciones a derechos humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras*, segundo informe: "Cifras y rostros de la represión", Tegucigalpa, 22 de octubre de 2009, p. 11.

En segundo lugar, las últimas elecciones hondureñas tampoco fueron *competitivas*. Al excluir de la participación al sector que respaldaba las políticas del gobierno de Zelaya, la contienda se limitó drásticamente en su oferta política. Debilitado y fragmentado tras las primarias de 2008 y fracturado por el golpe de Estado, el Partido Liberal (PL) promovió la candidatura de Elvin Santos, pero marginó a las facciones zelayistas. Por ello, el líder conservador Porfirio Lobo Sosa, cuyo Partido Nacional (PN) estableció una alianza táctica con el gobierno de Micheletti, se impuso como el único candidato con posibilidades de ganar. Las encuestas pre-electorales lo situaron siempre por delante, con hasta el doble de las preferencias que Santos, marginando de los medios a los aspirantes de las otras fuerzas de oposición.

Como es bien sabido, la política hondureña se caracteriza, tradicionalmente, por la hegemonía casi absoluta de dos partidos que han venido gobernando el país desde el inicio de la democratización. Desde 1981 se observa una competición regular y cuatro alternancias presidenciales entre el PL –que obtiene sus mejores resultados en las zonas urbanas y desarrolladas– y el PN –cuyas bases se sitúan más bien en las regiones rurales y marginadas del país. El primero obtiene de entrada más de 50% de los sufragios en 1981, 1985, 1993 y 1997, antes de reconquistar la presidencia, con 49.9%, en 2005. El segundo capta más de la mitad de los votos en 1989 y 2001, y gobierna en ambas ocasiones el país (gráfica 6).

Sin embargo, el incremento paulatino de la abstención revela la erosión de las bases electorales de ambos partidos. Asimismo, la afirmación de un voto cruzado tras las reformas que introducen boletas separadas para las legislativas y municipales a partir de 1997, deja los nuevos presidentes sin mayorías parlamentarias y los obliga a concertarse con la oposición. Con todo, el PL y el PN se contaban, hasta 2009, entre los partidos que resistían mejor a la crisis de la representación que afecta a toda América Latina.

GRÁFICA 6
Honduras, % de votos sobre válidos (1980-2005)



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSD, sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL "Explorando los territorios del voto en Centroamérica" (Sonnleitner 2006) y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".
*Los resultados de la última presidencial son controversiales.

En contraste, las terceras fuerzas partidistas registraron siempre porcentajes muy bajos; movizaron en su conjunto entre 3.5 y 4.6% del voto en las presidenciales. De ahí se derivan sus estrategias respectivas, centradas exclusivamente en las contiendas legislativas y municipales, con las que logran sumar hasta 10% del sufragio y con que obtienen apenas algunas pocas diputaciones y alcaldías. Estructuralmente débiles y sin verdaderas posibilidades ni aspiraciones presidenciales, tanto el partido Demócrata Cristiano (DC) como Unificación Democrática (UD) e Innovación y Unidad (PINU) optaron por un perfil bajo frente al golpe de Estado, negociando pragmáticamente con el gobierno *de facto* y participando en los comicios para poder conservar sus registros.

Por ello, la única alternativa que hubiera podido representar a los sectores opuestos al golpe fue la candidatura

independiente de Carlos H. Reyes. Líder veterano del movimiento sindical, que contaba con el apoyo de varios sectores del Frente de Resistencia contra el Golpe de Estado, éste se retiró el 9 de noviembre, junto con otros 337 candidatos registrados para las legislativas y municipales. Tras el fracaso de las negociaciones, la oposición llamó al abstencionismo y al boicot de las elecciones para “no legitimar el golpe de Estado, ni el fraude que prepara el señor Micheletti”.¹¹

Elecciones pre-determinadas, con resultados inciertos

Pero las elecciones hondureñas de 2009 no solamente no fueron ni libres, ni competitivas; tampoco fueron transparentes. Ante la exclusión de los sectores opuestos al golpe, la mayor parte de las urnas estuvo bajo la vigilancia exclusiva de la facción liberal de Santos y del Partido Nacional, aliados ambos del gobierno de Micheletti. Bastaba con alejarse un poco de las principales ciudades para observar la ausencia de representantes de terceros partidos en las mesas electorales, resguardadas por más de 30 000 elementos fuertemente armados de diversos organismos de seguridad.

En cuanto a la transparencia que requiere toda elección democrática, ésta debía de garantizarse, en teoría, por un aparatoso sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP). Basado en una red de 300 computadoras que debían agregar y centralizar los resultados de las 15 295 mesas, transmitidos por teléfonos celulares con códigos de seguridad, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se comprometió a difundir los resultados por Inter-

¹¹ “Honduras: Candidato aliado de Zelaya se retira de los comicios”, AP, 10 de noviembre de 2009.

net, en tiempo real. Se esperaba un corte exhaustivo de las casillas para las 19 h, momento proyectado para la declaración oficial de los primeros resultados.¹²

Sin embargo, dichos resultados nunca se conocieron ni difundieron. Tras una jornada de una tranquilidad inusual, con calles vacías pero con una imponente presencia militar, el sistema de transmisión “colapsó”. Mientras que desde la Embajada de Brasil el presidente Zelaya declaraba que el abstencionismo había alcanzado 65%, la conferencia de prensa del TSE se postergó en repetidas ocasiones, con los magistrados en deliberación a puertas cerradas. Finalmente, a las 22:30 h el tribunal proclamó los resultados provisionales: 55.9% de los votos válidos para Porfirio Lobo, del PN; 38.09% para Santos, del PL; 2.24% para el PINU; 1.96% para la DC y 1.81% para la UD.

Pero la verdadera noticia era la tasa de participación electoral, que informaba sobre la disyuntiva implícita de la elección. El FRCGE había llamado a la abstención, mientras que el gobierno *de facto* y sus aliados movilizaban a la población con todos los medios a su alcance. ¿Cuántos hondureños habían participado?

Sorprendentemente, el TSE dio la cifra preliminar de 61.3% y mencionó discretamente que, según el conteo rápido entregado por el consorcio Hagamos Democracia, dicha cifra se situaba en 47.6%. Realizado por cuatro organizaciones civiles, con el apoyo técnico de expertos del National Democratic Institute (NDI), dicho ejercicio reportaba los resultados recabados en una muestra representativa de 1 173 mesas electorales, con un nivel de confianza de 99% y un margen de error de +/- 1.18%.¹³ Según

¹² Observación participante de la reunión de capacitación electoral, Tegucigalpa, 28 de noviembre de 2009.

¹³ Boletín No. 3: “Elecciones Honduras 2009”, difundido por el Consorcio Hagamos Democracia durante la conferencia de prensa de

las declaraciones de Zelaya, la participación se situaba alrededor de 35%. A su vez, la prensa difundió la cifra de 61% –y hasta de 78%– el lunes 30 de noviembre; había calculado este segundo porcentaje con base en el “listado pasivo” de los “850 000 hondureños que están fuera del país”.¹⁴ Finalmente, como lo difundió el TSE el primero de diciembre en su página electrónica:

[...] los electores convocados a votar asistieron a las urnas *aproximadamente en un 61 por ciento*, lo que representa *unos 2.8 millones de votantes*. De acuerdo con los analistas, al computarse el cien por ciento de las urnas, *el índice de participación puede subir cuatro puntos porcentuales, llegando a un porcentaje de 65 % de participación*. Se debe tener en cuenta que fuera del país existen aproximadamente 1.2 millones de hondureños que no pudieron ejercer el sufragio el pasado domingo 29 de noviembre, esto es equivalente al 18% del padrón electoral. *Interpretando los datos anteriores, se puede entender que, de los hondureños residentes en el país asistieron a votar aproximadamente en un 80 por ciento [sic], reduciendo así el abstencionismo hasta el 20 por ciento.*¹⁵

¿Cuál era la cifra correcta: 80, 78, 65, 61, 47.6 ó 35% de participación electoral? La pregunta siguió abierta durante tres semanas. En lugar de despejar las dudas, el TSE optó por la discreción y por la discrecionalidad. Pasadas las turbulencias, ni la cuestión ni el concepto mismo de “participación” se mencionaron en la Declaratoria ofi-

las 22:30 h en el Hotel Marriott, el 29 de noviembre de 2010 en la ciudad de Tegucigalpa.

¹⁴ “Se derrotó al abstencionismo”, *La Tribuna*, lunes 30 de noviembre de 2009.

¹⁵ “TSE: En Honduras triunfó la democracia. Hondureños votaron masivamente”, Tegucigalpa, 1 de diciembre de 2009, en <http://www.tse.hn>. Las cursivas son mías.

cial. El 21 de diciembre, el Acuerdo No. 033-2009, que legalizó la elección de Porfirio Lobo Sosa, le adjudicó finalmente 1 213 695 votos al PN (56.56%), 817 524 votos al PL (38.09%), 39 960 (1.86%) al PINU, 38 413 (1.79%) al PDC y 36 420 (1.70%) a la UD. Agregando los 61 440 votos en blanco y los 92 604 votos nulos, se llegó a un total de 2 300 056 sufragios emitidos, lo que nos permite calcular la participación oficial con respecto a los 4 millones 611 211 ciudadanos inscritos: 49.88%.¹⁶

Lamentablemente, hasta la fecha no se han dado a conocer los resultados de las 15 295 Mesas Electorales Receptoras (MER) y los espacios reservados para difundir los datos del escrutinio siguen vacíos en la página electrónica del TSE.

Elecciones cuestionadas, carentes de legitimidad

Entre las principales funciones de las elecciones democráticas destaca, además de la selección libre y competitiva de los gobernantes, su capacidad de producir certeza y legitimidad, dotando a los mandatarios electos de un amplio reconocimiento público y de bases populares de apoyo para gobernar. Sin embargo, los últimos comicios hondureños no solamente fueron rechazados por el FR-CGE; tampoco fueron reconocidos como legítimos por la comunidad internacional.

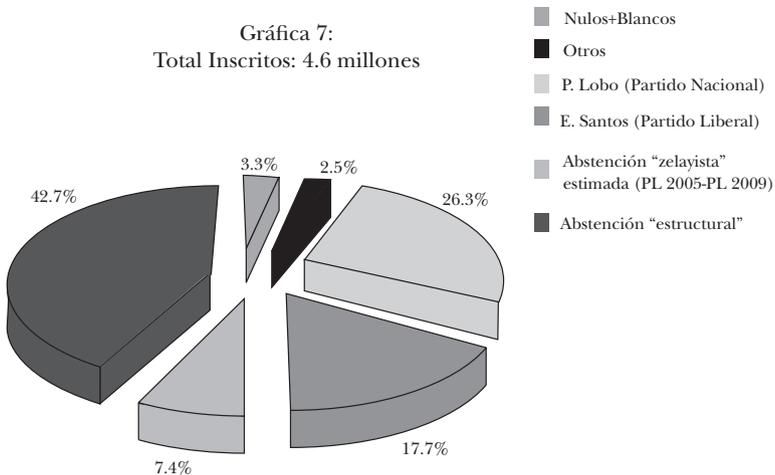
Si bien resulta difícil estimar el tamaño de dicho frente de oposición, el incremento del abstencionismo ofrece una idea aproximada de su magnitud nacional. Aceptando como referencia los datos definitivos del TSE, Porfirio Lobo movilizó a 26.3% de los 4.611 millones de inscritos, mientras que Elvin Santos solamente captó 17.7% de di-

¹⁶ Acuerdo Núm. 027-2009, consultado en la página del TSE.

cha población (gráfica 7). Comparado con el 25.1% que obtuvo Manuel Zelaya en 2005, dicho porcentaje fue 7.4 puntos inferior al caudal del Partido Liberal cuatro años atrás y representa a alrededor de 340 000 ciudadanos que dejaron de sufragar por dicho partido. En otras palabras, uno de cada tres electores liberales no votó por Santos.

GRÁFICA 7

Distribución de los resultados oficiales en 2009 (% de inscritos)



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al presidente derrocado, el 2 de diciembre el Congreso votó contra su restitución. Tras el fracaso de un primer intento para viajar a México, éste consiguió un salvoconducto que lo llevó nuevamente al exilio a fines de enero en República Dominicana. En una lectura superficial, las elecciones parecen haber resuelto la crisis política, iniciada el 28 de junio por el golpe de Estado y consumada siete meses después mediante la re-expulsión

del presidente constitucional. Sin embargo, el “método Micheletti” no generó la esperada legitimidad, pues privó al nuevo régimen de representatividad y de gobernabilidad. La exclusión de la facción liberal zelayista no solamente tiene un elevado costo para la clase política, con la ruptura del pacto bipartidista que le había dado una gran estabilidad. La división de la familia liberal también envía un mensaje fuerte para los otros sectores de la sociedad.

Ante la cerrazón de la clase gobernante, que rechazó violentamente reformas moderadas como la regulación del precio del combustible o un reajuste del salario mínimo más bajo de la región, decenas de miles de hondureños se movilizaron, por vez primera desde la huelga bananera de 1954, para manifestarse. Pese a la debilidad de las organizaciones independientes y a la dura represión policiaco-militar, las calles del país se llenaron en repetidas ocasiones con protestas masivas en contra del régimen de Micheletti. “Mel” Zelaya sentó, así, un precedente y se transformó en un referente simbólico de la resistencia.¹⁷ Si bien su “encuesta popular” para convocar a la elección de una asamblea constituyente durante los comicios de noviembre (la llamada “cuarta urna”) precipitó el golpe de Estado en junio, la idea se ha erigido ahora como la principal bandera del recién fundado Frente Nacional de la Resistencia Popular (FNRP).

¹⁷ Entrevistas realizadas con diversos miembros y simpatizantes del FRCGE, en noviembre de 2009, en Tegucigalpa. “Leticia Salomón: La oposición nacional al golpe de Estado se convierte en fuerza social”, con información de Jennifer Moore, en Isbela Orellana, *Libertad de Expresión*, blog, Honduras, 18 de septiembre de 2009; Ramón Romero Cantarero, *Por la democracia y contra el golpe: un análisis independiente*, manuscrito, Tegucigalpa, agosto de 2009; Raúl Benítez Manaut, “La crisis de Honduras y el sistema interamericano: El triunfo del realismo sobre los principios”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 4.

¿Qué posibilidades quedan para la negociación pacífica de una asamblea constituyente? Al respecto, el ex candidato liberal descarta cualquier concesión. –Ese tema, –declaró Elvin Santos un día después de la elección– está definitivamente fuera de toda discusión. Es un tema totalmente tabú. –Sin embargo, durante la campaña, ¿el ahora presidente electo no mencionó alguna posibilidad al respecto?–, se le insistió. –No puedo imaginármelo... Y si lo hace... Pues, entonces, lo volverán a quitar.¹⁸

El golpe que derrocó al presidente Zelaya representa una clara vuelta al pasado. Para los hondureños, trae a la memoria los golpes sucesivos contra los gobiernos constitucionales de Ramón Villeda Morales (1957-1963) y Ramón Ernesto Cruz Uclés (1971-1972), pero también contra el gobierno *de facto* encabezado por Julio Lozano Díaz (1954-1956). Sus secuelas inmediatas sobre el estilo de gobernar también recuerdan la divisa del “presidente-doctor-y-General” Tiburcio Carías Andino (1933-1949): “encierro, destierro o entierro”.¹⁹

Pero esta regresión autoritaria también adquiere una fuerte dimensión internacional, con consecuencias sobre el proceso de democratización latinoamericano. Ciertamente no se trata de la primera ruptura del orden constitucional registrada en los últimos veinte años. Tanto Perú en 1992 y Guatemala en 1993, como Venezuela en 2002 y Haití en 2004, conocieron crisis similares. Sin embargo, las elecciones hondureñas de 2009 pasarán a la historia como los primeros comicios del nuevo milenio que, pese a una fuertísima presión internacional, consiguieron lega-

¹⁸ Entrevista con Elvin Santos, antiguo candidato del Partido Liberal, realizada por el autor en el aeropuerto Toncontín de Tegucigalpa, el 30 de noviembre de 2009.

¹⁹ Edelberto Torres-Rivas, *La piel de Centroamérica*, San José, Flacso, 2007, p. 55. Alain Rouquié (coord.), *Las fuerzas políticas en América Central*, Mexico, FCE, 1994.

lizar a un gobierno *de facto* rompiendo con el acuerdo de respetar las reglas democráticas, al que habían llegado las élites americanas desde principios de la década de 1990.

Democracias inciertas en sociedades fragmentadas y polarizadas

A treinta años del inicio de la tercera ola, las últimas elecciones en Nicaragua y en Honduras revelan un quiebre histórico con las dinámicas nacionales y regionales de expansión, institucionalización y consolidación de las nuevas reglas democráticas. Ello no significa necesariamente que Centroamérica ya se encuentra en un proceso generalizado de regresión autoritaria, pero sí debería alimentar una reflexión sobre las razones y los riesgos del estancamiento o reflujo del pluralismo político-electoral, en un contexto de gran adversidad. Al respecto, cabe recordar los factores a los que Huntington atribuyó las dos primeras “contra-olas” [*reverse waves*] que acabaron con muchos regímenes representativos entre 1922-1942 y 1960-1975: debilidad de valores democráticos entre las élites y el público en general; crisis económicas severas que intensificaron las tensiones y la desigualdad social; liderazgos “izquierdistas” que exacerbaban la polarización social y política; el colapso del orden legal; así como un efecto inverso de “bola de nieve” autoritaria, generado por el éxito de golpes antidemocráticos.²⁰

En efecto, tras décadas consecutivas de reestructuración económica, apertura desenfrenada de los mercados, privatización de los servicios públicos y casi bancarrota de algunos Estados, los países del istmo sufren de una fragmentación y polarización crecientes de sus sociedades,

²⁰ Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, Barcelona, Paidós, 1994.

exacerbadas por las guerras internas de la década de 1980. Si bien la política ha perdido los tintes ideológicos del pasado, las divisiones se manifiestan en todos los ámbitos de la vida cotidiana mediante las desigualdades económicas, la exclusión social y la inseguridad, la afirmación de identidades cada vez menos incluyentes y el ejercicio de una “ciudadanía” de geometría variable, segmentada y atomizada, selectiva e incompleta. Como lo acabamos de ver, los últimos comicios centroamericanos se celebraron en contextos políticos más o menos reñidos, pero muy polarizados y confusos. Por encima de la retórica agresiva de las campañas electorales, el debilitamiento de las identidades políticas tradicionales y la ausencia de disciplinas partidarias son los factores que mejor explican la personalización exacerbada de la política, el pragmatismo y el éxito de hombres “providenciales”, que prefieren los monólogos mediáticos a la discusión de proyectos o ideas.

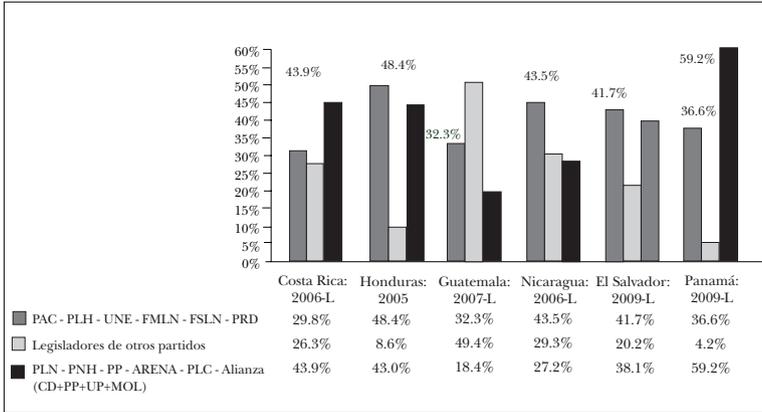
En términos propiamente electorales, la fragmentación y la polarización confieren al voto connotaciones ambivalentes y contradictorias, que no son siempre democráticas. Y el carácter reñido de las elecciones revela, entonces, las debilidades y los límites de las democratizaciones, tanto por lo que se refiere a la calidad técnica y a la credibilidad de los procesos electorales ante los ciudadanos, como por los efectos concretos del voto en términos de legitimación, representación y gobernabilidad. Todos estos procesos se retroalimentan en un círculo vicioso, vaciando las instituciones de sus contenidos constitutivos de participación e inclusión políticas.

En este contexto, el pluralismo y la división de poderes se transforman fácilmente en crisis políticas. Con la excepción de Ricardo Martinelli en Panamá –quien gracias a una coalición de cuatro partidos gobierna con una heterogénea mayoría legislativa–, y ahora también del gobierno mayoritario de Porfirio Lobo en Honduras –que sucede al gobierno

minoritario de Manuel Zelaya pero fue electo bajo circunstancias no competitivas—, ninguno de los presidentes centroamericanos dispone de una mayoría parlamentaria para impulsar sus proyectos, lo que desemboca en la generalización de gobiernos divididos con sistemas de partidos fragmentados y débilmente institucionalizados (gráfica 8). Por ello, los límites de la democratización se manifiestan ahora incluso en el ámbito más estrecho y crucial de la gobernabilidad. Hasta en los países más estables del istmo, las elecciones están dejando de fabricar gobiernos con bases y contrapesos partidistas consistentes, lo que obliga a negociar acuerdos coyunturales mediante transacciones individuales y opacas, al margen de las comisiones y en la sombra de los espacios legislativos. A la erosión de las instituciones representativas se agregan una política marcadamente personalista, populista y anti-partidista, así como la generalización de la corrupción e impunidad, cuando no la colusión con el narcotráfico y hasta el recurso a la violencia.

La crisis de las instituciones representativas incluso afecta a Costa Rica, donde demasiados escándalos consecutivos estremecieron y debilitaron la democracia más antigua de Iberoamérica. En 2004, los tres ex presidentes que gobernaron entre 1990 y 2002 fueron acusados de corrupción. Y todavía en 2009 el presidenciable virtual de la Unidad Social Cristiana fue condenado por esos hechos, por lo que dejó a su sucesor con una incómoda confesión para su campaña improvisada de última hora: la de ser, no el mejor, sino “el menos malo” de los candidatos. Asimismo, Panamá enfrenta una crisis profunda de su sistema de representación política, que pone en riesgo las bases de su legitimidad. Al auditar los polémicos Fondos de Inversión Social (FIS), el presidente Martinelli abrió la caja de pandora, ya que representantes de todos los partidos parecen estar involucrados en malversaciones, electorales y personales, de recursos públicos.

GRÁFICA 8
Gobierno dividido (% diputados de primeras,
segundas y terceras fuerzas)



En El Salvador y Nicaragua, la polarización forja la esencia misma de la política, manifestándose mediante antagonismos bipolares que oponen el FMLN a la ARENA, y el FSLN a los sectores “anti-sandinistas”. En el primer país se acaba de producir una alternancia presidencial histórica, pero el margen de acción del nuevo presidente es sumamente estrecho. Mauricio Funes triunfó gracias a su capacidad de atraer a un electorado más amplio que el de sus aliados del FMLN; ello le da alguna independencia, sobre todo frente a una derecha fragmentada y dividida por su derrota. A un año del inicio de su gobierno, el presidente Funes conserva altas tasas de aprobación, pero desde febrero de 2010 éstas revelan una tendencia decreciente, relacionada con la percepción de que la situación de la economía, la política y la seguridad pública está empeorando.²¹ Asimismo, la eleva-

²¹ Encuesta Mitofsky, “El Salvador. Encuesta Nacional en Vi-

da polarización política lo ha llevado a mantener un perfil bajo en política internacional, como lo ilustra su prudencia frente al golpe en Honduras, su distanciamiento con respecto a Hugo Chávez y su acercamiento con Lula da Silva.

En cuanto a Nicaragua, este país ya está nuevamente al borde de la ingobernabilidad. Como en 2004-2005, cuando el expresidente conservador Enrique Bolaños enfrentó un bloqueo institucional impuesto por los diputados del pacto Ortega-Alemán, el gobierno actual se enfrenta a una oposición multisectorial que empieza a dudar de las virtudes de la democracia electoral. Los últimos comicios municipales de 2008, que vieron la victoria del FSLN en 105 de las 140 alcaldías del país, fueron descalificados abiertamente como fraudulentos. Y recientemente una controvertida sentencia de la Corte Suprema de Justicia autorizó la reelección presidencial inmediata, lo que le abre a Daniel Ortega la posibilidad de representarse en 2011. Sin embargo, la oposición sostiene que la sentencia viola flagrantemente la Constitución, mientras que las protestas de los más diversos sectores antiorteguistas (incluidos varios dirigentes exsandinistas) siguen exacerbando la polarización que divide el país.²²

En Guatemala, las instituciones públicas también se encuentran en un estado de colapso virtual, en particular aquellas encargadas de procurar justicia y seguridad. Con tasas récord de homicidios e impunidad, el país se ha transformado en una zona franca para el tráfico ilegal de drogas, vehículos e incluso personas. Y la violencia permea todos los ámbitos de la vida política, económica y so-

viendas. Evaluación de gestión”, levantada del 20 al 23 de agosto de 2010.

²² Entrevista con Eduardo Montealegre, ex candidato presidencial de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), realizada por el autor en el Hotel Marriott de Tegucigalpa, el 28 de noviembre de 2009.

cial. Ello se reflejó públicamente, en mayo de 2009, durante el escándalo suscitado por el caso Rosenberg. Dicho abogado apareció, después de haber sido asesinado, en un video en el que acusaba de su propio homicidio al presidente Colom. La derecha utilizó el caso para denunciar las vinculaciones opacas del partido de gobierno con las mafias que controlan el país y para exigir su renuncia inmediata. La derecha fue señalada, a su vez, de mantener vínculos ocultos con otras asociaciones criminales y de estar preparando un golpe de Estado. Finalmente, una comisión internacional de investigación declaró inocente a Álvaro Colom. Sin embargo, la crisis puso de manifiesto la debilidad del gobierno, la brutalidad e impunidad con la que siguen actuando las élites y la fragilidad del sistema político en su totalidad.

Pero es en Honduras donde la tercera ola de democratizaciones parece haber alcanzado su punto de quiebre. Más allá de la tragedia que representa la interrupción violenta del orden constitucional para este país, el episodio absurdo y asombroso de unas elecciones organizadas por un régimen *de facto* para regularizar un golpe de Estado también sienta un antecedente importante para el futuro de la democracia en América Latina. Pese al rechazo unánime del golpe y a la fuerte presión internacional ejercida desde la OEA, Colombia, Perú, Costa Rica y Panamá terminaron reconociendo los comicios de 2009, mientras que Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Cuba y España denunciaron su irregularidad e ilegitimidad. Después de una estrategia ambivalente y cambiante —de denuncia categórica del golpe, de apoyo a la negociación multilateral y, finalmente, de concertación diplomática unilateral—, la diplomacia estadounidense se retrocedió.

En un primer tiempo, el presidente Barack Obama condenó el golpe: “Tal como la Organización de Estados

Americanos lo hizo el viernes, pido a todos los actores políticos y sociales en Honduras que respeten las normas democráticas, el Estado de derecho y los principios de la Carta Democrática Interamericana”, declaró.²³ “Sería un terrible precedente si empezamos a retroceder hacia la época en la que veíamos los golpes militares como medios de transición política, en lugar de las elecciones democráticas [...] La región ha hecho enormes progresos en los últimos veinte años en establecer tradiciones democráticas en Centroamérica y Latinoamérica. No queremos regresar a un pasado oscuro”, agregó.²⁴

Sin embargo, tras haber apoyado las negociaciones auspiciadas por la OEA, el 28 de octubre Thomas Shannon, durante una visita oficial en Tegucigalpa, matizó la posición de Estados Unidos sobre la restitución incondicional del presidente Zelaya.²⁵ Poco después, Arturo Valenzuela, su sucesor en la Subsecretaría de Estado para el Hemisferio Occidental, abrió la posibilidad de reconocer las elecciones de noviembre independientemente del fracaso de las negociaciones entre Micheletti y Zelaya. El 9 de diciembre, Hillary Clinton en persona terminó felicitando a Porfirio Lobo por su triunfo, declarando que “los hondureños expresaron su voluntad democrática de manera pacífica y con una amplia participación”.²⁶

²³ “Presidente Obama pide a Honduras respetar la democracia”, AP, 1 de julio de 2009.

²⁴ “Obama: Honduras Coup ‘Not Legal’. President Says Manuel Zelaya Remains Country’s President, Wants To Avoid ‘Dark Past’ Of Military Coups”, AP, Washington, 29 de junio de 2009.

²⁵ Véase el análisis de Robert E. White, ex embajador de Estados Unidos en El Salvador y Paraguay, y presidente actual del Centro de Política Internacional. Robert White, “La derrota negociada en Honduras”, 11 de noviembre de 2009, <http://www.ircamericas.org>

²⁶ “Felicitó Clinton a Lobo por su triunfo en los comicios de Honduras”, *El Financiero*, 9 de diciembre de 2009.

Con ello, la secretaria de Estado de Barack Obama rompe con la doctrina de apoyo a la democracia que caracterizó durante varias décadas la política exterior de Estados Unidos hacia la región. Independientemente del caso hondureño, Clinton envía un mensaje inequívoco a todas las fuerzas que pudieran dudar de su interés en seguir respetando las reglas de un juego institucional con procedimientos democráticos. De inmediato, dicha postura diplomática sedujo a la derecha más escéptica de la región. Como lo afirmó el ex presidente salvadoreño Armando Calderón Sol (1994-1999) –quien participó, junto con el ex presidente boliviano Jorge “Tuto” Quiroga (2001-2002) y con el líder liberal nicaragüense Eduardo Montealegre, en el pequeño grupo de observadores invitados por el TSE–, él y la ARENA no pueden sino felicitarse del desenlace del conflicto hondureño. Y, al referirse a la posición internacional de El Salvador sobre la situación, Calderón Sol agregó:

Hasta ahora, el presidente Funes lo está haciendo más o menos bien, con la debida prudencia y con un criterio bastante equilibrado. Esperemos que siga así y que no ceda a las presiones radicales del Frente [Farabundo Martí de Liberación Nacional]. Acabamos de presenciar lo que se puede hacer para restablecer el orden y la libertad. Haremos lo que sea necesario para defenderla y conservarla.²⁷

A estos comentarios personales de uno de los más conocidos dirigentes históricos de la derecha salvadoreña cabe agregar las declaraciones de sus representantes y portavoces actuales. Como lo comentó a la prensa el también

²⁷ Entrevista con Armando Calderón Sol, ex presidente de El Salvador (1994-1999) y dirigente de ARENA, realizada por el autor en el aeropuerto Toncontín de Tegucigalpa, el 30 de noviembre de 2009.

ex presidente Alfredo Cristiani, ahora titular del Consejo Ejecutivo Nacional de ARENA: “Yo puedo ser destructivo y ahorita tenemos cómo parar al Presidente de la República para que no pueda hacer nada”.²⁸ Por su parte, el vicepresidente del mismo órgano partidista, Jorge Velado, advirtió que si el presidente Funes actuaba como el presidente Zelaya, “puede pasar aquí lo mismo que en Honduras”.²⁹ De ahí que no sorprenda la prudencia con la que ha actuado, en los hechos, el presidente salvadoreño en funciones, al distanciarse públicamente del presidente venezolano Hugo Chávez y de su iniciativa Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), para proclamarse ideológicamente cercano de los presidentes brasileño Lula da Silva y estadounidense Barack Obama.

En resumidas cuentas, el pluralismo y la ciudadanía siguen siendo conceptos ambivalentes en América Central; resultado de procesos de democratización inacabados y sumamente frágiles. Si bien se habían registrado progresos notables en sus dimensiones *políticas* y *electorales* a lo largo de los años noventa, sus dimensiones *civiles* y *sociales* nunca cesaron de estancarse desde la famosa “década perdida”, antes de retroceder en su conjunto en los últimos años. Este diagnóstico afecta en menor medida a los países más desarrollados del istmo (Costa Rica y Panamá), cuyas instituciones políticas aún se caracterizan por una considerable estabilidad, pero sí abre la posibilidad de escenarios de regresión en el llamado C-4. Tras haber superado las

²⁸ Publicado en la nota “Primeros 100 días: logros, silencios, amenazas, chantajes... y desafíos”, *Envío*, núm. 331, octubre de 2009, citado por Manuel Rojas Bolaños, “Centroamérica: ¿anomalías o realidades?”, p. 106.

²⁹ Publicado en la nota “Derecha salvadoreña avala acciones pro Michelleletti”, en *DiarioCoLatinum.com*, <http://www.diariocolatinum.com/es/20090707/nacionales/68897/>, 7 de julio de 2009, citado por Rojas Bolaños, art. cit.

guerras internas de la década de 1980, los hondureños y los nicaragüenses enfrentan ahora, junto con sus vecinos guatemaltecos y salvadoreños, una coyuntura crítica, ya no para la profundización y ampliación, sino para la supervivencia misma de sus endebles democracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Associated Press, “Honduras: Candidato aliado de Zelaya se retira de los comicios”, 10 de noviembre de 2009.
- , “Obama: Honduras Coup ‘Not Legal’. President Says Manuel Zelaya Remains Country’s President, Wants To Avoid ‘Dark Past’ Of Military Coups”, Washington, 29 de junio de 2009.
- , “Presidente Obama pide a Honduras respetar la democracia”, 1 de julio de 2009.
- Benítez Manaut, Raúl, “La crisis de Honduras y el sistema interamericano: El triunfo del realismo sobre los principios”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 4.
- Brown Aráuz, Harry, *Partidos políticos y elecciones en Panamá*, Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 2007.
- Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH), *Violaciones a derechos humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras*, segundo informe: “Cifras y rostros de la represión”, Tegucigalpa, 22 de octubre de 2009.
- Consorcio Hagamos Democracia, Boletín núm. 3: “Elecciones Honduras 2009”, conferencia de prensa de las 22:30 h, Hotel Marriott, 29 de noviembre de 2010, Ciudad de Tegucigalpa.
- Consulta Mitofsky, “El Salvador. Encuesta Nacional en Viviendas. Evaluación de gestión”, levantada del 20 al 23 de agosto de 2010, <http://www.consultamitofsky.com>
- Diamond, Larry, “Thinking About Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril de 2002, pp. 21-35.
- “Felicitación Clinton a Lobo por su triunfo en los comicios de Honduras”, *El Financiero*, 9 de diciembre de 2009.

- Hermet, Guy, Alain Rouquié y Juan Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982 [ed. original en francés, 1978].
- Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Orellana, Isbela, reporte de Jennifer Moore, “Leticia Salomón: La oposición nacional al golpe de Estado se convierte en fuerza social”, *Libertad de Expresión*, blog, Honduras, 16 de septiembre de 2009, en <http://libertaddeexpresionhn.blogspot.com/2009/09/leticia-salomon-la-oposicion-nacional.html>
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Rojas Bolaños, Manuel, “Centroamérica: ¿anomalías o realidades?”, *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril de 2010.
- Romero Cantarero, Ramón, *Por la democracia y contra el golpe: un análisis independiente*, manuscrito no publicado, Tegucigalpa, agosto de 2009.
- Rouquié, Alain (coord.), *Las fuerzas políticas en América Central*, México, FCE, 1994.
- Schedler, Andreas, “The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002, pp. 36-50.
- “Se derrotó al abstencionismo”, *La Tribuna*, 30 de noviembre de 2009.
- Torres-Rivas, Edelberto, *La piel de Centroamérica*, San José, FLACSO, 2007.
- Tribunal Supremo Electoral de Honduras, Acuerdo No. 027-2009, en <http://www.tse.hn>
- , “En Honduras triunfó la democracia. Hondureños votaron masivamente”, Tegucigalpa, 1 de diciembre de 2009, <http://www.tse.hn>
- White, Robert E., “La derrota negociada en Honduras”, *Centro de Política Internacional*, 11 de noviembre de 2009, en <http://www.ircamericas.org>

Poder y política en el mundo contemporáneo
se terminó de imprimir en agosto de 2011
en los talleres de Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,
Calle 2, núm. 21, col. San Pedro de los Pinos, 03800 México, D.F.
Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S. A. de C. V.
Cuidó la edición Gabriel Ramos bajo la supervisión de la
Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

El presente estudio, compañero de *Poder y política en los estudios internacionales*, tiene como temas centrales las relaciones entre Estados Unidos e Iberoamérica en el último medio siglo; la influencia internacional en el sistema político mexicano; los diversos modelos que sirven de sustento a la política de ayuda internacional; los debates teóricos sobre la integración europea; el estado actual de los estudios de administración pública; las trayectorias de México y China en términos de su desarrollo económico; y los cambios recientes en la vida electoral de los países centroamericanos. Dos ejes orientan el libro: uno es la dimensión múltiple del poder, al que se entiende no únicamente como la capacidad de dominio que somete ciertos estados a la voluntad de otro, sino como ejercicio de potencia, capacidad para determinar la agenda, orientar, educar, moldear las preferencias de los actores. El segundo es la interacción entre los estados y el sistema internacional.

La dimensión múltiple del poder queda de manifiesto en las difíciles relaciones entre Estados Unidos e Iberoamérica -cuyos proyectos políticos y económicos no siempre son compatibles-, y en las falsas percepciones comunes en la política internacional entre esos actores.

Las líneas de investigación más importantes de nuestras disciplinas, se orientan según escuelas de pensamiento y debates teóricos que van marcando no sólo los ideales, sino también las políticas públicas que se intentan poner en práctica y que transforman, muchas veces de manera no intencional, los escenarios nacional y mundial; ya hablemos de integración económica o política, de asistencia al desarrollo, ya de modelos de administración pública. En el mismo sentido, entre el poder y la teoría se desarrolla la política contemporánea que exploran estos análisis.