

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año II, número 3 • enero a junio de 2012

Estudios
Políticos



PRESIDENTA

María Isabel Monroy Castillo

SECRETARIA ACADÉMICO

María Isabel Mora Ledesma

SECRETARIO GENERAL

Jesús Humberto Dardón Hernández

Revista de El Colegio de San Luis

Nueva época • año II • número 3 • enero a junio de 2012

DIRECTOR

Juan Pascual Gay

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aboites

José Antonio Crespo

Jorge Durand

Luis González y González †

Carmen González Martínez

Mervyn Lang

Óscar Mazín Gómez

Antonio Rubial García

José Javier Ruiz Ibáñez

Javier Sicilia

Valentina Torres Septién

Eric Van Young

DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz

Revista de El Colegio de San Luis, Nueva época, año II, número 3, enero a junio de 2012, es una publicación semestral editada por El Colegio de San Luis, A.C., Parque de Macul núm. 155, Fraccionamiento Colinas del Parque, C.P. 78299, San Luis Potosí, S. L. P. Tel: (444) 8110101, www.colsan.edu.mx, vetas@colsan.edu.mx. Director: Juan Pascual Gay. Reservas de derechos al uso exclusivo núm. 04-2010-060710492600-102, ISSN: 1665-899X. Impresa en los talleres de Formación Gráfica, S.A. de C.V., Matamoros 112, Col. Raúl Romero, Nezahualcóyotl, Estado de México. Tel. 57 97 60 60. Este número se terminó de imprimir el 30 de junio de 2012. El tiraje consta de 300 ejemplares. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la *Revista de El Colegio de San Luis*, D.R. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad de los autores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
Patricio Rubio	
[ARTÍCULOS]	
BENJAMIN ARDITI	
UNAM	
Sobre lo político: Schmitt contra Schmitt	10
MARTA LAMAS	
UNAM	
Mujeres, aborto e Iglesia católica	42
YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI	
CIESAS	
Los intereses públicos y la gobernanza	68
MAYRA ANGÉLICA BÁRCENAS CASTRO	
Y ANTONIO AGUILERA ONTIVEROS	
Universidad Autónoma de San Luis Potosí / El Colegio de San Luis	
Análisis del servicio de bomberos y riesgos de siniestros en la zona metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	88
JULIO C. CONTRERAS M. Y ÉRIKA GARCÍA MÉNDEZ	
El Colegio de San Luis / UAM-I	
Inserción de problemas públicos del sector ambiental en la agenda institucional de organizaciones legislativas locales	106
JAVIER CONTRERAS ALCÁNTARA	
El Colegio de San Luis	
Elecciones, reflexividad social y <i>cultural performance</i>	132
Notas teóricas para una propuesta de <i>lectura</i> a las campañas electorales	
M. CECILIA COSTERO G.	
El Colegio de San Luis	
El estudio de las relaciones internacionales y sus temáticas actuales	152
ENRIQUETA SERRANO CABALLERO	
El Colegio de San Luis	
Negociación de los acuerdos de asociación económica de la Unión Europea con el Grupo África, Caribe y Pacífico (2000-2008)	172

FUENSANTA MEDINA MARTÍNEZ

El Colegio de San Luis

La transformación del concepto de seguridad nacional en México 218

MILTON MARTÍNEZ MELGAREJO

UNAM

Las derramas económicas generadas por la inversión
extranjera directa en las ciudades receptoras 236

La transferencia de conocimientos y el fortalecimiento a la proveeduría local.

Una aproximación teórica

[NOTAS]

CÉSAR ESTRADA

El Colegio de San Luis

La iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico 266

Cooperación bajo concepciones inadecuadas

MARÍA BEGOÑA GERLING SARABIA

El Colegio de San Luis

La elección de 2010 en Chile 280

Una aproximación desde la cultura política

CAROLINA MAZA MORENO

El Colegio de San Luis

La diversidad de los partidos demócratacristianos en Italia (DC) 298
y Alemania (CDU) en la época de crisis. Década de los noventa

MAURICIO MANUEL NAVA HERNÁNDEZ

El Colegio de San Luis

Las fuerzas armadas y el crimen organizado 324
en la democracia mexicana

[RESEÑAS]

ANDRÉS FÁBREGAS PUIG, 2010

Configuraciones regionales mexicanas 345

Un planteamiento antropológico

Por: Javier Maisterrena. El Colegio de San Luis

WEYLAND, KURT; RAÚL L. MADRID Y WENDY HUNTER, 2010

Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings 351

Por: Ricardo Pérez Reyes. El Colegio de San Luis

TOMÁS DE HIJAR ORNELAS, 2010

Las pastorelas en Jalisco. Antecedentes, desarrollo y 358
pervivencia de los coloquios de pastores en el occidente de México

Por: Elizabeth Araiza Hernández. El Colegio de Michoacán

PRESENTACIÓN

PATRICIO RUBIO ORTIZ

Este número de la *Revista de El Colegio de San Luis* está cruzado por la diversidad de temas, marcos teóricos y afinidades metodológicas. Ahí se encuentra una de las riquezas más importantes de este ejemplar, en el que el lector interesado en los asuntos políticos seguramente podrá encontrar más de un artículo cercano a sus apetitos y preocupaciones intelectuales.

Se cuenta con la participación de Benjamín Arditi, Marta Lamas y Yolanda Meyenberg como invitados especiales de este número. Se incluyen también artículos de profesores de El Colegio de San Luis, mismos que componen la mayor porción de los contenidos de este número, así como el debut editorial de varios alumnos de El Colegio, quienes realizan diferentes ensayos y reseñas. En adelante enunciaré –así sea de manera escueta– los contenidos de la publicación.

Benjamín Arditi abre este número con un tema capital de la teoría política contemporánea: la concepción “amigo/enemigo” como fundamento de la especificidad de la política elaborada por Carl Schmitt en la primera mitad del siglo anterior. A lo largo de su texto, Arditi problematiza sobre la importancia de la obra de Schmitt –también de sus intérpretes y de sus críticos– para comprender la participación de actores de corte no estatal en el ámbito de la política. De igual forma, entre otras cosas, realiza un esclarecedor análisis en torno a la distinción entre los ámbitos de la política y de lo político, que acaso conviene mantener siempre en mente al momento de observar el vínculo o la disputa entre las instituciones políticas y la irrupción de las demandas en busca de reconocimiento que distintos grupos realizan en el marco de intercambios sociales cruzados por la incertidumbre.

Marta Lamas realiza, desde el activismo, un interesante recorrido en torno a los distintos avatares por los que ha atravesado el conflicto en torno a los derechos reproductivos de las mujeres en nuestro país; centralmente, la interrupción del embarazo, trazando una línea de contacto con fenómenos de carácter internacional que han influido en las definiciones de distintos actores e instituciones en México a lo largo de los últimos lustros. Como una preocupación central de su texto, argumenta que la injerencia de la Iglesia católica en este tema ha sido perjudicial para el derecho de las mujeres a decidir.

Yolanda Meyenberg lleva a cabo una sugerente revisión conceptual –esencialmente sajona– en torno al concepto de “gobernanza”. Nos pone al día en relación con algunas de las comprensiones más relevantes que se han concebido en torno a la idea de gobernanza en los años recientes. Traza líneas de comunicación de estas con la democracia, la rendición de cuentas y la globalización, al tiempo que nos advierte acerca de algunas tensiones asociadas a esta reflexión. Se trata de un texto clarificador y amable en torno a un concepto tan extendido en su utilización como disputado en cuanto a sus contenidos.

Desde las políticas públicas, específicamente dentro del campo de la planeación urbana, Antonio Aguilera estudia la distribución de los eventos que atiende el cuerpo de bomberos voluntarios de San Luis Potosí. Para ello, se apoya en técnicas de corte estadístico y espacial, con el objetivo de cuantificar de forma adecuada el desempeño de dicha organización y establece en el camino algunas sugerencias para incrementar la calidad del procesamiento de la información en este tipo de instituciones.

Por su parte, Julio Contreras y Érika García abordan un problema público profundamente sensible para la vida de los potosinos en los últimos años: las actividades de minería desarrolladas desde hace unos años en el municipio de Cerro de San Pedro. Sin embargo, vale la pena notar que se aproximan al problema con una mirada distinta a las que habitualmente se habían presentado. Demuestran el alto carácter contingente de la agendación de los problemas públicos de corte ambiental en la instancia legislativa local, lo que sin duda constituye una aportación interesante para los estudios organizativos en el estado.

En un tono más cercano a la reflexión política, Javier Contreras aborda una línea de interpretación poco recurrida en relación con las campañas electorales. De forma repetida escuchamos y leemos que las campañas electorales son el espacio en el que los partidos políticos y sus candidatos se presentan frente a los electores para buscar su adhesión y con ella obtener el triunfo el día de la jornada electoral. No sabemos ya si se trata de una explicación o de un lugar común. Sin embargo, en este trabajo se pone sobre la mesa la importancia de concebir y aproximarse al estudio de las campañas electorales también por su valor de instauración y de recreación de la realidad en la sociedad.

Inscrita en el campo de las relaciones internacionales, Cecilia Costero realiza una vertiginosa revisión de los actores y temas de mayor relevancia para las relaciones internacionales de nuestro tiempo. El texto logra sintetizar una gran cantidad de fenómenos y problemas que componen una porción muy significativa del repertorio

analítico de la disciplina, al tiempo que afirma la necesidad de estudiar elementos más allá de los Estados-nación para dar cuenta cabal de las relaciones sociales en sus distintos ámbitos.

Enriqueta Serrano presenta una detallada descripción de los contenidos de los acuerdos de Asociación Económica que la Unión Europea ha realizado con el Grupo África, Caribe y Pacífica (denominados Estados ACP). De forma destacada, su trabajo llama la atención sobre la modificación de las relaciones entre las partes, teniendo como punto de quiebre la erosión del acceso preferencial no recíproco a los mercados para los Estados ACP, lo que ha dado origen a una relación crecientemente marcada por las directrices de la Organización Mundial del Comercio entre estos actores.

Fuensanta Medina elabora un recorrido histórico acerca de la forma en la que el gobierno mexicano ha configurado su concepto de seguridad nacional a partir del establecimiento de la oposición Este-Oeste que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Nos recuerda las diferentes preocupaciones y usos que ha suscitado en nuestro país el argumento de la seguridad *vis-à-vis* la pulsión de control vinculada a los intereses estadounidenses. Una realidad que en más de una ocasión, afirma Medina, ha puesto en entredicho la autonomía de la política exterior de nuestro país.

Milton Martínez aborda un tema clásico de la economía internacional: la inversión extranjera directa. Desde que comenzó a teorizarse a nuestro tiempo, este tema ha ocupado un lugar primordial en el análisis económico y este ensayo recupera las preocupaciones centrales asociadas a las razones que promueven la deslocalización de las empresas fuera de su país de origen, así como a los beneficios que a la postre podrían esperar los países receptores.

Una parte muy importante del presente número la componen las colaboraciones realizadas por alumnos de la licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de San Luis. Bajo este registro presentamos los trabajos de César Estrada sobre la Iniciativa Mérida; de Begoña Gerling, quien estudia algunas particularidades de las inclinaciones electorales en Chile a partir de los resultados de la elección presidencial de 2010; de Carolina Maza sobre la democracia cristiana en Italia y Alemania; de Mauricio Manuel Nava, quien aborda el papel de las fuerzas armadas en la democracia mexicana; así como sendas reseñas del texto de Kurt Weyland, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter, *Leftist Governments in Latin America*, a cargo de Ricardo Pérez; de Tomás de Híjar Ornelas, Las pastorelas en Jalisco. Antecedentes, desarrollo y pervivencia de los coloquios de pastores en el occidente de México, por Elizabeth Araiza Hernández; y de Andrés Fábregas Puig, Configuraciones

mexicanas. Un planteamiento antropológico, por Javier Maisterrena.

A todos los autores y a Juan Pascual Gay, sin cuya neurótica insistencia este número jamás hubiera visto la luz, mi más profundo agradecimiento.

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año II, número 3 • enero a junio de 2012

Sobre lo político: Schmitt contra Schmitt

RESUMEN

Un comentario habitual en los estudios acerca de la obra de Carl Schmitt es que su concepto de lo político oscila entre la nostalgia por el Estado fuerte de la era westfaliana y la convicción de que la escena política contemporánea ha cambiado irremediabilmente al poblarse con nuevos actores, tanto estatales como no estatales. A pesar de esta ambivalencia hay vetas importantes que vale la pena desarrollar pensando con Schmitt y a la vez contra él, sea navegando a través de su teoría de lo político, sin avalar todas las consecuencias que extrae de ellas, o llevando su reflexión en una dirección que no contempló o en la cual no pudo o no quiso ir. En este trabajo discutiré algunas de las tensiones en su reflexión –la naturaleza del nexo entre guerra y política, al estatuto del enemigo y el argumento normativo acerca del orden como bueno en sí mismo– para luego examinar su distinción entre la política y lo político –tal vez su aporte más original y duradero al pensamiento político contemporáneo– y desarrollar el tema de la doble inscripción de lo político.

PALABRAS CLAVE: CARL SCHMITT, TEORÍA, POLÍTICA, GUERRA, ENEMIGO.

ABSTRACT

A common comment on studies about the work of Carl Schmitt is his concept of the political oscillates between nostalgia for the strong State of the titled era and the conviction that the contemporary political scene has changed irrevocably to be populated with new actors, both State and non-State. Despite this ambivalence seems there is important that it is worth developing thinking with Schmitt and turn against him, either navigating through his theory of politics without endorse all the consequences drawn from them or taking their reflection in a direction not contemplated or in which it could not or not wanted to go. In this paper I shall discuss some tensions in its reflection - the nature of the nexus between war and politics, to the status of the enemy and the normative argument about order as a good in itself - to then examine its distinction between politics and the political - perhaps its contribution more original and lasting to contemporary political thought.

KEYWORDS: CARL SCHMITT, THEORY, POLITICS, WAR, ENEMY.

SOBRE LO POLÍTICO: SCHMITT CONTRA SCHMITT¹

BENJAMIN ARDITI²

ENEMISTAD, GUERRA, INTENSIDAD

Hace años Norberto Bobbio propuso una definición mínima de la política. La caracteriza como la actividad de cohesionar y defender a nuestros amigos y de dispersar y luchar contra nuestros enemigos (Bobbio 1982: 1247-48). El instigador de esta definición es Carl Schmitt, quien sostiene que las oposiciones amigo/enemigo constituyen el código básico de lo político y que dichas oposiciones pueden llevar al caso extremo de la guerra. Sus críticos disputan sus referencias a la guerra, lo cual podría explicar por qué parte del debate acerca de *El concepto de lo político* ha girado en torno al estatus del enemigo y a la pregunta de si Schmitt concibe a la violencia como una experiencia estética y con ello glorifica a la guerra y la muerte. El suyo sería un pensamiento belicoso reñido con el *ethos* pluralista y democrático dominante en Occidente.

Hay algo de verdad en esto, así como lo hay en la sospecha de que para él el verdadero sujeto de la política es el Estado. Schmitt no quiere reducir la conflictividad de lo político a la guerra; de hecho ve a esta como presupuesto y como posibilidad real de aquella. Pero también concibe a las oposiciones amigo/enemigo –que le imprimen su especificidad a lo político– como las más intensas de todas porque solo ellas son capaces de ir subiendo de tono hasta llegar al caso límite de la guerra. Si las oposiciones económicas, étnicas u otras conducen a la guerra no es por algo que les sea propio a esas oposiciones; es porque han cesado de ser meramente económicas, étnicas, etc. en virtud de que han adquirido la intensidad necesaria para agrupar a la gente como amigos y enemigos. La intensidad sería entonces un suplemento del criterio amigo/enemigo.

¹ Este escrito es una versión corregida, traducida y más extensa de un artículo publicado originalmente en la revista *Telos*, N° 142, primavera, Nueva York, 2008, pp. 7-28. Agradezco a cuatro cuidadosos lectores de Schmitt –Javier Franzé, David Pan, Gabriella Slomp y Kam Shapiro– por sus comentarios a un borrador previo a este artículo. Sus observaciones precisas señalaron debilidades que no habría podido percibir sin su ojo para ver los detalles. También agradezco el apoyo de Julio Alcántara y Francisco Martínez Aviña, quienes rastrearon varias de las citas en español y también revisaron la traducción.

² Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Correo electrónico: barditi@unam.mx

Para Jacques Derrida el uso de la intensidad es problemático pues tiende a disolver las fronteras entre guerra y política que el propio Schmitt se esmera en resguardar. Esto se debe a que si bien Schmitt usa la intensidad como calificativo de su criterio amigo/enemigo para distinguir con más claridad las oposiciones políticas de las no políticas, no se da cuenta de que al hacerlo está asignando un *telos* a lo político. Con la intensidad, dice Derrida, la guerra termina siendo la esencia y el destino de lo político y no simplemente su presupuesto o caso excepcional (Derrida 1998: 154-155, 160). Su observación es correcta. Si uno sitúa la paz absoluta o la ausencia total de conflicto en un extremo del espectro y la guerra en el otro, las oposiciones políticas –aquellas que se estructuran en torno a la relación amigo/enemigo– son impensables en el caso de la paz absoluta dado que entonces no habría enemistad y por lo tanto tampoco habría la posibilidad de agrupar a la gente como amigos y enemigos. Sin embargo, una vez que nos alejamos de ese extremo –caracterizado por la estasis resultante de la ausencia total de conflicto que, al igual que una guerra total e interminable, es algo más hipotético que factible– lo político podría estar ubicado en cualquier lugar de la escala de intensidad. Pero las oposiciones económicas, étnicas, religiosas y muchas otras también generan conflictos y forman parte de la gama de posibilidades que se abre entre la paz y la guerra. ¿Qué es lo que hace tan especiales a las oposiciones políticas? Schmitt se limita a decir que son las más intensas de todas pues son las únicas que se acercan al caso decisivo de la guerra. Si le tomamos la palabra, esto significa que las oposiciones políticas deberán ubicarse a la derecha de las demás, esto es, deberán estar más próximas a la guerra que las oposiciones económicas, morales, etc. Si bien la medición de la intensidad es algo notoriamente difícil, el problema principal del argumento schmittiano es otro: si la intensidad –y por lo tanto la naturaleza política– de una oposición se incrementa a medida de que ella se va acercando a la guerra, entonces la guerra deja de ser una excepción de lo político para convertirse en su verdad y su destino.

Efectivamente, una vez que se califica a las oposiciones amigo/enemigo como las más intensas, ¿dónde ponemos fin a la progresión hacia la guerra? Un debate parlamentario será menos intenso que la ocupación de un edificio o una manifestación; un enfrentamiento a golpes entre bandos rivales será más intenso que una marcha por las calles; una sublevación armada será a su vez más intensa que un enfrentamiento a golpes; y una guerra civil será aún más intensa que todos los casos anteriores. La conclusión no puede sorprendernos: en una escala de intensidades que va de menos a más, la oposición que se acerque más a la guerra será más política que las demás, a tal grado que aquella que se identifique con la guerra pasará

a ser la oposición hiperpolítica que revela la verdad de la forma amigo/enemigo. Pero entonces la guerra no sería la manifestación extrema o excepcional de lo político sino su quintaesencia, con lo cual el razonamiento de Schmitt quedaría atrapado en un telos de la intensidad que contradice su rechazo a identificar a lo político con la guerra.

La solución más simple a este problema consiste en concebir a la guerra como una posibilidad real –como la posibilidad más extrema de lo político– pero, a la vez, abandonar la intensidad como calificativo de segundo orden para diferenciar a las oposiciones políticas de las demás. La intensidad no es un suplemento de lo político. Todo lo contrario: es lo que nos induce a sospechar su complicidad con la guerra.

Otra posible respuesta se desprende de lo que Schmitt entiende por *guerra*. Es evidente que la concibe en el sentido estricto de enfrentamientos en los cuales la vida está en juego: el enemigo representa una amenaza existencial y ello nos autoriza a luchar contra él y matarlo por motivos políticos (Schmitt 1991a: 62-63, 78-79). En parte su razonamiento se inspira en el sistema estatal westfaliano donde *política* designaba a la alta política de las relaciones entre estados y la guerra era un componente regular de la misma (p. 41). Pero hemos visto que Schmitt entiende la posibilidad de guerra como un presupuesto de lo político y no como su contenido u objetivo. Además, define el enemigo político como *hostis* en lugar de *inimicus* (p. 59). Su preferencia por el latín *hostis* para designar al enemigo público o político no es accidental. *Hostis* es quien es hostil hacia nosotros, quien abierta o solapadamente prevé la posibilidad de hacernos daño. Para Schmitt, las oposiciones políticas se fundan en la hostilidad mutua de los bandos enfrentados. Pero el nexo *hostis*/hostil también es útil para pensar la naturaleza del doble vínculo que hay entre lo político y la guerra. Puesto de manera esquemática, diremos que la guerra es la manifestación extrema de una disposición hostil pero la hostilidad no tiene por qué siempre y necesariamente desembocar en batallas y en un derramamiento de sangre.

El *Leviatán*, que durante años fue un libro de cabecera de Schmitt, contiene un pasaje particularmente relevante para entender este doble vínculo. Dice Hobbes: “La guerra no consiste solamente en batallar, en el acto de luchar, sino que se da durante el lapso de tiempo en que la voluntad para luchar se manifiesta de modo suficiente [...] así la naturaleza de la guerra consiste no ya en la lucha actual, sino en la disposición manifiesta a ella durante todo el tiempo en que no hay seguridad de lo contrario” (Hobbes 2006: 102). La cita es elocuente: Hobbes quiere recordar a sus lectores que la guerra se refiere a actos e intenciones, a batallas en las que la vida está en juego de manera inminente y *también* describe situaciones en las que

no podemos garantizar que nuestros vecinos hostiles no van a intentar atacarnos o causarnos algún tipo de perjuicio. Esto se debe a que para él la guerra incluye el acto de luchar y la voluntad o *disposición* para luchar. Si no incluyera esta segunda posibilidad, ¿cómo podríamos explicar algo como la Guerra Fría, una guerra en la cual los contendientes principales se enfrentaron sin que sus respectivos ejércitos llegaran a dispararse unos a otros? La conclusión es que matar y morir son parte de la estructura de posibilidades de lo político pero que también hay “combates” políticos donde amigos y enemigos se enfrentan sin que haya el menor derramamiento de sangre.

La posibilidad de una guerra sin muerte, o más precisamente, la ausencia de una relación causal entre la disposición a luchar y la eliminación física de los adversarios, nos permite ampliar el alcance de la reflexión schmittiana sobre lo político. Contribuye a sacarlo del ámbito de las relaciones interestatales –que es donde Schmitt creía que tenía mayor validez– y lo convierte en un concepto válido en el ámbito doméstico de las oposiciones amigo/enemigo sin que ello necesariamente conduzca a la guerra civil o a algo que Schmitt temía, a saber, la anulación de la capacidad de decisión del Estado. Volveré sobre este punto más adelante.

Chantal Mouffe nos brinda una tercera respuesta al problema de la complicidad entre guerra y política. Consiste en depurar a Schmitt convirtiendo a los antagonismos en agonismos y a los enemigos que deben ser destruidos en adversarios que deben ser enfrentados (Mouffe 1999: 4-5; 1999a: 13). Esto resolvería el problema de la incómoda proximidad entre política y guerra y haría de la relación amigo/enemigo un concepto apto para pensar la política y el disenso legítimo en contextos democráticos –particularmente democrático-liberales– donde impera el “pluralismo agonístico” que propugna Mouffe.³

³ El “pluralismo agonístico” de Mouffe posiblemente se inspira en el “respeto agonístico” de William Connolly, una expresión que no puede reducirse al puro combate (brecha) o a la reconciliación (puente), pues el autor la describe como “un puente con una brecha” (Connolly 1991: 166-167). Mouffe se refiere al agonismo para pensar el consenso democrático como un consenso conflictivo. Para esta pensadora, que se describe a sí misma como una “liberal de izquierda” (Mouffe 1999b: 5), “enemigo” es una categoría que debe reservarse para “quienes, al cuestionar las bases mismas del orden democrático, no pueden entrar en el círculo de los iguales” (Mouffe 1999a: 16). Por su parte, entiende al antagonismo como una lucha frontal entre enemigos que no tienen un espacio simbólico común (1999b: 4-5). Como enemistad y antagonismo resultan ser términos poco apropiados para pensar la democracia pluralista, aceptar el reto de Schmitt significa transformar el antagonismo en agonismos (1999b: 5) y a enemigos en adversarios que aceptan los principios de la democracia liberal. Sin embargo, el argumento de Mouffe en torno al antagonismo es ambiguo dado que ella misma no es consistente en el uso del término. A veces se refiere a él en el sentido de condición cuasi trascendental, esto es, de condiciones simultáneas de posibilidad e imposibilidad de la democracia. En otras ocasiones Mouffe ve al antagonismo como un componente ontológico de la política que no puede ser erradicado, en cuyo caso no tendría sentido siquiera pensar en transmutar antagonismos en

El supuesto normativo acerca del tipo de enemistad y conflicto compatibles con la democracia pluralista tiene sus méritos y hay quienes lo aceptan de manera entusiasta, pero no me parece muy convincente o particularmente útil. Existen dos motivos para esto, o tal vez tres si interrogáramos a Mouffe acerca de cómo se materializaría su propuesta, esto es, cómo visualiza ella la mecánica a través de la cual se lograría transformar a los enemigos en adversarios y a los antagonismos en agonismos sin apelar a una imposición autoritaria, sin requerir un acuerdo voluntario universal entre los miembros de la comunidad y sin invocar una idea regulatoria kantiana como la que inspira a la ética comunicativa de Habermas. Pero me interesa más discutir otros problemas en la solución que sugiere esta autora. Uno de ellos es que su propuesta de remplazar enemigos con adversarios no es una innovación conceptual. Poco después de la publicación de *El concepto de lo político* el propio Schmitt intentó disociar la enemistad de la guerra –no siempre de manera exitosa, como ya vimos– apelando a la distinción que hace la lengua inglesa entre *enemy* y *foe* o enemigo político y enemigo mortal, respectivamente: el *foe*, dice, no es un enemigo político (Schmitt 1991d: 48; ver también 1991c: 134).

Schmitt refina esta distinción en *Teoría del partisano*. Allí distingue tres tipos de enemigos –convencional, real y absoluto– y sostiene que solo el tercero cae fuera de su concepto de lo político. Esto se debe a que su noción de enemigo político se inspira en la enemistad relativizada del *jus publicum Europaeum* (Schmitt 1966: 54 n. 33, 69). El enemigo absoluto es una criatura muy diferente: no conoce límites y tiene a la guerra absoluta como su correlato (Schmitt 1966: 20, 73, 83, 118, 123, 127; para una discusión de los tres tipos de enemigo, véase Slomp 2007: 203-204 y 209). El propósito de esta precisión es distinguir el campo semántico de los conceptos de guerra y política. Lo relevante para efectos de nuestra indagatoria es la analogía entre el enemigo relativizado de Schmitt y el adversario de Mouffe. En vez de modificar el pensamiento de Schmitt para adaptarlo a un contexto pluralista y democrático Mouffe propone una variante de la distinción schmittiana entre enemigo político y enemigo absoluto o mortal.

En ambos casos hay un supuesto normativo implícito acerca del enemigo o adversario. Resulta llamativo descubrirlo en Schmitt, el teórico del decisionismo

agonismos pues uno no puede contrarrestar lo ontológico a través de lo óntico. Incluso habla del “potencial antagonístico presente en las relaciones humanas” (1999: 4), lo cual genera aún más confusión dado que si es algo simplemente potencial, esto es, que puede suceder o no, entonces no tiene un estatuto ontológico sino que es una simple posibilidad de la política. Para una buena crítica del pluralismo agonístico de Mouffe desde una perspectiva diferente a la que expongo aquí, véase Dryzek (2005: 220-222).

jurídico, quien no se cansaba de denunciar el normativismo en política y creía haber desarrollado un concepto de lo político libre de ello. Pero si el concepto de lo político excluye a los enemigos absolutos por cuestión de principios, ¿acaso no estamos ante un principio no político, de hecho normativo, acerca de lo que es bueno o malo para los asuntos políticos y para una teoría que busque dar cuenta de ellos? Mouffe procede de manera análoga cuando llama a remplazar antagonismos por agonismos y cuando habla del tipo de enemigo válido para la teoría y la política democrática. Exigir que la democracia sea asunto de adversarios y no enemigos, ¿no constituye acaso un postulado normativo acerca de qué es aceptable o no para que funcione una democracia pluralista? Tal como Schmitt cuestionaba el normativismo de Hans Kelsen pero adoptaba un criterio normativo para pensar el enemigo, Mouffe, quien a menudo polemiza con el normativismo de Habermas, también recurre a un criterio normativo para caracterizar el estatuto del adversario.

La lectura que hace Mouffe de Schmitt también pasa por alto que la tarea de identificar a un adversario (que no es un competidor ni un oponente en un debate) es solo parte del argumento de Schmitt. Se refiere a su dimensión descriptiva: los grupos deben distinguir a sus amigos de sus enemigos para ser considerados como entidades políticas. Pero para el autor la distinción por sí sola es irrelevante si no viene acompañada de una disposición a enfrentar al enemigo y por ende a asumir el posible riesgo que esto trae consigo. El riesgo constituye el suplemento existencial de la distinción amigo/enemigo. Un colectivo que identifica quiénes son sus adversarios pero no está preparado para enfrentarlos en algún tipo de contienda no puede aspirar al calificativo de político, al menos no en el sentido que Schmitt le da a esa palabra. Si en una reunión de personas que dicen ser progresistas uno de los invitados dice que el racismo es inaceptable y que no podemos ser indiferentes ante él lo más probable es que los demás asientan y lo feliciten por expresarse así. Oponerse al racismo es lo correcto en cuanto al decir y el hacer. Sin embargo, y a pesar de la genuina simpatía que pueda inspirarnos la teoría de los actos de habla, en política el hacer –a menudo, aunque no siempre– suele ser más relevante que el decir. Esto se debe a que una postura principista en favor de la igualdad racial es indecible en cuanto a sus consecuencias: no hay garantías de que el enunciado engendre acciones para combatir el racismo, para censurar a quien ataca a su adversario con insultos racistas o para cuestionar a quienes hacen oídos sordos ante esos insultos. Retomando el ejemplo, en la reunión se puede suscitar una discusión en la que uno de los invitados descalifica a otro con epítetos racistas. ¿Qué ocurre si la persona que denunciaba el racismo es testigo de esto pero opta por no

pronunciarse, sea por temor o por conveniencia debido a que mantiene relaciones de amistad o de trabajo con el racista? Tendríamos que concluir que esta persona tiene una postura moral y ética admirable pero carece de una postura política en el sentido schmittiano de la expresión pues no estuvo dispuesta a enfrentar al racista.

Mouffe pasa por alto este componente de riesgo al centrar su lectura de Schmitt en la distinción amigo/enemigo. Si no incluye la dimensión existencial de la disposición para enfrentar a quienes han sido definidos como enemigos su propuesta de remplazar a enemigos por adversarios y antagonismos por agonismos resulta ser bienintencionada pero fallida. Todo tipo de enfrentamiento, incluso los agonistas, está expuesto a riesgos y no hay ingeniería conceptual o supuestos normativos capaces de evitar la posibilidad de un escalamiento de los conflictos hasta convertirse nuevamente en antagonismos, que la adversidad revierta en enemistad o que alguno de los adversarios pierda la vida en un conflicto. El riesgo en cuestión no se refiere solo a cuestiones de vida o muerte, pues si fuera así, la guerra nuevamente se convertiría en la verdad de lo político y no tendría sentido tratar de diferenciar uno de otro. La visión sociológica de la modernidad tardía como sociedad de riesgo –por ejemplo, la que se plasma en el estudio pionero de Ulrich Beck (2006)– nos muestra que la noción cubre un campo semántico mucho más vasto que el de situaciones en las que está en juego la vida. Vimos algo al respecto en la discusión sobre la hostilidad y en la caracterización hobbesiana de la guerra como batallas y como ausencia de garantías de que no seremos atacados. Sea en su sentido restringido o amplio, el riesgo existencial es parte constitutiva de lo político y nos impide reducir a este al aspecto descriptivo de la distinción entre amigos y enemigos.

Con esto tenemos al menos tres maneras de debilitar una concepción belicista de lo político: una es abandonar el criterio de intensidad, opción que me parece la más sencilla y productiva entre las que hemos examinado, incluso si ello implica contradecir a Schmitt; otra supone concebir a la guerra como una disposición a luchar y no solo como batallas en curso; la menos satisfactoria consiste en transformar a los enemigos en adversarios y optar por un criterio descriptivo para distinguir el nosotros del ellos sin el elemento de riesgo asociado con el suplemento existencial de la distinción schmittiana. Ninguna logra disipar por completo la sospecha de que estamos ante una visión de la política como pura confrontación o que hay problemas en la manera en que Schmitt concibe el nexo entre la enemistad y los escenarios de tipo guerra. Podemos abandonar el criterio de intensidad pero la guerra sigue siendo parte de la estructura de posibilidades de lo político. Lo importante es que Schmitt no plantea un vínculo causal entre la posibilidad y la

realidad de la guerra o, lo que es igual, el tránsito entre una y otra no está gobernado por un principio de necesidad. *Podemos* tener enemistad sin guerra, en cuyo caso Schmitt nos ofrece por lo menos un criterio referencial –“un marco teórico para un problema inconmensurable” (Schmitt 1972: 89) y no una explicación exhaustiva, como él mismo advierte– de lo que puede ser tildado de “político” con o sin derramamiento de sangre.

Hay además una paradoja que se desprende de la relación amigo/enemigo. Solemos poner el énfasis en la negatividad asociada con el enemigo y la separación entre bandos contrapuestos y nos olvidamos de la dimensión productiva de la separación. Por un lado, la especificación de un *nosotros* y un *ellos* surge de una división que separa a los contrincantes. Pero también les hace entablar una relación, aunque solo sea para descalificarse mutuamente, llegar a acuerdos que busquen reducir las tensiones entre ellos o incluso para intentar resolver sus controversias. Esto significa que en el transcurso de una relación combativa se pueden generar marcos normativos que inciden en esa relación, por lo que *combatir* pero también *negociar* y *acordar* resultan ser compatibles con el concepto schmittiano de lo político. Por otro lado, las divisiones entre nosotros y ellos generan comunidades de amigos que no existían antes de la designación de los adversarios y la disposición para enfrentarlos. Un enemigo bien identificado puede darle un sentido de identidad y de propósito político a un conglomerado de estados, partidos o movimientos, mientras que la pérdida de ese enemigo puede debilitar la percepción de quiénes somos y por qué estamos luchando.

Basta con recordar la desorientación imperante entre los estados occidentales luego de la desaparición del bloque soviético y el final de la Guerra Fría. Experimentaron una sensación de alivio y euforia después de que se disolvió la Unión Soviética, su enemigo principal durante buena parte del siglo XX, pero también se dieron cuenta de que lo que los unía e imprimía un sentido a sus acciones era, al menos en parte, el temor a su adversario. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), alianza política y militar creada para contrarrestar la amenaza que significaba el Pacto de Varsovia liderado por la Unión Soviética, experimentó la desazón causada por la pérdida de su enemigo y la falta de uno nuevo que le ayudara a recomponer su identidad y recuperar su razón de ser. Las cosas solo comenzaron a cambiar en la medida en que una ideología de la seguridad nacional y personal de corte hobbesiano fue colonizando el pensamiento de los gobiernos y de la opinión pública luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El corolario que se desprende de esto es que el momento de la victoria puede ser tan solitario

y desgarrador como lo que Hegel denominaba “la pérdida de la pérdida”, que Slavoj Žižek describe como “la experiencia de que *nunca habíamos tenido* aquello que se supone hemos perdido” (Žižek 2000: 172). Lo que nunca tuvimos –lo que *nunca podremos tener*– es una identidad política puramente autorreferencial capaz de florecer sin la ayuda de algo externo, en este caso un enemigo. Los enemigos son nuestro *pharmakon*; oscilan entre ser un veneno y una cura pues son una amenaza a nuestra forma de vida (o, en términos menos dramáticos, un obstáculo para nuestra voluntad de poder) y también algo que nos ayuda a convertirnos en lo que somos. En su discusión sobre Derrida, Henry Staten propone un nombre para designar este afuera paradójico que contribuye a configurar el adentro: lo llama *afuera constitutivo* (Staten 1984: 15-19). Adaptando esta noción para pensar lo político diremos que el enemigo es un afuera y un momento de negatividad, pero no es pura y simple negatividad o mera exterioridad; es un afuera sui generis, un afuera constitutivo: pone en peligro la identidad del nosotros y también funciona como una de las condiciones de posibilidad de ese nosotros. El ex presidente estadounidense Bill Clinton lo expresó de manera bastante clara cuando le preguntaron qué había aprendido luego de su primer año en la Casa Blanca. Dijo: “La lección dolorosa es que uno se define de acuerdo con quién lucha” (citado por Bob Woodward en *The Agenda*). Lo mismo vale en el caso de Schmitt. Para él, la política tiene que ver con cómo se define uno ante un agrupamiento amigo/enemigo.

En suma, la relación que establece Schmitt entre la guerra y lo político es problemática, pero algunas de las dificultades se disipan al abandonar el calificativo de “más intensas” que le asigna a las relaciones amigo/enemigo. Además, como vimos, la confrontación entre bandos de amigos y enemigos puede tener una dimensión productiva en la medida en que el afuera no se agota en ser la pura negación de un cierto nosotros. También contribuye a configurar parte de la identidad de ese nosotros.

PRIMER VISTAZO A LA DOBLE INSCRIPCIÓN Y LA HISTORIA SIN FIN DE LAS FORMAS POLÍTICAS

Pasemos ahora a explorar otras posibilidades que surgen del pensamiento de Schmitt y que lo ponen en sintonía con las preocupaciones estratégicas de las perspectivas pos-fundamento y con críticas recientes al liberalismo político. La frase con la que inicia *El concepto de lo político* es sintomática de esta proximidad. Cuando dice que “el concepto

del Estado supone el de lo político” (Schmitt 1991a: 49) está anunciando la precedencia causal de lo político pero, más que nada, está queriendo afirmar el exceso de este en relación con el Estado. Algunos ven en esta frase una alusión a la diferencia ontológica de Heidegger, en el sentido que plantea la diferencia entre el ser de lo político y el ser de la política. También prefigura algo que Claude Lefort desarrollaría años después, a saber, que no debemos confundir a lo político (*le politique*) con *la politique* o sus formas históricas de aparición (Lefort 199: 19). Esto a su vez remite a la tesis de Nietzsche sobre del exceso del devenir sobre el ser, o a la imposibilidad de que las figuras finitas del ser puedan agotar al devenir. El ser es simplemente una domesticación temporal y precaria del interminable flujo del devenir. La precariedad de toda objetividad revela el estatuto contingente, y por ende disputable de toda objetividad. Para Schmitt, lo político también resulta ser excesivo *vis-à-vis* sus manifestaciones concretas, pues ninguna esfera particular y ninguna forma histórica de la política podrán contener plenamente y agotar a las oposiciones amigo/enemigo. Una consecuencia teórico-política relevante en la época del consenso liberal democrático es que no importa que leamos a Schmitt a través de la veta heideggeriana de la diferencia ontológica o la nietzscheana del exceso del devenir sobre el ser. Por uno u otro camino, se llega a la misma conclusión: el esfuerzo liberal-democrático por confinar lo político dentro de los límites de las instituciones estatales y los partidos políticos puede tener validez práctica y teórica pero no es la última palabra en la historia de lo político. Schmitt demuestra que tal empresa es ideológica o reduccionista.

El enunciado con que inicia *El concepto de lo político* también encapsula la celebrada distinción entre la política y lo político que he usado repetidamente sin detenerme a explicarla. Es hora de subsanar ese silencio. Schmitt utiliza *política* como un sustantivo para señalar la ubicación institucional de la política. Se puede referir al Estado, como en el caso del absolutismo y el sistema westfaliano de estados, y también a la *esfera política* o el *subsistema político*, expresiones utilizadas para nombrar el lugar asignado a la política en las democracias liberales. Estas la describen como un ámbito de actores, instituciones y relaciones donde predominan la ciudadanía electoral, los procesos electorales, la actuación de los partidos políticos, las relaciones gobierno-oposición y el cortejo de la opinión pública. En contraste, el artículo definido “lo” denota la forma sustantiva o sustantivada del adjetivo “político” que Schmitt utiliza para describir un tipo de fenómeno independientemente de su localización, sus actores y sus objetivos.

La teorización de lo político como excesivo en relación con la política es probablemente la contribución principal de Schmitt al pensamiento político en

El concepto de lo político. Al igual que Lefort, se rehúsa a confinarlo en un ámbito particular de la vida o reducirlo a una forma paradigmática transhistórica; el liberalismo, en contraste, no tiene problema alguno con hablar de varias esferas autónomas de actividad, una de las cuales es la política. Mencione algunos de sus componentes. Pero el abordaje de Schmitt sobre lo político difiere de la manera en la que Lefort concibe a *le politique* debido a que no lo ve como el principio o conjunto de principios que dan forma a la sociedad (que llevan a cabo su *mise-en-forme*) sino como un tipo de relación en la que grupos se relacionan unos con otros como amigos o enemigos. A diferencia de la política, que tiene un lugar propio –el sistema o subsistema político– para Schmitt lo político es impropio porque carece de un espacio que pueda llamar suyo y, en principio, puede aparecer en cualquier lugar. Lo político no repara en el tipo de actores, el objeto de la disputa, la naturaleza de la lucha o el terreno de la confrontación y manifiesta un claro desinterés respecto de la orientación democrática o autoritaria de una posición dada. No importa mayormente si aquellos que llevan a cabo lo que Bobbio llama la actividad de agregar amigos y dispersar enemigos son partidos políticos, movimientos sociales, grupos de interés o estados soberanos. Tampoco es relevante si la actividad gira alrededor del control de un territorio o el acceso a puestos de representación popular validados mediante procesos electorales, si ocurre dentro del marco institucional del sistema político o en espacios más informales por fuera de ese marco. Todo lo que cuenta para Schmitt es que la gente se agrupe como amigos para enfrentar a quienes hayan identificado como sus enemigos. Esta definición tampoco plantea la cuestión del alcance de dichas relaciones, esto es, si las constelaciones amigo/enemigo presuponen una totalidad fuerte o puede ocurrir en los espacios discontinuos de una microfísica política (aunque como veremos, le gustaría que la definición se aplicara solo a los estados soberanos y por ende a totalidades políticas convencionales). Schmitt también da por sentado que nuestros amigos pueden convertirse eventualmente en enemigos, y viceversa, lo cual hace que los contornos de lo político sean decididamente móviles y varíen de acuerdo con las vicisitudes de las oposiciones amigo/enemigo. Quiere asimismo despojar a lo político de un origen y un *telos* (salvo por el telos de la intensidad que ya hemos examinado), cortar todo vínculo con un modelo así como con supuestas leyes de movimiento de la política y posicionar a la actividad política firmemente en el terreno de la contingencia. En suma, en oposición al credo del fin de la historia, la doble inscripción político-política de Schmitt, como la de Lefort, pero por motivos distintos, revela que la relación entre lo político y

la política se reproducirá hasta el fin de los tiempos e impedirá que aquel pueda ser absorbido por una forma particular de esta.

De aquí se desprenden un par de conclusiones. Una es que la especificidad de lo político no radica en el hecho de poder contar con un dominio propio y autónomo sino que se refiere a un tipo de relación –la relación amigo/enemigo– que puede surgir en cualquier lugar. La otra conclusión es que la política y lo político son dos registros diferenciados de la misma materia política: coexisten y se penetran mutuamente pero uno no puede ser reducido al otro. Schmitt vuelve a abordar esta distinción varias décadas después de la publicación de *El concepto de lo político*. En el prefacio a la edición italiana de 1972 escribe:

El perfil clásico del Estado se desvaneció cuando disminuyó su monopolio de la política y una diversidad de nuevos sujetos se sumaron a la lucha política con o sin referencia al Estado, con o sin contenido ‘estatal’ [*Staatsgehab*]. Con ello surge una nueva fase de reflexión para el pensamiento político. Se comienza a distinguir la política de lo político, y el problema de los nuevos titulares y de los nuevos sujetos de la realidad política deviene el tema central de toda la compleja problemática de lo ‘político’. He aquí el comienzo y el significado de todas las tentativas para distinguir los múltiples nuevos sujetos de lo ‘político’ que devienen activos en la realidad política de la política, estatal o no estatal, que dan origen a reagrupamientos amigo/enemigo de nuevo tipo [...] Continúa, pues, nuestro problema acerca de los nuevos sujetos –estatales y no estatales– de la política: el criterio de lo ‘político’ propuesto por mí –la distinción entre amigo y enemigo– es un enfoque [*Ansatz*] que efectivamente reconoce esta realidad política (Schmitt 1972: 24-25).

Schmitt exagera la novedad de lo que denomina “una nueva fase de reflexión para el pensamiento político” dado que la distinción entre la política y lo político también opera en el Estado absolutista. Lo vemos en sus propios escritos sobre la teoría del Estado de Hobbes. Alega que en los Estados europeos clásicos hubo una identificación entre lo “estatal” y lo “político” pues solo el Estado podía tomar decisiones políticas –básicamente las de tratar a otros Estados como amigos o enemigos o de permanecer neutral ante los conflictos entre otros Estados–. Lo político, con sus divisiones y oposiciones, quedaba excluido de la escena doméstica dado que los actores ubicados por debajo del nivel gubernamental no podían identificar a sus enemigos. Los conflictos entre actores internos –intrigas palaciegas, conspiraciones, rebeliones e insurrecciones– eran vistos como asuntos de orden público:

se los clasificaba como “perturbaciones” que debían ser atendidas por la policía (Schmitt 1991d: 40-41). Schmitt admite que a veces se los llamaba “políticos” pero no le convence que sea legítimo etiquetarlos como tales. ¿Por qué no? Tal vez, como señala Derrida, porque Schmitt oscila entre el deseo de pureza conceptual y la conciencia del estatuto polémico de los conceptos políticos (Derrida 1998: 132-138). Quiere que diferenciemos clara y tajantemente entre político y no político (así como entre guerra y paz, combatientes y civiles, público y privado, etcétera) a la vez que insiste en que los conceptos políticos son polémicos y por ende su valor es motivo de continua disputa. No puede demandar pureza y polémica a la vez sin forzar una contradicción argumentativa.

No se trata de obligarle a elegir entre estas alternativas o buscar el justo medio entre ellas sino de mostrar cómo opera esta tensión en la renuencia de Schmitt para aceptar la persistencia de lo político en el interior de los Estados absolutistas. Rebeliones, conspiraciones y otras perturbaciones pueden no ser “políticas” en el sentido estrictamente schmittiano del término, pero son huellas de lo político –de relaciones hostiles que agrupan a la gente en bandos de amigos y enemigos y *pueden* desembocar en una guerra– que nos recuerdan que lo dado siempre está expuesto a desafíos porque no está completamente dado o no está dado de una vez por todas. No importa mayormente si estas perturbaciones representan el retorno de lo reprimido o una evidencia más del fracaso del proyecto absolutista de pacificar el espacio doméstico por completo (un proyecto, por cierto, de naturaleza metafísica que resulta absurdo en la práctica política). Lo que cuenta es que las intrigas palaciegas y las rebeliones contradicen la presunta supresión y desaparición de lo político en el interior del Estado. Como no logra que las relaciones amigo/enemigo desaparezcan del todo del escenario interno, la conclusión es que el absolutismo quiere monopolizar lo político pero únicamente logra hegemonizarlo y por ello mantiene abierta la brecha entre la política y lo político y el carácter excesivo de este en relación con aquella.

LA DOBLE INSCRIPCIÓN: LA POLÍTICA Y LO POLÍTICO

Este exceso de lo político sobre la política nos brinda un ángulo para introducir el tema del doble vínculo o doble inscripción. Hasta donde sé, Slavoj Žižek fue el primero en referirse a ella en estos términos, aunque solo le dedica unas pocas páginas al tema. El argumento se nutre de su lectura de Lefort (y en menor medida

Ernesto Laclau) pero sus conclusiones también valen para Schmitt. La dimensión política está doblemente inscrita, dice, porque “es un momento del todo social, uno más entre sus subsistemas, y también el terreno en el que se decide el destino del todo, en el que se diseña y suscribe el nuevo pacto” (Žižek 2006: 253). La conjunción “y” es importante. Con ella nos quiere indicar que la dimensión política combina la política (un espacio acotado) y lo político (como terreno de decisión del destino del todo), con lo cual se trata de una dimensión a la vez instituida e instituyente. Pero hay que ser cautos respecto a la referencia a un “todo” (que aparece en mayúsculas en la versión original publicada en inglés: en ella se lee “es un momento del Todo social”) porque sugiere una noción fuerte de totalidad. Esto es disonante con la tesis de la doble inscripción, aunque solo sea porque el juego instituido/instituyente no siempre tiene que ver con el destino del todo. Es más apropiado hablar de *objetividad* (con lo cual el texto de Žižek tendría que decir: “el terreno en el que se decide el destino de la *objetividad*” y no “el destino del todo”) puesto que la relación instituido/instituyente que entra en juego en la dimensión política se refiere al estatuto de lo dado. Pero el desarrollo de este punto nos desvía un poco del tema que estamos examinando, así es que invocando la economía textual obviaremos la referencia al “todo” y diremos simplemente que la dimensión política se inscribe doblemente y en ambas inscripciones está en juego la objetividad de lo dado, sea en el ámbito local o macro y dentro o fuera del subsistema político.

Debo recalcar la importancia de este “dentro o fuera del subsistema” pues sirve para advertirnos que no hay un isomorfismo claro y sencillo entre la política y lo instituido, constituido o inscrito por un lado y, por el otro, lo político y lo instituyente o constituyente. Si fuera así tendríamos que hablar de dos inscripciones y no de una doble inscripción. Por eso conviene evitar dos posibles malentendidos acerca de esta expresión. Uno es la tentación de pensar la relación entre la política y lo político como una variante de la distinción hobbesiana entre estado civil y estado de naturaleza, respectivamente. Si lo fuera, la política y lo político estarían en una relación de exterioridad pura y simple. Habría entonces una política buena (la política de los intercambios normalizados) que se desarrolla dentro del espacio de aparición que le es propio y apropiado y una política disruptiva o impropia (lo político o negatividad de decisiones contingentes) que amenaza –o podría amenazar– la civilidad del orden instituido. Si hablamos de una doble codificación no podemos pensarla como si sus dos aspectos designaran diferentes lugares de aparición, validez y pertinencia de la dimensión política. Las dos caras de la doble inscripción deben ocurrir en tándem. El otro malentendido consiste en equiparar

a la política y lo político con la distinción habitual que se hace entre la política institucional del *mainstream* y la política alternativa de los radicales. En paralelo con el malentendido de la política buena frente a la política disruptiva, habría una política de la política, que sería propia del status quo, y una política de lo político, practicada por radicales que no pueden operar exitosamente en el *mainstream* o que les desagrada la idea de hacerlo. Ambos malentendidos nos llevan a un callejón sin salida respecto a la doble inscripción. Como se mencionó, la política y lo político se entrecruzan porque hay una *doble* codificación y no dos códigos o modos de inscripción alternativos.

Entonces, ¿a qué se refiere la tan mentada doble inscripción? Los argumentos acerca de esta doble inscripción suelen girar en torno a cómo lo “político” está presente en la “política”, posiblemente como contrapunto polémico dada la complacencia de científicos políticos que reducen la cosa política a lo que sucede en el subsistema de relaciones, actores e instituciones que la sociedad designa como político. Para ellos la política es claramente asunto de políticos profesionales que compiten por el acceso a posiciones de autoridad donde se toman decisiones que afectarán la vida de grandes colectivos humanos. Esta competencia puede darse mediante elecciones, golpes de Estado o revoluciones, y pueden generar marcos políticos democráticos o autoritarios. Žižek probablemente piensa en este tipo de aproximaciones a la cosa política cuando se esfuerza por demostrar que la negatividad de lo político permanece alojada en el subsistema o espacio normalizado de la política. Nosotros tendremos que mostrar que el argumento recíproco es igualmente válido, esto es, que la política está presente en lo político.

Antes de hacerlo examinemos el razonamiento de Žižek. Los intercambios que ocurren dentro del marco institucional de la política no se parecen mucho a la imagen embellecida de una sociedad de debates donde el mejor argumento gana, las reglas son conocidas y respetadas por todos y no pueden ser modificadas por la discusión. Estos intercambios ponen a prueba la objetividad cotidianamente y la redefinen pues el poder constituido mantiene una capacidad constituyente porque la negatividad –la posibilidad de disrupción de lo dado pero también de volver a fundarlo– no ha sido neutralizada o eliminada sino simplemente normalizada por reglas, instituciones y procedimientos. Al decir esto no me estoy refiriendo a la tesis de Giorgio Agamben, quien interpreta el estado de excepción schmittiano como una zona donde el poder constituyente es indistinguible del poder constituido. Tengo en mente algo un poco más mundano. El poder constituyente subsiste dentro de la esfera política porque los legisladores regularmente derogan, modifican o

crean leyes y, dependiendo de los regímenes políticos y constitucionales, también pueden enmendar la constitución; un voto de censura puede hacer caer al gobierno, al menos en los sistemas parlamentaristas, u obligarlo a promulgar o derogar una ley; los ciudadanos pueden negarse a acatar una ley que juzgan como injusta o ilegítima al embarcarse en la desobediencia civil y con ello modificar el status quo, incluso si la legitimidad del cambio es más *de facto* que *de jure*; los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo pueden paralizar las tareas gubernamentales a pesar de que la constitución no prevea esa parálisis en los términos en los que ella se da; y así por el estilo. Estos ejemplos indican que la contingencia de lo dado y por ende la posibilidad de colapso o renovación permanecen alojados en la esfera política. En parte es por esto que Michel Foucault ve a la política como la continuación de la guerra por otros medios (Foucault 1993: 135 y ss.; también 2003); es también lo que le permite a Žižek decir que la negatividad no es una excepción en el tránsito de una positividad o normalidad a otra sino que la propia normalidad es “la secuela, la domesticación de un exceso olvidado de negatividad” (Žižek 2006: 255). Para decirlo en términos más coloquiales, a ratos lo político puede ser el huésped incómodo de la política pero es una parte integral y no una anomalía de ese espacio normalizado.

Ahora debemos centrar nuestra atención en lo político, la otra cara de la doble inscripción. Cuando Schmitt señala que lo político es el estatus o condición fundamental del hombre se está refiriendo a una concepción de la naturaleza humana: los hombres son peligrosos para otros hombres. La relación amigo/enemigo sería una constatación de esa peligrosidad. Pero al decir que lo político es el corazón de nuestra naturaleza le estamos asignando un estatus ontológico que le hace insensible a una posible modificación por las formas históricas de la política como lo son el absolutismo, la democracia, el autoritarismo, el totalitarismo, etc. No habría contaminación alguna, por lo menos de la política sobre lo político. Pero esta no es la única posibilidad que se desprende de la relación entre la política y lo político. También podemos demostrar que la contaminación de este por aquella es posible.

Hay por lo menos dos maneras de sustentar la tesis de la contaminación, esto es, de demostrar que la negatividad de lo político no es solo negatividad en el sentido de un puro acontecimiento que no puede ser codificado. Schmitt propone una de ellas cuando dice que el enemigo absoluto o total cae fuera de su noción de lo político. Lo vimos en la primera sección de este escrito. El enemigo es un adversario legítimo –incluso limitado– al que enfrentamos en un combate, en cuyo

caso es diferente pero no completamente diferente a nosotros: es simplemente otra colectividad en lucha, y por lo tanto también similar a la nuestra (Schmitt: 1991a: 58-59). Además, Schmitt nos dice que el enemigo no es un criminal, lo que permite que las guerras puedan ser acotadas por el derecho internacional. Pueden terminar con un tratado de paz que a menudo incluye cláusulas de amnistía para los derrotados o por lo menos que le brindan su protección ante posibles abusos por parte de los vencedores –incluso sabiendo que estos frecuentemente hacen caso omiso de tales cláusulas y humillan, roban, violan y abusan de los ejércitos y la población civil de los países derrotados (Schmitt 1991d: 41; 1966: 18-19, 35)–. Sea como fuere, las referencias al reconocimiento de similitudes con el adversario, a la construcción de la enemistad en el derecho internacional y, en términos generales, el hecho de que Schmitt se niegue a concebir al enemigo absoluto o mortal como parte de la estructura de posibilidades de la enemistad política nos sugiere que lo “político” no tiene por qué ser visto solo en términos de ontología. Lo político está contaminado por la política: lejos de ser un puro *status naturalis* su naturaleza es siempre en parte *civilis*.

La segunda manera de identificar las huellas de la política en lo político tiene que ver con la posibilidad de agrupar a la gente de acuerdo con si son amigos o enemigos. La palabra clave es *agrupar*. Se refiere a la actividad de reunir a los afines para conformar un ‘nosotros’ o conjunto de amigos e identificar a aquellos a quienes trataremos como adversarios. Los dos polos de la oposición política deben ser contruidos y esa construcción, al ser una tarea que requiere de esfuerzos sostenidos en el tiempo, hará que los amigos y los enemigos experimenten cambios a lo largo de su relación.⁴ Esta dinámica de creación y transformación de las identidades del nosotros y el ellos al cual nos oponemos combativamente es impensable sin formas de intercambio, sean simbólico o de otro tipo. Los lazos de amistad política son construcciones complejas en las cuales intervienen relaciones de reciprocidad culturalmente mediadas, la expresión de afectos y aversiones, la especificación de intereses, el alcanzar acuerdos, el honrar obligaciones y una historia interminable de polémicas y rencillas sobre cómo lidiar con todo eso. De manera análoga, identificar a un enemigo no es lo mismo que nombrarlo, o por lo menos el mero

⁴ Esto es análogo a lo que dice Andreas Kalyvas sobre el soberano constituyente: “El poder constituyente apunta hacia los atributos colectivos, intersubjetivos e impersonales de la soberanía, esto es, a su dimensión pública y cooperativa” (Kalyvas 2005: 236). Al recordarnos que el latín *constituere* o *constituir* significa crear de manera conjunta, el autor sugiere que el poder soberano no es una categoría ontológica que emerge de un éter metafísico sino que es el resultado de esfuerzos de cooperación bastante parecidos a los que operan en los procesos de creación de amigos políticos.

nominalismo no es suficiente para convertir a tal o cual grupo de individuos en enemigos políticos. También es necesario desplegar una gama de representaciones y estrategias retóricas para persuadir a la gente de que deben tratarlos como sus enemigos y de ser necesario que estén dispuestos a enfrentarlos. Esto vale para oposiciones amigo/enemigo dentro del espacio normalizado del subsistema político pero también fuera de este –por ejemplo, aquellas donde los actores son movimientos sociales, sindicatos o guerrillas– así como las que surgen fuera del ámbito territorial del Estado nacional a través de actores y coaliciones transfronterizas. A menudo invocan tratados y leyes, su derecho a expresarse como ciudadanos, la universalidad de los derechos humanos o el “derecho a tener derechos” popularizado por Hannah Arendt. Si estos códigos simbólicos, culturales, legales y de razón práctica permean a lo político, dentro o fuera del subsistema político y dentro o fuera del Estado-nación, entonces debemos concluir que las oposiciones amigo/enemigo están contaminadas por las convenciones e instituciones sin importar si ellas ocurren fuera de los espacios “propios” o designados de la política.

Algunos seguidores ortodoxos de Schmitt pueden objetar que haya tal contaminación de lo político. Después de todo, en *El concepto de lo político* se afirma que una vez que la oposición amigo/enemigo entra en escena, se desvanecen los motivos religiosos, morales, económicos u otros que pudieron servir como su detonante. Esto es muy cierto, pero la conclusión acerca de la pureza o autonomía radical de lo político no es convincente. Se deriva de una confusión terminológica o de un argumento espurio. Todo lo que Schmitt dice es que una vez que una oposición religiosa, económica o de otro tipo adopta el formato amigo/enemigo “la oposición decisiva no será ya de naturaleza *meramente* religiosa, moral o económica, sino política” y que “en el momento en que una agrupación no política produce una oposición de esta índole, *pasan a segundo plano los anteriores criterios* <<puramente>> religiosos, <<puramente>> económicos o <<puramente>> culturales” (Schmitt 1991a: 66, 68, las cursivas son mías y los corchetes de Schmitt). Examinemos los términos en cursivas. Una oposición que inicialmente aparece como no política se convierte en una oposición decisiva (es decir, si adopta la forma amigo/enemigo) porque ya ha dejado de ser *meramente* religiosa. ¿Qué es lo que se nos está diciendo con el uso del calificativo “meramente”, al igual que el de “puramente”? Que lo político no pierde completamente las huellas de su origen religioso, económico, etc. y por ende sigue siendo religiosa o económica en *alguna* medida. La pureza de lo político no es más que una noción tramposa; el código schmittiano de lo político –la relación amigo/enemigo– está marcado

por la impureza propia de la hibridación y esto le impide gozar de una presunta autonomía majestuosa.

Kam Shapiro nos ayuda a reforzar este argumento cuando alega que la relación amigo/enemigo es *parasitaria*. No usa esta palabra en un sentido peyorativo sino para indicar que lo político siempre extrae su fuerza de distinciones y compromisos no políticos (Shapiro 2003: 107). Surge a partir de (o se monta sobre) fenómenos extrapolíticos porque lo político no tiene un espacio o preocupaciones que le sean propios. Está condenado a depender de objetos externos a sí mismo para existir. Opera en el espacio de los otros. Este parasitismo reaparece con algunas modificaciones en la conocida tesis de Schmitt acerca de que todos los conceptos significativos del Estado son conceptos teológicos secularizados (Schmitt 2001: 43). Lo que está diciendo con esto es que los conceptos políticos relevantes llevan consigo la marca de su origen teológico, con lo cual lo político, un arquetipo de prácticas seculares, carecería de una relación de exterioridad simple en relación con lo teológico. En otras palabras, lo político está penetrado por huellas de lo no político y por ende no puede sustraerse de la hibridación generalizada que de hecho gobierna a toda práctica, sea política o no.

Para volver al pasaje de Schmitt citado más arriba, cuando el autor dice que los motivos extrapolíticos –religiosos, morales u otros– pasan a segundo plano o se *subordinan* a lo político no está diciendo que lo político se emancipa por completo de ellos. Si eso era lo que tenía en mente habría hablado de “desaparición” y no de “subordinación”. Como no lo hace, no podemos concluir que desvanecen sin pena ni gloria en cuanto su majestad lo político entra en escena. Los motivos no políticos siguen operando en lo político; para Schmitt son una suerte de actores de reparto en una obra donde lo político tiene el papel protagónico. Lo mismo vale en el caso de las convenciones e instituciones: no son accesorios mudos e intrascendentes que acompañan a las relaciones amigo/enemigo pues contribuyen a su puesta en forma. Los modos y las reglas del enfrentamiento –y por implicación, los modos de darse de la amistad y la enemistad– cambian según si la oposición política se despliega en contextos autoritarios o democráticos, si se refiere a guerras civiles o internacionales, si ocurre en el marco de debates parlamentarios o en las calles. En suma, todos estos casos van desmontando o por lo menos van mellando el estatuto ontológico de lo político para hacer de este algo más mundano. La conclusión es que la política contamina a lo político y se confirma, por un camino diferente al anterior, que la relación entre política y político asume la forma de un doble vínculo, doble codificación o doble inscripción de lo político.

EL FORMALISMO Y UN SEGUNDO SUPUESTO NORMATIVO EN EL DECISIONISMO DE SCHMITT

Esta es una visión fascinante pero también desencantada de la política. Schmitt discute la guerra, la enemistad, la polémica y la doble inscripción sin mostrar el menor interés por cuestiones tales como la emancipación, la justicia social, la igualdad, la libertad o la solidaridad. Es como si las considerara como ruido de fondo o fogonazos retóricos que nos distraen de lo que realmente importa, a saber, la presencia o no del agrupamiento amigo/enemigo. Es un abordaje formalista con una visión casi cínica de lo político dado que el enfrentamiento entre amigos y enemigos aparece como algo interminable y aparentemente sin una dirección o sentido discernible. El oxímoron del “cambio invariable” describe su temporalidad. La invariabilidad está dada por el código amigo/enemigo mientras que el cambio se refiere a que los amigos de hoy pueden ser los enemigos de mañana o a que lo político tiene distintos formatos –los estados absolutistas, totalitarios o liberal democráticos, por ejemplo, pero también guerras y revoluciones– que modifican el modo en que se manifiesta el código (Arditi 1995: 345). Podría decirse que lo político está gobernado por lo que Gilles Deleuze describe como repetición y Derrida la ley de la iterabilidad –la paradoja de una mismidad o autoidentidad que incorpora un elemento diferencial al ser citada o vuelta poner en escena–. La mismidad del código de lo político se reproduce de manera diferencial en distintos regímenes políticos. Este sentido de la repetición/iterabilidad aparece también en su descripción de la trayectoria de la modernidad europea del siglo XVII al XX. La ve como una sucesión de ámbitos centrales que funcionaron como matrices de significado para las ideas, actividades y aspiraciones de cada siglo. Estos ámbitos o esferas han sido estructurados alrededor de diferentes preocupaciones que van de las morales-teológicas del siglo XVII a las humanitarias, económicas y técnicas de los siglos subsecuentes. Lo que guía la sucesión de una esfera a otra es el deseo del mundo europeo por poder contar con un ámbito neutral despolitizado que funcione como un espacio donde se pueden forjar compromisos (Schmitt 1991b: 116 y ss.; ver también introducción de McCormick 1993). Lo que se repite es el deseo por un ámbito neutral mientras que lo que varía es el sentido de dicho ámbito (teológico, humanitario, económico, etc.). Como todo deseo, este nunca podrá ser finalmente realizado pues para Schmitt lo político es constitutivo de la condición humana y, como tal, retornará a pesar de nuestros mejores esfuerzos por negarlo, contenerlo, reprimirlo o neutralizarlo. De manera análoga, nunca habrá un final

de la historia política y esta siempre tendrá un cierto sabor a *déjà vu* debido a la repetición/iterabilidad del código amigo/enemigo.

Algunos pensadores políticos quieren distanciarse de Schmitt debido a su formalismo. Jacques Rancière es uno de ellos. El sí cree que la política tiene un “contenido” cuya medida es la igualdad, incluso si ella solo aparece indirectamente a través del manejo de un daño (Rancière 2011: 4; 1995: 173). La política es disenso, la interrupción de lo dado por el ruido de la parte de quienes no tienen parte en el orden existente (Rancière 2006: 73). El manejo de la igualdad, que para este autor es otro nombre para la emancipación, es lo que aleja su concepción de la política del formalismo de lo político en Schmitt.

Se puede matizar este formalismo mediante un referente situacional para las oposiciones amigo/enemigo. Me refiero al objeto de disputa o tercero excluido que separa y a la vez pone en relación a agrupaciones de amigos y enemigos. Se trata de un lugar estructural que puede ser ocupado por innumerables contenidos, sea obtener un puesto de representación popular, controlar un territorio, hacer que renuncie un oficial corrupto, lograr que se apruebe o derogue una ley, conseguir el apoyo de la opinión pública y así por el estilo. La referencia a este objeto de disputa o tercero excluido tiene dos efectos saludables sobre el concepto schmittiano de lo político. Primero, reduce el peligro de la entropía o gasto de energía no productiva resultante de una codificación puramente binaria de la relación amigo/enemigo. En vez de un juego de espejos entre uno y otro lo político se remite a un esquema triangular. Y segundo, nos ayuda a explicar por qué lucha un conjunto de amigos en contra de sus enemigos declarados, lo cual refleja las preguntas políticas clásicas de quiénes somos y qué queremos. En suma, la introducción de un referente situacional en el código de lo político nos brinda una respuesta provisional al problema del formalismo y además es consistente con la visión minimalista de lo político de Schmitt.

Otra manera de evitar el formalismo sería un poco más costosa para Schmitt pues implica aceptar abiertamente que Leo Strauss tenía razón. Al igual que Schmitt, Strauss fue un pensador influyente, conservador y crítico del liberalismo. También fue el primero en identificar un supuesto normativo en el pensamiento de Schmitt sobre lo político. Examinemos esa crítica muy brevemente. Schmitt se opone al pensamiento y la práctica liberal pues alega que el liberalismo busca neutralizar lo político y con ello transformar la seriedad de la vida en mero entretenimiento. En vez de enemigos, los liberales solo ven concurrentes en el mercado, discutiadores o competidores en general. Schmitt quiere afirmar lo político para contrarrestar el esfuerzo liberal por neutralizarlo. Quiere hacerlo en términos políticos, sin

introducir criterio moral alguno. Su posición es que lo político es parte de nuestra naturaleza. Como dice Strauss, para Schmitt “lo político es un *estatus* del hombre; más precisamente, es *el* estatus, en tanto es el estatus ‘natural’, fundamental y extremo del hombre” (Strauss 2008: 143). Sabemos que esto debe ser pensado en términos puramente políticos, es decir, a partir de la realidad del enfrentamiento amigo/enemigo. Pero Strauss nos muestra, creo que de manera concluyente, que la concepción de lo político que nos propone Schmitt termina siendo una teoría moral encubierta. La clave radica en el estatuto que le da al orden. Schmitt creía en la bondad del orden o status quo en relación con la inseguridad y el caos reinante en el estado de naturaleza. Esto le llevó a privilegiar las decisiones capaces de conservar el orden existente y, si este estaba amenazado, las decisiones capaces de restaurar la situación normal en su totalidad. La bondad del orden era el juicio moral no asumido. El deseo de orden –por *cualquier* orden sin importar de qué tipo– es la *ultima ratio* de su razonamiento político. Al igual que la introducción de un objeto de disputa o referente situacional en las relaciones amigo/enemigo, el hacer explícito el postulado moral acerca de la preferencia por cualquier orden que garantice la seguridad le permite a Schmitt deslindarse de la imputación de formalismo. Lo político tendría así un “contenido” que le es propio. Pero a diferencia del objeto de disputa, el costo de esta segunda opción sería aceptar la tensión entre su decisionismo y el normativismo no asumido, cosa que no hizo porque no quiso o porque no supo cómo acomodar a ambos dentro de su pensamiento.

Strauss se basa en esto para alegar que el verdadero propósito de la defensa schmittiana de lo político (su insistencia en que las oposiciones amigo/enemigo no pueden ser erradicadas pues son parte de la naturaleza humana) es menos una polémica con el liberalismo que un intento por justificar la necesidad moral de un gobierno fuerte. Schmitt hace suyo el argumento de Hobbes sobre la necesidad de una instancia capaz de limitar la realidad conflictiva de lo político para así brindarnos seguridad. Esto supone poner freno a nuestra propia peligrosidad para suprimir la fuerza centrífuga de lo político y sus efectos negativos sobre el orden existente. Pero Strauss dice que esto es precisamente lo que anhelan los liberales, en cuyo caso Hobbes sería uno de los padres o por lo menos compañero de ruta del liberalismo y no la fuente de inspiración para cuestionarlo. Efectivamente, Hobbes toma a la naturaleza peligrosa del hombre como su punto de partida para llegar a la conclusión liberal de que debemos controlar dicha naturaleza para así intentar suprimir lo político. Schmitt parte del mismo supuesto pero llega a la conclusión opuesta de que hay que afirmar lo político ante su neutralización por parte de los

liberales. Pero al final regresa a la postura hobbesiana debido a que quiere defender un orden fuerte *precisamente* porque el hombre es un ser peligroso. Por eso, dice Strauss, la afirmación schmittiana de lo político ante su negación o neutralización por parte de los liberales es realmente una afirmación de lo moral: resulta ser una forma invertida del liberalismo, un liberalismo con una polaridad opuesta (Strauss 2008: 158, 165-166). Para él, Schmitt es una suerte de liberal de closet, aunque otros simplemente lo tildarían de conservador –y no cabe duda de que lo era– por este apego entusiasta y sistemático al status quo.

Heinrich Meier dedica un libro a explorar las consecuencias de la crítica de Strauss. Sugiere que Schmitt reconoció tácitamente que Strauss estaba en lo cierto y que eso explica el cambio en su postura acerca de Hobbes en la desacreditada edición de *El concepto de lo político* de 1933: de ser el pensador de lo político por antonomasia pasa a ser simplemente un gran pensador político. Pocos conocemos la versión alemana de 1933, pues nunca se tradujo a otro idioma y tampoco se volvió a imprimir. Para ese año Schmitt ya se había afiliado al partido nazi, había sido designado como consejero estatal de Prusia por Hermann Goering y defendió la quema de libros de autores judíos. La edición de 1933 refleja un oportunismo vergonzoso: suprimía o alteraba partes del libro que no convenía mantener luego de la victoria de Hitler y contenía insinuaciones antisemitas para congraciarse con las nuevas autoridades nacionalsocialistas (Meier 2008: 16-18, notas 5 y 6).⁵ No es casual, pues, que en 1963, cuando se reeditaron obras suyas en Alemania, pidió que se usara la versión de 1932 y no la de 1933 que Meier examina para dar cuenta del impacto de la crítica de Strauss en el pensamiento posterior de Schmitt. El propio Schmitt no se había percatado del juicio moral presente en su razonamiento en torno a lo político. De hecho, no se cansaba de cuestionar el normativismo y exaltar las virtudes del decisionismo en su polémica con Hans Kelsen y otros pensadores neokantianos de la República de Weimar. Pero el criterio moral acerca de la bondad del orden es un supuesto normativo, como también lo es la exclusión del enemigo absoluto que discutimos más arriba. La presencia de este normativismo debilita la pureza de su decisionismo, lo cual es más problemático para él que para nosotros, pues damos por sentado que la

⁵ Su antisemitismo es aún más grosero en otros escritos que publicó en la época del Tercer Reich. En las dos versiones iniciales de *El concepto de lo político* Schmitt es muy abierto acerca de su desacuerdo con la manera en que Harold Laski, teórico británico del pluralismo, concibe el papel del Estado. Es una polémica respetuosa entre pensadores políticos. Pero en "El concepto de Imperio en el derecho internacional", ensayo traducido al español y publicado en 1941 en el primer número de la *Revista de Estudios Políticos*, Schmitt hace gala de su oportunismo al anteceder el nombre de Laski con la palabra "judío" (Schmitt 1941: 97).

contaminación conceptual es prácticamente la regla en la práctica teórica.⁶ Pero el sesgo moral de su razonamiento tiene efectos adicionales. Nos muestra la importante coincidencia que tenía con Hobbes y también con los liberales que tanto depreciaba: su común denominador es que anhelaban contener el impacto desestabilizador de lo político, querían dejar atrás un estado de naturaleza que, como Strauss lo describe, es más inseguro que violento (Strauss 2008: 163).

Aclaremos que Hobbes no tenía reparos en invocar la fábula de un estado de naturaleza peligroso y en sugerir que era deseable pero no necesariamente factible lograr un juego de suma cero entre el *status naturalis* y el *status civilis*. Para quienes sospechamos de las rupturas sin residuos, la pretensión de poner fin a la inseguridad suena a metafísica o a una cómoda verdad a medias. Pero Hobbes no llega a proponer una ruptura tan tajante. Hay dos motivos para ello. Uno es que si este autor sostiene que el derecho natural a la autopreservación o derecho a defendernos es irrenunciable, entonces la capacidad de mando de un soberano absoluto no puede ser absoluta: es un mando condenado a permanecer en la periferia del objeto deseado y por eso el soberano absoluto solo puede aspirar a un mando absolutista imperfecto o, lo que es igual, solo alcanza a ser un absolutismo de nivel n-1. El segundo motivo es que nuestra naturaleza humana peligrosa nunca cambia y terminará perturbando a la postre al más regulado de los órdenes. Por eso Hobbes insiste en que sin un soberano extraordinariamente poderoso nos exponemos al peligro de regresar al estado de naturaleza. Por su parte, Schmitt no aboga abiertamente por una supresión del estado de naturaleza sino que propone un simultáneo rechazo y exaltación de Hobbes. Por un lado, transforma a la guerra de todos contra todos de Hobbes en la inevitabilidad de las oposiciones amigo/enemigo, con lo cual descarta de antemano la posibilidad de un mundo plenamente pacificado. Lo político sobrevive en el *status civilis*. Pero, por otro lado, su criterio moral no

⁶ A decir verdad, el decisionismo puro también está ausente en la conceptualización schmittiana de lo político por otros motivos. Ya vimos cómo se le cuele un postulado normativo cuando excluye de lo político al enemigo absoluto. Los comentaristas suelen centrarse en la decisión soberana acerca de quién será designado como enemigo, pues ella funda la distinción amigo/enemigo. Esto es correcto, pero hay algo que se suele pasar por alto cuando se hace una distinción como esta: ella nunca logra desligarse por completo de los juicios de valor acerca del enemigo. A menudo percibimos a nuestros enemigos como feos, malos y sucios y a nosotros como el lado justo, bueno y razonable. Estos juicios no son estrictamente políticos en el sentido schmittiano pues no están gobernados por la antítesis amigo/enemigo, pero igual ayudan a configurar a lo político desde fuera de su especificidad. Por eso hay que ver a lo político como un híbrido, algo impuro a pesar de los esfuerzos de Schmitt por aislarlo de todo lo que no fuera parte de lo político. Vemos aquí una variante de lo que Shapiro describe como la naturaleza "parásita" de lo político *vis-à-vis* distinciones no políticas en el pensamiento de Schmitt, en este caso, los juicios de valor acerca del carácter despreciable de nuestros enemigos.

asumido le lleva a contradecir su afirmación de lo político: se debe contener la inseguridad generada por lo político mediante un gobierno fuerte que mantenga nuestra peligrosidad a raya, con lo cual un ámbito pacificado –o por lo menos capaz de acercarse a la paz– resulta ser posible y deseable. Esto hace que su concepto de lo político superponga el deseo de poner fin al conflicto (la celebración del orden en nombre de la contención de lo político) a los esfuerzos por sustraerse de esa posibilidad a través de su lúcida teorización de la doble inscripción de lo político. Schmitt oscila continuamente entre estas dos posiciones a tal punto que el sentido concreto del significante “Schmitt” variará según si uno pone el énfasis en el deseo de estabilidad o en el carácter excesivo de lo político y dependerá también de lo que hagamos con la tensión entre estas dos vetas de su pensamiento.

Esta ambivalencia es especialmente notoria con respecto al Estado. Para decirlo de manera rápida y esquemática, para él el Estado debería ser la unidad decisiva de lo político pero ya no lo es, o ya no lo es pero es lamentable que no lo sea. Efectivamente, Schmitt apela a una noción convencional de la totalidad política, pues habla de los estados soberanos como las unidades políticas decisivas, y a una noción igualmente convencional del alcance de lo político dado que considera al Estado como campo y botín de la política. Pero también reconoce la pérdida del monopolio del Estado sobre la política y el surgimiento de nuevos sujetos de la misma, especialmente debido a los avances de la democracia, lo cual en vez de acotar el alcance de lo político lo expande más allá del Estado. En esto radica su ambivalencia. Su lucidez sobre las transformaciones de lo político es empañada por su tendencia a lamentar el declive de la alta política del sistema de Estados westfaliano y el tipo de certezas que este generaba. Algo similar ocurre con su manera de teorizar la soberanía. Su concepción no requiere la designación formal de un titular –el Estado, una clase o el pueblo– pues alega que la soberanía reside en quienquiera que sea capaz de decidir por sí mismo si la situación se ha vuelto excepcional y de restaurar la normalidad. Este “quienquiera” puede ser el Estado, un partido político o cualquier otra agrupación: la que pueda decidir sobre esto es la que detendrá la soberanía. Esto impide que la ubicación de la soberanía o la determinación de quién es su titular esté dada de antemano ya que es precisamente lo que se debe determinar a través de un intercambio político. Pero el propio Schmitt le resta fuerza a esta explicación situacional de la soberanía debido a su prejuicio en favor del Estado como unidad política decisiva. Siendo un crítico de la neutralización liberal de lo político –los liberales se embarcan en una discusión interminable y con ello terminan posponiendo el momento de la decisión– Schmitt quería restaurar la dignidad y preminencia del Estado. Lo movía la añoranza por

el decisionismo fuerte que había en la época del *jus publicum Europaeum* o, más precisamente, entre el puñado de Estados que tenían la voluntad y los recursos para ser decisivos en sus asuntos (véase Brunkhorst 2004: 515 y ss.; también Koskenniemi 2004: 497 y ss.). Los Estados habían sido los actores principales en la actividad de agregar amigos y combatir enemigos y cree que es deseable que estos sigan siendo las unidades políticas decisivas dado que estabilizan el juego político dentro de una entidad gobernable. Los nuevos sujetos políticos pueden operar en una suerte de microfísica política siempre y cuando no cuestionen la preminencia del espacio macro del Estado.

CON SCHMITT Y A PESAR DE ÉL

La consecuencia de todo esto es que Schmitt está dispuesto a reconocer que la revolución democrática hace muy difícil sostener que la política tiene un sujeto o un modelo privilegiado. Aún así titubea. No está preparado para aceptar las consecuencias más radicales que se desprenden de este reconocimiento porque en última instancia no está dispuesto a renunciar a su convicción de que los Estados son las unidades decisivas. De haberlo hecho, su teorización de lo político se habría acercado a lo que Derrida llama la estructuralidad de la estructura, esto es, el reconocimiento de que el centro es parte del juego de la estructura y no un referente o significado trascendental que la gobierna desde afuera (Derrida 1989: 385). El Estado bien puede funcionar como centro, pero si lo hace es solo por efecto del juego de fuerzas y no por un privilegio a priori –y, dicho sea de paso, esa centralidad no impide que sea un terreno más donde se da un juego de fuerzas–. Schmitt no se atreve a dar este paso; no quiere aceptar la ausencia de un fundamento último de lo político y por eso no logra percibir la estructuralidad de la estructura política. Reconoce y teme la contingencia de la objetividad política que se sigue de la doble inscripción. Esto es lo que le hace merecer el calificativo de modernista reaccionario o revolucionario conservador del pensamiento político, oxímoros que Jeffrey Herf usó para describir a Schmitt y otros tres de sus contemporáneos –Jünger, Spengler y Sombart (Herf 1981: 813)–.

¿Significa esto que Schmitt resulta ser un mero comentarista o emulador de Hobbes? No cabe duda de que admiraba a Hobbes, a quien describe como un “pensador político grande y sistemático donde los haya” (Schmitt 1991a: 93). Ya vimos que ambos afirman la peligrosidad del hombre o la inevitabilidad de las

oposiciones amigo/enemigo. Lo hacen para justificar la necesidad de un gobierno, uno que pretende contener nuestra peligrosidad para contrarrestar los efectos centrífugos de lo político. También coinciden en que las conmociones internas no son la pesadilla de tiempos pasados sino una posibilidad siempre presente que amenaza el orden político desde dentro. La imposibilidad de un cierre último es inmanente a todo orden. Sin embargo, Schmitt difiere de Hobbes en al menos un aspecto. Su estado de naturaleza reconoce enemigos *pero también* amigos, por lo que en vez de una guerra individualista de todos contra todos (que supone que solo hay enemigos), la suya es una “guerra” que enfrenta a grupos o colectivos *organizados*. Strauss fue el primero en advertirlo. Para Hobbes, los grupos organizados son los Estados soberanos, pero el pensamiento schmittiano de lo político no está restringido a estos agentes porque para él las constelaciones amigo/enemigo preceden al Estado y definen la condición humana.

Esta no es una diferencia menor. Tres consecuencias se siguen de ella. Primero, si lo político define la condición humana, entonces Schmitt debe concebir a los grupos de amigos y enemigos como realidades preestatales. Esto queda claro cuando dice que el concepto de Estado supone el de lo político: este precede al Estado y es más amplio que aquel, lo cual quiere decir que el Estado no es el momento más alto de lo político sino una forma o fase histórica del mismo. Segundo, si esto es cierto, entonces Schmitt también debe tomar en cuenta la existencia de agrupaciones como los partidos políticos, que se ubican por debajo del ámbito estatal pero dentro del espacio del Estado-nación. Lo dice abiertamente en el largo pasaje de la introducción a la edición italiana de *El concepto de lo político* citado más arriba: según Schmitt ya estamos en una nueva fase del pensamiento político en la cual actores con o sin contenido estatal se vuelven parte de lo político. Los partidos políticos son algunos de ellos; los movimientos sociales u otros grupos organizados que se ubican por debajo del nivel estatal son otros, o por lo menos no hay razón valedera para excluirlos si ya se ha incluido a los partidos. Finalmente, nada de lo que dice Schmitt impide que apliquemos su criterio a nuevas agrupaciones de amigos y enemigos que han estado surgiendo fuera del espacio físico del Estado-nación. Son “nuevas” porque no se refieren solo a unidades estatales. Lo político se expande para incluir oposiciones entre Estados o entre actores que, ubicándose por debajo o por encima del nivel gubernamental, buscan modificar el ritmo y el sentido de los procesos globales.

La lucidez de Schmitt de no confundir a la política con lo político expande el alcance del concepto más allá del Estado soberano y permite pensarlo sin necesidad de apelar a una noción fuerte de totalidad. Comenzamos así a hablar

de la ubicuidad y desterritorialización de las oposiciones amigo/enemigo (Arditi 1995). Este es el tipo de cosas que valen la pena conservar y desarrollar, como otras cosas en sus escritos, a menudo en una dirección que Schmitt no creyó que era posible ir o que simplemente se negó a sopesar. Esto se debe a que nuestro autor, un admirador del sistema estatal westfaliano, percibió muy bien estos desarrollos pero también buscó –o al menos deseó– ponerles freno. Para él las oposiciones amigo/enemigo pasan a ser el criterio operacional tentativo para identificar lo político dentro y fuera de sus lugares designados y “adecuados” de aparición: lo político es eminentemente impropio pues puede aparecer sin invitación en cualquier momento y lugar. Pero lamentó que esto haya sido así porque le preocupaba que podía acabar con el lugar privilegiado del Estado: hablar de la impropiedad de lo político equivale a hablar de la democratización de la decisión acerca del estado de excepción. Esto explica por qué Schmitt se esforzó por contener la diseminación de lo político. Lo intentó como asunto de juicio práctico cuando en 1932 cabildeó para que el gobierno invocara el artículo 48 de la constitución de Weimar y asumiera poderes espaciales para evitar que el NSDAP (Partido Obrero Alemán Nacional Socialista, o nazi, por sus siglas en alemán) y a la KPD (Partido Comunista Alemán) le disputaran al Estado la soberanía de la decisión sobre la excepción. También lo propuso cuando quiso limitar la guerra partisana legítima a la variante “telúrica” o territorial que existía antes de la llegada de la guerrilla ideológica a escala mundial inaugurada por Lenin y Mao.⁷ Pero el teorizar la impropiedad/ubicuidad de la política –la posibilidad de que las agrupaciones amigo/enemigo aparezcan en cualquier momento y lugar– nos brinda herramientas conceptuales para deshacer los hilos del corsé estatal que quería tratar de colocar alrededor de lo político.

Haciendo un balance, las ventajas de la visión desterritorializada de lo político que nos ofrece Schmitt compensan las dificultades que pueda tener. También nos abre la posibilidad de vislumbrar algo que va más allá de un simple parecido de familia entre su pensamiento y el axioma posfundamento de la estructuralidad de la estructura política, incluso si él mismo no se atrevió a reconocer sus consecuencias más radicales e innovadoras sobre lo político.

Antes de concluir quiero dejar planteadas dos preguntas que valdría la pena examinar. Las menciono muy brevemente. Una es si hay o puede haber algo entre la amistad y la enemistad; vale decir, si este criterio básico basta o necesita algo más

⁷ Le debo a Kam Shapiro el haberme sugerido la conexión con *Teoría del partisano*.

para explicar pulsiones políticas que no son tan clara o necesariamente clasificables como tales. Gestos simbólicos como una marcha en contra de la corrupción, una vigilia en la que se encienden velas para rememorar a las víctimas del racismo o los conciertos “Live 8” realizados en el marco de la campaña *Make Poverty History* pueden ser juzgados como políticos sin identificar un enemigo particular o plantear directamente la posibilidad de la guerra. Quienes participan en dichas acciones son amigos en el sentido político de constituir una comunidad de gente afín que defiende una forma de vida pero que no siempre perciben a la política en términos de amigos y enemigos o de amigos y adversarios. La segunda cuestión es cómo evitar una explicación formalista del antagonismo. Mi propuesta de que para ello habría que referirse a un término ausente –el objeto de disputa o tercero excluido– como un referente situacional para compromisos políticos entre amigos y enemigos es quizá solo una solución ad hoc. Pero al menos es un comienzo de respuesta.

REFERENCIAS

- ARDITI, Benjamín. 1995. “Rastreado lo político”. En *Revista de Estudios Políticos*. N.º 87. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Pp. 333-351.
- BECK, Ulrich. 2006. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- BOBBIO, Norberto. 1982. “Política”. En *Diccionario de política*. De BOBBIO, N.; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (eds.). Vol. 2. México DF: Siglo XXI. Pp. 1240-1252.
- BRUNKHORST, Hauke. 2004. “The Right to War: Hegemonial Geopolitics or Civic Constitutionalism?”. En *Constellations*. Vol. 11. N.º 3. Nueva York: Blackwell Publishing. Pp. 512-526.
- CONNOLLY, William E. 1991. *Identity/Difference. Democratic Negotiations of Political Paradox*. Ithaca (Nueva York): Cornell University Press.
- DERRIDA, Jacques. 1998. *Políticas de la amistad*. Madrid: Editorial Trotta.
- . 1989. “Estructura, signo y juego en el discurso de las ciencias humanas” [1966]. En *La escritura y la diferencia*. De Jacques Derrida. Barcelona: Anthropos. Pp. 383-401.
- DRYZEK, John. 2005. “Deliberative Democracy in Divided Societies. An Alternative to Agonism and Analgesia”. En *Political Theory*. Vol. 33 N.º 2. Pp. 218-242.
- FOUCAULT, Michel. 2000. *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 1993. “Clase del 7 de enero de 1976”. En *Microfísica del poder*. De Michel Foucault. Madrid: La Piqueta. Pp. 125-137.

- HERF, Jeffrey. 1981. "Reactionary Modernism. Some Ideological Origins of the Primacy of Politics in the Third Reich". En *Theory and Society*. Vol. 10. N.º 6. Pp. 805-832.
- HOBBS, Thomas. 2006. *Leviatán* [1651]. 2.ª edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- KALYVAS, Andreas. 2005. "Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power". En *Constellations*. Vol. 12. N.º 2. Junio. Nueva York: Blackwell Publishing. Pp. 223-244.
- KOSKENNIEMI, Martti. 2004. "International Law as Political Theology: How to Read *Nomos der Erde*?". En *Constellations*. Vol. 11. N.º 4. Nueva York: Blackwell Publishing. Pp. 492-511.
- LEFORT, Claude. 1991. *Ensayos sobre lo político*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- MCCORMICK, John E. 1993. "Introduction to Schmitt's 'The Age of Neutralizations and Depoliticizations'". En *Telos*. N.º 96. Verano. Estados Unidos: Telos Press. Pp. 119-129.
- MEIER, Heinrich. 2008. *Carl Schmitt, Leo Strauss y el concepto de lo político*. Buenos Aires: Katz Editores.
- MOUFFE, Chantal. 1999a. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- . 1999b. *The Challenge of Carl Schmitt*. Londres: Verso.
- RANCIÈRE, Jacques. 1995. "Post-democracy, Politics and Philosophy". Entrevista en *Angelaki*. Vol. 1. N.º 3. Oxford. Pp. 171-178.
- . 2011. "The Thinking of Dissensus: Politics and Aesthetics". En *Reading Rancière*. De Paul Bowman y Richard Stamp (eds.). Londres y Nueva York: Continuum. Pp. 1-17.
- . 2006. "Diez tesis sobre la política". En *Política, policía, democracia*. De Iván Trujillo (ed.) y María Emilia Tijoux (trad.). Santiago: LOM Ediciones, pp. 59-79.
- SCHMITT, Carl. 2001. "Teología política I" [1922, 1934]. En *Carl Schmitt, teólogo de la política*. De Héctor Orestes Aguilar (comp.). México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 21-62.
- . 1997. *El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes*. México: UAM-Azcapotzalco.
- . 1991a. "El concepto de lo político". En *El concepto de lo 'político'* [1932]. De Carl Schmitt. Madrid: Alianza Editorial. Pp. 39-106.
- . 1991b. "La era de las neutralizaciones y de las despoliticizaciones" [1929]. En *El concepto de lo político*. De Carl Schmitt. *Op cit.* Pp. 107-122.
- . 1991c. "Corolario II: Sobre la relación entre los conceptos de guerra y enemigo" [1938]. En *El concepto de lo político*. De Carl Schmitt. *Op. cit.* Pp. 131-140.

- _____. 1991d. “Prólogo” [a la edición alemana de 1963] para “El concepto de lo político”. En *El concepto de lo político*. De Carl Schmitt. *Op. cit.* Pp. 39-48.
- _____. 1972. “Premessa all’edizione italiana”. En *Le categorie del ‘político’*. De Gianfranco Miglio y Paolo Schiera (eds.). Boloña: Il Mulino. Pp. 21-26.
- _____. 1966. *Teoría del partisano*. Trad., Anima Schmitt de Otero. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- _____. 1941. “El concepto de Imperio en el derecho internacional”. En *Revista de Estudios Políticos*. N.º 1. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Pp. 83-101.
- SHAPIRO, Kam. 2003. *Sovereign Nations, Carnal States*. Ithaca (Nueva York): Cornell University Press.
- SLOMP, Gabriella. 2007. “Carl Schmitt on Friendship: Polemics and Diagnostics”. En *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Vol. 10. N.º 2. 199-213.
- STATEN, Henry. 1984. *Wittgenstein and Derrida*. Lincoln y Londres: University of Nebraska Press.
- STRAUSS, Leo. 2008. “Comentario sobre *El concepto de lo político* de Carl Schmitt” [1932]. En *Carl Schmitt, Leo Strauss y el concepto de lo político*. De Heinrich Meier. Buenos Aires: Katz Editores. Pp. 133-170.
- ŽIŽEK, Slavoj. 2006. *Porque no saben lo que hacen: El goce como factor político*. Barcelona: Paidós.
- _____. 2000. “Más allá del análisis del discurso”. En *El reverso de la diferencia: identidad y política*. De Benjamin Arditi (ed.). Caracas: Nueva Sociedad. Pp. 169-179.

Mujeres, aborto e Iglesia católica

RESUMEN

Desde hace años las batallas más sonadas en torno a los derechos humanos de las mujeres tienen como contrincante acérrimo a la jerarquía de la Iglesia católica. En estas páginas pretendo trazar solo un aspecto de ese lamentable panorama: la confrontación que, desde hace tiempo, se viene dando en torno a la despenalización del aborto.

PALABRAS CLAVE: DERECHOS HUMANOS, IGLESIA CATÓLICA, CONFRONTACIÓN, DESPENALIZACIÓN, ABORTO.

ABSTRACT

For years the most infamous battles on the human rights of women have as staunch opponent to the hierarchy of the Catholic Church. In these pages intend to draw only one aspect of this unfortunate scenario: confrontation that, for some time, is taking on the decriminalization of abortion.

KEYWORDS: HUMAN RIGHTS, CONFRONTATION, DECRIMINALIZATION, CATHOLIC CHURCH, ABORTION.

MUJERES, ABORTO E IGLESIA CATÓLICA¹

MARTA LAMAS²

Desde hace años las batallas más sonadas en torno a los derechos humanos de las mujeres tienen como contrincante acérrimo a la jerarquía de la Iglesia católica. En estas páginas pretendo trazar solo un aspecto de ese lamentable panorama: la confrontación que, desde hace tiempo, se viene dando en torno a la despenalización del aborto. Primero exploraré qué está en juego para la Iglesia católica en el hecho de que las mujeres tomen decisiones sexuales y reproductivas. Luego mostraré aspectos relevantes del contexto mundial de esa batalla. Y, finalmente, exhibiré algunas consecuencias concretas de las tramposas actitudes del episcopado mexicano. Por cuestiones de espacio no daré detalles de lo que ha sido la larga lucha del movimiento feminista y otros sectores sociales para lograr, en abril de 2007, la despenalización del aborto en la ciudad de México.³ Únicamente consignaré algunos incidentes significativos de este conflictivo proceso.

1

Declarándose en contra del derecho de las mujeres a decidir si continúan o no un proceso de gestación, el Vaticano sostiene que hay que prohibir los abortos para salvar almas inocentes. Su oposición a que los seres humanos intervengan en el proceso reproductivo parte del dogma religioso de que la mujer y el hombre no dan la vida, sino que son depositarios de la voluntad divina: “Ten todos los hijos que Dios te mande”. Por eso, porque supuestamente interfieren con los designios de Dios, es que la Iglesia prohíbe los anticonceptivos y el aborto. Además, los obispos consideran que desde el momento de la concepción el ser humano en formación tiene plena autonomía de la mujer, cuyo cuerpo es un mero instrumento

¹ Publicado en *La Iglesia contra México*, Octavio Rodríguez Araujo (coord.), Grupo Editor Orfila Valentini, México, 2010.

² Doctora en Antropología. Profesora tiempo completo del Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM y profesora de asignatura del Departamento de Ciencia Política del ITAM.

³ Para una visión más completa de ese proceso, véase Enríquez y de Anda (2008), Lamas (2009).

del Señor. Presuntamente, Dios insufla el alma al óvulo desde el primer instante de la fecundación, lo que lo vuelve absolutamente equiparable a un ser humano ya nacido. En torno a esta controversia se confronta la postura de la fe con la perspectiva científica. Por un lado, una imposición incuestionada del concepto *vida*, formulado de manera unívoca desde la visión religiosa, la define como un valor en sí que hay que perseguir siempre por su inescrutable sacralidad; por el otro, una diferenciación entre vida vegetativa y vida consciente a partir de la actividad cerebral que distingue el estatuto neurológico de un óvulo fecundado, del de un embrión y finalmente de un feto. Así se contraponen la definición religiosa a una mirada racionalista que se apoya en la ciencia y en la ley para marcar los límites de lo que los seres humanos permiten. La Iglesia dictamina qué es pecado, pero las personas no se rigen por designios divinos, sino por acuerdos terrenales que definen qué es un delito.

El polémico debate sobre la despenalización del aborto cobró relevancia en 1973, cuando en Estados Unidos la Suprema Corte de Justicia declaró que interrumpir un embarazo era una decisión íntima de las mujeres que el Estado no debía obstaculizar. La alianza anticomunista entre el papa polaco y el presidente Reagan sirvió para fortalecer la virulenta reacción que se produjo. Hasta ese momento la Iglesia no se había mostrado preocupada por los abortos que ocurrían ilegalmente. Pero el papa Wojtyla sabía que en la Polonia comunista el aborto era un derecho de las mujeres y, por lo tanto, había que combatir dicha práctica en el mundo “libre”. Que los obispos estadounidenses comenzaran sus campañas justamente cuando mejoraron las condiciones para que las mujeres se hicieran abortos seguros y legales conmocionó a un grupo de feministas católicas que se escandalizaron de que a la Iglesia le importara más salvar embriones que vidas de mujeres. Ellas, con algunas monjas que colgaron sus hábitos para seguir las, conformaron una organización llamada Catholics For a Free Choice (CFFC), que puso a debate el lugar y los derechos de las mujeres dentro de la institución religiosa. Denunciando que la Iglesia limita la autonomía de la mujer y que su resistencia al aborto expresa un miedo histórico a las mujeres, protestaron ante el rechazo eclesiástico a que las mujeres tomen decisiones morales sobre sus vidas y cuerpos. Cuestionaron que la Iglesia no ordene sacerdotisas y señalaron que si los sacerdotes se casaran y tuvieran que criar a sus criaturas, las reglas sobre la sexualidad y reproducción serían muy diferentes. Finalmente, concluyeron que, al prohibir los anticonceptivos, la Iglesia dificulta la prevención de los embarazos no deseados y se hace cómplice de los abortos (Kissling 1994a).

A partir de entonces, y simultáneamente al crecimiento y popularización de la segunda ola del feminismo, la Iglesia católica vinculó los temas de sexualidad y reproducción con la contraposición entre “comunistas” y católicos que se vivió en muchos países. En México, por ejemplo, desde que el Partido Comunista Mexicano (PCM) tuvo su registro legal las feministas iniciamos una campaña en 1980 para que la coalición de izquierda de la cámara de diputados presentara nuestro proyecto de ley sobre maternidad voluntaria (González 2001). Las compañeras del Frente Nacional de Liberación y por los Derechos de las Mujeres (FNALIDM) organizamos debates públicos, mesas redondas, conferencias y otros actos (obras de teatro, recitales de música, etcétera) en torno al proyecto de ley, pero en especial las feministas del PCM participaron en condiciones francamente peligrosas. La Iglesia católica desató un feroz ataque al PCM a través de organizaciones fascistas como el MURO, que integraron el Comité Nacional Provida. Muestra de ello fueron los carteles con que tapizaron tanto al Distrito Federal como a las principales ciudades del país. Tres carteles fueron los que más circularon: el primero, con las fotografías de los diputados de la coalición de izquierda y el lema: “Estos son los que quieren legalizar el infanticidio”; otro, con fotografías de un crimen de guerra y un feto más la leyenda: “En los países que ya tienen dominados, los comunistas asesinan legalmente así; y este asesinato pretenden legalizar en los países que buscan dominar”; y el último, a todo color, una fotografía sanguinolenta de un feto destrozado: “Aborto: un crimen más del Partido Comunista” (Lamas 1981).

Además de la campaña de los carteles se emprendieron otras de pintas y volantes con francas incitaciones al linchamiento y a la violencia. En Jalisco tuvo trágicas consecuencias lanzar desde un avión volantes que decían: “El aborto es un asesinato pero matar comunistas no es pecado”. Javier Velásquez Cabrera, secretario general del PCM en el poblado de Tequila, Jalisco, fue asesinado por grupos derechistas el 17 de septiembre de 1980. En el Distrito Federal y algunos estados, las feministas y los compañeros que las acompañaban en pintas y pega de carteles fueron salvajemente agredidos. En Morelos, miembros de la Juventud Provida le abrieron la cabeza a Alberto Castañeda, y en Michoacán fueron perseguidas y apedreadas tres compañeras (Lamas 1981).

Aunque el proyecto de ley fue congelado, avanzó el activismo feminista en México y en otros países. Las protestas y declaraciones feministas llevaron al papa a promulgar en 1988 una tibia carta apostólica sobre la dignidad de las mujeres.⁴ Pero

⁴ En la carta apostólica *Mulieris dignitatem*, el concepto que se tiene de la naturaleza de las mujeres es inaudito: las mujeres deben ser vírgenes o ser madres. Esas son las dos identidades aceptables. Ahora bien, el documento

sería la caída del muro de Berlín en 1989 lo que le daría un giro aún más misógino a su rabioso anticomunismo. Una de las fundadoras de CFFC, Frances Kissling, interpreta la vehemencia flamígera de Karol Wojtyła contra el aborto como la necesidad, después del fin del comunismo, de construirse otro enemigo común que uniera a sus fieles. El papa Wojtyła decidió que ahora el diablo sería la modernidad, principalmente su concepción antiesencialista y atea del ser humano, expresada por el feminismo en su reivindicación del derecho a decidir sobre el propio cuerpo. Así la campaña en contra del aborto se convirtió en la punta de lanza eclesiástica en una campaña mediática “a favor de la vida”.

Mientras que la difusión mundial de las tesis feministas fue vivida como una amenaza entre los hombres de la Iglesia, para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) representó un llamado a fortalecer los derechos sexuales y reproductivos en la arena internacional. Una resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que también data de 1989, planteó la necesidad de que los países miembros de la ONU discutieran y aprobaran acciones concretas relativas a los temas de población, crecimiento económico sustentable y deterioro ambiental. La importancia y complejidad de la temática de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) que se programó para 1994, en El Cairo, requirió la realización de tres conferencias preparatorias.

Ahora bien, hay que apuntar que la católica es la única religión que interviene directamente en el concierto de las naciones de la ONU. Bajo la figura de Santa Sede, los jerarcas católicos tienen el estatuto de Estado observador, que les permite asistir y opinar en las sesiones de trabajo de las Naciones Unidas. De cara a la CIPD, esta institución religiosa desplegó a un equipo de curas para que objetaran lo que veían como el “esquema feminista” de la conferencia. En palabras de la Dra. Nafis Sadik, la directora del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el nuevo proyecto de la conferencia era totalmente diferente de las anteriores, pues reflejaba la apertura de la ONU para escuchar a las mujeres y ponía énfasis en darles el poder para controlar sus vidas, especialmente en el aspecto reproductivo. Había que responder a lo que las mujeres exigían: incremento y mejora de los servicios de planificación familiar y una ampliación del marco de los servicios de atención a la salud reproductiva, que incluyera la despenalización del aborto. Únicamente así se lograría reducir las tasas de mortalidad materna y alcanzar una maternidad sin riesgos.

sugiere que sería excelente si las mujeres pudieran, como la Virgen María, tener ambas condiciones al mismo tiempo, ¡vírgenes y madres! Hasta la fecha María es el ideal de mujer.

Este enfoque irritó sobremanera al Vaticano, que calificó la propuesta de la ONU como un proyecto de muerte. Además, haciendo gala de su ignorancia, el delegado de la Santa Sede pidió que se suprimiera la expresión “maternidad sin riesgos” (*safe motherhood*) porque suponía que incluía automáticamente el aborto. La maternidad sin riesgos, un objetivo que todos los países quieren alcanzar, es una propuesta dirigida a salvar a miles de mujeres de muertes prevenibles por mala atención médica durante su embarazo o parto.⁵ La discusión interna fue aumentando de tono y, durante la tercera y última conferencia preparatoria (PrepCom III), que duró tres semanas (del 4 al 22 de abril de 1994) en Nueva York, las delegaciones oficiales de los países miembros y los representantes de más 400 organizaciones no gubernamentales recibieron un sistemático cuestionamiento por parte de los sacerdotes.

El objetivo de esta última reunión preparatoria era definir el documento base para que los jefes de las delegaciones oficiales manifestaran su acuerdo o desacuerdo con los objetivos y acciones propuestos. Dada la amplitud de los temas se trabajó en reuniones simultáneas, por lo cual las delegaciones con muchos integrantes tuvieron oportunidad de participar en cada una de ellas. La delegación oficial con más presencia fue la del diminuto Estado del Vaticano,⁶ que además logró que algunos países latinoamericanos enviaran delegaciones presididas por católicos militantes ligados al movimiento provida en vez de funcionarios expertos en los temas que se iban a debatir. Sus representantes presionaron abiertamente a varios delegados, y cuando esta presión no funcionó, los obispos hablaron directamente con los presidentes de los gobiernos para quejarse de que sus delegaciones oficiales estaban tomando posiciones “equivocadas” en todos los temas relativos a la estructura de la familia, los derechos sexuales y reproductivos, y la sexualidad de los adolescentes. Además, como el consenso era el mecanismo para llegar a los acuerdos, las objeciones del Vaticano retrasaban la toma de decisiones. Mediante el recurso de “poner entre corchetes” los párrafos sobre los que discrepaban, los curas lograron trabar cuestiones en las que casi la totalidad de los países estaba de acuerdo. Finalmente la mayoría de los países se hartó del sabotaje sistemático, y cuando el cura Diarmuid Martin, jefe de la delegación del Vaticano, expresó en la plenaria de la PrepCom III que el documento “carecía de una

⁵ La postura de la ONU sobre la maternidad sin riesgo se encuentra en Ramson 2002. Sobre el caso de nuestro país, véase el sitio de internet del Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos en México (CPMSR) (incluye documentos, publicaciones, memorias): <http://maternidadsinriesgos.org.mx/web/>

⁶ Con una dimensión de 0.439 Km² (44 hectáreas) y una población permanente de alrededor de dos mil personas, entre eclesiásticos y empleados básicamente hombres, el Vaticano le da sustrato territorial a la Santa Sede, que mantiene las relaciones diplomáticas con las demás naciones.

visión moral coherente”, la reacción del pleno de la asamblea le propinó un duchazo de agua fría: una iglesia no puede monopolizar la ética y la moralidad.

La Iglesia decidió entonces lanzar una campaña mediática dirigida a sensibilizar a la opinión pública. Por un lado, convenció al presidente de Argentina de solicitar a sus homólogos asistentes a la IV Cumbre Iberoamericana en Cartagena (junio 1994) que firmaran una condena al aborto. Al no lograr su objetivo, Menem retomó la propuesta católica de instaurar el día de la Anunciación a la Virgen María (25 de marzo) como el día del No Nacido, que todavía se festeja en algunos países latinoamericanos.⁷ Por otro lado, el papa beatificó a una mujer embarazada y con cáncer uterino que, en lugar de aceptar el tratamiento médico y abortar, se sacrificó para dar a luz y perdió la vida.⁸

La Santa Sede envió una nutrida delegación de obispos y curas a la CIPD de El Cairo (1994) con la firme intención de imponer su agenda teológica en asuntos de población, sexualidad y reproducción. La ONU apoyaba, genuinamente, la lucha por la igualdad de las mujeres, y a los religiosos no les gustó la importancia que el documento otorgaba a la educación de las niñas y jóvenes y al acceso a las mismas oportunidades que los hombres. Además, el programa de acción de la conferencia planteó que el aborto realizado en condiciones ilegales era un grave problema que había que enfrentar.⁹ Este pequeño reconocimiento, que abarcó solamente uno o dos párrafos de un documento de más de cien páginas que aborda cuestiones de salud, alimentación, educación, protección de derechos y obligaciones de los países, y que aboga por un desarrollo integral dirigido a erradicar las desigualdades, fue magnificado por los emisarios del Vaticano como la imposición de una política criminal de aborto legal. A pesar de que la campaña pagada por la Iglesia en los medios de comunicación fue intensa y terrorífica, al final todos los países, excepto Irán y Malta, aprobaron los capítulos relativos a derechos reproductivos y salud reproductiva. Y así la Iglesia católica perdió la batalla en El Cairo.

⁷ Aunque en El Salvador se instituyó antes el día del Derecho a Nacer, la fecha se generalizó como día del No Nacido, cuando Menem convocó a los demás presidentes de América Latina a establecer de manera oficial ese día. La primera celebración oficial reunió en Argentina al arzobispo de Boston, cardenal Bernard Law (posteriormente acusado de proteger a los sacerdotes pederastas) y a monseñor Renato Martino, observador permanente de la Santa Sede ante las Naciones Unidas. Véase <http://www.agea.org.es/content/view/297/41>. Según Htun (2003), Menem recibió una carta del papa Karol Wojtyła para agradecerle su iniciativa.

⁸ Se trató de Gianna Beretta, una pediatra embarazada de su cuarto hijo y que padecía un cáncer uterino mortal pero que insistió en que se debería sacrificar su vida a favor de su hijo por nacer. Obviamente, ella murió enseguida y dejó huérfanos a los cuatro. Véase Kissling 1994b.

⁹ En el párrafo 8.25 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo 94) quedó consignado que el aborto inseguro es un grave problema de salud pública.

Por su parte, después de la desgastante experiencia de soportar que los obispos pusieran entre corchetes todas las propuestas relativas a la libertad sexual y reproductiva de las mujeres, varias organizaciones feministas lideradas por Catholics for a Free Choice plantearon una dura revisión al estatuto de la Iglesia católica romana en la ONU. Cuestionaron la calidad de observador permanente de la Santa Sede, ya que esta no es un Estado nacional sino el brazo gobernante de una institución religiosa. Denunciaron que la norma de imparcialidad y neutralidad a la que aspiran las Naciones Unidas se quiebra cuando una sola Iglesia posee privilegios que las demás no tienen. La iniciativa, que sigue en pie, derivó en un debate sobre la validez del principio de separación Iglesias-Estado dentro de una organización que reúne a los gobiernos de los países (CFFC 1996). Luego de la denuncia feminista, la Santa Sede solicitó a la ONU que se prohibiera la participación de Catholics For a Free Choice, petición a la que no se accedió.

Para la Conferencia de Beijing, la Iglesia modificó su estrategia: ya no más obispos al frente de la delegación. La jerarquía católica decidió pelear con sus propias mujeres. Así, por primera vez en la historia, una delegación vaticana estuvo encabezada por una mujer, Mary Ann Glendon¹⁰, importante jurista estadounidense conocida por sus posturas antiaborto. También por primera vez la delegación estuvo compuesta por más mujeres (14) que hombres (8). Además, el Vaticano impulsó la creación de varias organizaciones no gubernamentales de mujeres que comulgaban (literal y metafóricamente) con la jerarquía católica y que, enviadas por la Santa Sede, se enfrentaron a las feministas en la carpa de ONG en Huairou.¹¹

Pese a todos los esfuerzos del Vaticano, la plataforma de acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing) reafirmó el contenido de las resoluciones de El Cairo.¹² Asimismo, agregó la recomendación de que los países revisaran las leyes que penalizan a las mujeres cuando se someten a abortos ilegales (párrafo 106 K). Tanto la Conferencia de Población y Desarrollo (El Cairo 1994) como la IV Conferencia de la Mujer (Beijing 1995) resultaron un triunfo

¹⁰ Además es autora de un importante libro sobre la legislación de aborto y divorcio en el mundo occidental. Véase Glendon 1987.

¹¹ Entre las mexicanas destacadas que comulgan con la Iglesia y que asistieron a Beijing estuvo Paz Fernández Cueto, editorialista del periódico *Reforma*, y actual diputada por el PAN.

¹² "Los abortos realizados en condiciones de riesgo ponen en peligro la vida de muchas mujeres, lo cual representa un problema de salud pública grave. La mayoría de estas muertes, los problemas de salud y las lesiones podrían prevenirse mediante un mayor y mejor acceso a servicios adecuados de atención en salud, incluyendo métodos seguros y efectivos de planificación familiar y atención obstétrica de urgencia" (Párrafo 97. Plataforma de Acción IV Conferencia Mundial de la Mujer. Beijing 1995).

decisivo en la lucha por la definición de mujer: ¿receptáculo de una nueva vida o sujeto con derechos? La influencia de las conferencias fue muy amplia y obligó a los gobiernos nacionales a tomar posición respecto de demandas nacionalmente acalladas, como el aborto.

Un episodio que tuvo una dimensión tanto cardinal como ridícula fue la demonización que la Santa Sede hizo del término *género*¹³ al exigir que se eliminara de los documentos de las Naciones Unidas. La suma importancia que cobró la palabra *género* se debió a su concepción no esencialista del papel social de las mujeres y los hombres. Jean Franco, en su agudo ensayo “Defrocking the Vatican: Feminism’s Secular Project”,¹⁴ exhibe la desesperación del Vaticano por eliminar la palabra *género* y alega que “las discusiones sobre el uso de palabras a menudo parecen quisquillosas, irrelevantes para las luchas reales” (2003: 28) pero que, por el contrario, “el poder para interpretar y la apropiación e invención activa del lenguaje son herramientas cruciales para los movimientos emergentes” (2003: 28). El horror que dicho concepto inspiró a los funcionarios eclesiásticos lo ejemplificó el obispo auxiliar de Buenos Aires, que dijo que utilizar la palabra género “nos convierte en compañeros de viaje del feminismo radical” (2003: 33). La relevancia de un término que desecha la visión esencialista sobre las mujeres, y que en lugar de tomarlas como hembras paridoras las concibe como sujetos, hizo explícito que la sexualidad y la reproducción constituyen la arena de un forcejeo continuo en el que la fe y el pensamiento laico tratan de asentar sus derechos.

2

¿Por qué la lucha del Vaticano se centró, y lo sigue haciendo, principalmente en América Latina? Porque en esta región el catolicismo tiene su mayor clientela. A pesar de que en varios países de la región florecen nuevas iniciativas feministas y se abren inéditos cauces de participación, la despenalización del aborto todavía no es una realidad extendida. La interrupción voluntaria del embarazo solo es legal

¹³ Con el concepto *género* se entiende que las diferencias entre mujeres y hombres son más un producto de la cultura y no de la biología, y que los papeles que ambos desempeñan están históricamente determinados.

¹⁴ *Defrock* es un término religioso que significa expulsar, deponer o degradar pero que Franco usa con ironía, pues apela a una imagen visual: el *frock* (el hábito o vestido talar de los personajes religiosos). Aunque el juego de palabras con *defrocking* se pierde en la traducción al castellano, en inglés concita la imagen de las feministas quitándoles sus ropajes, desvistiendo, literal y metafóricamente, a los curas y obispos. Véase Franco 1998 (traducción 2003).

en Cuba, Puerto Rico, Guyana y la ciudad de México. En el resto de las naciones latinoamericanas se permite el aborto únicamente para salvar la vida de la mujer o si es producto de una violación, aunque cinco incluso lo tienen prohibido por estas causas: Chile, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Nicaragua. Por ello las mujeres, al recurrir al aborto clandestino, corren el riesgo de morir, de contraer infecciones o ser encarceladas. Como el feminismo ha repetido hasta el cansancio, el aborto es un problema de justicia social, porque las mujeres con recursos abortan sin peligro en lugares seguros donde pagan altas sumas, mientras las demás arriesgan su salud y sus vidas.¹⁵ No obstante la gravedad de la situación, la decisión soberana de despenalizar continúa atorada, soterrada o negada porque la Iglesia católica frena a los gobiernos, incluso a los supuestamente democráticos o de izquierda.¹⁶ Pese a contar con el apoyo de un amplio sector de la ciudadanía, el factor que más ha impedido un tratamiento racional y democrático del problema es la alianza del fundamentalismo eclesiástico con las cúpulas empresariales locales. La labor de zapa de organizaciones conservadoras ha sido financiada por una organización del Vaticano y de los obispos estadounidenses –Human Life Internacional– y opera localmente pero bajo el mismo esquema a través de los grupos llamados provida.¹⁷

En México la discusión sobre aborto y la Conferencia de Beijing la colocó en los medios de comunicación el Partido Acción Nacional (PAN) con tramposas

¹⁵ Son pocos los países que cuentan con otros supuestos como el de razones terapéuticas, malformaciones del producto o causas socioeconómicas. Por eso, en América Latina y el Caribe más de cinco mil mujeres mueren cada año debido a complicaciones relacionadas con abortos inseguros (más de un quinto del total de las muertes maternas). Esta cifra corresponde al 21% de las muertes maternas en todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que el aborto es la causa primordial de mortalidad materna en Argentina, Chile, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú; segunda causa de muerte en Costa Rica; y tercera en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua. Y la tragedia no acaba ahí. De todas las mujeres que se someten a un aborto en condiciones de riesgo, aproximadamente entre el 10% y el 50% necesitan atención médica para el tratamiento de las complicaciones. Véase Lamas 2008.

¹⁶ Especialmente escandaloso ha sido el caso de Tabaré Vázquez, el presidente socialista de Uruguay, que usó el veto presidencial para impedir la despenalización que tanto los diputados como los senadores habían aprobado (Carbajal 2006).

¹⁷ En El Cairo y Beijing, el Vaticano no contó con el apoyo del gobierno demócrata de Clinton. Pero con el ascenso del republicano George Bush Jr., Karol Wojtyła volvió a tener el respaldo de la administración estadounidense y se dedicó, con ese apoyo y el de la clase empresarial de derecha, a impulsar y financiar organizaciones fundamentalistas en varios países de la región. Human Life Internacional (HLI) es una coalición de grupos provida de varios países impulsada por poderosas fuerzas conservadoras de Estados Unidos, y apoyada por la jerarquía católica a través del Consejo Pontificio para la Familia. Véase el vínculo de Edgar González Ruiz, del 15 de febrero de 2004, “Los sótanos del Vaticano”, para la historia y vínculos de HLI: http://www.voltairenet.org/article120652.html?var_recherche=Edgar%20González%20Ruiz

manipulaciones (Lamas 1995). Antes de que partiera la delegación oficial a China, el secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente, había declarado que el debate del aborto no estaba cerrado, que era un serio problema de salud pública y que debía ser revisado por el conjunto de la sociedad.¹⁸ Recién finalizada la Conferencia de Beijing, el PAN publicó un desplegado con el título: “Que se cumplan los acuerdos previos tomados por la delegación mexicana que asiste a la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, China”.¹⁹ Ahí cuestionaban al director general del Consejo Nacional de Población (CONAPO) por aceptar que los resolutivos de la Conferencia consignaran “considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales”. Al día siguiente Norberto Rivera, arzobispo primado de México, declaró “equivocada” y “errónea” la tendencia del gobierno mexicano a abrir una discusión en torno a la despenalización del aborto, pues era un tema que iba “a dividir y confrontar a los mexicanos”.²⁰ En seguida, Provida solicitó la destitución del director del CONAPO por haber integrado “un grupo feminista mexicano proaborto”, y denunció que Gómez de León no tomó en cuenta un estudio elaborado por la comisión de población y desarrollo de la cámara de diputados sobre el tema: “No solo desconoció el documento, sino que lo descalificó”.²¹

¡Y cómo no lo iba a descalificar si se trataba de un documento amañado! En el proceso de constitución de la agenda mexicana para Beijing, el PAN manipuló la consulta legislativa de la siguiente manera. El diputado Jorge Dávila Juárez, en su calidad de presidente de la comisión de población y desarrollo de la cámara de diputados, convocó a una consulta legislativa (en tres foros) en relación con la IV Conferencia Mundial de la Mujer, titulada: “Una perspectiva sobre el desarrollo de la Mujer”. Las consultas se llevaron a cabo en Guanajuato (28 julio), el Distrito Federal (3 agosto) y Jalapa (14 agosto). La difusión e inscripción a la consulta fue extremadamente selectiva, al grado de que no hubo una representación de las 250 organizaciones de mujeres que habían desarrollado un proceso de discusión nacional de cara a Beijing, ni se invitó a los grupos feministas. La participación mayoritaria fue de grupos conservadores que llegaron a conclusiones coincidentes con la postura del PAN. La jugada panista era legitimar mediante dichos foros una recomendación legislativa, cuestión que logró sin mucha dificultad gracias al

¹⁸ *La Jornada*. 15 de agosto de 1995.

¹⁹ *La Jornada*. 14 de septiembre de 1995. P. 22.

²⁰ *La Jornada*. 15 de septiembre de 1995. P. 13.

²¹ *La Jornada*. 19 de septiembre de 1995. P. 39.

desinterés priista y perredista por la Conferencia en Beijing. De ahí que –al dar a conocer las conclusiones de la consulta realizada en la cámara de diputados– Dávila Juárez afirmara que “proponen diputados que la postura de México en China sea antiaborto” (*La Jornada*. 30 de agosto de 1995). *El Herald* de la misma fecha consignó: “Es una constante el rechazo a la despenalización del aborto provocado. De todas las ponencias presentadas sobre este tema, 95% insisten sobre este punto, así como en la defensa de la vida desde el momento mismo de la concepción”. Por eso, según Dávila Juárez, en dichas conclusiones se establecían las demandas de la sociedad para que el Estado mexicano “no asuma compromisos que su pueblo no acepta y que pudieran ir contra los valores y los principios de la nacionalidad”. Pero si los 284 ponentes y 1 070 ciudadanos (*La Jornada*. 30 de agosto de 1995), elegidos amañadamente, que asistieron a los foros encarnan “las demandas de la sociedad”, ¿qué decir de las 2 595 personas que constituyeron la muestra representativa de la población mexicana de las encuestas nacionales sobre aborto Gallup/GIRE realizadas en 1992, 1993 y 1994, y donde alrededor del 80% se declaró a favor de que la mujer decidiera?²²

²² En una muestra representativa de la población mexicana (2 595 personas de localidades urbanas de más de 50 000 habitantes), se formularon preguntas cerradas con respuestas de opción múltiple, y preguntas abiertas con las que se completó la información. Personal entrenado de Gallup llevó a cabo las entrevistas, realizadas simultáneamente en distintas ciudades mediante visitas domiciliarias. La muestra se tomó en 36 localidades distribuidas al azar en estratos regionales. La investigación incluyó personas de ambos sexos (50.7% hombres y 49.2% mujeres) agrupadas por grupos de edad, nivel socioeconómico, seis zonas geográficas, tres ciudades principales y personas con o sin hijos. Se incluyeron todos los estados de la república divididos en seis zonas de acuerdo con su localización geográfica, y se mostraron por separado los datos correspondientes a las tres ciudades principales del país: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

Se quería saber si los entrevistados conocían la situación legal del aborto, así como su opinión en relación con quién debe tomar la decisión de abortar. También se les preguntó su opinión sobre el papel de la Iglesia, sobre si los abortos debían realizarse en instituciones de salud, y si pensaban que la despenalización evitaría la muerte de muchas mujeres. Se formuló la pregunta “¿quién debe tomar la decisión de un aborto?”, y se ofrecieron como respuesta posible las categorías *la mujer, el hombre, ambos, el gobierno, la Iglesia, los médicos y otros*.

Los datos por sí solos son muy interesantes, y también si se los compara con los obtenidos posteriormente en dos encuestas más (1993 y 1994). En líneas generales, la población mostró una postura clara en el sentido de que se trataba de una decisión que compete a la mujer y su pareja, y además parecía ir en aumento la tendencia hacia la liberalización de las posturas ante el aborto. Así, encontramos que mientras en la encuesta de 1992 un 78% de las personas entrevistadas opinó que la decisión sobre un aborto competía solo a la mujer o a la pareja, y un 16.5% dijo que debía recurrirse a la opinión de otros (médico, sacerdote, etcétera), en los resultados de 1993 el porcentaje de personas que consideraron que una decisión de este tipo correspondía a la mujer o la pareja subió a 88.4% y solo un 7% manifestó que la decisión debía ser tomada por otros, entre los que la Iglesia ocupó el 1.2% y los médicos el 4.2%. En los datos de la encuesta de 1994, el porcentaje descendió levemente a 82.7%, pero el 1.2% de la Iglesia se sostuvo, mientras que el porcentaje a favor de que la decisión se pusiera en manos de los médicos se incrementó a 5.3%; quienes opinaron que la decisión la debía tomar el hombre representaron un 0.9%; y el gobierno, un 0.4%. Véase Gallup/GIRE 1992.

Por su parte, el episcopado, en su circular N.º 95/33 del 26 de septiembre de 1995, llamó a la comunidad católica de la arquidiócesis de México a una peregrinación “en pro de la vida y la familia” a la Basílica, el domingo 15 de octubre de 1995. En hoja aparte se repartió el siguiente volante:

México: ¿realmente piensas así?

“México se suma sin reservas a los acuerdos adoptados por la ONU en la IV Conferencia de la Mujer en Beijing”.

Los mexicanos apoyamos los aspectos que promuevan la dignidad de la mujer pero cuestionamos:

1. La despenalización del aborto presentándolo [sic] como un servicio más.
 2. La aceptación de familias de homosexuales y lesbianas con derecho a adoptar.
 3. La eliminación de la palabra *madre* en la familia.
 4. La promoción del uso de anticonceptivos desde la edad preadolescente (11 años) para fomentar el sexo seguro sin importar la opinión de los padres.
- ¿Vas a dejar que decidan por ti?

El volante incorpora el concepto de decisión (“¿Vas a dejar que decidan por ti?”) al mismo tiempo que maneja temores irracionales como que se elimine la palabra *madre* en la familia o que se fomente el sexo entre preadolescentes “sin importar la opinión de los padres”. Así como el feminismo modifica su discurso sustituyendo la reivindicación profundamente subversiva del cuerpo como propiedad de la mujer (Petchesky 1994) por una estrategia argumentativa más vinculada a la preocupación democrática, los grupos fundamentalistas católicos transforman su retórica. Esta recuperación discursiva de señas de identidad progresistas con fines reaccionarios también se dio durante las dos conferencias de El Cairo y Beijing. El Vaticano le atribuyó a la ONU la imposición de pautas culturales del primer mundo en el tercer mundo y la obediencia a la presión de Estados Unidos para instaurar un “imperialismo anticonceptivo”, al mismo tiempo que manifestó su interés por la discriminación de las mujeres. En el caso de México, un cambio discursivo llamativo fue el de Provida. Conscientes de que su argumentación amarillista y condenatoria estaba perdiendo fuerza, hicieron una recuperación manipuladora: en sus declaraciones antiaborto las mujeres aparecen como víctimas y el objetivo de Provida se expresa como la protección de sus derechos. Varios de los elementos del discurso feminista son integrados: la discriminación femenina, el respeto a la maternidad y la preocupación por el consentimiento informado. Con este nuevo

discurso, Provida pretendía encubrir su rechazo a los anticonceptivos y la planificación familiar, y captar a un sector de mujeres desorientadas.²³

Después de su derrota en El Cairo y Beijing, el Vaticano se dedicó, con el apoyo del gobierno de Bush, a tratar de retroceder la ley en materia de aborto en ciertos países de la región. Lo logró en dos: El Salvador y Nicaragua.²⁴ La legislación de El Salvador permitía el aborto cuando el embarazo era producto de una violación, cuando la vida de la mujer estaba en riesgo y cuando se detectaba una malformación grave en el feto. En abril de 1997, por la presión del Vaticano y con la participación activa de grupos católicos de derecha, diputados de los partidos políticos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Partido Demócrata Cristiano (PDC) votaron un proyecto de ley que derogaba las excepciones al aborto del Código Penal (CRLP 2000). Además, aumentaron las sanciones por abortar e introdujeron el delito de “inducción o ayuda al aborto”. No solo eso: en febrero de 1999, como producto de una campaña masiva liderada por la Iglesia católica salvadoreña, se aprobó una reforma constitucional en la que se reconoce como persona al óvulo fecundado desde el momento de la concepción. Y también se introdujo la tipificación penal “lesiones en el no nacido”, que penaliza a quien “cause lesiones o enfermedad a un feto, perjudique su desarrollo o provoque una grave tara física o psíquica”.

El caso de Nicaragua es similar. Desde 1893, en Nicaragua se permitía interrumpir un embarazo que pusiera en riesgo la vida de la mujer o que fuera producto de una violación. Antes de las elecciones del 2006 la jerarquía católica inició una campaña para prohibirlo totalmente. Daniel Ortega alegó “razones de fe” para acercarse a la Iglesia durante las elecciones y conseguir su apoyo. De nada sirvió el exhorto que diplomáticos de las Naciones Unidas y de la Unión Europea (entre ellos las embajadoras de Suecia y Finlandia, el representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud), la representante de la Unión Europea y el jefe de la cooperación de Canadá) hicieran a los diputados a través de una carta dirigida al presidente del Congreso, Eduardo Gómez, donde solicitaban “dialogar y hacer reflexión profunda y no apresurada sobre el aborto terapéutico”. La cancelación de esa medida terapéutica fue aprobada de manera expedita con el voto a favor de 52 de los 90 diputados, ninguno en contra y cero abstenciones (el

²³ Esta sigue siendo su estrategia actual. Afuera de las clínicas del gobierno del Distrito Federal que otorgan el servicio de interrupción legal del embarazo colocan módulos que dicen “Interrupción del embarazo” para atrapar a las mujeres que buscan abortar y tratar de convencerlas de que no lo hagan.

²⁴ En su artículo sobre los cambios de 1998 a 2007 en las legislaciones sobre aborto, Boland y Katzive consignan solo dos retrocesos en el ámbito mundial: El Salvador y Nicaragua. Véase Boland y Katzive 2008

resto de los congresistas se ausentó en el momento de votar). ¿Por qué si desde 1893 se permitía el aborto terapéutico los legisladores nicaragüenses decidieron hacer retroceder esa ley? Otra vez, por la presión de la Iglesia católica. Y no es absurdo pensar que, con este retroceso legislativo, el Vaticano quiso mandar una señal de fuerza precisamente en el país que en ese momento estaba a cargo de la Campaña Latinoamericana por la Despenalización del Aborto.

En Chile, la eliminación del aborto terapéutico se debió igualmente a la presión de la jerarquía católica. Desde 1931 el aborto terapéutico había estado permitido por el Código de Salud, hasta que en 1989 una iniciativa del almirante José Toribio Merino, alentado por la Iglesia católica, planteó que, a la luz de los avances de la medicina, el aborto terapéutico no estaba justificado bajo ninguna circunstancia. En Chile, la relación de las feministas con la Iglesia católica ha sido compleja, pues durante la dictadura de Pinochet aquella jugó un papel importante en la defensa de los derechos humanos y en la protección a los perseguidos políticos. Por ello, las feministas se han sentido maniatadas para enfrentarse abiertamente a la jerarquía eclesiástica, pese a que este retroceso legislativo hizo de Chile uno de los escasos países donde se encarcela a las mujeres que abortan (CRLP 1998).

Estos son apenas unos cuantos ejemplos del criminal proceder eclesiástico. No obstante las tragedias que ocasiona la penalización del aborto, los políticos latinoamericanos no quieren un enfrentamiento con dicha institución, que además está sostenida económica y mediáticamente por las cúpulas empresariales. Los gobiernos, que no reconocen el derecho a decidir de las mujeres sobre sus cuerpos como un elemento democrático imprescindible, ni siquiera lo toman en cuenta para acabar con esa “estructura de desventaja” que determina el círculo vicioso de maternidad precoz, número de hijos, falta de educación y menor capacitación laboral (CEPAL 2006). A pesar de que la condición de las mujeres latinoamericanas ha variado significativamente a lo largo de los últimos años, un campo especialmente frágil es el de la salud reproductiva. A los condicionantes culturales que reproducen y perpetúan la exclusión social de las mujeres, se suman la carencia de una educación sexual adecuada y la influencia de las prescripciones religiosas. Ignorancia, violencia y usos y costumbres conservadoras alientan el fenómeno de la maternidad temprana. Si bien los índices de fecundidad han disminuido en casi todos los países de la región debido al creciente acceso de las mujeres al uso de anticonceptivos, las naciones combinan una tasa global de fecundidad (TGF) baja con tasas de fecundidad adolescente moderadas o altas. La maternidad temprana se circunscribe fundamentalmente a los estratos pobres y constituye un factor

determinante de la condición de exclusión y discriminación (CEPAL 2006). En el estrato socioeconómico más bajo en América Latina, el número de jóvenes de las zonas rurales que tienen hijos a los 17 años supera claramente al de jóvenes de esa edad que pertenecen a los estratos urbanos. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), menos de 5% de las jóvenes urbanas serán madres a dicha edad, en tanto en zonas rurales la incidencia varía entre 20 y 35%, dependiendo del país. A los 22 años, entre 20 y 35% de las latinoamericanas en los estratos urbanos son madres, en tanto que en los estratos rurales esa proporción llega a 60 y en ciertos países a 80%. La “estructura de desventaja” que refuerza la pobreza y la desigualdad no solo incluye a este círculo vicioso de maternidad precoz, número de hijos, falta de educación y menor capacitación laboral, sino también a cualquier maternidad impuesta o forzada, sobre todo en las condiciones de pobreza de la mayoría de las latinoamericanas. Y no solo jovencitas buscan interrumpir sus embarazos no deseados: también mujeres adultas, con dos o tres hijos, no se resignan a llevar a término un embarazo que significará otra boca que alimentar. Por eso la CEPAL (2006) habla de “la dinámica demográfica de la pobreza” que agudiza las desigualdades sociales iniciales.

3

El movimiento feminista latinoamericano, que se reúne cada dos o tres años en los encuentros feministas para *fortalecer sus lazos políticos de identidad y solidaridad regional*, ha fijado el 28 de septiembre como día por el Derecho al Aborto de las Mujeres de América Latina y el Caribe.²⁵ A principios de los noventa, en una reunión promovida por la Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (RSMAC) y coordinada por Católicas por el Derecho a Decidir, fue creada la Coordinación Regional de la Campaña 28 de Septiembre por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe. Esta coordinación ha sido rotativa.²⁶

²⁵ El planteamiento de conmemorar fechas para activar los objetivos que se persiguen y articular acciones de manera conjunta surgió en el I Encuentro de Colombia, en 1981. Ahí se fijó el 25 de noviembre como día de Lucha contra la Violencia contra la Mujer. En 1990, durante el V Encuentro en Argentina, en el taller sobre aborto organizado por la Comisión por el Derecho al Aborto de ese país y por Católicas por el Derecho a Decidir, de Uruguay, con la participación de feministas procedentes de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, se fijó el 28 de septiembre.

²⁶ 1993-1994, Católicas por el Derecho a Decidir, de Uruguay.
1994-1997, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), de México.

Bajo los lemas “Las mujeres deciden, la sociedad respeta, el Estado garantiza y la Iglesia no interviene” y “Anticonceptivos para no abortar. Aborto legal para no morir”, la campaña 28 de Septiembre ha sido impulsada por siete redes regionales de mujeres y organizaciones de 21 naciones. Sin embargo, el movimiento enfrenta el inmenso poder económico de la Iglesia y sus aliados empresariales. La jerarquía católica, además de sus vínculos políticos con presidentes y secretarios de Estado, ha logrado imponer un silencio cómplice en los medios de comunicación, vía los empresarios católicos que amenazan con retirar su publicidad si se debate el tema de la despenalización del aborto.

En México, por ejemplo, la organización A favor de lo mejor o Lo mejor por México chantajeó a las televisoras con el retiro de los anuncios de sus productos si seguían transmitiendo debates sobre la despenalización del aborto, obviamente porque los iban perdiendo. En la prensa escrita no han logrado censurar en la misma medida, y es ahí donde se han ventilado las mayores confrontaciones. Destaco dos casos paradigmáticos: Paulina y la ley Robles, ocurridos en 2000. Paulina,²⁷ una adolescente de trece años violada en Baja California, levanta una demanda ante el ministerio público, donde se consigna que el himen había sido desgarrado por la violencia. Paulina queda embarazada y solicita el aborto legal al que tenía derecho. El ministerio público gira orden al Hospital General de Mexicali para que se le practique, pero durante una semana la administración del hospital realiza maniobras dilatorias: unas mujeres le muestran el grotesco film de Provida, *El grito silencioso*, la hacen concentrarse después en una imagen de Cristo y posteriormente el procurador general del estado de Baja California lleva a Paulina y a su madre a visitar a un sacerdote, quien les explica que el aborto es un pecado y constituye un motivo de excomunión. Pero Paulina y su madre siguieron insistiendo en su derecho al aborto legal. Minutos antes de la intervención programada, el director del hospital llamó aparte a la madre de Paulina y exageró los supuestos riesgos del aborto; le advirtió que su hija podía fallecer a causa de la intervención y que ella sería responsable de su muerte. Esto la atemorizó hasta el punto de desistir de que se le practicara el aborto a Paulina.

1997-1999, Centro de Investigación DEM, Bolivia.

2000-2002, Rede Nacional Feminista de Saúde, Brasil.

2003-2005, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Perú.

2006-2009, Movimiento de Mujeres de Nicaragua.

2010-2013 Colectiva Mujer y Salud de República Dominicana.

²⁷ Sobre el caso Paulina, véase el libro de Elena Poniatowska (2002) así como dos cuadernos publicados por el GIRE (2000 y 2004).

El caso salta a la prensa en enero de 2000 y provoca reacciones de ambos lados: las feministas inician un proceso de demanda por “conculcación de su derecho a interrumpir ese embarazo producto de una violación” y los grupos religiosos ofrecen becas a la criatura por venir. Cuando nace el niño, el sacerdote que va a bautizarlo se niega a que una feminista, elegida como madrina, esté presente. En vista de que las autoridades no cumplían con la recomendación de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, ni con la emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Paulina llevó su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con miras de ir a la Corte Interamericana de Justicia. La Secretaría de Relaciones Exteriores medió entre el gobierno de Baja California y Paulina, y después de seis años de lucha se logró establecer un “acuerdo de solución amistosa” entre el gobierno federal y Paulina para la reparación del daño, firmado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington (GIRE 2008a). Los grupos religiosos no cumplieron sus promesas de apoyo.

Además del caso Paulina, las reformas en el Distrito Federal conocidas como la ley Robles cobraron atención mediática. Se trataba de incorporar al código penal las causales de no punibilidad del aborto ya existentes en otras entidades federativas. Rosario Robles, gobernadora interina del Distrito Federal, convocó a una sesión extraordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y la mayoría perredista legisló a favor el 18 de agosto de 2000. La ley Robles significó tres ampliaciones: 1) de peligro de muerte se pasó a grave riesgo a la salud de la mujer, 2) se estableció el aborto por malformaciones del producto y 3) se planteó la invalidez de un embarazo por una inseminación artificial no consentida.

Como era de esperarse, el arzobispo de México y otros dirigentes de la Iglesia católica hicieron declaraciones públicas en el sentido de que todas las personas que estuviesen implicadas en la promoción del aborto serían excomulgadas de manera sumaria. Poco después, 17 diputados del Partido Acción Nacional y cinco del Verde Ecologista interpusieron un juicio de inconstitucionalidad contra la llamada ley Robles, que perdieron, pues la Corte resolvió a favor de la reforma un año y cuatro meses después.

En el largo proceso hacia la despenalización del aborto en México, la jerarquía católica siempre ha sido el obstáculo mayor directa o indirectamente (Lamas 2003). Hace tres años, en abril de 2007, después de que el pleno de la ALDF aprobara por mayoría de 46 votos a favor (PRD, PT, Convergencia, Alternativa, PRI y Nueva Alianza), 19 en contra (PAN y PVEM) y una abstención (PRI) la despenalización antes

de las 12 semanas de gestación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Procuraduría General de la República (PGR) interpusieron acciones de inconstitucionalidad. Como es de imaginar, el proceso de deliberación de la Suprema Corte estuvo acompañado de expresiones a favor y en contra. Mientras la jerarquía de la Iglesia católica profería amenazas de excomunión y salía a la calle con estandartes que representaban a la Virgen de Guadalupe cargando fetos y exclamando “¡Ya me mataron a un hijo! ¿Me van a matar más?”, en una de las audiencias públicas un sacerdote dominico colaborador de Católicas por el Derecho a Decidir hablaba a favor de la despenalización. Mientras los abogados católicos amenazaban con la debacle moral, Jesús Zamora Pierce, expresidente de la Academia Mexicana de Derecho Penal, argumentaba públicamente por qué el aborto no puede ser considerado delito. Mientras las fuerzas conservadoras hacían peregrinaciones, los intelectuales y los científicos del país manifestaban su apoyo a la despenalización con inserciones pagadas en la prensa.²⁸

Después de un año y cuatro meses de intensa deliberación y con seis audiencias públicas sobre el tema, ocho de once magistrados de la Suprema Corte de Justicia resolvieron que la despenalización del aborto en el Distrito Federal no era inconstitucional. Esta resolución puso a la ciudad de México a la vanguardia del tratamiento penal en relación con el aborto, con argumentos que han impactado profundamente al imaginario colectivo y con una experiencia de organización ciudadana y alianzas políticas que podría ser llevada a otras entidades federativas. Pero la Iglesia no iba a quedarse con los brazos cruzados ante una resolución que indudablemente abriría las puertas a los congresos locales para que realizaran despenalizaciones similares. Apenas dos meses después del fallo de la SCJN y a finales del 2009, dieciséis estados reformaron sus constituciones locales para “proteger la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural”.²⁹ Es indiscutible que toda protección a la vida

²⁸ El Colegio de Bioética, constituido por figuras de primer nivel (varios premios nacionales de ciencia y miembros del Colegio Nacional), publicó un desplegado en *La Jornada y Reforma* el martes 17 de abril de 2007, con una elocuente explicación científica.

²⁹ Para 2010 el panorama, por orden cronológico (se toma la fecha de aprobación, no de la publicación oficial y se señala qué partido estaba gobernando en ese momento) de los estados es: 1) Sonora, gobierno del PRI, 21 de octubre de 2008; 2) Baja California, PAN, 23 de octubre de 2008; 3) Morelos, PAN, 11 de noviembre de 2008; 4) Colima, PRI, 17 de febrero de 2009; 5) Puebla, PRI, 12 de marzo de 2009; 6) Jalisco, PAN, 26 de marzo de 2009; 7) Nayarit, PRI, 17 de abril de 2009; 8) Quintana Roo, PRI, 21 de abril de 2009; 9) Campeche, PRI, 23 de abril de 2009; 10) Guanajuato, PAN, 8 de mayo de 2009; 11) Durango, PRI, 7 de abril de 2009; 12) San Luis Potosí, PAN, 21 de mayo de 2009; 13) Yucatán, PRI, 15 de julio de 2009; 14) Querétaro, PAN, 1.º de septiembre de 2009; 15) Oaxaca, PRI, 9 de septiembre de 2009; 16) Chiapas, PRD, 18 de diciembre de 2009. El estado de Chihuahua reformó su constitución el 1.º de octubre de 1994, bajo gobierno del PAN, por lo cual no entra en el cómputo de la oleada de reformas. Y en Veracruz, el PRI,

es loable y necesaria, pero se trata de un valor que acepta excepciones (la legítima defensa, la guerra, el combate a la delincuencia, la eutanasia, etc.). Los países que tienen despenalizado el aborto también tienen consagrada constitucionalmente la protección a la vida. No son excluyentes. Las cortes de justicia hacen una ponderación de derechos, ya que ningún derecho es absoluto.

En estas reformas, idénticas en su exposición de motivos, la “protección a la vida” aparece como un eufemismo dirigido a impedir el aborto legal tal como existe en el Distrito Federal, y no como una verdadera protección que, por ejemplo, apoye a las embarazadas que desean tener sus criaturas (mediante seguros de desempleo, apoyos en atención médica, etc.). O sea, la intención parece ser la de “blindarse” en contra de la despenalización. Por eso la reacción de muchas mujeres en los estados, al darse cuenta del verdadero objetivo, también ha sido “blindarse” y se han amparado legalmente. Independientemente de que tal recurso funcione, la acción expresa una protesta ciudadana inédita. Ya 800 mujeres han logrado un amparo.³⁰ Y aunque el PRI y el PAN tienen una responsabilidad conjunta sobre las reformas aprobadas en esas 16 entidades federativas, quienes han provocado un escándalo político son los diputados y gobernadores priistas quienes, al traicionar su vieja tradición liberal, han desatado un fuerte cuestionamiento dentro de su propio partido.

Pero el punto central en esta confrontación reside en la cuestión de si una mujer es más que un cuerpo condenado por su biología. Una mujer puede reparar el error de un embarazo no deseado, producto de la fragilidad de un descuido o del horror de una violencia. Y por eso entre la propia feligresía católica se están manifestando posiciones distintas de las de su cúpula: se acepta la posibilidad de rectificar un embarazo no deseado como una necesidad benéfica. Las Católicas por el Derecho a Decidir han desplegado una severa crítica contra los obispos que deliberadamente evitan hablar acerca de las excluyentes y atenuantes que existen en relación con el aborto dentro del propio derecho canónico, y contra quienes guardan silencio sobre el hecho de que ningún papa, ni siquiera el actual, se ha pronunciado ex cátedra contra el aborto utilizando su supuesta infalibilidad.³¹ Los obispos distorsionan la teología y la historia de cómo la Iglesia ha ido transformando sus parámetros

que ya la había votado el 17 de noviembre de 2009, se retractó ante la protesta ciudadana. Al cierre de este artículo existen iniciativas similares en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Estado de México.

³⁰ Por estado, los amparos suman: Colima (67), Sonora (72), Quintana Roo (76), Guanajuato (167), Puebla (115), Yucatán (76), Campeche (60), San Luis Potosí (29) y Oaxaca (138) (datos de GIRE).

³¹ Véase en especial Hurst, s/f. *La historia de las ideas sobre el aborto en la Iglesia católica*, publicada por Católicas por el Derecho a Decidir.

morales; al contrario, pretenden que las enseñanzas de la Iglesia son inequívocas e inmutables. Estas católicas denuncian las actitudes autoritarias y manipuladoras de los obispos y señalan que aunque los obispos cuentan con el derecho a pronunciarse sobre los problemas significativos de la época, como cualquier ciudadano, la mayoría de las veces lo hacen de manera tramposa y violan las reglas de un debate respetuoso pues mienten al mismo tiempo que se colocan en la postura de detentar la verdad. Además, cuestionan que los obispos que encabezan esta guerra contra el aborto como su prioridad política olvidan temas básicos de justicia social que rodean al tema.

Las actitudes fundamentalistas que impulsa el Vaticano impiden un diálogo en torno al grave problema de justicia social de los abortos clandestinos al mismo tiempo que nutren la violencia de los fanáticos. El fanatismo, según Richard Hare, es “la actitud de quien persigue la afirmación de los propios principios morales dejando que estos prevalezcan sobre los intereses reales de las personas de carne y hueso, al mismo tiempo que permanece indiferente frente a los enormes daños que su actuación ocasiona a millones de seres humanos” (1982: 173). Esa definición le queda como guante a la jerarquía católica. Por eso, en el recrudecimiento de esta disputa, un número creciente de católicos practicantes, inclusive de monjas, teólogos y sacerdotes, están manifestando públicamente su discrepancia y subrayando que el adversario no es la fe sino las actitudes religiosas fundamentalistas.

Además, es evidente que la sensibilidad moral de las personas se está transformando. Hay cuestiones que ya son aceptadas en ciertos países o, en el caso del nuestro, en ciertos grupos y estratos sociales. Nadie está “a favor” del aborto: todas las personas desean que ya nunca ninguna mujer tenga que recurrir a tal práctica. Pero la mayoría está a favor de eliminar los problemas de justicia social y salud pública que provocan los abortos ilegales y de impulsar una educación sexual que prevenga la repetición de esa conducta. Por ello ha ganado terreno una perspectiva que establece una distinción entre el hecho del aborto en sí y su tratamiento penal. Esta nueva perspectiva es representada ejemplarmente en las palabras del obispo auxiliar de Madrid, monseñor Iniesta: “Mi conciencia rechaza el aborto totalmente, pero mi conciencia no rechaza la posibilidad de que la ley deje de considerarlo como un hecho delictivo” (Ibáñez, 1993). Este tipo de razonamiento ha creado una fisura importante en la institución religiosa, abriendo un camino de esperanza para los millones de mujeres creyentes que han abortado y que, mientras no cambien ciertas condiciones, tendrán que seguirlo haciendo, y también para los hombres de fe que las han acompañado, y que continuarán ofreciéndoles su apoyo y comprensión.

La tendencia mundial hacia la despenalización es resultado tanto del reconocimiento de que la interrupción del embarazo es una decisión que atañe a la propia conciencia como de las graves consecuencias sanitarias y de justicia que implica considerar el aborto un delito. Y como la penalización legal es lo que genera graves problemas de justicia social y salud pública, otros sectores de la sociedad se han involucrado en el objetivo de atenuar los altos costos humanos, económicos y sanitarios concomitantes. Por eso el problema del aborto ha dejado de ser una cuestión que interesa exclusivamente a las mujeres.

Sin embargo, el Vaticano intenta desesperadamente que los católicos se organicen contra la despenalización sin ver que hay cambios civilizatorios que ya no tienen retroceso. Por eso, negar los derechos sexuales y reproductivos de las personas no puede ser un emblema del catolicismo: las mujeres no rechazarán los anticonceptivos ni el aborto; por el contrario, se alejarán más de la Iglesia. Para la mayoría de los católicos la Iglesia solo cobra importancia para ciertos rituales en momentos significativos de la vida, como el bautizo, el matrimonio y la muerte. Pero la feligresía no piensa demasiado en los dogmas cuando tiene relaciones sexuales.

Carlo Maria Martini, el ilustrado cardenal de Milán que debatió con Umberto Eco, ha declarado que es necesario que el Vaticano revise la encíclica que trata los temas de sexualidad y reproducción, la *Humane vitae*, a la luz de la información científica. Pero no creo que los obispos desconozcan esta información, sino que, en el fondo, les cuesta retractarse después de la brutal campaña que han desatado. Hace años la Iglesia estuvo a punto de permitir la anticoncepción,³² y hoy podría cambiar esa regla. Pero si lo hace, la gente pedirá que cambie otras, como la prohibición al aborto. Y entonces la Iglesia tendría que reconocer que estuvo equivocada y exhibiría el absurdo de su cruzada “a favor de la vida” y de “los no nacidos”. Es decir, lo que verdaderamente preocupa al Vaticano es que la gente comprenda que la Iglesia, más que regirse por la voluntad de Dios, se rige por seres humanos, con ideas y costumbres histórica y culturalmente determinadas.

A final de cuentas, la Iglesia tendrá que cambiar y ajustarse a la realidad. No ha sobrevivido tantos miles de años sin hacerlo. Lástima que lo haga demasiado lentamente. La reforma protestante cobró fuerza por esa lentitud. Hoy sucede algo similar. Otra vez, a la Iglesia le cuesta aceptar las transformaciones de la sociedad. La Iglesia aprende a destiempo, pero aprende. Así, dentro de unos años, cuando probablemente ya existan mujeres sacerdotes, la anticoncepción y el aborto serán

³² La comisión pontificia para el estudio de la regulación de la natalidad entregó sus conclusiones en 1966 al papa Pablo VI. Véase Kaufman (2004).

aceptados tranquilamente como lo que son, intervenciones éticas en el proceso de asumir la responsabilidad por una nueva vida.

Mientras tanto, en nuestro país el incipiente proyecto democrático, por sí solo, no genera las condiciones para que se respeten los derechos sexuales y reproductivos, entre los que se encuentra la interrupción voluntaria del embarazo, por lo que es imprescindible impulsar un verdadero debate público al respecto. Esto requerirá no solo sostener un enfrentamiento con las posturas de los jerarcas católicos sino, tal vez más importante, vencer la censura que aún existe en la televisión. Si los derechos sexuales y reproductivos son un eje fundamental en la lucha por una sociedad menos desigual y más democrática, es indispensable debatir sobre ellos de manera civilizada, o sea, informada y tolerante.³³ Ese objetivo se logrará únicamente si se reivindica y defiende la condición laica de nuestro Estado.

El laicismo garantiza la libertad de creencias a partir del principio de la autonomía y libre determinación de los individuos. En la modernidad el triunfo del laicismo en la vida pública ha propiciado el desarrollo de la ciencia y de la democracia. Hay quienes temen que el laicismo derive en un anticlericalismo intolerante, contrario a las libertades civiles en una sociedad democrática. Para nada. Tal vez el único anticlericalismo que se ha ido haciendo cada vez más necesario es el que, como señala Fernando Savater: “Rechaza que los representantes profesionales de determinadas creencias inverificables dicten a la pluralidad del conjunto social sus prohibiciones, la obediencia a sus normas, que pretendan castigar las “blasfemias” que les desagradan o que intenten recabar derechos diferentes a los de la democracia laica como privilegios especiales para sus instituciones y feligreses” (1993: 106). Sin embargo, la libertad de creencias que garantiza nuestro Estado laico otorga a cada quien el derecho de buscar el sentido de la existencia como le resulte más satisfactorio, sin atentar, claro está, contra los derechos de los demás. Eso es, justamente lo que las mujeres que abortan han hecho toda la vida: haciendo caso omiso del discurso oscurantista y discriminatorio de la Iglesia católica, han tomado la decisión ética de si hacerse responsables o no de una nueva vida. Es hora ya, pues, que la sociedad se lo reconozca.

³³ En Italia se despenalizó el aborto en 1978 luego de un largo proceso de más de un año con especialistas a favor y en contra, debate transmitido por los canales de televisión.

REFERENCIAS

- BOLAND, Reed; y Laura Katzive. 2008. "Developments in Laws on Induced Abortion: 1998-2007". En *International Family Planning Perspectives*. Vol. 34. N.º 3. Septiembre.
- CARBAJAL, Mariana. 2006. "Una demanda ciudadana: la despenalización del aborto en Uruguay". En *Debate feminista*. N.º 34. Octubre.
- CCFC. 1996. "La Iglesia en las Naciones Unidas". En *The Vatican and the Fourth World Conference on Women*. Washington: Catholics For a Free Choice.
- CEPAL. 2006. *Panorama social de América Latina*. Edición 2005. Chile.
- _____. 2005. *Panorama social de América Latina*. Edición 2004. Chile.
- CRLP. 2001. *Mujeres del mundo. Leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas: América Latina y el Caribe. Suplemento 2000*. New York: Center for Reproductive Law and Policy.
- _____. 2000a. *La Iglesia católica en las Naciones Unidas: un obstáculo para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres*. Colección de documentos del CRLP. New York: Center for Reproductive Law and Policy.
- _____. 2000b. *Perseguidas. Proceso político y legislación sobre aborto en El Salvador: un análisis de derechos humanos*. New York: Center for Reproductive Law and Policy.
- _____. y Foro Abierto de Salud y Derechos Reproductivos. 1998. *Encarceladas. Leyes contra el aborto en Chile*.
- CHECA, Susana (comp.). 2006. *Realidades y coyunturas del aborto. Entre el derecho y la necesidad*. Buenos Aires: Paidós.
- ENRÍQUEZ, Lourdes; y Claudia de Anda (coords.). 2008. *Despenalización del aborto en la ciudad de México. Argumentos para la reflexión*. México: Programa Universitario de Estudios de Género/GIRE/IPAS.
- FRANCO, Jean. 1998. "Defrocking the Vatican: Feminism's Secular Project". En *Cultures of Politics. Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. De Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.). Westview: Boulder Colorado. Edición en español: Jean Franco. 2003. "Deponer al Vaticano: el proyecto secular del feminismo". En *Debate feminista*. N.º 23. México.
- FREYERMUTH, Graciela; y Paola María Sesia (coords.). 2009. *La muerte materna: acciones y estrategias hacia una maternidad segura*. Serie Evidencias y experiencias en salud sexual y reproductiva, mujeres y hombres en el Siglo XXI. N.º 2. México: Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos/CIESAS.

- GALLUP/GIRE. 1992. "Primera Encuesta Nacional sobre Aborto". En *Nexos*. N.º 176. Agosto de 1992. México: Revista Nexos.
- GIRE. 2009. *Constitucionalidad de la despenalización del aborto en la ciudad de México*. Temas para el debate. N.º 8. Cuadernos de GIRE. México.
- . 2008a. *Paulina. Justicia por la vía internacional*. Temas para el debate. N.º 6. Cuadernos de GIRE. México.
- . 2008b. *El proceso de despenalización del aborto en la ciudad de México*. Temas para el debate. N.º 7. Cuadernos de GIRE. México.
- . 2004. *Paulina. Cinco años después*. Temas para el debate. N.º 4. Cuadernos de GIRE. México.
- . 2000. *Paulina. En el nombre de la ley*. Temas para el debate. N.º 2. Cuadernos de GIRE. México.
- GONZÁLEZ, Cristina. 2001. *Autonomía y alianzas. El movimiento feminista en la ciudad de México 1976-1986*. Colección Libros del PUEG. México: UNAM.
- GONZÁLEZ Ruiz, Edgar. 2004. "Los sótanos del Vaticano". Vínculo de internet [http://www.voltairenet.org/article120652.html?var_recherche=Edgar%20González%20Ruiz].
- HARE, Richard. 1982. *Moral Thinking*. Oxford University Press.
- HTUN, Mala. 2003. *Sex and the State. Abortion, Divorce and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*. Massachusetts: Cambridge University Press.
- HURST, Jane. s/f. *La historia de las ideas sobre el aborto en la Iglesia católica*. Católicas por el Derecho a Decidir.
- IBÁÑEZ, José Luis. 1993. *La despenalización del aborto voluntario en el ocaso del siglo XX*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- KAUFMAN, Phillip. 2004. *Why you can disagree and remain a faithful catholic*. Traducción al español: *Manual para católicos disconformes*. Buenos Aires: Editorial Marea.
- KISSLING, Frances. 1994a. "La disidencia católica basada en la conciencia". En *Debate feminista*. N.º 10. Septiembre.
- . 1994b. "El papa les dice a las mujeres: ¡feliz día de las mártires!". En *Revista fem.* N.º 140. Octubre.
- LAMAS, Marta. 2009. "La despenalización del aborto en México". En *Nueva Sociedad*. N.º 220. Marzo-abril.
- . 2008. "El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina". En *Perfiles Latinoamericanos*. N.º 31. Enero-junio. México: flacso.

- LAMAS, Marta. 2003. "La lucha por modificar las leyes del aborto en México". En *Interrupción voluntaria del embarazo. Reflexiones teóricas, filosóficas y políticas*. De Martha Patricia Castañeda Salgado (coord.). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM/Plaza y Valdés.
- . 2001. *Política y reproducción. El aborto: la frontera del derecho a decidir*. México: Plaza y Janés.
- . 1995. "El PAN contra CONAPO". En *La Jornada*. 23 de septiembre. México.
- . 1981. "Aborto: campaña, agresiones y manifestaciones". En revista *Fem*. Vol. IV, N.º 16. Septiembre 1980-enero 1981. Pp. 105-106.
- IPPF. 2006. *Death and Denial: Unsafe Abortion and Poverty*. London: International Planned Parenthood Federation.
- NAVARRO, Marysa; y María Consuelo Mejía. 2006. "La red latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir". En *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. De Nathalie Lebon y Elizabeth Maier (coords.). México: LASA/Editorial Siglo XXI.
- Organización Mundial de la Salud. 1998. *Unsafe abortion: global and regional estimates of incidence of mortality due to unsafe abortion with a listing of available country data*. 3rd. ed. Geneve: WHO.
- PETCHESKY, Rosalind. 1994. "The Body as Property; a Feminist Re-Vision". En *Conceiving the New World Order*. De Faye Ginsburg y Rayna Rapp (eds.). California: Universidad de California.
- PONIATOWSKA, Elena. 2000. *Las mil y una... La herida de Paulina*. México: Plaza y Janés.
- RANSOM, Elizabeth I. 2002. *Por una maternidad sin riesgos: cómo superar los obstáculos en la atención a la salud materna*. Washington, D.C.: Population Research Bureau.
- SAVATER, Fernando. 1993. "Wojtyla y las trampas de la fe". En *Sin contemplaciones*. Madrid: Ediciones Libertarias.

Los intereses públicos y la gobernanza

RESUMEN

Uno de los problemas de los que más se ha ocupado la ciencia política a partir de la segunda mitad del siglo pasado es el de la satisfacción de las demandas y los intereses ciudadanos. Bajo el cobijo de la corriente comparativista, se construyeron una serie de esquemas para explicar la (in)capacidad de los sistemas políticos para dar adecuada atención a los problemas que emergen en las complejas sociedades contemporáneas.

PALABRAS CLAVE: CIENCIA POLÍTICA, DEMANDAS, INTERESES, COMPARATIVISMO, SOCIEDAD.

ABSTRACT

One of the problems that most political science, from the second half of the last century, has been is the satisfaction of the demands and interests of citizens. Under the shelter of the comparativista stream is built a series of schemes to explain (in) ability of the political systems to give adequate attention to the problems arising in complex contemporary societies.

KEYWORDS: POLITICAL SCIENCE, DEMANDS, INTERESTS, COMPARATIVISM, SOCIETY.

LOS INTERESES PÚBLICOS Y LA GOBERNANZA

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas de los que más se ha ocupado la ciencia política a partir de la segunda mitad del siglo pasado es el de la satisfacción de las demandas y los intereses ciudadanos. Bajo el cobijo de la corriente comparativista, se construyeron una serie de esquemas para explicar la (in)capacidad de los sistemas políticos para dar adecuada atención a los problemas que emergen en las complejas sociedades contemporáneas.

Desde una óptica diferente, los defensores del enfoque de la elección racional intentaron proveer a la disciplina de una nueva explicación basada en la ponderación de los costos y beneficios que acarrearían a los actores las decisiones que tomaran en la persecución de sus intereses.

A mediados de la década de los ochenta, cuando la lógica de la globalización comenzó a extenderse de manera generalizada, lo hizo acompañada de la idea de ingobernabilidad. Esto obedeció a las cada vez mayores evidencias de la incapacidad de los gobiernos para dar respuesta a las múltiples demandas sociales que se derivaban de los diversos procesos de intercomunicación mundial.

Esto se debe a la inexistencia de un orden global homogéneo o unificado que sirviera de denominador común a esta nueva forma de integración social. En su lugar, lo que aparece es una multiplicidad de discursos y modalidades que se legitiman a través de diferentes formas de organización y expresión que pueden, además, conducir a demandas contrastantes y generadoras de conflicto. Esto incide en dos de las precondiciones para un buen gobierno democrático: la legitimidad y la eficacia.

El concepto gobernabilidad busca, entonces, restituir a la política su carácter legítimo al acercarlo a las expectativas de la sociedad a partir del diseño de estrategias que promuevan su eficacia; es una suerte de estado de equilibrio entre demandas y respuestas, un equilibrio en movimiento en el que los desfases temporales son aceptados por los ciudadanos como algo inherente al sistema, pero deben ser objeto de la atención permanente de las autoridades. Todo esto requiere de un marco

de reglas e instituciones que acoten los espacios de intercambio y establezcan los incentivos sociales para quienes se conducen dentro de sus márgenes.

Los tres planteamientos apuntados –el sistémico, el de la elección racional y el de gobernabilidad-ingobernabilidad– subordinan el apoyo de la ciudadanía y la estabilidad de la política a la buena o mala gestión de los intereses públicos por parte de las autoridades. En ellos, las autoridades, y no la sociedad, protagonizan el escenario político, y el análisis gira en torno a estas o a la actitud de los ciudadanos frente a sus decisiones.¹ Así, estos últimos aparecen como receptores de la acción pública más que como participantes en la misma, y sus movimientos se entienden como parte de una lógica reactiva sobre el devenir de los acontecimientos políticos y no como el resultado de una intervención deliberada en ellos.

Los argumentos esgrimidos en cada uno de estos tres planteamientos llaman la atención sobre un problema que aqueja a las sociedades contemporáneas: el de la incapacidad de las instituciones tradicionales de representación política y de conversión de las demandas para dar respuesta a una cada vez más amplia agenda de temas y asuntos que se presentan en la arena de lo público.

La evidencia de este hecho ha llevado a los estudiosos a proponer nuevos conceptos que expliquen la dinámica de las relaciones actuales entre gobernantes y gobernados y a encontrar, a través de estos, formas alternativas de participación que involucren más a la ciudadanía en las decisiones que le atañen, un ejemplo de estos nuevos conceptos es el de gobernanza.

Este texto versa sobre este concepto y tiene como propósito analizar los diferentes aspectos políticos que se articulan en su definición. En concreto, se plantea evaluar su pertinencia como una herramienta compensatoria para la representación de intereses frente a la incapacidad de las instituciones tradicionales para resolver los desafíos que les impone la dinámica social.

GOBERNANZA. EL CONCEPTO

En el transcurso de la década de los ochenta se presentó una suerte de sustitución del concepto de gobernabilidad por el de gobernanza, que indicaba una fuerte asociación con las ideas de conducción o de pilotaje (*steer*) para incorporar la idea

¹ Para ilustrar estas posturas, Anne Mette Kjaer alude a los estudios de las décadas de los cincuenta y sesenta, en donde las comparaciones se basaban en la manera en que los insumos impactaban al sistema político, como la cultura política, los partidos y la conducta electoral y los grupos de interés. Véase Anne Mette Kjaer (2004: 1).

de dirección al análisis de la acción social. Este sentido del concepto derivó en dos definiciones del mismo: la primera, como el diseño de un sistema de reglas; y, la segunda, como el acto, manera o función de gobernar.

Así fue utilizado por los estudiosos de la gestión pública: como sinónimo de acción de gobierno. Poco después fue empleado por los economistas para definir las nuevas formas de participación de las empresas en el ámbito social, hasta que la necesidad de hacer un análisis de las interacciones entre el Estado y la sociedad derivó en una definición asociada con el campo de la ciencia política.

En la actualidad existe, en mayor o menor medida, un consenso para entender a la gobernanza como la participación de la sociedad en las acciones públicas que le afectan de manera directa.² En esta nueva acepción no se entiende a las autoridades y a las instituciones del Estado como a los únicos a quienes corresponde la ubicación autorizada de valores; gran parte de la literatura se centra en el papel de los actores y de las redes sociales en la consecución de las metas compartidas. Estas redes pueden ser instrumentales e interinstitucionales, pero también se espera que se basen en la confianza y la reciprocidad que deben prevalecer en las relaciones entre Estado y sociedad (Mette Kjaer 2004: 4).

Esta idea de la gobernanza –que será la que se analice en el texto– parte del supuesto de que los individuos y las comunidades son capaces de inmiscuirse en procesos de racionalidad para alcanzar propósitos comunes. Los elementos que lo justifican son cinco:

- Surge, en principio, como una nueva propuesta para afrontar la complejidad social.
- Plantea, además, la necesidad de repensar la estructura y las funciones de las instituciones de representación de intereses con el fin de hacerlas más redituables. Significa, en ese sentido, una alternativa a las formas tradicionales de representación democrática.
- A diferencia de los enfoques que asocian la ingobernabilidad con la incapacidad crónica del Estado para procesar intereses, el planteamiento de la gobernanza consiste en analizar las deficiencias en el diseño de las instituciones encargadas de resolver los problemas concretos de la población.

² En un documento de 1995, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hacía referencia a la importancia de los procesos de participación política y la necesidad de escuchar a las organizaciones de la sociedad civil. En ese documento, el papel del Estado es el de promotor de desarrollo humano a la vez que de desarrollo económico, y se subraya la noción de bien común como objetivo de gobierno.

- Además de la búsqueda de estabilidad que caracteriza a los defensores de la gobernabilidad, los partidarios de la gobernanza están convencidos de la importancia de la vida cívica y de la participación de las organizaciones no gubernamentales para dar vitalidad a la democracia. Y esto demanda la intervención continua de la sociedad civil en asuntos de índole pública.

Su propuesta es volver a las cosas simples de la vida pública, al enfocar las acciones a los problemas cotidianos e incorporar a las personas involucradas en ellos en las decisiones que conducen a su solución. La tarea es desarrollar una estrategia de abajo hacia arriba que se legitime con base en la responsabilidad compartida, lo que implica una revisión de las nociones de justicia social, libertad y creatividad individual.

Al mismo tiempo, todo esto precisa de un sentido de eficacia que asegure una información de primera mano para el diseño de las políticas y para la supervisión de ellas. La participación de los directamente afectados por los procesos de toma de decisiones puede incidir, por otra parte, en la continuidad de los proyectos.

- El quinto elemento que hace a la gobernanza es la definición de estrategias que fomenten una mayor inclusión social, esto es, que garanticen a todos los miembros de la sociedad su capacidad para hacer uso de los derechos y prerrogativas que a la letra les otorga la ley. La idea de inclusión social remite también al rescate de la idea de comunidad, al valor de las decisiones colectivas y a la importancia de la solidaridad.

Como se verá más adelante, uno de los argumentos más fuertes a favor de la gobernanza es que esta depende más del desarrollo de las formas apropiadas para la participación de la sociedad civil que de las acciones del gobierno en sí mismas. La conclusión es que si lo que se pretende es mejorar la capacidad de conducción y de manejo del gobierno, lo atinado es fortalecer la capacidad de autogobierno de los grupos de interés dentro de la sociedad (Pierre y Peters 2000: 33).

EFICACIA/CONFIANZA

Antes de dar inicio al recorrido sobre las vertientes de análisis del concepto es preciso abrir un pequeño paréntesis para explicar la razón del auge de la gobernanza como herramienta explicativa del acontecer social actual.

La gobernanza nace de una preocupación: cómo hacer que el proceso de gobierno sea no solo compatible con las demandas y deseos del conjunto de los actores, sino eficaz para sus propósitos e intereses individuales y colectivos.

Sobre esto, Aguilar propone dos dimensiones básicas para su análisis: la adquisición de las capacidades institucionales, fiscales, administrativas requeridas para estar en aptitud de gobernar –que tienen relación con la pericia del gobierno para emprender reformas que se lo permitan y de su habilidad en el proceso mismo de gobernar, puesto que las decisiones y acciones que los gobiernos toman para dirigir a su sociedad pueden aprovechar al máximo las capacidades de las que dispone o puede desaprovecharlas o subutilizarlas– (Aguilar 2006: 2).

Otra de las cuestiones que hay que tomar en consideración en el binomio gobierno-gobernanza es que la dirección de sociedades complejas debe estar a cargo no solo del primero y que se requiere más que las acciones y los recursos que este posee para tal propósito. La gobernanza alude a la necesidad de diseñar relaciones institucionales que empleen el potencial de muchos otros actores, de preferencia de aquellos con conocimientos y capacidades *ad hoc* al tema o problema que se aborda.

La palabra *capacidad(es)* resulta imprescindible para entender la razón de ser de la gobernanza, ya que esta alude, primero, a la (in)capacidad directiva del gobierno en una arena político-administrativa en la que, además de todos los asuntos de carácter interno, se tiene que tomar en cuenta una dinámica internacional ceñida por el intercambio global. En segundo lugar, hace referencia a la necesidad de revalorar la capacidad de la sociedad, cuyos recursos productivos, morales, informativos, intelectuales, tecnológicos son fundamentales para definir con realismo y pertinencia los horizontes posibles para la convivencia social y, sobre todo, para realizarlos (Aguilar 2006: 5).

De hecho, el grado de eficacia de los gobiernos se da en función de sus esquemas de gobernabilidad pero también de sus relaciones de gobernanza. El tema es que el gobierno resulta insuficiente para acreditar su capacidad directiva sobre la sociedad y, por tanto, tiene que sumar a su ejercicio todo el potencial de los actores económicos y sociales a fin de asegurar su competitividad tanto interna como externa (2006: 16). En este caso, la competitividad se remite no solo a un comportamiento dentro del mercado económico, sino a la capacidad de reeditar ganancias en todos los planos de la vida social.

¿Cómo se construyen las relaciones para una gobernanza eficaz? Se hace en el sentido inverso a lo que rige bajo la lógica de la gobernabilidad. En la segunda, la sociedad aparecía como un ente pasivo, a merced de la acción del gobierno; en

la primera, se precisa de una participación proactiva de la sociedad en el desarrollo de las instituciones y en el diseño de las políticas públicas; esto implica la creación de agendas compartidas y de redes de toma de decisiones.

Otro de los requisitos para este tipo de relaciones es mantener o recuperar la confianza de la sociedad en el quehacer público. Aquí las dimensiones de análisis tienen que ver con los diversos ámbitos en los que se expresa este sentimiento.

En principio, estas dimensiones pueden ser de carácter instrumental y social: instrumental en relación con la regularidad y la predictibilidad de las acciones del gobierno, con su apego a las normas; y social, con la expresión de valores compartidos y con la disposición a actuar en nombre de los intereses de otros (Tyler 1998).

En ambos casos, como afirma Margaret Levy, la institución de procedimientos justos y la capacidad de asumir compromisos creíbles aumentan la confiabilidad en el gobierno. Esto, a cambio, contribuye a la disposición de la ciudadanía a cumplir con los preceptos y fomenta la reciprocidad ética (Levy 1998). En este mismo sentido, Tyler y Yuen Huo encuentran que los gobiernos considerados como confiables, procedimentalmente justos y respetuosos de los ciudadanos generan confianza a través del establecimiento de lazos sociales o de identidad compartida (Tyler y Huo 1998).

Si hubiera que encontrar un vínculo entre eficacia y confianza, este se daría a partir de la eficiencia, de la capacidad que tienen las instituciones para proteger a la sociedad en contra de los abusos de poder, y de que ambas partes reconozcan su obligación de cumplir las reglas y estén dispuestas a ello.

En el caso de la gobernanza, la confianza hace más fácil la coordinación entre los ciudadanos y el gobierno, además de reducir los costos que se derivan de las transacciones entre ambos. Esta lógica hace que aumente la probabilidad de que los ciudadanos cumplan con las exigencias del gobierno y contribuye, también, al apoyo político que este pueda recibir (Braithwaite y Levi 1998: 5).

GOBERNANZA Y DEMOCRACIA

El nexo entre gobernanza y democracia conduce necesariamente a la evaluación de las formas tradicionales de la representación de los intereses de la ciudadanía y de las instituciones destinadas a tal propósito. En este apartado se abordan los aspectos que intervienen en la construcción del vínculo entre la representación y la participación políticas desde la perspectiva de su capacidad para lograr mayor eficacia en la solución de los problemas que aquejan a la sociedad.

La pregunta que se antoja indispensable es ¿para quién y para qué se toman las decisiones? Sobre esto, Anne Mette esboza una respuesta a partir de su incursión en el terreno de la legitimidad, al plantear una distinción entre aquella que se orienta a los insumos y la que se orienta a los resultados. En el primer caso lo que existe es un acuerdo entre quienes están llamados a cumplir con las reglas, los argumentos orientados hacia los insumos se refieren a los procedimientos democráticos aceptados por la mayoría para tomar decisiones colectivas obligatorias. El segundo caso se deriva de la efectividad de las reglas para producir resultados tangibles y se remite a criterios sustantivos de buen gobierno, en razón de que las políticas efectivas pueden ser consideradas como legítimas solo si están al servicio del bien común (Mette Kjaer 2004: 12).

La búsqueda de este tipo de políticas lleva a pensar a la democracia desde una perspectiva integral en la que los actores políticos convierten las demandas y los recursos individuales en acciones y respuestas colectivas, a través de un proceso de negociaciones y de recompensas, así como de la formación de coaliciones. Bajo estas premisas, la democracia descansaría en el apoyo y la creación de instituciones cívicas y de formas de participación que faciliten la construcción, el desarrollo y el mantenimiento de las identidades democráticas (Mette Kjaer 2004: 13).

Ante la cada vez más requerida presencia de la sociedad en los asuntos públicos, y en vista de que las instituciones tradicionales de representación van quedando cortas ante la complejidad de las demandas que se les presentan, en la década de los noventa surgió toda una corriente de análisis que se proponía ofrecer algunas respuestas a este problema. En 1994, Paul Hirst sugirió que la democracia representativa debía ser sustituida por un grupo de asociaciones autogobernables reguladas constitucionalmente. Esto derivaría en un flujo continuo entre gobernantes y gobernados en beneficio de la cooperación y de la formación de consenso (Hirst 1994). Esta dinámica conduciría, asimismo, a una democracia asociativa en la que no solo se fortalecería la rendición de cuentas, sino que también se promoverían la responsabilidad pública y el acceso a la información.

Bajo la influencia de esta idea, Joshua Cohen y Joel Rogers (2001) plantean ampliar la democracia transformando las modalidades de actuación de las asociaciones secundarias para convertirlas en mediadoras entre los ciudadanos y los Estados. El objetivo consiste en contrarrestar los efectos nocivos de las formas tradicionales de integración política –como la inequidad en la representación o la defensa exclusiva de los intereses de un grupo– al plantear una visión más amplia tanto de la deliberación pública como de la definición de los intereses colectivos.

Lo que se pretende a través de la democracia asociativa es actuar directamente en el entorno de la acción pública, de manera tal que se provoque que las asociaciones mantengan una actitud menos egoísta y facciosa y más proclive a apoyar las normas democráticas homogéneas y equitativas. En este contexto, la gobernanza asociativa se presenta como una alternativa o un complemento a los esfuerzos públicos por regular las demandas, los intereses y los conflictos de la sociedad. Esto, según estos autores, obedece a la capacidad de las asociaciones de recopilar información local, así como de monitorear las conductas y promover la cooperación de los actores privados.

Las asociaciones pueden llegar a fungir como interlocutoras políticas, además de constituirse como un vehículo de comunicación entre la sociedad y las instituciones del gobierno. Inmersas en procesos de gobernanza estas pueden ser los agentes designados para rendir cuentas tanto al gobierno como a la sociedad.

A fin de adoptar de manera correcta este papel, las asociaciones tienen que desarrollar competencias de gestión: deben ser capaces de hacer acopio de sus propios recursos materiales y de formar sus recursos humanos; deben poseer también una sólida organización interna; y tener bien definidos sus mecanismos de rendición de cuentas. También tienen que mostrar las capacidades profesionales que concuerden con el área específica de trabajo a la que se dedique cada una de ellas.

Antes se dijo que las asociaciones funcionan como una suerte de agentes intermedios entre sociedad y gobierno; esto, que podría ser considerado como su mayor virtud, puede llegar a convertirse en un fuerte factor en su contra. Lo anterior se debe a que la eficacia, la estabilidad y la permanencia de estas organizaciones se relacionan con la manera en que cada sociedad distribuye el poder, sus recursos materiales y sus recursos simbólicos, y esto no necesariamente procede de una manera justa y equitativa. La influencia de la (in)equidad de esta distribución se observa desde cuestiones tan básicas como el acceso a la participación en el espacio público hasta aspectos tan fundamentales como la toma de decisiones en el nivel económico.

Debido a esta situación, el optimismo planteado por Hirst con respecto al potencial político y social de las asociaciones queda en tela de juicio, ya que no todos los grupos son susceptibles de convertirse en asociaciones capaces de influir en los procesos de gobernanza. Su posición en la estructura social, sus condiciones institucionales y su experiencia son factores que definen su pericia para llegar al poder e incidir en la toma de decisiones.

Desde el punto de vista de Cohen y Rogers, la realidad es que existen amplios grupos que no cuentan con el capital económico, político y cultural necesario para promover sus intereses; estos son, justamente, quienes más necesitan incrementar

sus niveles de participación y visibilidad. Sin tomar en cuenta la provisión de recursos para compensar las desigualdades y ampliar las capacidades de estos grupos, esta situación coloca en el ámbito del mero discurso las intenciones de los gobiernos de promover formas más justas de gobernanza.

Casi diez años después de que se publicó el libro de Hirst, y en un intento por encontrar nuevas respuestas a las tensiones que se presentan en la relación entre las asociaciones y la democracia, Fung y Wright (2003) proponen una de las definiciones más completas para la gobernanza, que parte de un modelo de argumentación en el que se incluyen diferentes niveles de abstracción para llegar a la propuesta que denominan *gobernanza participativa empoderada*. Esta surge de la articulación de algunos de los planteamientos expuestos por las corrientes de las ciencias sociales y de la teoría de la democracia que se enfocan en la deliberación, la comunicación y la justificación pública. La finalidad es hacer descender las funciones de la deliberación de cuestiones abstractas sobre conflictos de valor y principios de justicia a temas muy concretos como el intercambio de posturas sobre incorporación de los intereses, individuales o grupales al espacio público.

Los autores parten de la idea de que las deliberaciones del mundo real se caracterizan por el conflicto y las tensiones entre ganadores y perdedores, y proponen cambiar esta lógica por una en la que se privilegie la deliberación genuina. El propósito de este tipo de intercambio es lograr que todos los participantes encuentren razones suficientes para apoyar las acciones colectivas pese a que estas no les signifiquen una máxima ventaja.

La gobernanza participativa empoderada forma también parte de un esquema de colaboración más amplio para pensar y poner en práctica instituciones democráticas más participativas. Esto permitiría sustituir a las formas vigentes de representación política y la organización de la gestión pública, ya que estas resultan insuficientes para dar atención a las demandas de la mayor parte de la sociedad.

En un primer nivel, este tipo de gobernanza se construye a partir de los compromisos normativos que se derivan de las prácticas y los valores de la comunicación, la justificación pública y de la deliberación. Lo que distingue a esta propuesta de las versiones clásicas de la teoría democrática es que se desmarca de las cuestiones abstractas, que se refieren a los conflictos entre valores y los principios de justicia, para ocuparse de problemas muy concretos, como pavimentación de las calles, mejoramiento de las escuelas y manejo del ambiente.

En un segundo nivel, la deliberación se entiende en función de cómo se emplea en organizaciones y prácticas específicas. Esto, con el objeto entenderla a partir de

ejemplos concretos y de mejorar la calidad de las estrategias aplicadas. Los autores piensan que este tipo de deliberación lleva a subrayar la importancia del compromiso cívico y del trabajo de las asociaciones secundarias.

Llevar a buen fin la gobernanza participativa empoderada implicaría una nueva estrategia de reforma institucional que solo podría ser socialmente funcional a partir de tres condiciones. La primera, que tenga una orientación práctica que permita dotar de bienes públicos a los sectores más carentes de la población.

Después, la estrategia de abajo hacia arriba para que defina nuevos canales de participación en los que los más afectados por problemas específicos puedan aplicar sus conocimientos y su experiencia en la formulación de mejores soluciones.

Por último, la búsqueda de soluciones más equitativas que conduzcan a que los participantes acepten acciones colectivas que no necesariamente cumplan con todas sus expectativas o sean totalmente ventajosas para su grupo, pero que muestren su capacidad de representar intereses comunes o de propiciar justicia social en un escenario de escasez de recursos.

El punto central de la propuesta se encuentra en la construcción de una agenda común a través de un proceso de deliberación que lleve a una planeación conjunta y continua de esquemas de gestión pública.

¿A QUIÉN LE CORRESPONDE LA RESPONSABILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA?

La gobernanza surge, como se dijo al principio, a partir de fallas de funcionamiento de los gobiernos y de sus burocracias. Esta supone que la intervención de los grupos de la sociedad directamente interesados en los resultados de determinadas políticas públicas será en beneficio del diseño y desarrollo de las mismas. Supone, también, que la mayor participación social redundará no solo en una mayor eficiencia y eficacia, sino en una mayor confianza.

En este tema, lo que cabría preguntarse es cuál sería el tipo de intervención idónea para lograr tales fines, esto es si lo que se demanda a la sociedad es involucrarse de manera activa en la gestión pública o si se espera que su participación implique solo una mayor supervisión de la misma.

El primer caso ya se abordó en el apartado anterior, por lo que ahora solo se hará referencia a los alcances reales de las propuestas. Abundar sobre el segundo caso lleva necesariamente al análisis de la relación entre la gobernanza y la rendición de cuentas.

En las sociedades complejas y plurales, la rendición de cuentas se muestra como una tarea cada día más difícil. En principio, porque se concibe más como un proceso relacionado con el control del uso de los recursos para una gestión eficiente que como una actividad encaminada a una distribución más democrática de los mismos (Pierre y Peters 2000: 199).

Al incorporársele la idea de gobernanza, la rendición de cuentas se convierte en un elemento central no solo para medir la actuación de quienes ejercen la gestión pública sino también como el parámetro de los grados de justicia y de equidad de una sociedad determinada. Esto se debe a que la supervisión directa de la sociedad y la comunicación a través de redes se convierten en estrategias cruciales para construir confianza y para fomentar la reciprocidad.

Desde una perspectiva optimista, la conjunción de la gobernanza con la rendición de cuentas contribuye a fortalecer el capital social, porque la inclusión de los actores interesados en determinadas políticas públicas promueve la interacción entre los funcionarios que las definen y las ponen en marcha y los grupos que se verán beneficiados o perjudicados por estas. La rendición de cuentas irá en aumento en la medida en que exista una mayor reciprocidad entre los actores sociales y estatales, porque esta dinámica fortalecerá la habilidad de las instituciones para formular e instaurar políticas que promuevan el desarrollo económico y social (Pierre y Peters 2000: 200).

Desde una perspectiva pesimista, el aumento en la intervención de los actores sociales en las cuestiones públicas, además de la expansión de redes autorganizadas y autorreguladas de proveedores de servicios, conduce a la pérdida del control directo por parte de las autoridades responsables y, en consecuencia a un deterioro de la eficacia y de la eficiencia en los procesos de gestión (2000: 199).

Dicho esto, cabría hacerse otras dos preguntas con respecto a la responsabilidad pública: ¿el papel de la sociedad consiste solo en la supervisión y la toma de cuentas sobre las acciones públicas emprendidas por políticos y funcionarios? Y ¿existe o no un sentido de responsabilidad pública en los proveedores de servicios?

En torno a ambas, por ejemplo, Russell Hardin plantea el problema de las herramientas con las que cuenta la sociedad para evaluar la gestión pública, debido a que esta no tiene información precisa para saber a ciencia cierta cómo funcionan las instituciones y cuáles son los resultados de su trabajo. Sobre este tema también hay que tomar en consideración lo que sucede en los gobiernos en los que prevalece un bajo sentido de la responsabilidad y en los que los mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión son controlados por ellos mismos.

En este caso, la debilidad de la relación gobierno sociedad es poco proclive para fomentar la gobernanza.

Todo esto lleva de nuevo al problema de la confianza: la falta de información y el uso de mecanismos artificiales para la rendición de cuentas conducen a un deslinde de la sociedad con respecto al gobierno y a una visión cínica y desconfiada sobre lo que este puede proporcionarle. Lleva también a reflexionar sobre la incompatibilidad entre las nuevas formas de conducción (*steer*) y de coordinación política, así como a la pertinencia de los instrumentos actuales de rendición de cuentas para responder a la realidad vigente (Pierre y Peters 2000: 67).

En síntesis, la respuesta a las preguntas planteadas puede obedecer a que, al tiempo que la sociedad se mueve hacia formas más flexibles y participativas de conducción, coordinación y definición de metas, existe el problema de que al Estado le es más difícil mantener el control sobre los recursos económicos e institucionales. Esto fomenta la participación pero diluye la responsabilidad sobre la acción pública y permite a los gobiernos autoeximirse de su incapacidad para atender las demandas y garantizar la eficacia de sus resultados (2000: 76).

GOBERNANZA Y GLOBALIZACIÓN

Otra veta de estudio de la gobernanza, que no se ciñe a los cinco elementos de la definición expuestos al inicio, es la que se ocupa de los códigos de integración global y los dilemas a los que se enfrenta la representación de intereses para hacer compatibles las exigencias nacionales y los códigos internacionales. En este texto se incluye una reflexión sobre el tema porque es en este contexto en el que surge el cuestionamiento a los límites del concepto de gobernabilidad para estudiar los límites de la acción pública y la necesidad de ir más allá para fomentar el buen gobierno a través de la participación activa de la sociedad en la definición y el diseño de las políticas.

La clave en la relación entre globalización y gobernanza la da el binomio colaboración/cooperación debido a que la globalización obliga a concebir a la gestión y la autoridad desde diferentes centros de atención. Esta implica, también, incluir diversos niveles de coordinación y la búsqueda de soluciones que satisfagan a todos los países implicados. En este esquema de colaboración se precisa de la construcción de un sistema de redes que permita analizar y dar respuesta a los problemas desde diferentes ópticas, que pueden ir desde el ámbito local hasta el global.

La necesidad de privilegiar a la colaboración/cooperación ha llevado a la reorganización de la relación gobierno-sociedad y a la búsqueda de una nueva definición del papel que juegan las esferas pública y privada.

En un plano general, Held y McGrew abordan el tema desde la perspectiva de los procesos de homogeneización global que conducen a una gobernanza internacional entendida como la proliferación de una ideología liberal que defiende la economía mundial de mercado, el imperio internacional de la ley, la versión individualista de la democracia y donde los derechos humanos se convierten en normas universales de civilización (2002: 73-92).

Ubicando su postura dentro de la corriente del institucionalismo liberal, los autores conciben a la gobernanza global como un conjunto de disposiciones a partir de las cuales los Estados, las organizaciones internacionales, los regímenes internacionales, las organizaciones de la sociedad y los mercados se articulan para establecer los mecanismos más funcionales en la gestión de los asuntos globales. Esto implica una reforma institucional para que el Estado nacional siga siendo el agente a través del cual se diseñen y ejecuten las decisiones públicas, con el objeto de que mantenga la convivencia armónica de las políticas nacional y la internacional.

Held y McGrew ofrecen su propia propuesta para el análisis del vínculo entre democracia y gobernanza; en ella convergen tres corrientes de acción y pensamiento políticos en lo que denominan socialdemocracia cosmopolita: el internacionalismo liberal, el reformismo institucional y el transformacionismo global.

La interpretación transformacionista hace hincapié en que la globalización es un proceso histórico a largo plazo, cargado de desafíos y modelado de forma significativa por factores coyunturales, y esto influye determinadamente en la manera en el funcionamiento interno de los gobiernos. Los autores sostienen que la globalización contemporánea está reconstituyendo o recomponiendo el poder, las funciones y la autoridad de los gobiernos nacionales; pese a que los Estados retienen todavía el derecho y la supremacía efectiva sobre sus territorios, lo que está cambiando son las premisas básicas sobre las que descansa su legitimidad, es decir, la globalización hace más laxa la relación entre soberanía, territorialidad y poder político.

Además de proceder de las tres corrientes de acción y pensamiento políticos arriba mencionadas, la socialdemocracia cosmopolita retoma los valores suscritos por la socialdemocracia clásica, como la igualdad política, la justicia y la solidaridad sociales, así como la eficiencia económica para intentar su aplicación a la nueva estructura global de la economía y la política. Lo que se supone es que estos

valores vendrán a constituirse como una base de común acuerdo para promover la administración imparcial de la ley en el ámbito internacional. Al fomentar las condiciones de la democracia, se busca que haya una mayor transparencia y un mayor control en la gobernanza global, se persigue también un mayor compromiso con la justicia social en la búsqueda de una distribución más equitativa de los recursos mundiales y en la garantía de la seguridad.

La propuesta socialdemócrata de Held y McGrew tiene también un corte comunitarista, ya que promueve la protección y reinención de la comunidad en diversos ámbitos, desde lo local hasta lo internacional, y la regulación de la economía del mundo a través de la gestión pública de los flujos financieros y comerciales entre las naciones, la provisión de bienes públicos internacionales y la implicación de grupos importantes de la sociedad en la operación de la gobernanza corporativa.

Los autores sugieren que la complejidad de la gobernanza global está muy lejos de ser resuelta, o siquiera organizada, a través de un gobierno mundial. El inventario de lo que existe ahora es una amplia estructura de organismos supraestatales y de organizaciones regionales, así como de un sinfín de redes internacionales que permiten procesar una vasta agenda de asuntos de muy diversa índole. No obstante, hasta ahora el esfuerzo de los Estados no se ha podido traducir en un programa político coordinado y legitimado por todos los participantes, que además dé salida a los problemas globales.

Es así que la intención de promover esquemas de colaboración y la cooperación para ir construyendo redes que permitan ofrecer respuestas eficaces a los múltiples problemas que se presentan en la arena de lo público desde el ámbito internacional hasta el local aún no ha ofrecido óptimos resultados. Por su parte, la propuesta de Held y McGrew es lo suficientemente compleja como para poder ser puesta en práctica en el corto plazo, no obstante existen otras propuestas en las que también se asocian los conceptos globalización y gobernanza para estudiar aspectos concretos de desarrollo social.

Prakash y Hart parten de una visión más centrada en los aspectos sociales de la relación entre ambos conceptos y definen a la gobernanza simplemente como acción colectiva organizativa (1999).

Los autores conciben a la gobernanza a través de su sentido instrumental y de su sentido distributivo. El primero implica el establecimiento de instituciones entendidas como las reglas del juego que permiten, prescriben o prohíben ciertas acciones; para que tenga lugar la gobernanza, se requiere la presencia de

organizaciones formales que establezcan, monitoreen y refuercen estas reglas, y que cuenten, además, con capacidad persuasiva para resolver disputas.

El segundo hace referencia a la manera en que los incentivos sociales se reparten entre los participantes de la acción colectiva. Los autores sostienen que, en el momento en que se alteran los incentivos, los actores manifiestan una propensión a adoptar estrategias para superar los dilemas de la ponderación de los costos y beneficios de su actuación en la arena pública. El supuesto es sencillo: cuando la acción colectiva es exitosa, los actores pueden tener una actitud cooperativa en la consecución de sus metas individuales y comunitarias. Sin embargo, si la distribución, los beneficios y los costos entre los actores es asimétrica, la evolución institucional y el cambio pueden ser conflictivos.

En un contexto social complejo y dinámico, no todas las instituciones de gobernanza son promotoras de eficiencia, es por esto que hay que establecer una serie de recortes analíticos que permitan examinar su evolución y la manera en que influyen en las conductas de los actores. Algunas de las preguntas clave que permiten un acercamiento más pertinente al fenómeno son ¿cuál es el medio más eficiente y equitativo para proporcionar servicios de gobernanza?, ¿a través de qué instituciones?, y ¿para que grupos de individuos? (Prakash y Hart 1999: 2).

Sobre el impacto doméstico de la globalización en la gobernanza, Prakash y Hart afirman que se deben observar los cambios en las instituciones internas, y que estos variarán de acuerdo con las estructuras políticas y del resto de las instituciones que constituyen a cada uno de los Estados (1999: 11). Los procesos de globalización pueden propiciar la creación de nuevas instituciones de gobernanza o la modificación de las existentes. Esto obedece a que, para capitalizar las oportunidades creadas o para reducir los costos impuestos por los procesos de globalización, los actores cuentan con incentivos y con recursos para cambiar el contexto vigente.

El hecho de que las instituciones de gobernanza evolucionen no necesariamente implica que serán mejores, superiores o más eficientes que las existentes. Además, es difícil esperar que, en una situación de permanente cambio tecnológico y cultural, los actores, que son racionalmente limitados y se mueven en un espacio de información incompleta, puedan asimilar de una sola vez el funcionamiento de estas nuevas instituciones.

Otro de los factores que debe ser tomado en cuenta para un nuevo diseño institucional exitoso frente a los retos de la globalización es que las burocracias estatales cuenten con los incentivos pertinentes para actualizarse. Deben, también, tener la capacidad para manejar la oposición de los actores sociales interesados en preservar el *status quo*.

En contraste con Held y McGrew, quienes sitúan el análisis de la relación entre globalización y gobernanza en el terreno de las ideas políticas, su propuesta es enfocar el problema desde el plano de la economía.³ Para ello ubican tres niveles de estudio de la integración económica en un país: a) el grado de convergencia institucional o de armonización a través de los países; b) la importancia de los flujos internacionales en comparación con los flujos domésticos; y c) los resultados de la integración en términos de los precios convergentes de los bienes, servicios y factores.

Por último, es preciso tener en cuenta que la responsabilidad del buen desarrollo de la gobernanza no recae solo en los gobiernos, debido a que existen otras instituciones sociales que pueden proveer servicios a la sociedad. Así, los autores incluyen un elemento adicional, más directamente relacionado con la construcción de gobernanza: la participación de los actores no estatales en el diseño del cambio institucional. Suponen que esto podría contribuir a reducir la complejidad de la rearticulación de las instituciones y permitir que estas se asemejen a lo que la sociedad necesita y desea.

Pese a que existen esfuerzos como estos para hacer empatar la gobernanza con los criterios que definen a la globalización, la tarea se antoja difícil al menos para la acepción de ella que se ha manejado aquí. Volviendo a algunas de las premisas establecidas al inicio del texto, las ideas de una participación intensa, de una mayor inclusión social y del incremento de la supervisión ciudadana de la gestión pública se hacen más difíciles al trasladarlas del plano micro al macro social.

LAS TENSIONES DE LA GOBERNANZA

A manera de conclusión se expondrán algunos de los dilemas de la acción pública que deja abiertos el concepto de gobernanza, así como las lagunas que aún se encuentran en las propuestas presentadas en este texto.

En la introducción que hace Eric Olin Wright al libro de Cohen y Rogers (2001) advierte sobre los riesgos que acarrea la propuesta de los artífices de la gobernanza, porque al resaltar el papel político de las organizaciones de la sociedad civil disminuye su autonomía con respecto al Estado. De ser así, estas podrían convertirse en

³ En el libro se emplea el término *globalización* para referirse al grupo de procesos que conducen a la integración económica en bienes factor, intermedios y finales y mercados de servicios a través de los límites geográficos, además de a la creciente importancia de cadenas de valor transfronterizas en la constitución de flujos económicos internacionales.

herramientas de control social más que en vehículos de participación democrática. Tal vez lo que vislumbra este autor es el posible surgimiento de un nuevo corporativismo de corte global que signifique un retroceso a lo alcanzado hasta ahora por la sociedad en relación con su incidencia en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos que le atañen más directamente.

Otro de los problemas a los que apunta es el de quién detentaría de manera legítima la representación de intereses. Wright afirma que las asociaciones secundarias reclaman el monopolio ilegítimo de los intereses del grupo al que representan y que cualquier rol formal que se les otorgue en la gobernanza democrática podría consolidar esta tendencia (Wright 2001). Lo que subyace en el argumento es el peligro de que el cambio en el énfasis de la representación de corte nacional/territorial vigente –so pretexto de un criterio funcional– fortalezca las tendencias hacia las identidades particularistas y a la fragmentación de la política.

Estos problemas se derivan del hecho de que la distribución de los recursos simbólicos, institucionales y materiales es cada vez más desigual debido a la multiplicidad de factores que intervienen en la constitución de las sociedades contemporáneas y, en especial, a las condiciones que impone la globalización.

Las corrientes contemporáneas de la ciencia política ofrecen algunas propuestas para contrarrestar esta amenaza; en la línea neoliberal, se sugiere establecer límites constitucionales claros para que los grupos no puedan imponer sus intereses particulares al grueso de la sociedad; y, desde la óptica republicana, se advierte la necesidad de establecer una distancia entre las acciones del Estado y las de los grupos particulares con el fin de que sus contactos no contaminen los procesos de deliberación política tendientes a la persecución del bien común. En la perspectiva del pluralismo, lo deseable sería conciliar la actividad de los distintos grupos que se expresan en la sociedad con los nuevos esquemas que distinguen a la democracia moderna y, al mismo tiempo, limitar las distorsiones que estos grupos generan al asegurarles mayor equidad en sus condiciones de organización y facilitarles el acceso a las arenas legislativa y administrativa.

Todo esto lleva a una última pregunta en relación con el tema que ocupa a este texto, los intereses públicos y la gobernanza: ¿es la participación de las redes sociales realmente la solución a lo antes planteado? En opinión de Dan Guttman (2004), no lo es porque al echar a andar nuevas relaciones institucionales entre el sector estatal y el sector privado, y entre organizaciones de diferente tipo (por ejemplo, ONG y empresas lucrativas), lo que resulta es un “límite borroso” de tareas y responsabilidades que hace más difícil la ya de por sí imponente labor de entender

las instituciones y ordenar sus funciones y relaciones (2004: 7). Guttman ve como defecto lo que en el texto de Roger y Cohen se plasma como virtud; esto es, el hecho de que parte del proceso de supervisión de la rendición de cuentas recaiga ahora en las asociaciones.

El problema es que la literatura propuesta para defender la gobernanza como alternativa a la complejidad social no le ha prestado mucha atención a las reglas del juego de esta nueva acción colectiva. Para que la participación de los actores sociales en la definición de políticas públicas sea realmente efectiva es preciso establecer leyes coherentes que definan los costos y los beneficios de esta nueva forma de intercambio político. En otras palabras, el buen desempeño de la gobernanza dependerá de preceptos que definan y limiten la autoridad de los actores no gubernamentales que emprenden fines públicos. La supervisión de la rendición de cuentas es condición necesaria pero no suficiente para el buen gobierno, ya que no garantiza eficacia y eficiencia en la gestión.

En el plano mundial, un riesgo para la gobernanza radica en intentar hacer compatible lo que en la realidad se muestra como incompatible. La globalización está provocando que los límites definidos entre la política nacional y la internacional se muestren obsoletos y esto, como lo señala John Keane (2003), genera una dinámica de desconcierto en la que se trasponen, sin éxito, códigos que le son propios a las dinámicas sociales internas hacia espacios de cooperación y coordinación internacional.

En la práctica ha habido ejemplos concretos de experiencias asociativas exitosas emprendidas bajo la égida de la gobernanza; no obstante, los niveles de civilidad y participación pública que se exigen a los miembros de la sociedad para que esta se convierta en una práctica generalizada y exitosa distan mucho de ser los que prevalecen en las realidades contemporáneas. ¿Es la gobernanza tan solo un modelo ideal que nada más sirve como un parámetro de contrastación? Eso se verá a través de su desarrollo en el tiempo.

REFERENCIAS

- AGUILAR, Luis F. 2006. *De la gobernabilidad a la gobernanza: la eficacia directa de los gobiernos contemporáneos*. México: Secretaría de la Función Pública.
- BRAITHWAITE, Valerie; y Margaret Levi (eds.). 1998. *Trust and Governance*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- COHEN, Joshua; y Joel Rogers. 2001. *Associations and Democracy*. Londres: Verso.
- FUNG, Archong; y Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso.
- GUTTMAN, Dan. 2004. *De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características*. Gobierno y gestión pública. México: CIDE. Vol. 13, N.º 1. Primer semestre.
- HELD, David; y Anthony McGrew. 2002. *Globalización/Antiglobalización*. Londres: Polity Press.
- HIRST, Paul. 1994. *Associative Democracy, New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- KEANE, John. 2003. *Global Civil Society*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- LEVY, Margaret. 1998. "A State of Trust". En *Trust and Governance*. De Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- METTE Kjaer, Anne. 2004. *Governance*. Gran Bretaña: MPG Books.
- PIERRE, Jon; y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: San Martin's Press.
- PRAKASH, Aseem; y Jeffrey A. Hart. 1999. *Globalization and governance*. Londres: Routledge, The Ripe Series in Global Political Economy.
- TYLER, Tom R. 1998. "Trust and Democratic Governance". En *Trust and Governance*. De Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- y Yuen Huo. 1998. "Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and the Courts". En *Trust and Governance*. De Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- WRIGHT, Eric Olin. 2001. "Introducción". En *Associations and Democracy*. De Joshua Cohen y Joel Rogers. Londres: Verso.

Análisis del servicio de bomberos y riesgos de siniestros en la zona metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez

RESUMEN

El artículo estudia el cuerpo de bomberos voluntarios de San Luis Potosí. Se establecen sus problemas, su estructura organizacional, el equipamiento y la distribución espacial de las estaciones de bomberos. La forma en que funciona este servicio público se aborda mediante el análisis de datos espaciales. Los resultados muestran una clara debilidad tanto organizacional como en equipamiento, lo que genera una situación de riesgo para la ciudad en el medio plazo.

PALABRAS CLAVE: GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, LOCALIZACIÓN ESPACIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, ANÁLISIS ESPACIAL, CUERPO DE BOMBEROS DE SAN LUIS POTOSÍ-SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ.

ABSTRACT

We present a study of the volunteer fire department of San Luis Potosi. Their problems, organizational structure, equipment and spatial distribution of fire stations are established. The way that works this public service is studied using spatial data analysis. The results show a clear weakness in both organizational and equipment, which creates a risk for the city in the medium term.

KEYWORDS: MANAGEMENT OF PUBLIC SERVICES, SPATIAL LOCATION OF PUBLIC SERVICES, SPATIAL ANALYSIS, FIRE DEPARTMENT OF SAN LUIS POTOSI-SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ.

ANÁLISIS DEL SERVICIO DE BOMBEROS Y RIESGOS DE SINIESTROS EN LA ZONA METROPOLITANA DE SAN LUIS POTOSÍ-SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ

MAYRA ANGÉLICA BÁRCENAS CASTRO Y ANTONIO AGUILERA ONTIVEROS¹

INTRODUCCIÓN

En México la prestación del servicio de bomberos es una laguna legal tanto en términos constitucionales como en lo establecido en Ley General de Protección Civil, así como en las legislaciones estatales y municipales. En estos términos, el ayuntamiento carece de facultades y obligación para prestar este importante servicio público de índole local, lo que deja a la mayoría de los servicios de bomberos en manos de las iniciativas de la sociedad civil y con una obvia falta de marco legal para su actuación. La excepción es el Distrito Federal, que cuenta con una ley que institucionaliza este tipo de servicio, aunque su creación data de 1998.

Esta falta de responsabilidad por parte del Estado mexicano con respecto al servicio de bomberos presenta una diversidad de problemas concretos que hacen que el servicio prestado por las asociaciones civiles sea deficiente e inoportuno. Los problemas más notorios son la falta de recursos económicos tanto para el pago de salarios como para la compra y mantenimiento de equipo, además de la capacitación. Todo lo anterior repercute en cuerpos de bomberos con muy poco personal, ya que, en realidad, este servicio público se convierte en una labor altruista más que en un trabajo. Uno de los problemas no visibles es la carencia de una adecuada planeación del servicio. Si bien algunos departamentos llevan registro de sus actividades y servicios, la falta de personal calificado para emplear estos datos en un adecuado sistema de gestión impide que esta información sea usada para mejorar el servicio a la ciudadanía y, en su caso, gestionar mayores recursos ante la sociedad civil y las autoridades gubernamentales.

El objeto de este estudio es examinar al cuerpo de bomberos voluntarios de San Luis Potosí con el fin de conocer sus problemas y su actuación concreta en servicio de la ciudadanía. Se recurrirá al uso de técnicas de análisis estadístico y de

¹ Antonio Aguilera Ontiveros: doctor en Ciencias Aplicadas por la Facultad de Ciencias de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; investigador del Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis. Mayra Angélica Bárcenas Castro: becaria de investigación en El Colegio de San Luis, 2010-2011.

análisis espacial para tener una mejor visión y cuantificación de la acción de dicho cuerpo de bomberos. Se analiza la estructura organizativa, el equipamiento y la distribución espacial de las estaciones de bomberos. Además, se muestran mapas temáticos sobre las emergencias que se presentaron durante el año 2010.

MATERIALES Y MÉTODOS

El presente análisis parte de un estudio longitudinal con unidades de observación mensuales y espaciales. Se recurre a técnicas estadísticas descriptivas que sustentan los resultados de tipo espacial. Los datos que se usaron son los correspondientes a la estructura organizacional del cuerpo de bomberos voluntarios de San Luis Potosí, así como los tipos de emergencia presentados en la zona metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez (ZMSLP-SGS). En ambos casos la información fue proporcionada por el cuerpo de bomberos voluntarios de San Luis Potosí.

Los datos referentes a la organización del cuerpo de bomberos se muestran de forma descriptiva. Con respecto a las emergencias atendidas por el cuerpo de bomberos, que se usaron para la elaboración de mapas temáticos, se consideraron: tipo de emergencia, colonia y área estadística geográfica básica (AGEB).

Para este trabajo se empleó la técnica de mapas temáticos o de coropletas para el análisis de los incidentes que se presentaron en la ciudad con respecto a las emergencias principales, es decir, incendios y riesgos de explosión por gas. El mapa temático es una representación visual de un área en donde el énfasis se da con respecto a un fenómeno espacial concreto. Los mapas temáticos ilustran un tópico espacial en particular, en contraste con los mapas generales, en los que se representa una gran variedad de fenómenos geográficos tales como características geológicas, hidrológicas, vías de comunicación, etcétera. Para su construcción, el mapa temático utiliza una base de datos asociada a características espaciales tales como áreas o puntos, los cuales se representan mediante mapas de coropletas o símbolos gráficos. En ambos casos se puede representar la presencia, la magnitud o cantidad de un fenómeno con componente espacial.

La técnica para la construcción de los mapas temáticos sigue los pasos establecidos por Buzai (2003: 107-131). Los datos referentes a los incidentes totales de emergencia, los referentes a los incendios en sus dos modalidades (incendio y conato) y los datos referidos al riesgo de explosión por gas se agruparon en una matriz de datos originales (MDO), cada elemento d_{ij} de dicha matriz corresponde a la *iésima*

AGEB y al *jotaésimo* incidente. En nuestro caso, se tienen 273 AGEB, por lo que *i* toma los valores de 1 a 273 y se tienen tres incidentes para considerar; entonces, *j* toma los valores de 1 a 3. Estos datos se estandarizaron a valores *Z*. En donde:

$$z = \frac{d_{ij} - \bar{d}_j}{\sigma}$$

En donde *d_{ij}* es el valor del *iésima* AGEB con respecto al suceso *j*; es la media de los valores del *jotaésimo* suceso; *σ* es la desviación estándar de los datos correspondiente al *jotaésimo* evento. Con esta transformación, cada dato bruto se convierte en un puntaje positivo o negativo con media y desviación estándar *σ* = 1. Con estos nuevos datos se construyó la matriz de puntajes estándar (MPZ). Una de las virtudes de hacer este procedimiento es que los datos estandarizados se comportarán como una distribución normal. Esto será de gran utilidad para poder encontrar las AGEB de riesgo toda vez que su puntaje estándar *z* esté por encima de lo que corresponde a una probabilidad fuera del rango esperado de aleatoriedad del 95%, con lo que se puede afirmar que el suceso en dicha AGEB no es atribuible al azar sino que existen causas concretas que lo generan y vuelven de riesgo al área.

Los datos usados en el análisis fueron proporcionados por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de San Luis Potosí con respecto a los servicios de emergencia prestados en el año 2010, mes por mes. Con los datos estandarizados se construyó una base de datos relacional utilizando el software *Microsoft Access* 2003. Se eligió este software por razones tanto de disponibilidad, al ser parte de la suite *Office*, como por su capacidad de manejar el lenguaje SQL, lo que permite realizar consultas de forma sencilla y precisa. El tipo de sucesos aparecen en la Tabla 1.

TABLA 1.

Situaciones de emergencia		
1. Abejas	15. Conato	29. Incendio
2. Abrir puertas	16. Corto circuito	30. Inundación
3. Accidente de tránsito	17. Derrames	31. Olor a gas
4. Antena caída	18. Derrumbes	32. Olor a gasolina
5. Anuncio por caer	19. Descarrilamiento	33. Olores
6. Apoyo	20. Explosión	34. Rescates
7. Árbol caído	21. Falsa alarma	35. Ruidos extraños
8. Atascamientos	22. Flamazo	36. Sacar animal

Situaciones de emergencia		
9. Bajar animal	23. Fuga de agua	37. Sobre calentamiento
10. Basurero	24. Fuga de amoníaco	38. Traslado de enfermos
11. Bóiler sobrecalentado	25. Fuga de cloro	39. Viaje de agua
12. Cables caídos	26. Fuga de gas	40. Volcadura
13. Caída de espectacular	27. Fuga de nitrógeno	41. Bajar cable
14. Causas naturales	28. Fuga de oxígeno	

No se tomaron en cuenta las situaciones relacionadas con capacitación, simulacros e inspección. Únicamente, los incidentes en las áreas urbanas de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez. Se analizaron estos para cada mes del año 2010 y se muestra el resultado global del año. Usando el software GIS *Mapinfo*, se procedió a generar los mapas temáticos brutos en función del número de incidentes totales en el año, el número de incendios-conatos y los riesgos de explosión por gas. También se construyeron los mapas temáticos de riesgo a partir de los datos estandarizados mayores a la media más dos veces la desviación estándar. La unidad de análisis de los mapas es la AGEB. Para el proceso de georreferencia de los incidentes, se relacionó cada uno con su colonia correspondiente y esta con su respectiva AGEB. Para esto, se recurrió al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) 2010 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Esto permitió contar con una tabla mapeable adecuada para proceder a la representación visual de los incidentes en un mapa del área metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, estructurado por AGEB.

RESULTADOS

El cuerpo de bomberos voluntarios de San Luis Potosí remonta su historia al año de 1856, cuando el entonces gobernador Joaquín López Hermosa firmó dos decretos para la atención de siniestros en el estado de San Luis Potosí. El primero, sobre la prevención de incendios; y el segundo, sobre la atención pública a los mismos (Montejano 1991). Montejano señala que ya en el siglo XX, más específicamente en los años 1923 a 1939, se intentó crear en la ciudad de San Luis Potosí un cuerpo de bomberos, pero todas las iniciativas resultaron en fracasos. No fue hasta el 3 de mayo de 1945 que el gobernador del estado Gonzalo N. Santos Rivera aprobó la creación del cuerpo de bomberos del municipio de San Luis Potosí. Pero, refiere el

mismo Montejano, dicha acción no prosperó y la ciudad siguió sin un cuerpo de bomberos como tal. Fue por fin en el año de 1951 cuando los esfuerzos de la cámara de comercio de San Luis Potosí cristalizaron en el actual cuerpo de bomberos de la ciudad (Montejano 1991).

El cuerpo de bomberos voluntarios de San Luis Potosí está organizado espacialmente en siete estaciones, las cuales se estructuran de la siguiente forma: el departamento de operaciones, el cual comparte instalaciones con la estación principal, ubicada en la calle de Mariano Jiménez 810, y seis estaciones más, ubicadas en las siguientes calles (se muestran también en el Mapa 1):

1. Estación 2, Eje 118 y Av. Promoción.
2. Estación 3, lateral y carretera a Matchuala, frente al rancho de Pavón.
3. Estación 4, Ricardo B. Anaya 2416.
4. Estación 5, Cordillera Arakán 606.
5. Estación 6, Fray Diego de la Magdalena s/n, a un costado del parque Tangamanga II.
6. Estación 7, América del Sur 1500.

Cabe resaltar que, de todas las estaciones, solo la número tres se ubica en el área urbana del municipio de Soledad de Graciano Sánchez.

MAPA 1.
UBICACIÓN POR AGEB DE LAS ESTACIONES DE BOMBEROS

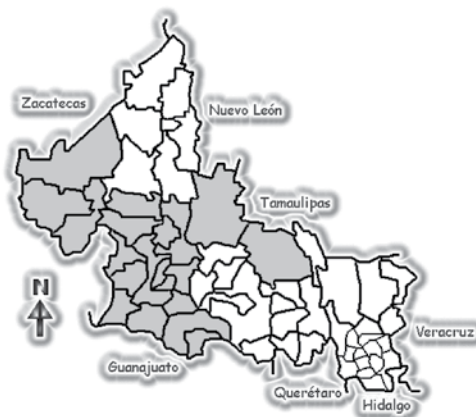


El área de responsabilidad del cuerpo de bomberos de San Luis Potosí no solo se circunscribe los municipios de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, sino que también atiende, en teoría, a los siguientes municipios (Mapa 2):

- Mexquitic de Carmona
- Guadalcázar
- Villa de Hidalgo
- Tierra Nueva
- Villa de Zaragoza
- Santa María del Río
- Villa de Arriaga
- Ahualulco
- Santo Domingo
- Villa de Ramos
- Salinas de Hidalgo
- Venado
- Moctezuma
- Villa de Reyes
- Villa de Arista
- Ciudad de Maíz
- Armadillo de los Infante
- Cerro de San Pedro

MAPA 2.

REGIÓN DE RESPONSABILIDAD DE LOS BOMBEROS DE SAN LUIS POTOSÍ



En términos de recursos materiales, el cuerpo de bomberos cuenta con 46 unidades, cuatro lanchas y dos herramientas hidráulicas de rescate (*quijadas de la vida*), las cuales se distribuyen de la siguiente manera (Tabla 2):

TABLA 2.
 EQUIPAMIENTO DEL CUERPO DE BOMBEROS DE SAN LUIS POTOSÍ

Estación Central	1 camión de carga para herramientas. 1 motobomba de ataque rápido. 3 motobombas de clase A. 1 camión cisterna de 3 000 litros. 1 camión cisterna de 20 000 litros. 1 camión con escalera. 2 unidades de rescate. 1 unidad de equipos de aire. 1 unidad de restablecimiento (heridos). 1 autobús (centro de comando). 1 tractocamión. 1 remolque. 1 retroexcavadora. 5 camionetas para el área administrativa. 1 unidad de monitoreo del área administrativa. 2 camiones de bombero (reservas). 1 camión con escalera (reservas). 4 lanchas con motor fuera de borda para operaciones de rescate.
Estación Zona Industrial	1 camión de bomberos clase A. 1 camión cisterna de 15 000 litros. 1 ambulancia. 2 camiones de bomberos clase A (reserva). 1 camión de bomberos combate de incendios en aeropuerto (reserva).
Estación Zona Norte	1 camión de ataque rápido. 1 camión de clase A. 1 camión de cisterna de 8 000 litros.
Estación Lomas	1 camión de ataque rápido. 1 camión cisterna de 3 000 litros.
Estación Abastos	1 camión de ataque rápido. 1 camión de clase A. 1 camión cisterna de 8 000 litros. 2 herramientas hidráulicas de rescate.
Estación Tangamanga	1 camión de ataque rápido. 1 camión de clase A. 1 camión cisterna de 8 000 litros.
Estación Satélite	1 camión de ataque rápido. 2 camiones de clase A. 1 camión cisterna de 8 000 litros.

En cuanto a los recursos humanos, cuenta con 26 bomberos más un jefe de bomberos y cuatro administrativos. En la Tabla 3 se muestra con cuánto personal cuenta cada estación y el número de guardias:

TABLA 3.
 ESTACIONES DE BOMBEROS, PERSONAL ADSCRITO Y TIEMPO DE ATENCIÓN

Estación	Número de personas	Número de guardias	Horas de atención
Central	4	2	365 días del año
Zona Industrial	2	2	365 días del año
Zona Norte	4	2	365 días del año
Abastos	4	2	365 días del año
Lomas	2	2	365 días del año
Tangamanga	4	2	365 días del año
Satélite	3	2	365 días del año

Las operaciones que realiza el cuerpo de bomberos se dividen en tres tipos: capacitación y simulacros, inspección, y servicios de auxilio. En la estación central se reciben las llamadas para acudir a tomar acción. Según datos del mismo cuerpo de bomberos, al día se recibe un promedio de 250 llamadas, de las cuales 80 son verídicas, y las restantes, bromas. A continuación se mencionan algunos de los servicios de auxilio que con más frecuencia se realizan:

- Fuego
- Árboles caídos
- Ahogados
- Auxilio para sacar unidades en ríos
- Salvar gente en estado depresivo
- Destapar alcantarillado
- Quitar enjambres de abejas.
- Socorrer animales atorados.

A continuación se muestra en la siguiente tabla los incidentes totales por estación en el periodo de enero a diciembre del 2010.

TABLA 4.

EVENTOS DE EMERGENCIA, CAPACITACIÓN, SIMULACROS E INSPECCIÓN PARA EL AÑO 2010

Estación	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGS	SEP	OCT	NOV	DIC
E1	224	306	304	194	249	267	254	185	199	280	170	414
E2	13	6	12	19	10	17	14	6	11	2	18	49
E3	40	22	39	40	63	47	47	50	39	49	48	74
E4	53	41	65	74	67	58	30	38	58	100	70	138
E5	36	6	18	22	23	33	17	20	14	24	22	134
E6	50	33	52	47	45	38	32	24	32	66	41	23
E7	16	25	20	32	31	11	20	21	17	50	33	87
TOTAL	432	439	510	428	488	471	414	344	370	571	402	919

E1: Central; E2: Zona Industrial; E3: Zona Norte; E4: Abastos; E5: Lomas; E6: Tangamanga; E7: Satélite

Con respecto a las emergencias durante el año 2010, se contabilizaron 1 327 incidentes relacionados con la prestación de auxilio a la población. El promedio de situaciones de emergencia es de 110.58% con una desviación estándar de 148.66. Con respecto a los incidentes, los meses críticos son los de enero, febrero y diciembre, que concentran el 73.02% de las emergencias en el año 2010 (Tabla 5).

TABLA 5.

EVENTOS DE EMERGENCIA POR MES DURANTE EL AÑO 2010

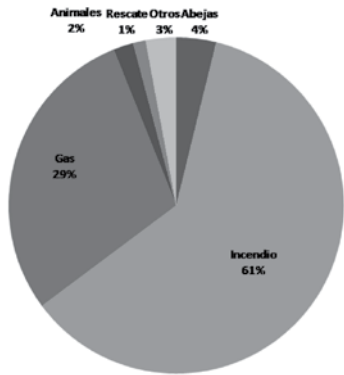
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGS	SEP	OCT	NOV	DIC
TOTAL	258	160	41	18	59	38	36	25	34	38	69	551

Sin embargo, al estandarizar los datos se encuentra que solo el mes de diciembre es significativo estadísticamente, en un 95% con respecto a la distribución de los datos Z. Lo que entonces nos permite afirmar que, para el año 2010, el mes de riesgo únicamente fue diciembre.

La emergencia más recurrente durante el año fue el incendio en sus dos modalidades: el incendio con pérdida material o humana y el incendio sin pérdidas materiales o humanas, el cual se denomina conato. Este presenta el 61% de los casos atendidos en el año 2010. De estos, el 34.66% fueron intencionales. En lo referente a incidentes de emergencia relacionados con peligro de explosión por gas (fugas de gas doméstico u otros gases), se tiene que les corresponde el 29% de los casos. El tercero más recurrente fue el relacionado con el manejo de enjambres de abejas, con 4% de los casos. Los siguientes dos incidentes más recurrentes fueron los rescates

de animales y de personas, con el 2% y 1%, respectivamente. El resto de los casos corresponde solo al 1%. Todo lo anterior se sintetiza en la Gráfica 1.

GRÁFICA 1.
DISTRIBUCIÓN DE LOS EVENTOS DE EMERGENCIA EN EL AÑO 2010



Al analizar a través de los datos estandarizados los incendios, el peligro de explosión por gas, abejas y otros se encuentra que ninguno de ellos tiene significancia estadística mayor al 95%, por lo que se puede afirmar que en términos globales la ciudad no presentó riesgo en el año 2010 (véase la Tabla 6).

TABLA 6.
TASAS DE LAS PRINCIPALES EMERGENCIAS DEL AÑO 2010

Incidente	Incendios	Riesgo de explosión por gas	Abejas	Otros
Tasa	0.562923888	0.290128109	0.038432555	0.108515448

Al analizar la distribución espacial de las emergencias en la ZMSLP-SGS se encontró que, de las 273 AGEB que conforman la zona, 192 fueron escenario de algún tipo de emergencia, esto es el 70.32% del área urbana (Mapa 3). En cuanto al número de emergencias por AGEB, se puede ver que 72.91% de estos tuvieron de una a siete emergencias durante el año 2010, mientras el resto se mantuvo con una mayor incidencia. En el Mapa 4 se pueden observar las áreas de la ciudad que presentaron más de ocho incidentes al año.

MAPA 3.
TOTAL DE EMERGENCIAS POR AGEB EN 2010



MAPA 4.
AGEB CON MÁS DE OCHO INCIDENTES EN 2010



Lo anterior no nos da una información acertada acerca de cuáles fueron en realidad las AGEB a las cuales se les pudiera considerar de riesgo. El método de estandarización, en cambio, sí nos da dicha información. Sabemos que la distribución Z tiene media cero y desviación estándar uno; al aplicar el criterio de considerar como fuera del rango de aleatoriedad natural a los incidentes que se alejan dos

veces la desviación estándar de la media, tenemos que para la distribución Z todos aquellos $z \geq 2$ serán considerados de riesgo. Con este cambio, al analizar la distribución espacial de las emergencias estandarizadas en la ZMSLP-SGS, se encontró que solo 12 AGEB presentaron un valor $z \geq 2$, lo que los hace de riesgo (Mapa 5). Podemos afirmar, entonces, que el 6.25% de las AGEB son de verdadero riesgo, lo que contrasta con el 27% encontrado al tomar en cuenta únicamente los datos brutos.

MAPA 5.

AGEB DE MAYOR RIESGO DE EMERGENCIA DURANTE EL 2010



La distribución espacial de los incendios se muestra en el Mapa 6. Existieron 128 AGEB con este tipo de incidente. El 66.40% de las AGEB con incendios presentaron de dos a cinco incidentes de este tipo durante el año 2010. El 33.60% de las AGEB tuvieron de seis a 29 incendios.

Al utilizar la estandarización para calcular las AGEB con riesgo de incendio, encontramos que de las 128 AGEB que tuvieron un incidente por incendio solo el 10.94%, es decir 14, presentaron un valor $z \geq 2$, por lo que los consideramos como de riesgo. Esto se puede ver en el Mapa 7. Nótese que si se hubieran tomado en cuenta los datos brutos se tendría que 43 AGEB podrían ser consideradas como de riesgo.

La distribución espacial de los riesgos por explosión de gas se muestra en el Mapa 8. Se presentaron 125 AGEB con este incidente. El 82.40% de las AGEB con riesgo por explosión por gas presentaron de uno a cuatro eventos de este tipo durante el año 2010. El 17.60% de las AGEB tuvieron de cinco a 17 incidentes de riesgo de

explosión por gas. Usando los datos estandarizados para calcular las AGEB con riesgo con respecto a los riesgos por explosión de gas, encontramos que de las 125 AGEB que tuvieron este tipo de emergencia solo el 12% tuvieron un valor $z \geq 2$. Esto se puede ver en el Mapa 9.

MAPA 6.
TOTAL DE INCENDIOS DURANTE EL 2010



MAPA 7.
AGEB DE MAYOR RIESGO DE INCENDIO DURANTE EL 2010



MAPA 8.
TOTAL DE RIESGOS POR EXPLOSIÓN DE GAS EN EL 2010



MAPA 9.
AGEB DE MAYOR RIESGO DE PRESENTAR EXPLOSIÓN DE GAS DURANTE EL 2010



Para identificar en términos de direcciones geográficas la ciudad, partimos de un eje cartesiano imaginario que corta a la ciudad en cuatro cuadrantes. Dicho eje tiene como centro la alameda Juan Sarabia. Con esto se pueden identificar las orientaciones de las AGEB y de las colonias que contienen. Las colonias en la parte correspondiente al municipio de San Luis Potosí identificadas como de riesgo fueron las siguientes:

1. En el centro de la ciudad, las colonias Librado Rivera, Centro, Barrio de Tlaxcala.
2. Hacia el noreste de la ciudad, las colonias Los Álamos, Industrial Aviación, Mártires de la Revolución, Arboleda de Tangamanga II, La Tuna.
3. Hacia el sureste, Españita, Valle Dorado, Prados primera sección, ejido de la Libertad.
4. En el oeste de la ciudad, las colonias Tequisquiapan, Alamitos y Centro, siendo mayoritaria la colonia Tequisquiapan.
5. Hacia el sur, las colonias Barrio de San Juan de Guadalupe, San Antonio y Satélite. Hacia el sureste, la zona industrial y las colonias Industrias.

En el municipio de Soledad se tiene que las colonias Centro de Soledad y Rivas Guillén Sur son las identificadas como de riesgo.

Con respecto a los incendios, dos nuevas colonias también presentaron riesgo, las cuales se ubican hacia el sureste de la ciudad y en el municipio de San Luis Potosí. Dichas colonias son Orquídeas, Puertas del Sol, Simón Díaz y Lomas de Satélite.

La situación cambia con las AGEB con riesgo de explosión de gas. Las nuevas colonias se ubican hacia el poniente de la ciudad y son Lomas primera sección, Lomas de los Filtros, Burócrata del Estado. El noroeste tiene las colonias Barrio de Santiago, Huertas Real Plus, Bugambilias, Virreyes, Las Huertas. Mientras que en el centro, el Barrio de San Sebastián. Al sureste, la colonia Progreso, Obispado, Minas del Real, Residencial de las Cumbres y Cumbres, José de Gálvez, Ricardo B. Anaya, Central de Abastos, Foresta, Villa Jardín, Prados segunda sección, Villas del Sol. Hacia el noroeste, las colonias Jacarandas y Tecnológico.

DISCUSIÓN

El presente estudio se enmarca dentro del área de la planeación urbana. En este sentido, contribuye al conocimiento de un aspecto poco trabajado en México relacionado con el servicio público de bomberos. Este servicio público es de extrema relevancia para la sociedad ya que es el instrumento inmediato de auxilio a la población frente a desastres naturales o atribuibles a la acción humana. Los bomberos atienden una gran variedad de contingencias, algunas triviales como el auxilio a animales en riesgo y otras de gran relevancia como el combate a incendios y la prevención de catástrofes como explosiones de gas y otros combustibles.

El conocer tanto las deficiencias como las fortalezas de la organización, así como su actuación concreta en un periodo de tiempo y a partir de esta identificar áreas de riesgo, permite al planificador urbano establecer prioridades tanto en la forma de distribuir los recursos humanos y materiales como en las acciones de prevención.

Las limitaciones de nuestro estudio radican principalmente en que únicamente se analizó un año para la construcción de los mapas de riesgo. Obviamente, esto no permite valorar una probabilidad de riesgo más amplia que permita identificar las áreas problemáticas basados en una evidencia multianual. Otra limitación es que, debido a la forma en que el cuerpo de bomberos voluntarios de San Luis Potosí lleva sus registros, no nos fue posible conocer la ubicación de la estación u estaciones que prestaron el servicio. Esto nos limitó a presentar únicamente los mapas de riesgos y a no generar la contraparte de los mapas de servicio con los que se pudo haber construido un indicador más fino para calcular los óptimos. Otro punto importante que limitó el cálculo de un mejor índice de riesgo con el cual desarrollar los mapas de riesgo fue la falta de datos relacionados con el número de muertos, heridos y daños materiales en los incendios. Con respecto a los conatos, el dato relevante sería la especificación del tipo de predio en donde se dio dicho incidente, con lo que se podría identificar lotes baldíos, parques o bien otro tipo de lugares en donde establecer las posibles causas de los mismos.

Hemos mostrado cómo el uso de herramientas computacionales de alta disponibilidad como las bases de datos relacionales pueden coadyuvar a la planeación urbana y, en específico, a la planeación de servicios públicos como el de los bomberos. Queremos hacer hincapié en que, si bien el sistema de información geográfica (SIG) empleado es de tipo comercial, existen sistemas de información geográfica distribuidos de forma gratuita en la internet. Un ejemplo de ellos es el sistema SIG-EPI distribuido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y que se puede utilizar para este tipo de estudios. Asimismo, queremos subrayar que lo más importante para realizar este tipo de estudios es la calidad y especificidad de los datos que se recopilen.

No obstante las limitaciones enunciadas, creemos que el presente estudio será útil para mejorar el servicio del cuerpo de bomberos de San Luis Potosí y para hacerle ver a este la relevancia de mejorar sus estadísticas e instaurar un SIG que les permita la realización de la planeación de sus actividades y, en su momento, reducir el número de incidentes de riesgo en su zona de responsabilidad. Confiamos además que este trabajo permita que otros cuerpos de bomberos en México empleen la metodología aquí presentada para realizar estudios similares en sus áreas de trabajo.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se realizó con el apoyo financiero del programa de becas 2011 de El Colegio de San Luis, A.C. y el fondo CONACYT-SEP Ciencia Básica. N.º de Ref. de Proyecto: 101366.

REFERENCIAS

- BUZAI, G.D. 2003. *Mapas sociales urbanos*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE). 2010. México: INEGI. [Disponible en línea: www.inegi.org.mx/Sistemas/denue/Default.aspx]. Consultado en noviembre de 2010.
- Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal. 1998. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 24 de diciembre. [Disponible en línea: www.aldf.gob.mx/archivo-c1f6686ae0f9202e256fee563d34f433.pdf]
- MONTEJANO, R. 1991. *H. Cuerpo de Bomberos Voluntarios (1951-15 de diciembre de 1991). 40 años de servicio a la comunidad potosina*. Mimeo.

Inserción de problemas públicos del sector ambiental en la agenda institucional de organizaciones legislativas locales

RESUMEN

Este trabajo aborda la agendación de problemas públicos en el espacio institucional de la organización legislativa local tomando el caso de un problema público del sector ambiental originado por la actividad de la compañía Minera San Xavier en la localidad de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, México. Encuadrado teóricamente en la concepción tripartita de las organizaciones de partido político y en el proceso de las políticas públicas, muestra la relevancia de los activistas partisanos cuando se desempeñan en cargos públicos para definir la participación activa de las organizaciones políticas en la promoción de problemas públicos así como la importancia de empatar los valores de las coaliciones promotoras con los principios partidistas de las fracciones y representaciones parlamentarias locales para lograr la introducción de dichos problemas en la agenda institucional.

PALABRAS CLAVE: CONGRESOS LOCALES; AGENDACIÓN DE POLÍTICAS; POLÍTICAS AMBIENTALES; ORGANIZACIONES DE PARTIDO POLÍTICO; ORGANIZACIONES LEGISLATIVAS LOCALES; MINERA SAN XAVIER.

ABSTRACT

This paper is about the agenda setting of public issues in the institutional space of local legislative organization based on the study of an environmental problem originated by the activity of the Minera San Xavier, a mining company in the village of Cerro de San Pedro, San Luis Potosi, Mexico. Theoretically framed in the conception of the three faces of the political party organization perspective, and in the public policy process, it shows the relevance of the party activists when they act in public charges to define the active participation of the political organizations in the promotion of public problems, as well as the importance of promoting the values of the advocacy coalitions with the party principles of the parliamentary representations, in order to reach the introduction of those problems in the institutional agenda.

KEYWORDS: LOCAL CONGRESS, SETTING POLICY, ENVIRONMENTAL POLICIES, POLITICAL PARTY ORGANIZATION, LOCAL LEGISLATIVE ORGANIZATION, MINERA SAN XAVIER.

INSERCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS DEL SECTOR AMBIENTAL EN LA AGENDA INSTITUCIONAL DE ORGANIZACIONES LEGISLATIVAS LOCALES¹

JULIO C. CONTRERAS M. Y ÉRIKA GARCÍA MÉNDEZ²

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es mostrar el proceso de inserción de problemas públicos a la agenda institucional de la organización legislativa local en el contexto mexicano, a partir del caso de un problema ambiental derivado de la explotación minera en la cabecera municipal de Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí, México. Para ello, se sigue la trayectoria del problema público, desde su concepción y gravitación en la agenda pública hasta su llegada a la agenda institucional del Congreso local, destacando la relevancia del papel que juegan los actores involucrados para colocarlo como prioridad institucional a manera de que sea sujeto de política pública.

Bajo la consideración de que es importante entender cómo se construye socialmente un problema de carácter público y la manera en que los actores se coligan durante largos periodos para llevarlo, recurrentemente, a la agenda institucional –del Congreso para nuestro caso– con la finalidad de que aquellos que diseñan, formulan e instauran política pública emprendan acciones que, bajo sus perspectivas, le den solución viable; se trabaja entre disciplinas con un marco nutrido de conceptos de diversa índole, sustentado principalmente en los estudios de política pública que la consideran un proceso y del estudio de las organizaciones enfocado en los partidos políticos y los congresos.

La hipótesis que sustentó la investigación para este texto es que la introducción de un problema público, en el espacio institucional de trabajo de una organización

¹ La autora y el autor agradecen el apoyo del CONACYT –a través del Proyecto con clave 90541, 2008– para la investigación sobre la cual se ha construido este trabajo.

² Julio C. Contreras M.: miembro del SNI (nivel I); maestro y doctor en Estudios Organizacionales (UAM-I); profesor investigador de El Colegio de San Luis; línea de investigación: estudio organizacional de las instituciones políticas. Correo electrónico: ccontreras@colsan.edu.mx

Érika García Méndez: licenciada en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y maestra en Asuntos Políticos y Política Pública por El Colegio de San Luis. Profesora invitada en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP. Líneas de investigación: estudios políticos desde la perspectiva organizacional; innovación en gobiernos locales; y agendación de problemas públicos en congresos locales. Correo electrónico: nixon02@hotmail.com.

legislativa local, depende de la semejanza de intereses y de la coordinación de acciones entre los actores que promueven el problema en la agenda pública y aquellos que institucionalmente están habilitados por la organización legislativa para abrirle la puerta e introducirlo en la agenda de trabajo de esta; es decir, en la agenda institucional. Entre los primeros suelen encontrarse las organizaciones de partido político, las no gubernamentales, las de negocios, las sindicales de patronos o de trabajadores, entre otras tantas más. Entre los segundos se encuentran las fracciones y representaciones parlamentarias, los legisladores, las comisiones de trabajo legislativo y el *staff* de apoyo, entre otros.

La metodología utilizada es el estudio de caso de tipo exploratorio/instrumental dada la dificultad inicialmente identificada para hacerse de elementos explicativos con causalidad directa.

En sí, el trabajo se presenta en cinco apartados. En el primero exponemos el marco conceptual para trabajar el problema público desde el enfoque del proceso de las políticas públicas, con énfasis en la fase de agendación y resaltando la construcción de coaliciones promotoras. En el segundo apartado se plantea la pertinencia de considerar a las instituciones políticas, que participan de alguna manera en el proceso de las políticas en general, y de la agendación en particular, como organizaciones con recursos, espacios y procesos utilizables por los actores de las políticas para promover sus problemas, así como sus percepciones sobre las causas y las posibles soluciones de estos. En el apartado número tres, se ofrece un panorama sobre el sector minero y sus implicaciones sobre el ambiente a manera de contextualizar el caso de estudio. De esta manera, ya en el cuarto apartado se presenta el caso de la amenaza de contaminación del acuífero en Cerro de San Pedro, S.L.P., para estudiar su inserción, como un problema ambiental, en la agenda institucional de una organización legislativa local. Finalmente, en el quinto apartado, se exponen algunas conclusiones generales.

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Según el desarrollo del campo, el estudio de los problemas públicos es bastante añejo y se ha abordado desde diferentes disciplinas.³ Entre los diversos enfoques

³ Ejemplos de disciplinas que han abordado los problemas públicos son la administración y la ciencia política, así como los enfoques economicistas en el estudio de las cuestiones relacionadas con el gobierno, predominantes hasta 1950. Aunque, ante la falta de capacidad de estos enfoques para entender los procesos decisivos de una

con los cuales se estudian desde la política pública se encuentra el del proceso de políticas, el cual surge como respuesta a las carencias de los enfoques economicistas respecto del análisis de la política pública y concibe diversas fases o etapas de esta.⁴ Amén de las críticas dirigidas hacia este enfoque y con fines analíticos, resulta de utilidad para estructurar la constitución de las políticas en fases, hacer cortes de tiempo y establecer una lógica consecutiva y causal para llevar a cabo estudios de mayor precisión (De León 1997).

En este marco, y para fines del presente trabajo, se analizarán las primeras dos etapas del proceso de políticas a decir de Dye; en primer lugar, la identificación del problema a través de la demanda de grupos e individuos que requieren acción gubernamental; y, en segundo término, la agendación, etapa en la que se enfoca la atención de los medios y de los funcionarios en problemas públicos específicos para decidir las acciones que se llevarán a cabo.

Con la finalidad de destacar su importancia, ambas son integradas como fases constitutivas del proceso de agendación⁵ con lo cual quedamos en un buen punto para centrarnos en la identificación, construcción y llegada del problema a las agendas pública e institucional. Así, este proceso de agendación se inicia con la identificación de un problema público⁶ que produce sensación de insatisfacción o

forma más integral, desde la ciencia política se desarrolla el estudio de las políticas públicas con énfasis en las políticas como producto de la actividad pública (Roth 2002: 14). Este campo de estudio surge como tal con las primeras aportaciones hechas por Harold Lasswell (1951), quien aboga por un enfoque de las políticas que ayudaría a generar más conocimiento no solo de los problemas básicos o complejos, sino también en el valor de las metas involucradas en las políticas. Aunque algunos autores, como Guerrero, establecen que sus bases filosóficas se establecieron en la antigüedad, en Grecia con Platón y Aristóteles; así como en Roma con las bases del derecho público (1993: 2).

⁴ En un primer momento, Lasswell define siete etapas: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término (en Lindblom 1991: 11). Por su parte, Dye identifica seis etapas: identificación del problema, agendación, formulación, legitimación, "implementación" y evaluación (2008: 14). Además de las discordancias anteriores, este enfoque ha recibido muchas otras críticas en el mundo académico por la complejidad de los procesos que pretende observar (Jenkins-Smith y Sabatier 1993).

⁵ De este modo, la agendación se define como el proceso mediante el cual los problemas y soluciones alternan, ganan o pierden atención por parte de las elites, o las actividades de un número de grupos e individuos que causan que ciertos asuntos ganen atención, o por el contrario que se prevenga que algunos temas reciban atención (Birkland 2005: 108). Es decir, que es la decisión de los asuntos que van a ser considerados y tomados por el gobierno (Dye 2008: 32).

La tratamos como proceso en el sentido de que se puede descomponer en diversas fases o etapas para su análisis y mejor comprensión y posible explicación. En rigor, debiera ser tratada como un subproceso del proceso de políticas pero, para evitar problemas de confusión y, sobre todo, ya que nos enfocamos directamente en ella, parece correcto aplicar la categoría de proceso a la agendación en tanto fenómeno constituido por ciertos elementos, los cuales son susceptibles de análisis.

⁶ Existen una gran variedad de problemas públicos. Algunos son problemas sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos

deseos de satisfacer necesidades entre las personas, las cuales buscan que sea tomado en cuenta para su solución.⁷ Es decir, que el problema público puede ser identificado cuando individuos o grupos⁸ hacen demandas al gobierno (Dye 2008: 31) con respecto a una situación que requiere ser resuelta.

Ahora, siguiendo a Jenkins-Smith y Sabatier (1993), en términos generales, los individuos y grupos afectados por un problema público se asocian en escala progresiva para formar coaliciones promotoras⁹ de soluciones al mismo y se coligan con el fin de actuar coordinadamente en diferentes escenarios institucionales, como aquellos representados por los congresos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales; y utilizan diversos instrumentos como la modificación de las normas y presupuestos, el cambio del papel que juegan los personajes clave y el cambio en la opinión pública (Martínón 2005: 11).

Una vez que el problema público ha quedado identificado, en teoría uno puede observar que los problemas y las soluciones se alternan, ganan o pierden atención por parte de las élites; que las actividades de un número de grupos e individuos logran que ciertos asuntos ganen atención; o que algunos grupos e individuos trabajen para prevenir que ciertos temas reciban tal atención (Birkland 2005: 108). Asimismo, se podrá observar su adopción, priorización y mantenimiento en las agendas mediáticas y gubernamentales (Nelson 1978: 109).

son problemas de rutina, programables; otros más son inéditos, que se deben encarar con medidas innovadoras. (Aguilar 2007: 23).

⁷ En este sentido, las políticas se ocupan de aquello que se considera en la esfera de lo público, refiriéndose a un ámbito de la vida que no es privada ni individual; parte de lo que se considera como colectivo y que requiere de la intervención gubernamental (Parsons 2007: 37).

⁸ Entre estos grupos demandantes puede haber individuos, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones civiles, partidos políticos, dependencias gubernamentales, instituciones, colectivos, organismos internacionales, sindicatos, agencias gubernamentales, medios de comunicación y grupos parlamentarios, entre otros tantos.

⁹ A partir de las limitaciones que los autores identifican en aportaciones como en el enfoque del proceso de políticas de Lasswell y la teoría de sistemas de Easton, se busca crear un enfoque que sea capaz de explicar el cambio en las políticas públicas. Esta perspectiva tiene cuatro premisas básicas. En primer lugar, establece que el análisis del cambio en las políticas requiere un periodo mínimo de una década, esto en el supuesto de que se lleve a cabo un ciclo completo de políticas y que se obtengan los resultados que se generaron a partir de él; en segundo lugar, que la mejor forma de entender el cambio es a través de los subsistemas de política, esto es, por las interacciones de los actores que buscan influir en las acciones del gobierno en un área determinada; en tercer lugar, que los subsistemas deberán involucrar relaciones entre diferentes niveles de gobierno; y, por último, que las políticas públicas o programas que se llevan a cabo pueden conceptualizarse como sistemas de creencias, ya que involucran valores, prioridades y percepciones (Jenkins-Smith y Sabatier 1993: 16).

EL PARTIDO AL CONGRESO CON LA POLÍTICA PÚBLICA

Por lo que hace a los partidos políticos, desde su concepción moderna son vistos como instituciones representativas de la democracia y su estudio ha ocupado una gran parte de la literatura de la ciencia política con diversos cauces.¹⁰ Sin embargo, poco se han concebido desde un punto de vista organizacional,¹¹ el cual concibe las políticas públicas como un elemento muy importante en una sociedad en la que el Estado se vale de una red de organizaciones, las cuales expresan la acción concreta y cotidiana, para actuar como participante y mediador en la defensa de los diversos intereses de las mismas (Ibarra y Montaña 1986: XVIII). En tal sentido, los partidos políticos se desempeñan como unas de las organizaciones de la red y, bajo su fase de maximización de políticas públicas (Wolinetz 2002: 150-151), actúan en diferentes espacios públicos para incidir en la agendación de problemas, así como en la promoción, creación, diseño, implantación y evaluación de la política pública.

En específico, los partidos políticos pueden ser pensados organizacionalmente como una entidad tripartita compuesta del correspondiente número de elementos o facetas: el partido como organización propiamente dicha, el partido en el electorado y el partido en el gobierno.¹² De esta manera, y enfocando el caso que nos

¹⁰ Desde sus orígenes, bajo el análisis de los modelos tradicionales, han sido abordados como un vehículo de cambio en sociedades democráticas; en interacción con otros, dentro del sistema de partidos, el énfasis se ha puesto en la forma en la que son reglamentados y cómo inciden en la configuración de los gobiernos; en las diferentes tipologías, el acento se ha colocado sobre su dimensión ideológica, entre otros derroteros.

¹¹ Es decir, como objetos difusos y multideterminados, con fronteras que no son fáciles de identificar cruzadas por lógicas de interacción contradictorias, y dinámicos por su incesante cambio (Montaña 1999: 17); en consecuencia, como organizaciones. A decir de De la Rosay Contreras, los partidos políticos se constituyen con todos los elementos que definen a una organización, por lo cual son susceptibles de ser estudiados como tal: "Son una colectividad por ser contruidos y reconstruidos por seres humanos que se reúnen para realizar objetivos comunes [...]; con una frontera identificable [...] por sus ideologías, su proyecto de nación, su religión [...]; un orden normativo, pues gran parte del comportamiento y los recursos de sus integrantes son dirigidos, coordinados y controlados por estatutos formalmente establecidos [...]; niveles de autoridad destinados a habilitar sus directivos con capacidades y recursos suficientes para facilitar la coordinación y promover la cooperación [...]; sistemas de comunicación con un marco de conocimiento e interpretación común que facilita el flujo de información [...]; sistemas de coordinación de membresías [...]; que existen de manera continua [...]; en un ambiente [...]; y se involucra en actividades desde pegar propaganda o emitir una convocatoria hasta planear un ejercicio presupuestal [...]; que se relacionan por lo general por un conjunto de metas explicadas en sus estatutos, programas de acción y declaraciones de principios [...]; cuyas actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad" (2007: 28-33).

¹² La cara del partido como organización propiamente dicha es el espacio organizacional donde se concretan acciones y se alcanzan objetivos. Asimismo, se desarrollan normas, esquemas de poder, así como formas de autoridad e influencia y recursos que se distribuyen por medio del partido; el partido en el electorado corresponde al espacio organizacional menos estable, activo y organizado; el partido en el gobierno constituye el espacio en el cual se organiza a los miembros como militantes en virtualmente todas las legislaturas de las democracias y que poseen objetivos e incentivos diferentes a los de la organización en sí (Sorauf 1967: 33-45).

ocupa, tenemos que estas organizaciones, con su cara en el gobierno, llevan a cabo sus fines y funciones en diversas arenas o espacios institucionales, entre los que se encuentran el poder ejecutivo mediante las diversas secretarías y dependencias, así como el poder legislativo por medio del Congreso.

Para efectos de este trabajo, inicialmente tomamos a la institución legislativa local como un actor relevante en el proceso de inserción de problemas públicos en la agenda institucional, en la promulgación de los principios rectores de las políticas que afectarán los programas que se implantarán y hasta en la asignación presupuestal. Pero avanzando un poco a tal consideración institucional, es decir, si lo vemos como una organización cuyos integrantes actúan estratégicamente, podemos decir que es un universo de conflicto constante y que su funcionamiento es resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades de los múltiples actores que utilizan sus fuentes de poder (Crozier y Friedberg 1990: 77).¹³ De acuerdo con su función objetiva (Weber 1922: 228) o finalidad oficial (Lourau 2007: 13), esta organización legislativa se conforma esencialmente, en su núcleo operativo (Mintzberg 1979: 24), por funcionarios denominados diputados, los cuales fungen como representantes de la sociedad y, bajo el supuesto técnico de una división del trabajo altamente especializada, se integran en unidades de trabajo denominadas comisiones¹⁴ para atender sectores específicos de la problemática social general y de la política pública en particular.

Por norma, cada comisión se conforma por un número determinado de diputados que, por mandato imperativo (Fernández 1994), deben atender las necesidades de cada uno de los distritos electorales a los que representan en particular y las de todo el Estado en general a través de propuestas que, mediante un proceso legislativo, se traducen en iniciativas, leyes, decretos y puntos de acuerdo que regulan y dan pie a programas, presupuestos y políticas públicas. Ya en plena acción, los diputados de las fuerzas partidistas más poderosas integran las comisiones, que se conciben como las más importantes en tanto que los diputados de aquellas de

¹³ Siguiendo a Crozier y Friedberg, en el Congreso la estructura se considera un factor determinante en la actuación del legislador como actor estratégico en el campo de las políticas públicas ya que, independientemente de que siempre tienen un cierto grado de libertad y de negociación (Crozier y Friedberg 1990: 76), se ven constreñidos por los espacios a los cuales tienen acceso dentro de esa misma estructura. Tal es el caso de algunas unidades como las comisiones, los comités, las coordinaciones y las fracciones o representaciones parlamentarias.

¹⁴ Entre ellas se encuentran, para el caso que nos ocupa, las de asuntos ambientales, del agua, de migración, de asuntos indígenas, de educación y cultura, ciencia y tecnología, entre otras; dependiendo del nivel de gobierno en el que nos situemos. Su número y temáticas también varían según el nivel de gobierno y las condiciones internas y contextuales de cada congreso.

menor calado llegan a las comisiones de menor importancia estratégica¹⁵ para la definición de las políticas públicas.

Con este encuadre, los congresos pueden considerarse arenas organizacionales esencialmente constituidas por miembros de diversas organizaciones de partido político, en las que cada una de estas, en tanto actores, tratarán de limitar a las otras para, simultáneamente, satisfacer sus propias exigencias (Crozier y Friedberg 1990: 76) y actuar bajo sus intereses y principios para influir y determinar las prioridades en los sectores de política que se adscriban a sus preferencias ideológicas, valores e intereses.¹⁶

Una vez que los legisladores han negociado su ingreso a las diversas comisiones, deben atender los asuntos correspondientes a los sectores de política a los cuales se remite la comisión o comisiones de su adscripción. Además, deben responder a los compromisos que han establecido previamente con otros miembros del partido local, las exigencias de las oficinas del partido en el ámbito nacional, así como con los grupos de interés y otras asociaciones que los apoyaron para obtener el cargo; de manera tal que la agenda de políticas en el Congreso se modifica para inscribir algunos de los nuevos asuntos que se discutirán en las comisiones, los cuales no fueron tomados en cuenta dentro de las preferencias y prioridades de los legisladores en el principio del periodo legislativo. Esto conlleva a que algunas acciones de política pública se presenten como resultado de una situación coyuntural, en la que los factores externos al partido en el Congreso o a los legisladores determinan nuevas prioridades y áreas de trabajo.

En resumen, las organizaciones de partido político desarrollan importantes funciones en el proceso de las políticas públicas, entre las que se encuentran la agendación, el diseño y la implantación por medio de las facetas de su estructura tripartita. En particular, con su faceta en el gobierno desempeña una importante función en el poder legislativo, pues sus integrantes, es decir, los diputados abandonados por cada partido, en su desempeño como representantes de los diversos

¹⁵ En cuanto espacios de acción estratégica, la importancia de estas comisiones puede deberse a tres factores: 1) el tema o temas que encuadran los problemas que se atienden en ellas; 2) el contexto; y 3) la cantidad y calidad de los recursos que proveen "por sistema", tales como poder, estatus, recursos financieros y humanos.

¹⁶ Bajo estas estrategias encontradas, los congresistas en lo individual y sus fracciones parlamentarias en lo general negocian su adscripción a la o las comisiones de su interés de acuerdo, principalmente, con los siguientes cinco factores: 1) el número de cargos o curules obtenidas por cada uno de los partidos; 2) los principios ideológicos representados por estos, como son los valores ambientales, religiosos y sociales; 3) la capacidad de coligarse para incidir en las decisiones; 4) la capacidad de negociación y los recursos del legislador para intercambiar o sumar con otros; y 5) los intereses y metas del legislador y de su partido o fracción parlamentaria.

sectores de la sociedad realizan tareas, participan en procesos y unidades organizacionales técnicamente especializadas e influidas políticamente, tales como las comisiones. De esta forma, la agendación de un problema público en alguna unidad organizacional del Congreso, así como su llegada a la agenda de los legisladores o de sus fracciones parlamentarias, depende de un gran número de factores, entre los que se encuentran principalmente la estructura, el proceso de negociación entre y hacia dentro de las fracciones, así como los principios, intereses e ideología de las organizaciones partisanas, de sus activistas y de aquellos de sus integrantes que se desempeñan como legisladores.

EL SECTOR MINERO Y SUS IMPLICACIONES AMBIENTALES

En México, durante las últimas dos décadas del siglo xx ocurrieron alrededor de 75 grandes desastres ambientales de fuerte impacto,¹⁷ por lo que desde entonces, en términos de Price (1978: 560-565), la problemática ambiental se ha mantenido como un área de problemas públicos relevantes en la agenda de diversas instituciones gubernamentales. Tal relevancia se dimensiona exponencialmente si tomamos en cuenta que México aparece como un país vulnerable para los efectos negativos del cambio climático, manifestados a través de desastres naturales, los cuales en el futuro pueden incrementar su potencialidad destructiva en la sociedad, sobre todo en aquel sector que vive bajo condiciones de pobreza.¹⁸

Entre las principales causas del cambio climático, y en consecuencia de sus efectos, se encuentran la actividad minera¹⁹ y el hecho de que pocos países –principalmente desarrollados– han generado políticas regulativas que prohíben el uso

¹⁷ Se estima que hubo poco más de 10 000 pérdidas humanas, cientos de miles de damnificados y daños directos por casi 9 000 600 millones de dólares, sin tomar en cuenta daños a ecosistemas y pérdida de capital natural (CICC 2006: 124).

¹⁸ De este modo, la vulnerabilidad no se determina solo por la ocurrencia de fenómenos peligrosos, sino por la forma en que las sociedades se han desarrollado, se organizan y se preparan para enfrentarlos, así como la forma en que se recuperan de ellos.

¹⁹ Apesar de que la actividad extractiva de recursos minerales es de relevancia económica, social e industrial, genera problemas asociados con los aspectos ambientales y su relación con el cambio climático se manifiesta principalmente por la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, aire, suelos, vegetación y biota (Alarcón 2009). Como tal, es una de las principales actividades del ser humano que contribuye al cambio climático del planeta, el cual impacta directamente en el cambio de la composición de la atmósfera, la destrucción de la capa de ozono, el aumento de la incidencia de la radiación ultravioleta, la pérdida de la biodiversidad, el cambio en el uso del suelo (Jaramillo 2004: 81), la contaminación del agua, aire y suelo, así como modificaciones de la composición de las comunidades vegetales debido a los cambios de humedad y temperatura (Lozano 2004: 70).

de métodos de este sector de la industria que atentan contra la sustentabilidad ambiental. Ante este panorama, se esperaría que los problemas ambientales ocupen un importante lugar en las agendas de las diferentes instituciones públicas –y privadas– que conforman el sector, especialmente en países de América Latina donde este tipo de proyectos industriales de minería se llevan a cabo de manera constante.²⁰

Resumiendo, tenemos que la minería, especialmente la de tajo a cielo abierto con procesos de lixiviación a partir de soluciones de cianuro, es una actividad industrial de alto riesgo por los impactos negativos que genera en el ambiente. En consecuencia, las instituciones encargadas de regular sus prácticas y procesos de producción, de mitigar sus efectos –entre ellos los ambientales– y de representar a la población afectada o potencialmente afectada debieran tomar cartas en el asunto para llevar a la agenda esto que ya es un problema público. Las organizaciones de partido político, a través de sus fracciones parlamentarias y los diputados que ejercen el cargo bajo su etiqueta, así como la organización legislativa, en sus diferentes niveles de gobierno, son instituciones que, en el ejercicio de su función de representación de intereses, actualmente debieran encontrarse promoviendo el interés por la sustentabilidad del ambiente de los afectados –real o potencialmente– por aquellas prácticas riesgosas del sector minero.

INSERCIÓN DE UN PROBLEMA AMBIENTAL EN LA AGENDA INSTITUCIONAL DE UNA ORGANIZACIÓN LEGISLATIVA LOCAL. EL CASO DE LA AMENAZA DE CONTAMINACIÓN DEL ACUÍFERO EN CERRO DE SAN PEDRO

El caso de la Minera San Xavier (MSX) en la localidad de Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí, se ha estudiado de diferentes maneras, con diversos enfoques y desde una variedad de disciplinas (Costero 2008; Herrera 2008 y 2010; Reyna 2009). Para dar cuenta de un proceso de inserción de un problema público del sector ambiental en una organización legislativa local, tomamos la amenaza de contaminación del acuífero que alimenta de agua potable a la zona conurbada de San Luis Potosí

²⁰ En los países latinoamericanos una gran parte de los proyectos mineros se están desarrollando bajo la modalidad de tajo a cielo abierto, la cual emplea procesos de lixiviación a partir del uso de cianuro, con la finalidad de extraer metales como el oro y la plata. Toda mina de oro que utiliza cianuro en sus procesos tiene un impacto local negativo de corto, mediano y largo plazo. Siguiendo a Montenegro: "En estos casos los residuos de la mina actúan como bombas químicas demoradas, ya que el cianuro es muy persistente y puede provocar verdaderas catástrofes incluso muchos años después de cerrada la mina" (2003: 7).

–derivada de la actividad productiva de la MSX, en la localidad de Cerro de San Pedro–²¹ como caso de estudio instrumental (Stake 1994: 236-238) y siguiendo la idea del evento crítico o crucial (Long 2007: 126-128 y 168-169).

Por principio de cuentas tenemos que durante los primeros años de la década de 1990 algunos de los migrantes de Cerro de San Pedro se interesaron en convertirlo en un lugar turístico, para lo cual generaron proyectos para construir cabañas, restaurantes y un hotel. En 1995 llega la empresa Minera San Xavier, S.A. de C.V., con la intención de desarrollar proyectos de exploración para la extracción de minerales preciosos, principalmente oro y plata. Ya que sus planes de explotación mineral trascendían la utilización de terreno despoblado, llevó a cabo una labor de acercamiento con los habitantes del pueblo para convencerlos de las bondades de su proyecto.

El 10 de septiembre de 1996, en la misa de domingo de la iglesia de San Nicolás, se anuncia la presencia de gente de la compañía con intención de platicar con los habitantes, para discutir importantes asuntos relacionados con el proyecto de extracción que estaban desarrollando.²² El relato de nuestro informante A sobre el momento en que el presidente de la compañía toma el estrado en la iglesia de San Nicolás, inmediatamente al término de la misa, es ilustrativo de lo crítico de este suceso: “La Minera San Xavier ha decidido llevar a cabo trabajos de explotación ya que se determinó que es costearable, pero a partir de eso el pueblo va a resurgir; va a haber trabajo para todos, la economía se va a levantar, pero hay un problema: el sistema que vamos a utilizar requiere de la evacuación del pueblo porque va a desaparecer”.

Esta declaración contradecía los beneficios que la empresa mencionaba, ya que el resurgimiento del pueblo y –al mismo tiempo– su desaparición se contravenían y dejaban sin sentido el discurso de bienestar futuro. Pero la amenaza más grave para

²¹ A manera de contexto del caso, tenemos que San Luis Potosí se concibe como uno de los estados con mayor vocación minera en el país, dando origen a su fundación en el siglo XVI en Cerro de San Pedro, lugar privilegiado por su ubicación en grandes reservas metalíferas (Gámez 2008: 15). Fue en este espacio geográfico donde exploradores españoles encontraron grandes yacimientos de oro y plata a finales del siglo XVI, y fue este hallazgo lo que motivó a la fundación de este pueblo (Medina 2008: 43).

Durante varios siglos se llevaron a cabo proyectos mineros muy importantes en esta zona con la modalidad de minería subterránea, pero es en 1949 cuando la última compañía, denominada ASARCO, sale de Cerro de San Pedro, y hasta 1995 solo se habían registrado tres empresas mineras que desarrollaron proyectos de exploración. Debido a la falta de proyectos mineros en Cerro de San Pedro, se generaron nuevos procesos de despoblamiento ya que, de 5 000 personas que habitaban en la década de 1940, para 1990 solo se registraban aproximadamente 100.

²² El asunto principal consistió en explicar a los habitantes del pueblo la forma en que se desarrollaría la segunda fase del proyecto de extracción mineral, es decir, la explotación de tajo a cielo abierto de 360 hectáreas de terreno que abarcaban tanto el poblado de Cerro de San Pedro como algunas comunidades cercanas.

el bienestar de la comunidad era, según el mismo informante A, que “la empresa los va a acomodar en una reservación fuera del área de peligro, los que no quieran establecerse ahí y prefieran vender su casa para irse a la capital o a cualquier otro lugar, la empresa les pagará sus viviendas para que se vayan a donde quieran”.

En principio, la percepción de la población no había sido de tanta extrañeza o amenaza, ya que cambiar de vivienda por motivos de trabajo no resultaba un gran problema si los beneficios ofrecidos por la corporación minera serían de tal magnitud que redundaran en bienestar para el pueblo. Pero, “la calma prevalecía en el templo, la gente escuchaba atenta el discurso del presidente de la compañía hasta que una persona le dijo: ‘Oiga, ¿y las iglesias?, ¿qué va pasar con ellas?’; a lo que el ingeniero respondió que iban a desaparecer, que todo el pueblo iba a desaparecer. En ese momento, con palabras malsonantes, la gente les pidió que se fueran, el descontento se generó en cuanto tocaron los templos” (informante A). Este suceso fue definitivo porque toda la gente se opuso; cambiar el lugar de residencia no era un problema, pero tirar los templos sí lo era para una comunidad de mayoría católica y costumbres conservadoras.

A partir de tal acontecimiento, la actividad de la compañía MSX pasó de ser un asunto de interés restringido a unos cuantos pobladores y activistas ambientales que lo percibían como un problema patrimonial y ambiental respectivamente a un problema público de carácter cultural. Es decir, a partir de la percepción de los pobladores de una comunidad sobre la desaparición del espacio físico donde de manera cotidiana manifestaban sus tradiciones, costumbres y valores religiosos,²³ se inicia un proceso de agendación de política pública²⁴ de un problema con diversos significados para los diferentes públicos que promovían su solución.

El suceso también resultó clave para la conformación de dos coaliciones contrapuestas en intereses, percepciones y principios, que en los siguientes 14 años se verían inmersas en un gran conflicto de carácter legal, patrimonial, cultural, agrario, ambiental y político, en el que los costos y la incertidumbre serían altos tanto para los que resistían como para los que impulsaban el proyecto productivo de la MSX.

²³ No hay que olvidar que los problemas públicos se construyen a partir datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan. Particularmente, manifiestan toda su complejidad y variabilidad en el marco de sociedades abiertas, gobiernos plurales y democráticos (Aguilar 2008: 57); no son independientes de las valoraciones y perspectivas de quienes los construyen; su naturaleza es subjetiva, relativa y dependiente de aquellos que los fundan.

²⁴ Siguiendo a Anderson, el proceso de agendación empieza con la identificación de un problema público, el cual puede ser definido como una condición o una situación que produce deseos de insatisfacción o necesidades por parte de las personas y que buscan que sea tomado en cuenta para que se le dé solución (en Dye 2008: 31).

Después de la reunión en el templo religioso, aquel consejo que tiempo atrás se había formado con la finalidad de hacer del poblado de Cerro de San Pedro un destino turístico, por sus actividades, se convierte en la primera manifestación de resistencia organizada en contra de la actividad de la MSX. A partir de él, con el tiempo se constituye el Patronato Pro Defensa de Cerro de San Pedro, como la primera configuración formal de Coalición Opositora (CO)²⁵ contra dicha actividad minera, en la que también se incluían el patronato, el ayuntamiento, integrantes de las comunidades La Zapatilla, Cuesta de Campa y Portezuelo, así como el Instituto Nacional de Antropología e Historia. La Coalición a Favor (CF)²⁶ de la mencionada actividad estaba conformada por integrantes de la Iglesia, la industria minera y el gobierno estatal principalmente.²⁷

La percepción del problema ambiental se tradujo formalmente en prácticas de gestión institucionales en 1997 cuando, a mediados de año, el patronato se reunió con un dirigente de la Asociación Pro San Luis Ecológico para exponerle el problema en Cerro de San Pedro y la manera en que se estaba llevando. El resultado de esta reunión, como primera acción concreta, fue la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) en octubre de 1997.

En esta MIA se expusieron los riesgos ambientales que generaría el proyecto de explotación minero en Cerro de San Pedro, ya que, entre otras consecuencias, se establecía que el acuífero sería contaminado por percolación de sustancias químicas, lo que afectaría a los municipios conurbados que extraen agua de él.²⁸ Asimismo,

²⁵ En consonancia con Jenkins-Smith y Sabatier (1993), puede decirse que los grupos interesados en promover el desarrollo de la actividad minera o de frenarlo se agruparon para formar coaliciones promotoras de política pública. Se podría decir que los actores se coligaron con el fin de actuar en diferentes escenarios institucionales como el Congreso, agencias del gobierno en sus diferentes niveles, instancias administrativas y tribunales utilizando instrumentos tan variados como la promoción de modificación de las normas y presupuestos del sector, el cambio del rol que juegan los personajes clave y el cambio en la opinión pública (Martinón 2005: 11).

²⁶ En la mayoría de los casos se presentan dos coaliciones promotoras; una que está a favor del asunto y otra que está en contra. Cada una tendrá sus especificidades y formas concretas de dirigirse.

²⁷ Posteriormente se integraron mas grupos a la CO: el MOVESOL, el Nava Partido Político, los comerciantes de la Central de Abastos de la localidad, el Consejo de Colonos tanto del fraccionamiento La Florida como del fraccionamiento Real del Potosí; lo cual dio origen al movimiento de la Alianza Ciudadana contra la Minera San Xavier (ACMSX) y que posteriormente sería el Frente Amplio Opositor (FAO) a principios de 2004.

²⁸ A pesar de que la actividad extractiva de recursos minerales es de relevancia económica, social e industrial, genera problemas asociados con los aspectos ambientales y su relación con el cambio climático se manifiesta principalmente por la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, aire, suelos, vegetación y biota (Alarcón 2009). Algunos de los factores de esta industria que contribuyen al cambio climático son las grandes cantidades de energía, ya sea en forma de diesel, de electricidad o de explosivos, además del consumo masivo de recursos hidráulicos que utilizan en sus procesos. Esto tiene como resultado la producción de cientos de millones de toneladas de bióxido de carbono.

establecía que el suelo iba a quedar inhabilitado permanentemente para alguna otra actividad y que el impacto sería irreversible.²⁹

En contraparte, la CF también emprendió una serie de estrategias mediáticas con la finalidad de promover su proyecto de explotación minera, bajo el discurso del desarrollo económico local y de la empresa social y ambientalmente responsable³⁰ en escuelas, universidades y otros grupos sociales importantes en la formación de la opinión pública.³¹

En términos de poder, es decir, de aquellas fuentes de recursos que por su posesión otorgaron a los integrantes de las coaliciones en conflicto la capacidad de dominar o negociar la posición en el proceso de la dominación sobre las perspectivas de solución al problema ambiental, la CF utilizó su prestigio y experiencia como empresa de un corporativo internacional y la gran cantidad de recursos económicos y políticos que se derivan de ello. En tanto que la CO se valió de la actividad voluntaria de sus integrantes y de una división del trabajo que potenció la aportación no remunerada de los diversos saberes y conocimientos acumulados en las actividades profesionales de los mismos integrantes. Su financiamiento, según los informantes, fue voluntario –“de a como se podía”, según nuestro informante F–,

Además de estas implicaciones directas, la minería de tajo a cielo abierto con procesos de lixiviación a partir de soluciones de cianuro, genera otro tipo de consecuencias en el ambiente, ya que es considerada una de las actividades que contribuye mayormente al cambio climático del planeta, el cual impacta directamente en el cambio de la composición de la atmósfera, la destrucción de la capa de ozono, el aumento de la incidencia de la radiación ultravioleta, la pérdida de la biodiversidad, el cambio en el uso del suelo (Jaramillo 2004: 81), la contaminación del agua, aire y suelo, así como modificaciones de la composición de las comunidades vegetales debido a los cambios de humedad y temperatura (Lozano 2004: 70). También afecta a la población, ya que la vulnerabilidad de la gente, más la actividad de los fenómenos extremos del clima, impacta la salud, el bienestar y las economías de las sociedades.

²⁹ Esta declaración de la MIA, en una rueda de prensa en octubre de 2007, fue una de las primeras acciones estratégicas de la CO enfocadas a participar en los medios masivos de comunicación tratando de que integraran a sus agendas mediáticas el problema que, a partir de su participación en la formación de la opinión pública, se incrementara la presión hacia la MSX para que desistiera de su proyecto.

Posiblemente, esta etapa de la CO fue la más fuerte al lograr la integración de una gran cantidad de actores de diversos sectores como el popular, los académicos, algunos políticos y partidos políticos, hasta llevar el asunto a las agendas mediáticas en el ámbito nacional, así como al Congreso federal. Por su parte, la Minera San Xavier contaría con una gran estrategia para llevar a cabo su proyecto en los próximos años, así como mitigar las acciones de la CO por la vía legal ambiental y agraria, así como mediática y política.

³⁰ En este rubro del isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell 1991) resulta interesante ver el folleto titulado *Cerro de San Pedro, San Luis Potosí*, México (referenciado en la bibliografía de este documento) y el trabajo de Palacios (2008) para formarse una idea de los recursos y rubros en los que la MSX invirtió para construir su imagen institucional de acuerdo con el contexto. El patrocinio del texto de Palacios corrió a cargo de la New Gold Minera San Xavier, S.A. de C.V., y de la Fundación Pro Preservación del Pueblo de Cerro de San Pedro –patrocinada por la misma New Gold msx (2008: 3) desde 2003–.

³¹ Inclusive se proyectaron cortes informativos en la programación de las unidades de transporte de la zona conurbada de San Luis Potosí, que resaltaban los impactos positivos de la actividad de la MSX sobre la población de esta zona.

y aunque no se obtuvieron datos sobre fuentes de financiamiento institucionales, cabe aclarar que sí se recurrió a otro tipo de recursos de poder institucional ubicables en fuentes estructurales de organizaciones políticas (Wilson 1995: 95-118) tanto de los tres poderes republicanos como de los tres ámbitos de gobierno. Una de ellas es el Congreso estatal, que si bien hasta ahora no ha quedado como un actor central en la definición del conflicto, en términos de su relación con la CO aparece como relevante para su estrategia ya que desde las últimas cuatro legislaturas y hasta la fecha (2011) la ha tomado como un punto de referencia y de apoyo institucional estratégico para la realización de sus fines.³²

En lo que corresponde al problema, la primera vez que el Congreso tomó parte en el conflicto fue en 1997, cuando el presidente municipal de Cerro de San Pedro presentó una solicitud para que se investigara la venta de fincas del ayuntamiento de este municipio a la MSX. Fue apoyado por la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, la cual era dirigida por el presidente de la Gran Comisión del Congreso. La responsabilidad del Congreso era entonces llevar a cabo la investigación sobre dicha denuncia, exhibir o no la compra ilícita de las propiedades y, por tanto, sancionar a quienes hubiesen incurrido en actos ilícitos.

Por su parte, la MSX también recurrió al Congreso estatal para apoyarse en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente. En diversas reuniones, expuso la viabilidad del proyecto y la presentó como una alternativa de desarrollo para el municipio. Por otro lado, la investigación demandada por la CO no procede y, por lo tanto, el Congreso no se posiciona como un actor importante en el futuro inmediato, lo que hace fracasar la estrategia política del presidente municipal.

La segunda vez que se lleva un asunto relacionado con el problema público en cuestión al Congreso estatal es cuando, en el 2000, la Alianza contra la Minera San Xavier lleva a cabo una encuesta ciudadana intermunicipal en los municipios de Soledad de Graciano Sánchez, Cerro de San Pedro y San Luis Potosí. Ante esta acción estratégica, la MSX actúa apoyándose en el mismo Congreso estatal a través de la Comisión de Ecología y realizando también una encuesta para medir

³² Esta relevancia estratégica del Congreso estatal para la CO se debe a que es un actor importante en la política pública, pues a través de sus unidades esenciales de trabajo legislativo abarca diversos sectores del quehacer gubernamental para llevar a cabo acciones regulativas y distributivas que impactan la vida de las personas físicas y morales, entre ellas las ambientales, con su Comisión de Ecología y Medio Ambiente, las de desarrollo económico local con su Comisión de Desarrollo Económico, las culturales con su Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y las del campo de los recursos naturales –como el agua– precisamente con su Comisión de Agua. En este sentido, y de manera legítima, los diputados se sirven de diversos instrumentos y recursos estructurales de la organización legislativa para influir en la construcción y promoción de los problemas públicos que consideraran deben ingresar a las agendas institucionales. En consecuencia, se puede decir que influyen en la política pública.

la opinión ciudadana respecto a su percepción sobre el desarrollo del proyecto minero. Aunque la encuesta fue llevada a cabo, no se publicaron sus resultados. De nueva cuenta, fracasaron los esfuerzos de ambas coaliciones por involucrar la participación estratégica del Congreso estatal.

La tercera ocasión en que el Congreso del Estado se vio inmerso en el problema fue en el periodo legislativo de 2003-2006, cuando coincidentemente un diputado del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), quien presidía la Comisión de Ecología y simpatizaba con la CO, en diversas ocasiones le reiteró su apoyo institucional. De igual manera, otro diputado –integrante de la misma comisión y perteneciente a un partido diferente al PVEM– se sumó al apoyo institucional.³³ Hasta este momento la participación del Congreso había sido contingente, es decir, que dependió del interés personal de los diputados sobre esta causa. Al mismo tiempo, se vio condicionada a la correlación entre la ideología y principios partisanos de aquellos diputados con el núcleo primario de valores y principios esenciales de la CO. Pero sí participó de alguna manera.

En cambio en la legislatura del periodo 2006-2009 el problema no ingresó al Congreso local por cualquiera de sus diferentes puertas, porque “en ese momento no se contaba con una persona que tuviera relación directa con alguno de los diputados que presidían las comisiones involucradas en un asunto de este tipo, por lo que las puertas institucionales no se abrieron a la CO”, según comenta el informante C. Si a este revés estratégico se le adiciona el estado en que para 2009 se encontraba el proceso legal entablado por la CO como la línea central de su estrategia de largo alcance, con un cúmulo de 13 años concentrando y consumiendo los escasos recursos de sus organizaciones de integrantes voluntarios en diversos litigios ejidales, ambientales y patrimoniales,³⁴ la solución del problema no se veía cerca.³⁵

³³ Algunas de las acciones de dicho apoyo incluyeron visitas al poblado de Cerro de San Pedro con la finalidad de transmitir a los simpatizantes de la CO su afinidad institucional, así como la participación de los diputados en mítines organizados por diversos actores de esta coalición.

³⁴ Tal es el caso de la organización Pro San Luis Ecológico que, en ese mismo año de 2009, gana una sentencia de nulidad del permiso original otorgado a la MSX para llevar a cabo sus operaciones, lo que dejaba libre el paso para actuar en la difusión del movimiento de promoción opositora a través de los medios de comunicación masiva y de acciones de presión política para buscar la retirada definitiva la MSX.

³⁵ La literatura reporta que la mayoría de los asuntos se instalan en la llamada agenda sistémica y después pueden ser llevados o no a las agendas institucionales. Algunos asuntos se posicionan rápidamente y otros tardan periodos largos para ser atendidos. En el caso de las cuestiones ambientales, se ha observado que algunos asuntos tardan años para instalarse en las agendas de instituciones como el Congreso. En consecuencia, en estos procesos de agendación de problemas ambientales se consumen muchos de los recursos de aquellos actores que los promueven y algunos no logran llegar a instalarse como prioridad de los gobiernos.

En contraste, resalta que entre los resultados del proceso electoral de legisladores locales de 2009 uno de los más fervientes activistas del frente agrario contra la MSX obtiene un espacio de acción política en el Congreso del Estado.³⁶ Desde esta posición, y con su experiencia en el desempeño de otros cargos públicos, ha tratado de influir en problemas específicos empatados con los valores y la ideología de izquierda esgrimida por el partido que etiqueta sus acciones (Schwartz 1990), entre los cuales destaca su aversión a las actividades de la MSX y a los problemas derivados de ellas como una causa popular –digna de ser abanderada por la representación partidista local en el Congreso–. Como consecuencia de ese hecho, este frente de la CO logra influir realmente en el curso del problema público y comienza lo que se puede llamar el periodo más fuerte de sus estrategias exitosas derivadas directamente de sus acciones estratégicas en el espacio institucional del poder legislativo local. A todas luces, este suceso también fue crítico.³⁷

A finales de noviembre de 2009 se les pide a los involucrados en la comparecencia solicitada a principios del mismo mes que presentaran

un informe en el que detallaran la situación del permiso estatal de uso de suelo emitido el 4 de mayo de 2000 y su vinculación con nulidad de diverso otorgado por el INE el 26 de febrero de 1999, así como de la revocación de autorización condicionada del 10 de abril de 2006, a efecto de prevenir que empresa Minera San Xavier, S.A. de C.V., manipule la ley y utilice permisos sin vigencia, ni sustento legal.³⁸

³⁶ Apoyado por un diputado de izquierda en la oposición, el cual negoció, por la vía política, su titularidad en una unidad legislativa con funciones de coordinación y diseñada para desarrollar trabajo en un área de gran relevancia del actual quehacer gubernamental.

³⁷ La primera de esas estrategias inició en noviembre de 2009 con la solicitud de comparecencia del secretario general de Asuntos Jurídicos, del secretario de Ecología y Gestión Ambiental, de la Comisión de Seguimiento de Condiciones y del presidente municipal de Cerro de San Pedro para discutir el estatus de la MSX y las responsabilidades en las que cada organismo incurría, especialmente a partir de la resolución para la revocación del permiso que se había planteado unas semanas antes. En este mismo acto se resolvió que el Congreso del Estado interviniera para que la SEMARNAT diera cumplimiento a la ejecutoria del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Fiscal, y que la MSX suspendiera de inmediato sus actividades para evitar más destrucción y contaminación.

En complemento a estas acciones, se trabajaron estrategias mediáticas desde uno de los frentes del FAO, haciendo grandes esfuerzos para conseguir recursos materiales, políticos, de relaciones sociales personales y de tiempo. Al mismo tiempo, algunos miembros de otros frentes de la CO se trataban de posicionar en los medios de comunicación masiva nacionales y en el Congreso federal.

³⁸ Resolutivo de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente N.º 619 del día 19 de noviembre de 2010, con referencia al punto de acuerdo presentado el día 17 de noviembre de 2010 por el diputado Felipe Abel Rodríguez Leal, de la representación parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Para este momento, la estrategia era incluir a un mayor número de instituciones para que se involucraran en el problema y comprometieran atención, recursos y tiempo en construir política pública para la localidad de Cerro de San Pedro y sus habitantes, con la finalidad de comenzar un proceso de reconstrucción y fuentes de empleo para ellos. Con un sentido similar, en el mes de enero de 2010 se solicitó, vía punto de acuerdo legislativo, citar a comparecer al secretario estatal de Ecología y Medio Ambiente para informar de las actividades del Comité de Seguimiento de Condicionantes de MSX, especialmente en lo que se refería al plan de remediación del sitio y situación jurídica, así como la posición oficial de ese órgano del ejecutivo.³⁹

Para el 12 de marzo del 2010, el problema de la MSX en Cerro de San Pedro se inserta en la agenda legislativa oficial de la representación parlamentaria de un partido de izquierda en la oposición del Congreso estatal, el cual le había dado seguimiento a este proceso de agendación.⁴⁰

DISCUSIÓN

En sí, este caso resulta interesante para profundizar en el conocimiento del proceso de inserción de problemas públicos en la agenda institucional de organizaciones del campo de la política como el Congreso local. De acuerdo con las evidencias recabadas con el estudio de este caso, el tratamiento racional que algunos marcos para el análisis de las políticas, como el de las coaliciones promotoras le dispensan a este proceso, es excesivo por decir lo menos.

El suceso crítico de la inconformidad y protesta de los habitantes de Cerro de San Pedro ante la amenaza de destrucción de sus templos eclesiásticos constituye una clara evidencia de que el sistema de valores y creencias de una comunidad tradicionalmente religiosa puede ser más determinante que las acciones estratégicas de algunas organizaciones y grupos racionalmente preocupados por la sustentabilidad del ambiente, para la constitución de una coalición promotora.

³⁹ Resolutivo de la Comisión de Ecología y de la Junta de Coordinación Política N.º 907 con fecha del 21 de enero de 2010, con respecto al punto de acuerdo de fecha de 19 de enero de 2010.

⁴⁰ Desde entonces a la fecha, la representación parlamentaria de ese partido busca desarrollar una estrategia que resuelva completamente el caso o, por lo menos durante el periodo legislativo 2009 a 2012, en el que coincidieran sus intereses, principios y valores institucionales con los de la CO y con la acción directa del activista partisano/funcionario legislativo en el espacio institucional del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

En tal sentido, solo hay que ver que en este caso la CO se constituyó de manera contingente, es decir, que no fue decisiva la planeación de acciones estratégicas contra la amenaza de contaminación del acuífero y los suelos de la zona conurbada de San Luis Potosí sino la acción espontánea de la comunidad católica de Cerro de San Pedro. En última instancia, el contexto religioso/cultural aparece como determinante.

Lo mismo se puede decir de factores tales como el poder, sus fuentes y recursos que cada coalición dispone para dominar en su propuesta de solución al problema. En gran parte, su disposición en la estructura de poder institucional organizacionalmente enmarcada también estuvo determinada periódicamente por la incertidumbre de los resultados electorales y del consecuente acomodo de actores afines a la coalición en cargos de esa estructura. El incremento del éxito en las acciones estratégicas de la CO a partir de que un activista partisano ocupó un cargo en la estructura formal de la organización legislativa local forma evidencia suficiente sobre la dependencia del control temporalmente limitado e incierto de los recursos institucionales del sector ambiental y, por lo tanto, sobre la acción futura. Por el marco de las organizaciones políticas que circumscribe este proceso de agendación, la incertidumbre aumenta y se adiciona con la ambigüedad.

Igual ocurre con el sistema de creencias y principios centrales de las coaliciones y su correspondencia con el de los actores encargados de abrir las puertas de la institución al problema público, porque la evidencia del caso sobre los 13 años en que no se le abrieron completamente las puertas institucionales al problema apunta nuevamente hacia la acción no planeada. Y lo mismo se podría enunciar respecto de otros factores tales como las relaciones intraorganizacionales en el Congreso local, donde la posición en el ejercicio del poder también queda determinada por el resultado de la acción política electoral.

De lo anterior se desprende que el proceso por medio del cual se inserta un problema público en la agenda institucional es incierto y depende de ciertos factores que, por las dificultades que se presentan al momento de intentar controlarlos y dirigirlos, lo impactan de manera imprevisible. De manera que si la agendación del problema público en el espacio institucional de la organización legislativa local es imprevisible y contingente porque depende de ciertos factores situacionales, el proceso de la política pública es, en gran parte, incierto y ambiguo.

CONSIDERACIONES FINALES

Tomando a las políticas como un producto de la actividad pública (Roth 2006: 14) y asumiendo las complicaciones de estudiarlas como tal, en este trabajo se constata que el llamado proceso de política pública, como instrumento de análisis, proporciona herramientas útiles para estudiar el transcurso de esta a través de cada uno de los pasos involucrados en cada una de las etapas del quehacer gubernamental.

Por lo tanto, al hacer un corte profundo en el proceso de la política pública, y en concreto en la fase de inserción del problema público en las agendas, podemos definir a sus primeras dos etapas como subprocesos los cuales poseen un gran valor y complejidad en contenido y sustancia como para ser tomados, en sí mismos, como un interesante objeto de estudio cuyo análisis fructifique en la identificación y construcción de un problema y su llegada a las agendas públicas e institucionales.

Aunque se debe reconocer la pérdida del grueso del proceso de políticas en sí cuando se profundiza en alguna de sus fases, como en nuestro caso de la agenda-ción, es de llamar la atención el fruto de profundizar en la complejidad del mismo proceso a través de la acción de los actores, de sus estrategias, sistemas cognitivos y valorativos, así como de la imprevisibilidad de dicha acción y de la sujeción de esta a la incertidumbre del contexto.

Para nuestro caso fue fructífero el tomar ese marco ya que nos permitió centrarnos en el nivel de los actores y, de entre ellos, observar la relevancia de los que poseen la capacidad de abrirle la puerta a los problemas ambientales en el espacio institucional de la organización legislativa local. También nos permitió identificar una relación positiva entre el sistema de valores y principios de estos últimos y el de la coalición promotora en contra del caso en cuestión. Esta correspondencia es relevante para dar cuenta de una dinámica en la conformación de la coalición promotora y, por lo tanto, de las políticas públicas, de su proceso y de sus fases, así como de los problemas públicos.

En específico, el trabajo muestra las acciones estratégicas y los recursos institucionales que pueden desarrollarse y emplearse en situaciones de conflicto y controversia en donde los individuos, como actores, tienen restringido el alcance de sus acciones por los espacios organizacionales e institucionales de pertenencia; identifica algunas relaciones de causa-efecto por las cuales no todos los asuntos logran convertirse en problemas públicos, llamar la atención de las agencias gubernamentales y propiciar su iniciativa tales como la capacidad de los activistas partisanos para influir positivamente en la formación de la agenda de las fracciones parlamentarias; da

cuenta de la forma en que los esquemas valorativos de los grupos sociales influyen en el tratamiento de ciertos asuntos para elevarlos al estatus de problemas públicos tal como se muestra con la evidencia de la relevancia de los valores religiosos como factores de la acción colectiva de los pobladores de Cerro de San Pedro al momento de valorar las acciones de la MSX; una correspondencia con la idea de que los problemas públicos son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb 1984; Gusfield 1981); y comprueba la existencia de las dos dimensiones de la estructura del problema público, la cognitiva y la moral, ya que muestra cómo los valores, tradiciones y percepciones –de tipo religioso en este caso– influyen la forma en la que los actores construyen un problema.

En lo que respecta a la organización legislativa local, tenemos que la concepción tripartita de la estructura de las organizaciones de partido político permite apreciar que cuando estas últimas actúan en la esfera del gobierno, desempeñan una importante función en el proceso de las políticas públicas en el espacio institucional y organizacional del poder legislativo. Así, la organización legislativa, en este caso local, puede verse como una arena política constituida por diversas organizaciones de partido político, en la que cada una de ellas tratará simultáneamente de limitar a las otras para satisfacer sus propias exigencias (Crozier y Friedberg 1990: 76) y actuar bajo sus intereses y principios organizacionales para influir y determinar las prioridades en los sectores de política que se adscriban a sus preferencias ideológicas, valores e intereses.

Por lo tanto, la inserción de un problema ambiental en la agenda de trabajo de alguna unidad del núcleo operativo de la organización legislativa, así como en la agenda de los legisladores, de sus representaciones o fracciones parlamentarias, dependerá de un gran número de factores organizacionales e institucionales entre los que se encuentran los principios de acción e ideología de las organizaciones partisanas de las cuales proceden los diputados que conforman la legislatura, la relación y compromiso de los miembros del *staff* de apoyo con esos principios e ideología, así como con los activistas de las coaliciones promotoras, el predominio de los intereses de los electores representados o el de los impulsados desde el partido político o de los perseguidos individualmente. Tales factores deben su existencia a cuestiones reglamentarias, estructurales y, en el último de los casos, a contingencias de la acción.

REFERENCIAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. 1992. "Estudio introductorio". En *El Estudio de las políticas públicas*. De Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). México: Miguel Ángel Porrúa. Pp. 15-74.
- ALARCÓN, León Edgardo. 2009. "La minería y los cambios climáticos". En *Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*. Documento electrónico en línea. [URL: <http://www.olca.cl/oca/mineras/mineras020.htm>]. Consultado el 10/04/2010.
- BIRKLAND, Thomas A. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Estados Unidos: M. E. Sharp.
- CHAPELA, Gonzalo. 2004. "Lucha contra la desertificación y lucha contra el calentamiento global". En *Cambio climático: una visión desde México*. De Martínez, Julia; y Fernández Bremauntz, Adrián. México: SEMARNAT/Instituto Nacional de Ecología. Documento electrónico en línea. [URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf]. Consultado el 10/04/2010.
- CICC (Comisión Intersecretarial de Cambio Climático). 2006. *Hacia una estrategia nacional de acción climática*. México: CICC/SEMARNAT. Documento electrónico en línea. [URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf]. Consultado el 10/04/2010.
- CROZIER, Michel; y Friedberg, Erhard. 1990. *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- DE LA ROSA ALBURQUERQUE, Ayuzabet. 2006. "El estudio del poder en las organizaciones: hacia una reconsideración crítica". En *Reflexiones. Economía y Políticas Públicas*. N.º 10. Enero-diciembre. México: Colegio de Posgraduados del CIDE. Pp. 59-76.
- ; y Contreras Manrique, Julio C. 2007. "El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales". En *Polis*. Vol. 3. N.º 2. Segundo semestre. México: Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa. Pp. 17-67.
- DE LEÓN, Peter. 1997. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En *Gestión y Política Pública*. Vol. 6. N.º 1. Primer semestre. México: División de Administración Pública del CIDE. Pp. 5-17.
- DiMAGGIO, Paul J.; y Powell, Walter W. 1991. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields". En *The New*

- Institutionalism in Organizational Analysis*. De Powell, Walter W.; y DiMaggio, Paul J. (eds.). Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 63-82.
- DYE, Thomas R. 2008. *Understanding Public Policy*. Estados Unidos: Prentice Hall.
- ELDER, Charles E. y Cobb, Roger W. (1984) "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. De Aguilar Villanueva, Luis F. (ed). México: Miguel Ángel Porrúa. Pp.77-104.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. 1994. "Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo". En *El poder legislativo en la actualidad*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 287-323.
- GUERRERO, Omar. 1993. *La teoría de la administración pública*. México: HARLA.
- GUSFIELD, Joseph R. 1981. *The Culture of Public Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HERRERA Pinedo, Edna. 2010. *Federalismo y ámbitos de competencia en México. Estudio de caso de Minera San Xavier en Cerro de San Pedro, S.L.P. 1994-2009*. Tesis de maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas. México: El Colegio de San Luis.
- . 2008. *La instalación de la empresa Minera San Xavier en Cerro de San Pedro, S.L.P., y la percepción del riesgo. 1994-2007*. Tesis de licenciatura. México: Escuela de Educación Superior en Ciencias Históricas y Antropológicas.
- IBARRA, Eduardo; y Montaña, Luis. 1986. "Teoría de la organización: desarrollo histórico, debate actual y perspectivas". En *Teoría de la organización, fundamentos y controversias*. De Ibarra, Eduardo; y Montaña, Luis (comps.) México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Pp. VII-XXVI.
- JARAMILLO, Víctor J. 2004. "El ciclo global del carbono". En *Cambio climático: una visión desde México*. De Martínez, Julia; y Fernández Bremauntz, Adrián. *Op. cit.* Documento electrónico en línea. [URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf]. Consultado el 10/04/2010.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; y Sabatier, Paul. 1993. *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*. Estados Unidos: Westview Press.
- LASSWELL, Harold. 1951. "The Policy Orientation". En *Communication Researchers and Policy-Making*. De Brahman, Sandra. 2003. Estados Unidos: MIT Press.
- LINDBLOM, Charles E. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas* [1980]. México: Miguel Ángel Porrúa/Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LONG, Norman. 2007. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor* [2001]. México: El Colegio de San Luis/CIESAS.

- LOZANO GARCÍA, María S. 2004. "Evidencia de cambio climático: cambios en el paisaje". En *Cambio climático: una visión desde México*. De Martínez, Julia; y Fernández Bremauntz, Adrián. *Op. cit.* Documento electrónico en línea. [URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf]. Consultado el 10/04/2010.
- LOURAU, René. 2007. *El análisis institucional* [1970]. Buenos Aires: Amorrortu.
- MINTZBERG, Henry. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MARTINÓN QUINTERO, Ruth. 2005. *Las políticas de drogas en España (1982-1996) a través del marco de las coaliciones promotoras. Un estudio del cambio en las políticas públicas*. Tesis doctoral. Getafe, España: Universidad Carlos III de Madrid-Departamento de Ciencia Política y Sociología.
- MEDINA ESQUIVEL, René. 2008. *Sobrevivir en un pueblo minero: vida cotidiana en Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, durante la posrevolución*. Tesis de maestría en Historia. México: El Colegio de San Luis.
- MONTAÑO, Luis. 1999. "La investigación en administración: reflexiones para el caso de México". En *Administración y organizaciones*. N.º 2. Año 1. Julio. México: Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco. Pp. 7-20.
- NELSON, Barbara J. 2007. "La formación de una agenda. El caso de maltrato a los niños". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. De Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). México: Miguel Ángel Porrúa. Pp.105-140.
- PALACIOS GARCÍA, Raúl. 2008. *El Piojito. Ferrocarril El Potosí y Rioverde 1898-1949*. México: New Gold msx.
- PARSONS, Wayne. 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PRICE, David E. 1978. "Policy Making in Congressional Committees: The Impact of "Environmental" Factors". En *The American Political Science Review*. Vol. 72. N.º 2. Junio. Washington, D.C.: The American Political Science Association. Pp. 548-574.
- REYNA JIMÉNEZ, Oscar F. 2009. *Oro por cianuro: Arenas políticas y conflicto socioambiental en el caso Minera San Xavier en Cerro de San Pedro*. Tesis de maestría en Antropología. México: El Colegio de San Luis.
- ROTH DEUBEL, André N. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

- SCHWARTZ, Mildred A. 1990. *The Party Network. The Robust Organization of Illinois Republicans*. Wisconsin: The University of Wisconsin.
- SORAU, Frank J. 1967. "Political Parties and Political Analysis". En *The American Party Systems. Stages of Political Development*. De Nisbet Chambers, W.; y Burnham, Walter D. (eds.). Estados Unidos: Oxford University Press. Cap. II. Pp. 32-55.
- STAKE, Robert E. 1994. "Case Studies". En *Handbook of Qualitative Research*. De Denzin, N. K.; y Lincoln, Y. S. (eds.). California: SAGE. Pp. 236-247.
- WEBER, Max. 1922. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Buenos Aires: FCE.
- WILSON, James Q. 1995. *Political Organizations*. New Jersey: Princeton University Press.
- WOLINETZ, Steven B. 2002. "Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies". En *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. De Gunther, Richard; Montero, José R.; y Linz, Juan J. (eds.). New York: Oxford University Press.

Elecciones, reflexividad social y *cultural performance*.

Notas teóricas para una propuesta de *lectura* a las campañas electorales

RESUMEN

El ensayo propone una lectura alternativa y complementaria del acto político por excelencia de la democracia contemporánea: el proceso electoral. Implica observar más allá del mero procedimiento de renovación formal del poder político para resaltar los factores sociales que se ponen en juego en los procesos electorales durante los periodos de campaña y que impactan la conformación del orden social al constituirse como momento reflexivo de la sociedad, reinterpretación de la experiencia política y configuración de nuevos horizontes.

PALABRAS CLAVE: DEMOCRACIA, CAMPAÑAS ELECTORALES, COMUNICACIONES POLÍTICAS, REFLEXIVIDAD SOCIAL, *CULTURAL PERFORMANCE*.

ABSTRACT

The essay proposes a complementary and alternative reading of the political act par excellence of contemporary democracy: the electoral process. It involves observing beyond mere procedure of formal renewal of the political power to highlight social factors come into play in the electoral processes during the campaign and impacting the formation of the social order to establish itself as a reflective time of society, reinterpretation of political experience and configuration of new horizons.

KEYWORDS: DEMOCRACY, ELECTION CAMPAIGNS, POLITICAL COMMUNICATION, SOCIAL REFLEXIVITY, *CULTURAL PERFORMANCE*.

ELECCIONES, REFLEXIVIDAD SOCIAL Y CULTURAL PERFORMANCE

NOTAS TEÓRICAS PARA UNA PROPUESTA DE *LECTURA* A LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

JAVIER CONTRERAS ALCÁNTARA¹

En los intentos por establecer una definición de la democracia se ha propuesto entenderla como un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las que individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto de la gente (Schumpeter 2003: 269), como sistema en el que dos o más partidos compiten en elecciones periódicas para controlar el aparato gubernamental hasta la siguiente elección (Downs 1957: 137), como mecanismo de expresión y satisfacción de preferencias (Dahl 1996), como proceso de representación y coincidencia de opiniones políticas (Duverger 2001),² o como un procedimiento para establecer quién está autorizado para tomar decisiones obligatorias para la colectividad con la más amplia participación posible de esta (Bobbio 2001: 18).

De forma más o menos directa, las definiciones referidas toman al procedimiento electoral como punto básico de identificación de la democracia contemporánea; si bien se reconoce que no es suficiente por sí mismo para constituirla, es una de las características principales que indican la alta posibilidad de su existencia en la organización política de cualquier sociedad actual.³

Desde la ciencia política se le reconoce al ámbito electoral como uno de los temas principales de estudio. Al respecto de los sistemas de partidos, así como de

¹ Profesor investigador de El Colegio de San Luis. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la FLACSO-México. Líneas de investigación: Pensamiento político contemporáneo en México, historia conceptual de lo político, populismo, imagen audiovisual en la política.

² En este caso vale precisar que el artículo es original en francés, de 1950; la primera edición de la compilación referida es de 1992.

³ Se entiende que el procedimiento de selección de gobernantes se desarrolla bajo condiciones de libertad e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de formular preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias y recibir del gobierno igualdad de trato en la ponderación de las preferencias, lo que implica garantizar institucionalmente la libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl 1996: 13-15). En una formulación posterior, Dahl (1999: 99-101) establece que las instituciones políticas que caracterizan a la democracia representativa moderna son: 1) cargos públicos electos, 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes, 3) libertad de expresión, 4) fuentes alternativas de información, 5) autonomía de las asociaciones y 6) ciudadanía inclusiva.

los sistemas electorales, se han observado los efectos de los diseños y transformaciones institucionales, el comportamiento electoral, etcétera, pero poco se le ha dedicado a esclarecer las implicaciones de los procesos electorales mismos para el ordenamiento simbólico de la sociedad.

Este ensayo se propone realizar una lectura complementaria a las perspectivas existentes en la ciencia política sobre las elecciones, proponiendo considerar a las elecciones, y particularmente al periodo de campaña electoral, como momento reflexivo de la sociedad sobre sí misma, en la que se origina una reinterpretación de la experiencia política y reconfiguración de los horizontes sociales.

El ensayo se estructura en cuatro partes, en las cuales se intenta responder a la pregunta ¿cuáles son las implicaciones para la estructuración de la sociedad de los procesos electorales? En la primera parte se esbozan de forma general y esquemática los elementos básicos que se postulan en la ciencia política sobre las campañas electorales con el fin de tener, más que una revisión exhaustiva, un punto de partida que dote de elementos para avanzar en la reflexión; en la segunda parte, se dará cuenta de algunos elementos de la teoría del *cultural performance* para, en la tercera parte, embonar ambas perspectivas y ahondar en la propuesta interpretativa; en la cuarta parte, se planteará la idea de la campaña electoral como momento reflexivo de la sociedad sobre su constitución; en la quinta sección, se abordará la idea de la modelación del candidato y su *otro* político; y, finalmente, se presentan algunos comentarios.

PLANTEAMIENTOS BÁSICOS DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

De acuerdo con Dahl (2006: 67-71) la expresión de preferencias para la toma de decisiones se compone de un mínimo de dos etapas: la electoral y la interelectoral. A su vez, la etapa electoral se compone de tres periodos: el previo a la votación, el de votación y el posterior a la votación; esto es, campaña electoral, jornada electoral, conteo e instalación de las autoridades elegidas, con la consecuente ejecución de las políticas que derivan como resultado de la elección. Para este ensayo interesa solamente el periodo previo a la votación, pues se busca responder ¿qué sucede en el periodo previo a la votación respecto a la estructuración social, respecto la producción de la vida social?

El periodo previo a la votación es conocido como de campaña electoral, y es el momento en que los partidos políticos y sus candidatos compiten por el apoyo de los electores, quienes a su vez evalúan las opciones y forman su preferencia o decisión electoral que concretarán en la votación.

La búsqueda de votos por parte de los candidatos se da en un contexto de conocimiento imperfecto e información costosa que juega a favor de ellos y su equipo de campaña. Esto es, la relación elector-candidato se da en una situación en la que el elector no dispone de información suficiente,⁴ ni tiempo para adquirirla, sobre los candidatos (propuestas, intenciones reales, personalidad/carácter, etc.) para elaborar su decisión o *informar* su preferencia, tampoco tiene certeza de si llegado al cargo cumplirá las acciones prometidas; los electores generan una demanda de información a la que los candidatos y sus partidos, de acuerdo con sus intereses, responderán mediante recursos informativos (comunicaciones políticas) para proveer al elector la información que ellos consideran indispensable para que el elector elabore su decisión y subsanar la demanda de información.⁵

La dinámica de toma de decisión por parte del elector es, en líneas generales, la siguiente: con la información que le ha sido proporcionada, y la que él por su parte ha obtenido y contrastado, el elector evalúa los costos y beneficios de votar por uno u otro candidato –en función de la maximización de su utilidad– y decide su voto a partir de ello, con lo que le encomienda a un candidato la maximización de su bienestar de acuerdo con sus preferencias expresadas en el voto, en el entendido de que en la siguiente elección evaluarán su desempeño y lo premiarán –con la permanencia en el cargo–⁶ o lo castigarán –votando por su contendiente–.

Lo planteado hasta aquí conduce a preguntarse por las características de la información que es puesta en circulación por los candidatos y a partir de la cual el electorado toma su decisión. En el ideal de la democracia liberal, la información puesta a disposición de los electores por los candidatos es propositiva, argumentativa y racional, y hace referencia particularmente a los programas de gobierno, así como al desempeño del gobierno en turno; sin embargo, en la práctica política no es así, y es aquí donde el asunto se entrapa pues todo lo que no entra en ese ideal se considera una degradación del supuesto de un público informado que toma decisiones racionales.

⁴ Al mencionar la suficiencia o insuficiencia de información para la formación de la preferencia no se está haciendo referencia a un criterio normativo o de medición de la misma, pues no habría tal, sino simplemente a que la información es suficiente cuando la decisión puede ser tomada.

⁵ Cabe señalar que los partidos, candidatos y equipos de campaña sí disponen de información respecto a las preferencias de los electores por vía de las encuestas y otros ejercicios de investigación a través de los cuales van mensurando la efectividad de su provisión de información para la decisión electoral.

⁶ En el caso de México no hay reelección, pero entenderemos por ella la victoria en la nueva elección del partido en el gobierno.

Por lo anterior, y para comprender a mayor detalle qué es lo que sucede en una campaña electoral, vale intentar dar una respuesta, que no caiga en acusaciones de mercantilización o degradación de la política, a la pregunta de ¿qué características tiene la información que es puesta en circulación por los candidatos?, asumiendo por nuestra parte que, como ya lo decía Schumpeter en los cuarenta: “las psicotécnicas de administración del partido y publicidad de partido, eslóganes y consignas no son accesorias. Son la esencia de la política. Como lo es el líder político” (2003: 283).⁷

CULTURAL PERFORMANCE

Para abrir nuevos horizontes de reflexión recurriremos a los planteamientos, desde la sociología, de la propuesta de Alexander sobre el *cultural performance* para hacer visible en forma esquemática la dinámica de la campaña electoral y luego, en la sección siguiente, articular ambas perspectivas en una propuesta de lectura a las campañas electorales.

El autor, define al *cultural performance* como

el proceso social por el cual los actores, individualmente o en conjunto, despliegan para otros el sentido de su situación social. Este sentido puede o no ser al cual ellos mismos subjetivamente se adhieran; pero es el sentido que ellos, como actores sociales, consciente o inconscientemente desean que los otros crean. Para que su despliegue sea efectivo, los actores deben ofrecer una actuación creíble que lleve a aquellos a quienes dirige sus acciones y gestos aceptar sus motivos y explicaciones como una versión razonable [...] Una actuación exitosa depende de la habilidad para convencer a los otros que la actuación propia es verdadera, con todas las ambigüedades que implica la noción de verdad estética (2006: 32).⁸

⁷ En adelante, para las citas que se toman de textos en inglés se presentarán traducciones del autor seguidas, en nota al pie, de la versión original: “The psycho-technics of party management and party advertising, slogans and marching tunes, are not accessories. They are of the essence of politics. So is the political boss”.

⁸ [...] the social process by which actors, individually or in concert, display for others the meaning of their social situation. This meaning may or may not be one to which they themselves subjectively adhere; it is the meaning that they, as social actors, consciously or unconsciously wish to have others believe. In order for their display to be effective, actors must offer a plausible performance, one that leads those to whom their actions and gestures are directed to accept their motives and explanations as a reasonable account.... Successful performance depends on the ability to convince others that one's performance is true, with all the ambiguities that the notion of aesthetic truth implies.

El objetivo del *cultural performance* es “crear, vía habilidades y actuación afectiva, la conexión emocional de la audiencia con el actor y el guión y, de ese modo, generar las condiciones para proyectar el sentido cultural desde la actuación hasta la audiencia” (2006: 55).⁹

Los elementos básicos que integran al *cultural performance* son:

1. El sistema de representaciones colectivas, que se presenta en dos dimensiones: como *guión y texto (foreground)* como *contexto* o referente (*background*), Alexander dice al respecto:

Los actores se presentan a sí mismos como siendo motivados por y hacia una preocupación existencial, emocional y moral; los sentidos de estos son definidos por patrones de significados cuyos referentes son lo social, físico, natural y mundos cosmológicos dentro de los cuales viven los actores y la audiencia. Un aparte de esta referencia simbólica provee el profundo marco de representaciones colectivas para la actuación social, otra parte compone el texto, el guión que es el referente inmediato para la acción (2006: 33).¹⁰

En tanto las representaciones están constituidas por la imaginación performativa, *foreground* y *background* son estructurados por códigos que proporcionan analogías y antipatías, y por narrativas que proveen una estructura temporal (cronologías). Estas narrativas y códigos condensan, elaboran y emplean un amplio rango de dispositivos retóricos para configurar la vida social y emocional en formas coherentes, poderosas y fascinantes.

2. Los actores, que en el caso que nos ocupa serán los candidatos; de su habilidad actuarial y dramática dependerá en buena medida el éxito de las comunicaciones.
3. La audiencia, que puede estar atenta, interesada, distraída o desinteresada, y que para el caso que nos ocupa son los electores.

⁹ “to create, via skillful and affecting performance, the emotional connection of audience with actor and text and thereby to create the conditions for projecting cultural meaning from performance to audience.”

¹⁰ Actors present themselves as being motivated by and toward existential, emotional, and moral concerns, the meanings of which are defined by patterns of signifiers whose referents are the social, physical, natural, and cosmological worlds within which actors and audiences live. One part of this symbolic reference provides the deep background of collective representations for social performance; another part composes the foreground, the scripts that are the immediate referent for action. These latter can be understood as constituting the performance's immediate referential text.

4. Los medios de producción simbólica, que son las cosas que permiten que las proyecciones simbólicas sean comunicadas, y bien son actos de campaña, *spots*, etcétera.
5. *La puesta en escena*.
6. El poder social, que establece las condiciones de interacción y participación, que incluye el poder de quien produce la comunicación, de quienes la distribuyen y de quienes hacen la crítica de esta.

En síntesis, para Alexander el modelo funciona de la siguiente forma: ante determinada situación social hay actores que desean desplegar ante el público su propuesta de significación de esta –sea que crean en ella o les convenga tal interpretación– y buscan hacer que el público crea en tal propuesta de sentido. Para ello ponen en escena una *actuación* basada en referentes del mundo físico, natural y cosmológico donde viven tanto ellos como el público, esto es, basadas en marcadores de realidad y en las representaciones sociales (*background*), mientras que el referente inmediato (*foreground*) de la acción –lo que se dice y hace– es el guión o texto (*script*) que se actúa.

De la capacidad de actuación y representación de los caracteres, por parte del actor, depende en alto grado la consecución de la identificación psicológica del público convertido, entonces, en audiencia a partir de ello. Cabe señalar que la audiencia puede estar concentrada en el *performance*, atenta, distraída o desinteresada, y que inclusive puede estar fragmentada o segmentada socialmente, lo que genera subculturas y múltiples esferas públicas, lo que provoca la necesidad de buscar distintas vías de aproximación y para alcanzar la identificación psicológica de estas. Además, como parte de la audiencia, también puede haber un cuerpo de críticos que median entre el *performance* de los actores y la audiencia, lo que puede facilitar o dificultar la identificación.

Por supuesto, se requieren medios para las proyecciones simbólicas tanto de espacios físicos para la puesta en escena como de transmisión, y como marcadores simbólicos de realidad. Finalmente, los poderes imbuidos en la sociedad también tienen participación del proceso, pues no todos los textos o *scripts* son igualmente válidos, no todos pueden tener acceso a plantearse como actores o, inclusive, como críticos, ni tampoco todos los *performances* califican como respuestas válidas, además de la influencia que sobre el *performance* tienen sus productores y sus difusores.

Desempeño actoral habilidoso y verosímil en conjunto con la referencia a las representaciones sociales compartidas, la adecuada utilización de los medios de

producción simbólica, el involucramiento del público por vía de la identificación psicológica permiten potencialmente alcanzar la fusión de todos los elementos y con ello el éxito del *performance* al hacer adoptable entre el público la interpretación de la situación social propuesta.

MÁS ALLÁ DE LOS PLANTEAMIENTOS BÁSICOS

Con los planteamientos básicos desde la ciencia política sobre las elecciones y la formación de decisión, más lo recuperado de la propuesta de Alexander, que deberá tenerse siempre presente como un telón de fondo, es el momento de avanzar en el planteamiento de la propuesta de lectura a las campañas electorales.

Retomando lo expuesto líneas arriba, en el momento de campaña electoral los candidatos buscan los votos del electorado; para ello, ponen en circulación una oferta de información para que el elector pueda tomar su decisión. Sin embargo, había quedado pendiente de respuesta la pregunta por las características de la información, intentemos aquí comenzar a elaborar la respuesta.

La información que es puesta en circulación en el espacio público por parte de partidos, candidatos y equipos de campaña¹¹ tiene como propósito obtener el control de la situación electoral, esto es, la información que presenta cada candidato buscará generar diferenciaciones respecto de los otros candidatos que lo ayuden a resolver a su favor la contienda electoral.

Las comunicaciones están dirigidas al menos bidireccionalmente, esto es, tienen un “doble nivel de orientación” (Wolton 1995: 37): hacia el electorado y sus mediadores (grupos de opinión, medios de comunicación, grupos de interés) y hacia los oponentes, intentando con ello generar posicionamientos y relaciones que les distingan de los demás competidores. Dependiendo de las posibilidades tecnológicas disponibles, los partidos políticos y sus candidatos difunden esas comunicaciones hacia los ciudadanos,¹² tratando de maximizar el número de

¹¹ Súmese también asociaciones de simpatizantes con el candidato y otro tipo de asociaciones que se agregan como difusores de información política-electoral.

¹² Römmele (2003: 8) señala que hay tres eras en la forma de hacer campaña: “Las primeras formas de hacer campaña se caracterizaban por la comunicación cara a cara entre miembros del partido y votantes, y eran dominantes los actos masivos organizados por el partido. Durante la segunda etapa, o era moderna de las campañas políticas, las comunicaciones cambiaron al más impersonal canal de los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión” [The earliest forms of campaigning were characterized by face-to-face communication among party members and voters, and mass events and rallies organized by the party were dominant. During the second or

contactos comunicativos para ganar las elecciones, sea a través de información nueva o de la puesta en circulación de información ya conocida.

El enunciador de la comunicación pone en circulación una propuesta de distinción respecto a los oponentes en la que busca posicionarse en un lugar cercano al electorado o, dado el caso, posicionar al adversario en un lugar alejado del elector, y de él, en el campo de discusión. La realidad percibida por el elector respecto a las posturas temáticas de los candidatos, su personalidad, apariencia física¹³ y hasta simpatía se constituye en buena medida a partir del intercambio comunicativo entre candidatos en el campo de discusión y la difusión de esta en los diversos medios de comunicación. Es a partir de que el elector pueda ubicar esas posiciones que puede evaluar, ya sea argumentativa o emocionalmente (Laad y Lenz 2008; Gross 2008),¹⁴ a los candidatos y decidir el sentido de su voto.¹⁵

Los candidatos en su creación de diferenciaciones requieren demostrar su capacidad pasada, presente y futura de acción y transformación de la realidad, requieren mostrar que son el candidato *ideal* para el puesto por el que se compite o que, en todo caso, el oponente no lo es, por lo que en la información que pueden poner a disposición del elector tienen las siguientes opciones: a) mostrarse a sí mismos –a su personalidad o carácter– como calificado para el puesto, o mostrar la personalidad o carácter del oponente para descalificarlo; b) mostrar las acciones pasadas propias como prueba de su compromiso y para dar certeza sobre el cumplimiento de sus promesas, o mostrar las acciones del oponente y mostrar su mal desempeño

'modern' era of political campaigns, communication switched to the more impersonal channel of the mass media, especially TV].

En cuanto la tercera era en la forma de hacer campaña: "Primero, las herramientas o mecánicas de hacer campaña han cambiado con la adopción de nuevas tecnologías de comunicación tales como la internet, el correo directo y los centros telefónicos. Estas innovaciones han ocurrido paralelamente a una intensificación de los métodos existentes para descubrir los pensamientos y percepciones de los votantes, tales como encuestas y grupos de enfoque. Además, ha habido cambios en el trabajo interno de los partidos, con un corrimiento de poder de los líderes a los medios externos y asesores de relaciones públicas. Fundamentalmente, el estilo global de hacer campaña política se ha convertido en una aproximación más metódica y eficiente" [First, the tools or mechanics of campaigning are seen to have changed with the adoption of new communication technologies such as the Internet, direct mailing and telephone banks. These innovations have occurred alongside an intensification of existing methods for divining voters' thoughts, such as opinion polls and focus groups. In addition, there have been changes to the internal workings of parties, with a shift of power upward and outward to leaders and external media and public relation consultants. Most fundamentally, perhaps, the overall style of political campaigning is seen to have become more business-like in its approach].

¹³ Véase, por ejemplo, Hart, Ottali y Krumnick (2011).

¹⁴ Sin olvidar los *shortcuts* que proporcionan la identificación religiosa, partidista o grupal (social *cleavages*).

¹⁵ Aunque cabe destacar que en la formación de decisión se puede tomar en cuenta también la discusión con familiares, amigos, colegas, etcétera.

anterior; y c) mostrar la factibilidad de su proyecto y sus resultados, o mostrar la no factibilidad del oponente o las deficiencias de sus probables resultados.¹⁶

Ahora bien, lo anterior no significa que la selección de la información deje de ser contingente, pues los temas no son necesariamente fijos ni pueden ser definidos *a priori* en su totalidad. La información que será comunicada se define durante cada proceso electoral a partir de la interacción misma de los participantes y como respuestas estratégicas de los candidatos y partidos al ambiente electoral (Holzhacker 1999: 443) para mantener o incrementar el apoyo electoral.

Así, los temas en el campo de discusión y sus contenidos pueden ir desde la presentación de políticas públicas hasta las características de personalidad y honorabilidad de los candidatos. La campaña electoral es una lucha entre partidos y candidatos por dominar con su selección temática la agenda electoral, al tiempo que construye un eje de orientación política para el elector y tratar con ello de atraerse el mayor número de votos posibles o de disuadir a los simpatizantes de los oponentes de votar por estos.

La información con que se presentará ante el elector el candidato, e intentará presentar a los oponentes, es producto de un proceso de selección contingente pero no arbitrario, en el cual la identidad de la información se constituye en el proceso mismo de producción de la comunicación a partir de un horizonte de selección que tiene como condicionantes, en primer lugar, tanto al ambiente electoral como a la historia del partido y el candidato, pero además debe considerar como parte de su horizonte de selección a un conjunto de conocimientos que potencialmente posee el destinatario, esto es, se debe seleccionar la información a partir de la suposición de un elector modelo.¹⁷

Tal elector modelo posee tanto un *espacio de experiencia* como un *horizonte de expectativa* (Koselleck 1993) que configuran los campos de significación del elector. Es decir, hay un pasado que es conocido y ha sido hecho historia cotidiana, simplificado inclusive, y una proyección –de esperanza o angustia– hacia el futuro desde el presente, el elector modelo posee un pasado presente y un futuro presente que serán parte de las herramientas para evaluar la información que se le presenta por parte de los candidatos.

¹⁶ Habrá ocasiones en que esto incluya mostrar los buenos o malos resultados del partido de pertenencia propio o del rival y sus efectos de gobierno.

¹⁷ Señala Umberto Eco (1978: 77) que “un texto postula a su destinatario como condición indispensable no solo de su propia capacidad comunicativa concreta, sino también de la propia potencialidad significativa”, esto es, una comunicación política puede volverse significativa en su potencialidad en tanto postula o incluya una idea de los conocimientos que le permitirán al destinatario, al ponerlos en juego con la información del mensaje, llegar a la significación buscada potencialmente por el emisor con la puesta en circulación de la comunicación.

Así, el horizonte de selección de información del candidato se ve sujeto a restricciones (espacio de experiencia y horizonte de expectativa) que inciden en la libertad para seleccionar información pero que le permite ganar en credibilidad. Ante tal situación, el margen de movimiento que les queda a los candidatos es privilegiar algunos aspectos de la información en detrimento de otros.

En primera instancia ese margen consiste más en la elección de los elementos estilísticos, narrativos y referenciales –esto es, en la forma en que serán presentadas las comunicaciones– que en las temáticas políticas específicas, es decir, en los “niveles más sutiles” (Downs 1957); sin embargo, abre la posibilidad para trabajar en el tiempo, esto es, reconstruir la memoria o bien abrir el horizonte de experiencia de la sociedad y entonces evaluar la dirección pasada, presente y futura de la sociedad que se reorganiza en su estructura política; así, en los procesos electorales no solo se elige quién está autorizado para ejercer el poder sino que, a causa de ello, aunque quizá como telón de fondo, se observa y reflexiona sobre la constitución de la sociedad.

ELECCIONES Y REFLEXIVIDAD SOCIAL

Si el propósito funcional de la campaña electoral y las comunicaciones emitidas durante esta tienen como objetivo alcanzar una performatividad específica: el voto del elector; ¿cómo es posible tal reflexión sobre la constitución de la sociedad? Consideremos, siguiendo a Paul Ricoeur (2006 y 2004), algunas reflexiones sobre el tiempo, para luego dar respuesta a esta pregunta.

Para Ricoeur (2004: 247-248), el *initium* es el comienzo de la fijación temporal en lo que se conoce como tiempo calendario; “el momento axial del calendario es el primer modelo de un comienzo, en la medida en que este momento axial está determinado por un acontecimiento tan importante que se entiende que da a las cosas un curso *nuevo*.”

El *initium* permite determinar un punto cero o momento axial a partir del cual se pueden datar todos los acontecimientos, es el corte en un instante cualquiera en el tiempo (t_0) que permite ubicar, en la línea de sucesión de instantes, cualquier otro instante (t_n), y por lo mismo permite recorrer reflexivamente el tiempo hacia el pasado (t_{-1}) o hacia el futuro (t_1).

Este punto axial es el punto de origen que permite ubicar a los instantes en el tránsito del tiempo y permite la sensación de continuidad y linealidad del tiempo; además, permite tener unidades de medida que sirven para denominar intervalos

constantes desde donde se puede hacer el corte para pensar en el *pasado* o *futuro*, lo que vuelve mucho más accesibles los acontecimientos a la memoria o a la espera del porvenir.

Sin embargo, tal ubicación de los instantes no es significativa en tanto no exista la referencia del tiempo desde el cual se inicia el recorrido, y esta significación solo la puede otorgar la constitución del instante cualquiera (t_n) en ahora, en *presente* (t_p), de una manera semejante como hay un ayer y un mañana en función de un hoy, pues solo así se puede medir la distancia con respecto al punto axial y el instante datado adquiere sentido por su doble referencia, a un presente y al punto cero en el conteo del tiempo.

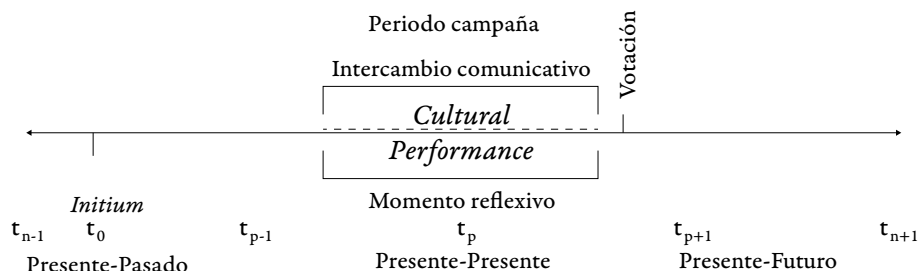
Lo anterior lleva a considerar que la campaña electoral constituye un momento reflexivo en el cual se desarrolla una dinámica de enjuiciamiento (examen, discusión y juicio o dictamen) racional o emotivo (identificación psicológica favorable –simpatía– o desfavorable –miedo–) acerca del estado actual y las posibilidades hacia el futuro de la sociedad, el cual se realiza desde las condiciones del presente, es decir, desde las visiones sobre la sociedad existentes en el momento, esto es, lo que se somete a juicio son el pasado presente y el futuro presente.

Desde la ciencia política se podría considerar que nos referimos al voto retrospectivo y al prospectivo, lo cual es, en parte, cierto pero no es todo, va más allá porque no se circunscribe a la valoración del desempeño del representante elegido o partido en el poder, es decir, no se refiere solo a la conducción de la sociedad sino a su condición o estado y la imbricación que realizan los individuos con su propia vida en función de ese momento y la reconstitución de su historia personal y la interpretación de la historia social.

De tal manera, la información que es puesta en circulación a través de las comunicaciones de los candidatos consiste en las interpretaciones del pasado (experiencias), en las interpretaciones sobre lo que está sucediendo en el presente y en las proyecciones de lo que puede llegar a ser o hacerse suceder (futuro). Interpretaciones y proyecciones que son significativas solo desde un horizonte de selección comunicativa, esto es, son significativas únicamente en tanto la información contenida en ellas sea consistente con las experiencias y expectativas de los electores.

La votación, y la campaña electoral, en tanto *performance* social, es la acción que posibilita el inicio de un nuevo estado de la sociedad en su organización política y social, pero también en la que se genera una nueva conciencia del estado de la sociedad.

ESQUEMA I. TEMPORALIDAD Y CAMPAÑA ELECTORAL



La campaña electoral es, desde esta lectura, el momento en el que se renuevan pasado y futuro, es el punto de quiebre, el punto de inflexión y de cambio/mantenimiento de una forma de ser-hacer y percibir-vivir al país y a la sociedad a partir del establecimiento de un *nuevo horizonte de expectativas* respecto a la *identidad* y la *posibilidad de ser* de la sociedad.

Así, la interacción comunicativa en el campo de discusión pone en competencia a dos o más propuestas de expectativas y de interpretaciones del pasado, el presente y el futuro, pues si cada candidato presenta una selección de hechos que le resultan favorables la información seleccionada destacará elementos diferentes del pasado y también puntos de referencia a partir de los cuales hacer sus proyecciones de futuro.

Por su parte, la fragmentación de las perspectivas de aplicación de políticas públicas o proyectos políticos conlleva la apertura de posibilidades de futuro y de interpretaciones del pasado y del presente mismo. Entonces, la información que será comunicada a través de las comunicaciones político-electorales consiste en las interpretaciones del pasado (experiencia), el presente (vivencia) y en las proyecciones de futuro de cada candidato. Interpretaciones y proyecciones que son posibles solo desde un *horizonte de selección* comunicativa que hace que la información contenida en ellas sea consistente con la experiencia y las expectativas del elector, que a su vez pueden o no ser modificadas en su contrastación con aquellas.

El voto, acto funcional sustantivo de los procesos electorales y de la democracia, es la *acción* que posibilita ese intercambio de pasado y futuro por la vía de la lectura, selección y evaluación de interpretaciones del curso de la sociedad y el gobierno en el tiempo.¹⁸

¹⁸ Es así que el voto puede ser retrospectivo o prospectivo. Esta postura no contradice la posibilidad de una decisión racional acorde a una estrategia de cálculo de maximización de beneficios que se sustente exclusivamente en el comportamiento anterior de los actores políticos, sino más bien lo matiza.

Así, las campañas electorales, son momentos en que la sociedad se observa y reflexiona sobre su constitución –pasada, presente y futura– ante la inminencia de la decisión acerca de su dirección, a partir de la interacción de comunicaciones que los candidatos y partidos políticos –en tanto son los elementos autorizados legalmente para hacer tales propuestas– ponen en circulación.

La campaña electoral no es solo una batalla por los votos ni la puesta en marcha de una estrategia para alcanzar el poder político, sino también para generar una hegemonía y/o mantener una subjetividad social respecto a ese poder, a la forma de organización política, económica y social, en resumen respecto al estado general de la sociedad.

De tal manera, se reitera que lo importante no es la información temática específicamente política que aparece en las comunicaciones sino las redes que componen la estructura de sentido que organiza la información que aparece en ellos, pues estas guían la relación que se propone con la realidad social, en otras palabras las narrativas que son propuestas por los candidatos como descripciones de la sociedad (hacia el pasado, el presente o el futuro) y los elementos conceptuales y marcadores simbólicos que las componen.

CAMPAÑA ELECTORAL: ENMARCAMIENTOS Y MODELIZACIONES

En líneas arriba se había mencionado que la credibilidad de las comunicaciones de los candidatos dependía de su restricción al horizonte de selección comunicativa que estaba formado por el espacio de experiencia y el horizonte de expectativa del electorado. Sin embargo, estos no se encuentran unificados, sino que son múltiples, dependiendo en alto grado de las características de identidad y pertenencia de los electores a ciertos grupos o clivajes sociales y la interpretación de la historia social que cada cual tuviera, pero que entonces, a su vez, el candidato debía suponer un elector modelo como destinatario de sus comunicaciones.

Así al prever un elector modelo, de acuerdo con la segmentación del electorado, que pueda actualizar la información en un nivel cercano a la manera deseada por el emisor, se elige no solo cierta información sino también ciertos recursos estilísticos, narrativos y referenciales que construyen una estrategia para alcanzar el mayor grado posible de univocidad y hegemonía en la propuesta de posicionamiento. Dejando en claro que en tanto las comunicaciones que están en circulación son propuestas de interpretación del *sí mismo*, del *otro* político, así como del *objeto* social, estas

forman parte de una permanente dinámica de interacción comunicativa y negociación de significados, cuya fijación será solo momentánea hasta que la actuación de los candidatos logre alcanzar nuevamente una identificación con los electores y estos modifiquen su percepción de la situación tematizada (imagen del *sí mismo*, del *otro* o del *objeto* social).

Ahora, no solo los candidatos se enmarcan entre sí, la interacción comunicativa del *cultural performance* también incluye a los medios de comunicación en sus espacios de noticias, editoriales y de opinión, así como de grupos críticos o de apoyo que también participan del proceso de enmarcamiento de los candidatos (poderes sociales). La definición de los lugares de enunciación del discurso propio y del *otro* político, así como la ubicación de estos por parte de los críticos y otros grupos participantes de la interacción comunicativa es altamente relevante en tanto configura un ordenamiento particular del espectro político a partir del cual se organiza la percepción de la realidad por el elector respecto a las posturas temáticas, personalidad y visiones –al pasado, del presente o al futuro– de los candidatos (*foreground*) en el trasfondo de los imaginarios o representaciones colectivas (*background*) sobre la sociedad y su desarrollo histórico.

Esa propuesta de interpretación sobre *sí mismo*, el *otro* político o la realidad social pasada/presente/futura se hace desde un *punto de vista* que enmarca o renmarca para el elector las posibilidades de lectura de esa interpretación del mundo que propone el candidato. El *punto de vista* se convierte, entonces, en un indicador de posición de quien enuncia la comunicación no solo respecto a las posturas temáticas, sino también temporales y axiológicas que constituyen la diferenciación. A partir de esta situación es que se proporcionan elementos al elector para que pueda observar y construir diferenciaciones (alteridades) y, con ellas, definir –al menos temporalmente– su identidad o preferencia electoral. El candidato es, entonces, un proveedor de relatos, cronologías y narraciones que buscan crear identificaciones y diferenciaciones políticas, esto es, buscan crear y establecer lazos sociales de sentido político (lo que Alexander denomina *catexis*).¹⁹

La referencia al pasado, entonces, se convierte en acto de creación retrospectiva en dos sentidos: primero, como propuesta de interpretación que ofrece el candidato respecto a los hechos históricos que forman a la sociedad; y segundo, como propuesta identitaria –o al menos identificadora–. En ambos casos, la referencia al pasado se convierte en acto de movilización de la memoria para establecer *jerarquías diferenciales* entre las opciones interpretativas que ofrecen los candidatos.

¹⁹ Cabe agregar que tales lazos sociales de sentido político tendrán una duración variable, pues también están en negociación permanente en la batalla por la configuración de los imaginarios políticos.

El pasado vuelto a crear es el gran otro histórico en relación con el cual se puede afirmar una identidad presente: la dificultad, de orden ritual y político, está en la doble y necesaria negociación con los otros, en primer lugar con los cercanos y con aquellos otros más lejanos (Augé 1998: 30).

Con respecto al futuro, la posición inicial del candidato se sitúa en la intersección de una demanda social de proyecto político y de una *visión imaginaria* subjetiva respecto a lo que se *debe* hacer en el mundo político-social-económico y al *poder ser/hacer* de la sociedad; de acuerdo con la reacción de la audiencia-electorado y a las condiciones del *ambiente electoral*,²⁰ el candidato modulará su actuación ajustando –o no– su comportamiento a ciertos “roles institucionales” (Berger y Lukmann 2003) que le sean convenientes.

Así entonces, la comunicación del candidato presenta al elector la existencia de un candidato *modelado* para ocupar el puesto de gobernante, candidato ideal en tanto obra y actúa en la realidad *fictiva* desplegada y *mostrada* durante la campaña (*performance*) con apego a ciertos valores que motivan y justifican su candidatura y la representación de los electores.

Lo que el candidato presenta y el candidato que se presenta en sus comunicaciones no es sino una fusión de imaginarios políticos o representaciones colectivas que depende de las habilidades del candidato para integrarlos en sí mismo y construirse como personaje, como un *modelo corregido de sí mismo*, a la vez que propone una interpretación sobre la sociedad y sobre el lugar que tanto él mismo como sus rivales y los electores ocupan en la realidad empírica, esto es, propone una *narrativa*²¹ sobre la sociedad. Lo mismo aplica para el caso del enmarcamiento del candidato rival: el candidato que es presentado negativamente es construido como personaje y como un *modelo corregido en la negatividad* de sus cualidades, valores y referente histórico.

La información difundida por los candidatos, entonces, sería una invitación a imaginar e imaginarse dentro de un cierto orden social modelizado, con personajes modelizados también, que es consecuencia de la capacidad de *actuación y narración* del candidato convertido en personaje político.

Así, las comunicaciones políticas difundidas en la campaña son punto de convergencia/divergencia entre el anuncio de lo *porvenir* (realidad fictiva del futuro

²⁰ En este caso, las encuestas de preferencias electorales y posicionamiento de imagen son un índice de qué tanto gusta o no la propuesta.

²¹ Por narrativa se entiende una forma de representar, constituir y organizar la experiencia subjetiva y ubicarse a sí mismo en esa experiencia. Utilizo el concepto de narrativa siguiendo a Jerome Bruner (1991).

posible –futuro-presente–) y la confirmación de cierta identidad/diferencia por la coincidencia de los imaginarios, punto de convergencia/divergencia que da lugar al encuentro/separación de los sueños (visiones) del elector y del candidato.

Lo señalado hasta ahora permite aventurar que la selección de imágenes, temas y personajes, que aparecen a manera de *información* en las comunicaciones políticas de campaña son presentados menos por su valor político-electoral singular e inmediato que por su valor como marcadores simbólicos de la realidad. Marcas ante las cuales el elector pueda tomar una posición respecto a las relaciones que se le proponen en las realidades imaginarias y frente a las relaciones entre los diversos actores o personajes principales (candidatos).

CONCLUSIÓN

Planteada de esta forma, la democracia tiene un sentido más profundo que el mero procedimiento o la competencia por el acceso a la toma de decisiones colectivas, pues implica asumir a la política democrática como el *conflicto* entre un “conjunto de relaciones humanas en su poder de construcción del mundo” (Barthes 1980: 238) para ocupar temporalmente el *espacio vacío del poder* (Lefort 2004).

Así también, implica asumir a la campaña electoral en un sentido mucho más profundo que el de un mero flujo de *información* –que se supondría, en el ideal de la democracia liberal procedimental: propositiva, argumentativa y racional– y búsqueda de maximización de utilidades. Lo que estamos planteando aquí es que en la campaña electoral lo que se presenta, para decirlo a la manera de Castoriadis (1998: 69), es una lucha por *instaurar* la sociedad, es decir, por determinar aquello que es real de lo que no lo es, lo que tiene sentido y lo que carece de sentido. Es decir, a partir de las propuestas narrativas sobre la historia y la constitución de cada sociedad que cada candidato ofrece como ordenamiento general de significado cada elector podrá incorporar sus experiencias biográficas e integrar ambas en un todo significativo que le permita actualizar su *ubicación y experiencia* como miembro de la sociedad –en el ámbito social, económico, político, cultural, etc.– y estabilizarlo hasta nuevo aviso.

De esta manera, en la campaña electoral se instaure, se *recrea* el mundo en el que la misma sociedad *dura*, a través de la búsqueda de la adhesión, el consenso y la legitimidad en el acceso al poder. Y para ello no importa si lo que se integra como información son argumentos “racionales” o emocionales.

REFERENCIAS

- ALEXANDER, Jeffrey C. 2006. "Cultural Pragmatics: social performance between ritual and strategy". En *Social Performance*. De Alexander, J.C. USA: Cambridge University Press. Pp. 29-90.
- AUGÉ, Marc. 1998. *La guerra de los sueños*. España: Gedisa.
- BARTHES, Roland. 1980. *Mitologías*. México: Siglo XXI.
- BERGER, Peter L. 2003. *La construcción social de la realidad* [1966]. Argentina: Amorrortu.
- BOBBIO, Norberto. 2001. *El futuro de la democracia* [1984]. México: FCE.
- BRUNER, Jerome. 1991. "The narrative construction of reality". En *Critical Inquiry*. Vol. 18. N.º 1. Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 1-21.
- CASTORIADIS, Cornelius. 1998. "Lo imaginario: la creación en el dominio histórico social" [1986]. En *Los dominios del hombre*. De Castoriadis, C. España: Gedisa. Pp. 64-77.
- DAHL, Robert. 2006. *A Preface to Democratic Theory* [1956]. Chicago: University of Chicago.
- . (1999). *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Argentina: Taurus.
- . (1996). *La poliarquía*. México: Red Editorial Iberoamericana México.
- DOWNS, Anthony. 1957. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy". En *The Journal of Political Economy*. Vol. 65. N.º 2. Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 135-150.
- DUVERGER, Maurice. 2001. "Influencia de los sistemas electorales en la vida política" [1950]. En *Diez textos básicos de ciencia política*. De Battle, Albert. España: Ariel. Pp. 37-76.
- ECO, Umberto. 1987. *Lector In Fabula*. España: Lumen.
- GROSS, Kimberly. 2008. "Framing Persuasive Appeals: Episodic and Thematic Framing, Emotional Response and Policy Opinion". En *Political Psychology*. Vol. 29. N.º 2. Richmond (Virginia): International Society of Political Psychology. Pp. 169-192.
- HART, William *et al.* 2011. "Physicall Atractiveness and Candidate Evaluation: A Model of Correction". En *Political Psychology*. Vol. 32. N.º 2. Richmond (Virginia): International Society of Political Psychology. Pp. 181-203.
- HOLZHACKER, Ronald L. 1999. "Campaign Communication and Strategic Responses to Change in the Electoral Enviroment". En *Party Politics*. Vol. 5. N.º 4. Thousand Oaks (California): Sage Publications. Pp. 439-469.
- KOSELLECK, Reinhart. 1993. "Espacio de experiencia y horizonte de expectativa. Dos categorías históricas". En *Futuro Pasado*. De Koselleck, R. Barcelona: Paidós. Pp. 333-357.

- LADD, Jonathan M. 2008. "Reassessing the Role of Anxiety in Vote Choice". En *Political Psychology*. Vol. 29. N.º 2. Richmond (Virginia): International Society of Political Psychology. Pp. 275-296.
- LEFORT, Claude. 2004. *La incertidumbre democrática*. España: Anthropos.
- RICOEUR, Paul. 2006. *Tiempo y narración III. El tiempo narrado* [1985]. México: Siglo XXI.
- . 2004. "La iniciativa". En *Del texto a la acción*. De Ricoeur, P. México: FCE. Pp. 241-256.
- RÖMELE, Andrea. 2003. "Political Parties, Party Communication and New Information and Communication Technologies". En *Party Politics*. Vol. 9. N.º 1. Thousand Oaks (California): Sage Publications. Pp. 7-20.
- SCHUMPETER, Joseph. 2003. *Capitalism, socialism and democracy* [1943]. USA: Routledge.
- WOLTON, Dominique. 1995. "La comunicación política: La construcción de un modelo" [1989]. En *El Nuevo Espacio Público*. De J. M. Ferry. España: Gedisa. Pp. 28-46.

El estudio de las relaciones internacionales y sus temáticas actuales

RESUMEN

La disciplina de relaciones internacionales es una de las más jóvenes de las ciencias políticas y sociales. Su proceso de institucionalización como disciplina universitaria se inició en los Estados Unidos y algunos países europeos al finalizar la Primera Guerra Mundial, pero fue después de la Segunda Guerra cuando se generalizó su reconocimiento mundial. Su consolidación institucional no se hizo posible hasta finales de los años sesenta, cuyo impulso original provino, en unos casos, de las facultades de Derecho; en otros, de las de Filosofía a través de sus departamentos de Ciencia Política o de Historia. Desde entonces, la disciplina se ha caracterizado por su flexibilidad y ocupa una posición estratégica en el actual proceso de recomposición y rearticulación de las ciencias.

PALABRAS CLAVE: RELACIONES INTERNACIONALES, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIAL, UNIVERSIDAD, INSTITUCIÓN.

ABSTRACT

The discipline of international relations is one of the youngest of the political and social sciences. His process of institutionalization as a University discipline originated in the United States and some European countries by the end of the first world war, but was until after World War II, when his recognition spread globally. Its institutional consolidation was not possible, but until the end of the 1960s, whose original impulse came, in some cases, the law faculties; in others, the philosophy, through its departments of political science or history. Since then, the discipline has been characterized by its flexibility, occupying a strategic position in the current process of recomposition and re-articulation of the sciences.

KEYWORDS: INTERNATIONAL RELATIONS, POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE, UNIVERSITY, INSTITUTION.

EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y SUS TEMÁTICAS ACTUALES

M. CECILIA COSTERO G.¹

La disciplina de relaciones internacionales es una de las más jóvenes de las ciencias políticas y sociales. Su proceso de institucionalización como disciplina universitaria se inició en los Estados Unidos y algunos países europeos al finalizar la Primera Guerra Mundial, pero fue después de la Segunda Guerra cuando se generalizó su reconocimiento mundial. Su consolidación institucional no se hizo posible hasta finales de los años sesenta, cuyo impulso original provino, en unos casos, de las facultades de Derecho; en otros, de las de Filosofía a través de sus departamentos de Ciencia Política o de Historia. Desde entonces, la disciplina se ha caracterizado por su flexibilidad y ocupa una posición estratégica en el actual proceso de recomposición y rearticulación de las ciencias.²

Caracterizar a los estudios internacionales en la actualidad implica partir de la vinculación entre viejas y nuevas tendencias que explican los procesos de recomposición de fuerzas, la aparición de actores nuevos (o su mayor participación), así como la definición de temas específicos en la actualidad.

Cuando nos referimos a la vinculación de tendencias, se hace referencia a procesos de internacionalización que partieron de la expansión capitalista y la conformación de los estados modernos, pero también de otros sucesos, entre los que sobresalen las transformaciones globales de la humanidad mediante los intercambios civilizatorios –por medio de los contactos, por la adopción de prácticas de desarrollo comunes–, que han modificado las formas de relación entre los grupos sociales.

Hablar de lo internacional significa analizar fenómenos globales que se han llevado a cabo mediante los impactos de las revoluciones modernas, en donde

¹ Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis.

² En México esta carrera partió de la Universidad Nacional Autónoma de México desde 1951. Ante los cambios acelerados del acontecer internacional, se hizo necesario ampliar el perfil del profesional de esta carrera. La realidad impuso también la necesidad de ampliar el campo laboral tanto al sector público como al privado y sustituir el nombre de la carrera de Ciencias Diplomáticas por el de Relaciones Internacionales, agregando al esquema tradicional de estudios histórico-juridicistas materias de contenido económico, político y de estudios regionales.

la conformación de un sistema internacional se ha caracterizado por la pugna entre diferentes estados por imponer controles en momentos en que el sistema se dedicó a la explotación extensiva e intensiva de recursos naturales y humanos en otros territorios. El caso del África subsahariana es muy sintomático al respecto y constituye una muestra clara de la manera como su inserción fue posible a raíz de la expropiación de su capital natural y humano (Boahen 1997).³

Este trabajo tiene como objetivo caracterizar las relaciones internacionales de nuestro tiempo, explicando los grandes debates tradicionales dentro de la teoría internacional, con el fin de plantear, con una visión crítica o alternativa, nuevas aproximaciones de estudio dentro de esta disciplina. Para ello, se ha dividido esta exposición en los siguientes subtemas: “Tendencias globales y procesos regionales”; “Los nuevos actores dentro de las relaciones internacionales” y “Los nuevos temas internacionales”.

TENDENCIAS GLOBALES Y PROCESOS REGIONALES

Para el milenio 1990-2015, la Organización de las Naciones Unidas estableció entre sus principales objetivos de desarrollo el atender la erradicación extrema de la pobreza y el hambre entre los seis mil millones de habitantes del planeta, garantizar la educación primaria y promover la igualdad de género. En el aspecto de la salud, se planteó la reducción de la mortalidad infantil, luchar contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida y otras enfermedades, pero también asegurar la sostenibilidad ambiental y la promoción de una alianza mundial para el desarrollo.⁴ Según declaraciones del entonces presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, el logro de los objetivos de desarrollo de este organismo internacional implicaba una fuerte inversión (40 a 60 millones de dólares anuales) de ayuda adicional durante los próximos 15 años a países en vías de desarrollo.⁵ Esta situación nos lleva a pensar que el mundo global que recibimos a inicio del

³ África había sido una tierra de tránsito entre Europa y Asia hasta la llegada de los primeros portugueses en 1444. Para fines del siglo XVIII, la Cámara de Comercio de Nantes afirmaba que la trata de negros (10 millones de personas, las estimaciones menos radicales) era la base de toda su navegación; con ello, la costa africana quedó dividida en zonas de influencia europea, que procuraban diversas mercancías como el azúcar, el café y el algodón tanto para consumo interno como para abastecer el comercio triangular con el extranjero (África-Europa-América).

⁴ Pobreza que se expresa en un 44% en Asia meridional, 24.3% en África y 6.5% en América Latina. Para mayor información, consúltese Banco Mundial, *World Development Indicators 2010*.

⁵ Para más información: www.bancomundial.org.

nuevo milenio está marcado por grandes contradicciones y exclusiones; no obstante, ha sido el resultado tanto de procesos nacionales como internacionales que han afectado en mayor o en menor medida a la totalidad de los países en el seno del contexto internacional.

Es verdad que percibimos una mayor interconexión gracias a los avances técnico científicos que nos acercan y pensamos que vivimos, como algunos teóricos han afirmado, en una aldea global. A veces parecen homogeneizarse conceptos en torno a los sistemas políticos, sobre lo que se entiende por soberanía o democracia, en torno a la manera como tienen que llevarse a cabo los contactos económicos entre países; inclusive, en la forma en que se debe conducir la cultura y los sistemas educativos.

Sin embargo, esta ilusión sobre la globalidad dista mucho de ser definitiva, ya que el mundo y sus transformaciones han sido, a lo largo de la historia, complejos procesos que han dado lugar a disparidades, a procesos de exclusión social y económica como la que observamos en la actualidad. Desde la teoría internacional, caracterizamos a estas tendencias actuales por los vínculos de una mayor interdependencia mundial (Keohane 1997), a pesar de que no se trata de un fenómeno nuevo ni mucho menos homogéneo.⁶

De acuerdo con algunos autores (Kaplan 2002), las tendencias globales que se han acelerado en diversas direcciones ahondaron los fenómenos de internacionalización económica partiendo del desarrollo del modelo capitalista y de la tercera revolución técnico-científica. A través de una serie de estrategias, se realiza la hegemonía de diversos centros de poder (países) que son en parte los que detentan el conocimiento tecnológico y científico aplicado al aparato militar a través de sus macroempresas industriales, que se han ido apropiando de los recursos naturales y culturales de otros países, lo que da lugar a un reordenamiento del mundo desde la segunda mitad del siglo XX.⁷

Lo cierto es que no estamos ante un sistema acabado, plenamente desarrollado ni estructurado.

En las últimas décadas del siglo XX el crecimiento comercial se atribuía a los países industrializados no solamente por sus volúmenes de producción, sino por

⁶ Sin embargo, sabemos que esto dista mucho de ser así y que la teoría económica neoclásica se ha visto cuestionada al predecir que los países pobres crecerían más rápido en un escenario de libre mercado global.

⁷ De acuerdo con Baró (1997), esto se debe a que el capitalismo fue el primer modo de producción en que va a existir una preocupación de parte de las clases dominantes para impulsar el progreso científico-técnico y aplicarlo rápidamente a la producción; es un modo de producción en el que, aunque la sociedad se encuentra dividida en clases sociales, se logra una organización social donde la esencia explotadora del sistema aparece encubierta bajo la forma de una transacción libre entre el obrero y el capitalista y porque es a través del capitalismo que se crean las condiciones para convertirlo en un modo de producción con carácter mundial.

el peso relevante que tenía en sus economías la variable tecnológica. Fue así como prosiguió la vinculación entre los conocimientos científico-técnicos a la producción, así como un proceso de monopolización de patentes a toda costa.⁸ En general, la concentración de la mayor parte de la producción industrial y del comercio mundial en un grupo reducido de países representó en sí mismo un fenómeno característico del modo de producción capitalista que ha conservado su fuerza hasta nuestros días, en la que las economías nacionales de los países que participan en ella se desarrollan de forma desigual.⁹

Estas realidades han permeado a la teoría internacional, dando lugar a grandes debates tradicionales, desde los planteamientos de la interdependencia compleja (Keohane 1996), entendida como una mayor dependencia mutua, de redes y conexiones, donde es posible que países distintos y disímiles puedan coordinar agendas comunes, dejando a un lado las visiones de juego de suma cero en la que los agentes racionales solo participan para obtener y maximizar sus ganancias.

Es así como estamos presenciando una recomposición de poder en la que la agenda no solo se plantea en términos económicos sino también a través de intereses políticos, en donde países hegemónicos siguen teniendo a un actor que dicta pautas a seguir, y se reactivan conflictos mediante la búsqueda y el establecimiento de espacios de influencia en diversas partes del mundo.

No somos ajenos al hecho de que en el mundo se gastaron en defensa a inicios del nuevo milenio 842.717 millones de dólares, 2.6% del producto interno bruto (PIB) mundial –concentra el 42% solo en los Estados Unidos de América–. Tomando la clasificación del Fondo Monetario Internacional, que agrupa a los países según su nivel de desarrollo económico, las economías más desarrolladas destinaron el 2.2% –por ejemplo, los países más industrializados del G-7–, las economías del Asia de nueva industrialización el 3.6% y los países de las otras economías desarrolladas el 2.3% (Fraga 2009).¹⁰

⁸ No se trata solo de diferentes ritmos de desarrollo, se trata de una articulación mundial desigual porque el ritmo de crecimiento de las diferentes zonas del mundo, de los diferentes países, de las diferentes regiones y de las diferentes clases en los estados opera y se radicaliza.

⁹ Pese a que los significados semánticos confunden muchas veces los términos de internacionalización, globalización, mundialización y el de trasnacionalización, no deja de ser discutido que algunos autores ven al proceso de la internacionalización, ubicado históricamente desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial; a la trasnacionalización, ubicada entre la Segunda Guerra Mundial y mediados de los años 70 o comienzos de los 80, y al de globalización a partir de la fecha anterior.

¹⁰ El presupuesto de defensa de Estados Unidos alcanzó 497 000 millones de dólares en 1952 durante la Guerra de Corea, 428 000 millones en 1968 durante la guerra de Vietnam. En 1985, durante la administración Reagan, la cifra se disparó hasta los 453 000 millones de dólares, según Fred Kaplan, un experto de defensa de Slate.com. Para el año de 2008, fue de los más altos desde la Segunda Guerra Mundial, cifrado en más de 700 millones.

El gasto de América Latina y El Caribe en defensa creció 91% entre 2003 y 2008, según las cifras publicadas en Londres por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, por sus siglas en inglés). En su informe *Balance militar*, el centro de análisis de las relaciones internacionales indicó que los gastos militares de la región se cifraron en 47 200 millones de dólares en 2009 (EFE 2009), aunque representó un porcentaje del PIB mucho menor de los gastos de los países mayormente industrializados.¹¹

Desde esta perspectiva, sigue muy vigente la tesis de la teoría realista internacional en la que la nueva reconfiguración de poder, una vez que terminó la llamada Guerra Fría con la caída del muro alemán y la desintegración de la Unión Soviética, se da a partir de los Estados-nación, que siguen siendo unidades de estudio fundamentales (Morgenthau 1986) con intereses de poder particulares.¹² Hay quienes ven que el fin de la Guerra Fría y del colapso de la bipolaridad fue una precondition que permitió la política intervencionista de los Estados Unidos en el Golfo Pérsico (2003), en Iraq y en Afganistán (Levy 2007: 24) luego de los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001 bajo el discurso de la guerra (tanto *preventive* como *preemptive*).¹³

Sin embargo, otro fenómeno macro ha caracterizado la evolución de los estados en el concierto internacional: los procesos de regionalización. El siglo XX fue crucial para América Latina ya que marcó las características continentales respecto al inicio de este tipo de avances, como contratendencia a la globalización.

Al tiempo en que Europa se restauraba, se recuperaban las tendencias globalizadoras en el posterior arranque hacia el regionalismo, con los primeros avances de integración continental a través de la firma de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado de Roma). Ambas tendencias, si bien se han visto como excluyentes, han sido identificadas como complementarias, ya que coexistieron desde inicio de la década de los años cincuenta. No obstante, lo que se hizo notar e incidió en los

¹¹ Solamente el presupuesto venezolano inicial se cifró en 3 310 millones de dólares en 2008, pero la institución londinense no descarta que se revise de forma ascendente, como ha ocurrido en años anteriores, debido al alza en el precio del petróleo.

¹² El realismo presenta una construcción teórica de una política exterior racional que moviliza las relaciones políticas entre las naciones más allá de los hechos meramente históricos y no puede reducirse a normas legales ni a las instituciones. Los hechos que pretende entender son únicos y los fines últimos de la política internacional serán siempre la búsqueda del poder, esto es, el control sobre las acciones de los otros estados.

¹³ De tan solo detener a alguien para hacer algo, sino también la visión del *preemptive*: actuar antes que otro lo haga, intentar disminuir la capacidad de respuesta del enemigo.

procesos de regionalización continental fue un ambiente general de inestabilidad internacional que favoreció la formación de bloques regionales con vistas a acordar temas comunes de cooperación.

En el ámbito social, se destacó principalmente el fomento de sociedades de consumo dentro de una polarización que propició un nuevo cambio en la distribución de la población urbana y rural. Bajo el mantenimiento de graves problemas socioeconómicos en las naciones de menor desarrollo relativo, los pueblos se enfrentaron a una nueva relación con la naturaleza y sus problemas ecológicos, al tiempo en que aumentaron los movimientos migratorios tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales.¹⁴

La debilidad de lograr acercamientos en el ámbito global ha hecho que se fortalezcan los acuerdos de tipo regional; otros autores perciben estos fenómenos como la posibilidad de especialización (regional) en la producción global y pueden ser también entendido en la convergencia de intereses entre las elites estatales en respuesta a los cambios en la estructura económica internacional.

No obstante, el fenómeno regional es una estrategia racional de los gobiernos para maximizar sus utilidades, ya que no son capaces de actuar individualmente o con la autoridad que tuvieron anteriormente (Hettne 1996).¹⁵ A partir del *spillover* (Haas 2001), las teorías sistémicas, que hablan de “islas de paz y cooperación”, atentan contra las visiones realistas. Las teorías sistémicas analizan al fenómeno regional en términos de “complejidades” y como consecuencia de la presión exterior (*outside-in*) sobre los estados. No obstante, entendemos que el deterioro de la capacidad del Estado para garantizar bienes públicos y equilibrar las condiciones de vida en el territorio nacional hace que cambie la configuración del poder estatal en razón de poderes regionales o niveles supranacionales fragmentados que, siguiendo una tradición funcionalista, apunta a la aparición de economías regionales como un anuncio de la finalización, según algunos autores, de la visión de los estados nacionales (Ohmae 2001).

Todas estas fuerzas, expresadas en tendencia y contratendencias han modificado sin duda la estructura de las relaciones entre lo global, lo regional y lo nacional.

¹⁴ Solo la población de refugiados pasó de 11.6 millones en la década de los ochenta a 14.7 millones en los noventa, y a un porcentaje un poco mayor de los 12 millones de personas a inicios del nuevo milenio (Brown 2007: 43).

¹⁵ Fenómeno que no necesita fronteras preestablecidas. Concepto construido socialmente y que se entiende como un proceso que construye patrones concretos de transacción dentro de un espacio regional identificado como tal a partir de un proceso de cambio intrarregional. Se acompaña generalmente de aspectos multidimensionales que se expresan por medio de la interdependencia económica, los lazos institucionales, la verdad política y las pertenencias culturales (Hettne 1996).

LOS NUEVOS ACTORES DENTRO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hablar de actores dentro de las relaciones internacionales hace referencia a sujetos que tienen la capacidad de ejercer una acción y participar organizadamente dentro de una sociedad, de forma generalmente continua, en la que desarrollan actividades que imponen una práctica muchas veces novedosa (Cid Capetillo 1998: 56).

Autores como Rafael Caldusch (1993) sostienen que a través de determinada acción hay grupos sociales que ejercen una capacidad efectiva para participar en la sociedad internacional, mediante el establecimiento de vínculos que son, además, internacionalmente significativos. A estas relaciones internacionalmente significativas se las relaciona con el reconocimiento que en el ámbito internacional se le otorga a determinados actores de acuerdo con el impacto –sea este funcional o disfuncional– que tienen estos grupos en su esfera de participación (Cid Capetillo 1998: 55). Es por ello que la acción de los sujetos puede tener un impacto internacional en la medida en que sostienen vínculos significativos de acción y reconocimiento social.

Enfocándonos en los actores, podemos destacar la importancia de la estructura interna de una sociedad, así como los procedimientos y decisiones que se toman. Pero existe además otra óptica de estudio enmarcada en el sistema internacional, como plantea Peter Gourevitch (en Duchacek 1990: 34), que también es fundamental y nos remite a analizar la distribución de la actividad económica y el poder político entre los actores estatales, ya sea que hablemos de flujos de capitales, división del trabajo, intercambio de productos, etc. No obstante, se debe a una mezcla de factores la aparición de nuevos actores o actores no tradicionales en las relaciones internacionales de nuestro tiempo.

Esto puede suponer detectar dos o más niveles de análisis; uno que parte del contexto internacional y otro que tiene que ver con el hecho mismo de la reforma del Estado, como en el caso de México. En este sentido, el trabajo de Robert Putnam (1988) sobre el juego de dos niveles puede ayudar a analizar la convergencia entre lo global y lo regional hasta lo local.

Dentro de las tendencias globales, una característica actual que define a los nuevos actores internacionales tiene que ver con las empresas trasnacionales y su papel protagónico en el nuevo reparto del mundo (Hirst y Thompson 1996: 115) por lo que los Estados no son los únicos actores dentro de las relaciones internacionales.

Si las empresas trasnacionales (ETN) se han convertido en actores importantes dentro de las relaciones internacionales es porque están detrás del 85% de la

inversión extranjera directa (IED) y del 66% del comercio mundial. Estas cifras nos indican que son un actor económico más relevante del sistema global actual. Además, este poder económico se traduce en poder e influencia política, lo que es utilizado por las empresas para moldear el contexto en función de sus intereses.¹⁶ Por ejemplo, las diez empresas trasnacionales más grandes del planeta controlan el 67% del mercado de semillas, el 89% del mercado mundial de agroquímicos, el 26% de las ventas globales al consumidor, el 55% del mercado farmacéutico, el 63% de la farmacéutica veterinaria y el 66% de la industria biotecnológica (*La Jornada* 2008). En muchos casos, se repiten las mismas empresas en los diferentes sectores o tienen acuerdos mutuos que les permiten garantizar el control en su rubro y en las cadenas de sectores asociados.¹⁷

En el caso de México, estas empresas trasnacionales se han colocado como una de las principales fuentes de financiamiento en la escala mundial y han impulsado un reacomodo en los capitales en el país, lo que permite la acumulación de 50 723 millones de dólares en el último lustro (*El Financiero* 2010).

La globalización ha venido acompañada de procesos que implican una mayor concentración de poder, ya sea en un grupo limitado de naciones como en el protagonismo alcanzado por corporaciones trasnacionales, y está impulsando una nueva y acelerada división internacional del trabajo que parece tomar en cuenta a los países como parte fragmentada de procesos determinados de producción.

Vemos que a partir del hecho de que el poder mundial se ve expresado a través de unas pocas potencias, organismos internacionales, entidades supranacionales y corporaciones trasnacionales, se ha determinado una evidente reducción de las posibilidades y autonomía de algunos gobiernos nacionales con marcos institucionales débiles, para poder desarrollar sus funciones.

El mundo supuestamente globalizado encierra una serie de contradicciones en el lineamiento político Norte-Sur ya que mantiene la diferenciación nacional/territorial de la fuerza de trabajo, de sus remuneraciones y condiciones de empleo; un aumento de los presupuestos militares de defensa en países como los Estados Unidos en un supuesto periodo de “posguerra fría”, que no se explica fuera de los intereses estratégicos por lograr espacios económicos y comerciales determinados

¹⁶ Una empresa se considera trasnacional cuando su participación en el capital, de al menos una empresa de un país extranjero, es igual o superior al 10%. La compañía participada por la trasnacional pasa a ser una filial. La forma más simple que tiene una empresa para convertirse en trasnacional es por medio de operaciones de IED.

¹⁷ Sigue siendo el supermercado Wal-Mart la empresa más grande del mundo; la número 26 entre las 100 economías más grandes del planeta, mucho mayor que el PIB de países como Dinamarca, Portugal, Venezuela o Singapur.

en un mundo en transición en donde la hegemonía unipolar, desde el realismo internacional, parece ser una constante.

Actualmente vemos limitaciones o retrocesos en torno a la aplicación de la justicia internacional y en la transparencia de la actuación de las naciones dentro de algunos organismos internacionales, muchos de los cuales son relativamente débiles y representan más bien clubes cerrados y secretos que postulan desde pautas sobre la democracia y la gobernabilidad hasta nuevas concepciones sobre la seguridad de los Estados. Desde esta óptica, otros actores internacionales, como las Naciones Unidas, no dejan de ser criticados por su falta de democracia en su interior, por su débil proyección en torno al derecho de no injerencia en los Estados y por la formulación de nuevas prácticas que propician la intervención humanitaria y el derecho de injerencia de forma “políticamente correcta” en la responsabilidad de proteger.

Algunos autores como Stephen Krasner (1999: 106) prefieren reconocer que los ideales soberanos de poder supremo, autonomía o independencia no han dejado de estar mitificados y que la nueva relación de los estados-nación dentro del contexto mundial requiere garantizar el funcionamiento de las propias instituciones en los Estados.

Entre los retos que enfrenta la soberanía estatal se hallan los condicionamientos impuestos por parámetros globales, lo que se refiere a que muchos estados son excluidos de los procesos de toma de decisiones. La oportunidad con que los estados miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas deciden sobre sucesos internacionales, es un ejemplo de ello.

En resumen, estos y otros temas podrían agregarse a la agenda global en la que nuevos actores y regiones parecen recobrar importancia y en la que impera el desafío para encontrar vías de oposición y alternativas nacionales. Según Holton (1998), parte de las restricciones estatales vienen dadas por los siguientes actores internacionales:

La economía global	Compañías multinacionales. Mercados globales de capital.
Organismos trasnacionales	Cuerpos económicos regulatorios, BM, GATT/OMC, Naciones Unidas.
Derecho internacional	Convenciones jurídicas reconocidas por cortes nacionales o estatales.
Poderes hegemónicos y bloques regionales	OTAN/Anterior Pacto de Varsovia.

El proceso de liberalización económica y la mayor dependencia de los países hacia las economías más desarrolladas no ha respondido de fondo a un cambio estructural de crecimiento equilibrado de los países en vías de desarrollo. En este

sentido, parte de los retos estatales de la llamada “nueva gestión pública” tiene que ver con la necesidad de reformular las administraciones y las propias instituciones internas, y coordinar intergubernamentalmente el trabajo desde los gobiernos locales. No obstante, en el mundo globalizado de las últimas décadas, los problemas de los países de menor desarrollo también atentan inevitablemente contra la seguridad de aquellos más desarrollados.

Algunos datos refieren que el comercio mundial ha crecido a tasas superiores a las de la producción mundial a un promedio anual del 7.3%; sin embargo, la inserción de los países de menor desarrollo relativo en las exportaciones mundiales ha decaído hasta un 22.8% durante la década de los noventa debido a diversos factores (Baró 1988: 92). Panoramas regionales respecto a la vuelta a las nacionalizaciones o a la apertura y liberalización comercial han sido dos respuestas en América Latina para atraer inversión extranjera. Luego de la caída en 2009, se vio una recuperación económica mantenida durante el año siguiente (UNCTAD 2011).

Sabemos que las fuentes tradicionales de exportación se han modificado, siendo el cambio estructural de naturaleza intersectorial más importante el que se observa con la creciente importancia del sector terciario en las economías tanto de las economías emergentes como dentro de los países que dirigen los principales flujos de exportación mundial. Este fenómeno en los países de menor desarrollo relativo no está garantizando una mejor inserción dentro de la división internacional del trabajo, sino que se ven vulnerables al recibir flujos de inversión extranjera directa en áreas no prioritarias de sus economías.

Esto significa que el actual dinamismo de la economía mundial se debe a un reducido número de países que patrocinan tanto los flujos de inversión como el comercio; y, aún más, el conocimiento científico y la producción de productos “dinámicos”. Al respecto del comercio total de servicios de los países de menor desarrollo relativo, encontramos que las principales potencias mundiales también monopolizan los conocimientos científico-tecnológicos mediante sus corporaciones transnacionales que formulan una serie de nuevas necesidades.

Frente a las ideas que propugnan que las tendencias globalizadoras puedan ser políticamente aprovechadas y conducidas, encontramos de hecho que muchas áreas o países han quedado conectados ya sea como focos decisivos de redes económicas y comunicacionales a escala mundial o como centros de servicios más que de producción industrial.

Al respecto, según trabajos recientes del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN/UNAM), se han esquematizado cuatro nuevos estilos

de regiones de acuerdo con las presiones de las nuevas condiciones de la economía mundial (Dávalos López 1997: 31), que nos lleva a hablar de las regiones dentro de los estados como actores emergentes en el contexto internacional. A saber:

- Los complejos científico-productivos, aglomeraciones de actividades con altos niveles tecnológicos.
- Aglomeraciones “justo a tiempo”, de proveedores para la planta terminal, que se organizan en redes de empresas.
- Distritos industriales o áreas regionales de producción especializada, en general con pequeñas y medianas empresas que se concentran territorialmente.
- División del trabajo regional bajo esquema neofordista, en que se fragmenta el proceso productivo de acuerdo con el punto de vista territorial.

La situación de los mercados laborales se ha visto desfasada por la contradicción entre la creciente oferta de fuerza de trabajo en los mercados laborales como consecuencia del crecimiento demográfico, de la búsqueda de empleos adicionales, de la incorporación a los mercados laborales de niños y mujeres y a las implicaciones que han tenido las tecnologías ahorradoras sobre la fuerza laboral.¹⁸

Uno de los aspectos actualmente más cuestionados de las tendencias globalizadoras se refiere a la aniquilación que hace del espacio y de la nueva imposición respecto a la territorialización de los procesos económicos (Cox 1997: 146). Es por ello que uno de los principales efectos de las tendencias sobre los estados-nación se lleva a cabo en los espacios regionales. Más aún, la movilización de nuevos actores dentro de las fronteras nacionales hace volver la vista hacia el federalismo y la necesidad de que las entidades federativas formen parte también de los procesos de toma de decisiones que directamente las afectan.

LOS NUEVOS TEMAS INTERNACIONALES

Recientemente, Robert Zoellick (2010) afirmó que el principal desafío que encara la mayoría de los países de menor desarrollo relativo es el riesgo de un gran aumento del precio de los alimentos más allá de las crisis financieras recurrentes en cada

¹⁸ La disminución de los costos salariales se logra mediante la disminución del empleo y la desregulación laboral. La competencia en las condiciones de la globalización actual acentúa la poca capacidad de generar empleo, agudizada adicionalmente por los procesos de privatización, desnacionalización, concentración y centralización de capitales.

década. No obstante, encontramos que dentro de la agenda internacional se han expandido los temas de seguridad en un rango mayor de temáticas: las dinámicas cambiantes en materia de proliferación de armas, la capacidad cada vez mayor de actores transnacionales que operan por encima de los parámetros de los sistemas estatales y dan lugar a retos interestatales, intraestatales y transnacionales.

Con la ampliación de la agenda de seguridad, se han multiplicado las aproximaciones teóricas a los estudios de seguridad hemisférica, nacional e internacional. Otras vertientes rescatan las visiones de la toma de decisiones, la visión neoinstitucional o la de organismos y regímenes internacionales que dan lugar al desarrollo temático de la disciplina.

Muchas de las amenazas globales a la paz y la seguridad surgen no tanto por enfrentamiento entre países sino dentro del desorden en los estados, sociedades y civilizaciones con expresiones étnicas, raciales, religiosas, lingüísticas, etc. Sin embargo, la agenda ampliada en materia de la seguridad nacional ha hecho que se incluyan actualmente los temas de los recursos, el ambiente y la demografía dentro de los problemas cada vez más interconectados en la agenda mundial (Brown 2007: 37 y 45).

Por ello, hay quienes prefieren hablar en la actualidad de estudios sobre la “ecopolítica”, entendida por la vinculación entre lo humano/socio-político y lo natural/sistemas-biofísicos, como un nuevo paradigma dentro de los estudios de la vida global. De esta manera se reconoce que la política y, en este caso, las relaciones internacionales, son parte del sistema natural (biosistema) en el que todas sus interacciones son significativas y, por tanto, sujetas de estudio. De aquí la preocupación, años después del final de la Guerra Fría, por la interdependencia biofísica compleja, que parte de visiones con las que se puede abordar el cambio climático, por ejemplo, que se prioriza en la agenda actual como una preocupación global.

Esto no significa necesariamente que se trate de una postura más altruista sino de un mecanismo práctico por enfrentar y lograr una mayor “gobernanza” hacia los problemas ambientales (Kavalsi 2011: 2 y 9) y explica la decisión de promover una acción colectiva que requiere de la voluntad de los gobiernos pero también de la cooperación mutua de diversos sectores sociales.

Entre otro de los principales temas de estudio, se encuentran los países emergentes, donde se hallan los llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que tienen en común una gran población, territorio, ejercen presión importante sobre el mercado mundial y cuentan con un alto PIB per cápita.

Aunque ya no se habla de países del tercer mundo, sino más bien de países emergentes, encontramos, en otra región, la del África subsahariana, economías que

luego de largos periodos de conflictos armados están dando lugar a que se perciban como potencialmente destacadas. Se trata de los llamados Leones Africanos, según los expertos: Botswana, Sudáfrica, Uganda, Mauricio y Nigeria, al sur del Sahara; y Egipto, Argelia, Marruecos, Libia y Túnez, en el África del Norte. En este sentido, África puede ser un polo mundial de crecimiento en los años venideros. África al sur del Sahara ya ha superado la tendencia mundial registrada en 2010, con un producto del 4.7%, frente a un aumento mundial del 3.9%. Con la mira en el porvenir, se prevé que el crecimiento de África al sur del Sahara se mantenga en estos países con un mínimo 6% anual de crecimiento (Schneiderman 2011).

The Economist (2011) llamó la atención respecto a que las economías de más rápido crecimiento en la primera década del nuevo milenio se localizaron en países del África subsahariana entre los que menciona a Angola, Etiopía, Chad, Mozambique y Ruanda; todos ellos con tasas de crecimiento anual del 8%, que la convierte en una de las zonas de acelerado despliegue económico en el mundo en los próximos veinte años.¹⁹ En otras áreas geográficas, como las del sudeste asiático, el desarrollo económico seguirá distinguiéndolas como las de mayor crecimiento mundial.

Otros temas prioritarios dentro de la agenda internacional conciernen al análisis, prevención y respuesta frente al terrorismo, caracterizado como un fenómeno y una amenaza global que únicamente puede ser atendido mediante la cooperación internacional por tratarse de eventos transnacionales. Las medidas en cada Estado dependerán de la aplicación de la ley, la capacitación y el fortalecimiento de sus aparatos de inteligencia, la vigilancia y garantía de la seguridad fronteriza y del transporte, la diplomacia, la defensa, así como del congelamiento de las cuentas y financiación del terrorismo y la creación de capacidad jurídica, ya sea que la lucha se centre contra la amenaza terrorista²⁰ como tal o frente al terrorismo químico, biológico, radiológico o nuclear.

En materia de desarme nuclear, el Tratado de Reducción de las armas estratégicas ofensivas (de mayo de 2002), obliga a los Estados Unidos y a Rusia a reducir las ojivas nucleares estratégicas desplegadas en casi dos tercios al 31 de diciembre

¹⁹ En la década pasada el PIB en África creció a 5.7%, mayor al 3.3% de América Latina pero más bajo que el 7.9% del Asia emergente.

²⁰ Terrorismo se define como "cualquier acción que pretende causar muerte o daño serio a una población civil (o no combatientes) y cuando el propósito de estas acciones es intimidar a una población, a un gobierno o a una organización internacional para que haga (o se abstenga de hacer) una acción determinada". En este sentido, han aparecido actores no estatales, incluso transnacionales, que intimidan y afectan determinadas políticas de los Estados. Para analizar las precondiciones de aparición del terrorismo, véase el artículo "Terrorism and Global Security", de Crenshaw (2007: 68).

de 2012. A pesar de que existen las zonas libres de armas nucleares (ZLAN) que se oponen a producir, almacenar, instalar, probar o desplegar armas nucleares en sus territorios –concretamente, en zonas como Australia (Tratado de Rarotonga), el sur de Asia Oriental (SEANWFZ), la zona africana libre de armas nucleares (Tratado de Pelindaba) y América Latina (Tratado de Tlatelolco)–, el rápido despliegue tecnológico y las constantes amenazas internacionales han incidido en que se priorice el desarrollo nuclear con fines pacíficos, energéticos y militares.

Un acuerdo adicional estableció una zona libre de armas nucleares en Asia Central (CANWFZ), firmado el 8 de septiembre de 2006. No obstante estos acuerdos, la creciente escalada de tensión entre las dos Coreas ha puesto al sistema internacional al borde de un enfrentamiento bélico con repercusiones mundiales.

En materia de cooperación internacional, se ha centrado la atención en el tema de la detección y prevención del contrabando y la trata de personas, así como en los delitos transnacionales conexos, que son vistos como parte de la esclavitud del siglo XXI, a partir de redes regionales e intercontinentales. Existen diversas definiciones sobre este tema, pero es a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus dos protocolos complementarios –uno sobre la trata de personas (en especial sobre mujeres y niños) y el segundo contra el tráfico ilícito de migrantes (Palermo 2000)– que se tiene una definición consensuada. En la mayoría de los casos se obliga a una persona sexualmente (79%) o laboralmente (18%), delitos que atentan contra los derechos humanos fundamentales y requieren esquemas de justicia penal y de urgente atención a las víctimas (*Informe Mundial sobre la Trata de Personas* 2009).

La creciente importancia durante los últimos años del cambio climático global obliga a determinados gobiernos a comprometerse con la Convención Marco sobre Cambio Climático (1994), como resultado del aumento de concentraciones de gases invernadero (dióxido de carbono, metano, óxidos nitrosos y clorofluorocarbonos) que hacen aumentar la temperatura terrestre, y la necesidad de reducir las emisiones en el nuevo milenio a estándares de los años noventa. Con enunciados adicionales en el conocido Protocolo de Kyoto, nuevos protocolos se pueden implantar de acuerdo con el seguimiento de la reunión de Copenhague (2009) y en la reunión de Cancún (2010).

Por último, hay autores que afirman que los Estados están perdiendo las “guerras de la globalización” (Hernández Milián 2009), a saber: contra las drogas, contra el tráfico de personas, contra el tráfico de armas, contra el lavado de dinero y por proteger la propiedad intelectual. A estas “guerras” se deberían agregar otras cinco

que, si bien reciben menos impacto mediático, causan graves daños a la democracia y al desarrollo. Estas “guerras” se resumen en los siguientes ejes temáticos: tráfico de órganos, tráfico de especies en vías de extinción (particularmente de áreas protegidas), robo de obras del patrimonio histórico y cultural, movimiento y ubicación de desechos tóxicos en terceros países, y hasta, señalan autores (Hernández Milián 2009), contra el robo de vehículos, fenómeno de significación económica superlativa en regiones como la centroamericana.

Lo cierto es que las Naciones Unidas tienen tipificados más de veinte delitos concernientes a las acciones del crimen organizado y a las redes del narcotráfico mundial como parte de la llamada globalización del delito. A pesar de que el opio es producido principalmente en Afganistán, de los 55 000 millones de dólares de ganancia anual por la heroína solo el 5% queda en los agricultores; en el caso de la cocaína de Colombia, el 70% de los 72 000 millones de dólares traficados anualmente se quedan en los países de destino, por lo que son los países ricos quienes se benefician de este contrabando, principalmente los Estados Unidos, Canadá y países europeos (ONU 2011). Guerras por rutas y control de territorios son una constante mundial y una guerra sin precedente desatada por el gobierno mexicano en el último sexenio de gobierno ha llevado a un conflicto civil sin precedentes.²¹

REFLEXIONES FINALES

Es necesario que las relaciones internacionales dejen de analizarse únicamente desde la actuación de los estados-nación, ya que no son únicamente ellos los que establecen vínculos entre las naciones, pues sus poblaciones también crean relaciones significativas en el escenario internacional. Ahondar en la discusión colectiva dará la posibilidad de profundizar en los grandes debates de la actualidad.

Volcar la atención a los estados como principales artífices de la acción social en el ámbito internacional seguirá siendo importante; no obstante, se pueden destacar otros actores que han cobrado relevancia luego del auge del desarrollo científico-tecnológico de las últimas décadas, como son los actores de la sociedad civil organizada, bloques regionales, entidades federativas, estados que conforman la sociedad internacional o los propios regímenes internacionales, entre otros.

²¹ La cifra de las bajas alcanza 34 612 personas, entre militares y sicarios, números registrados por las bases de datos de dependencias como las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública Federal y Gobernación al momento de redactar este artículo.

La disciplina de las relaciones internacionales atraviesa, como parte de las ciencias sociales, por una etapa de redefinición de contenidos, que se delinean de acuerdo con diversos acercamientos y escuelas de pensamiento.

Los problemas globales plantean un enorme reto, ya que suponen reestructurar los patrones de producción y consumo actuales, el desplegar relaciones de cooperación y restablecer un proceso de toma de decisiones de nuevo tipo en los estados. De acuerdo con Martin Wight (Booth y Smith 1997), la teoría internacional se define como “una especulación tradicional acerca de la sociedad de los estados, de la familia de naciones y de la comunidad internacional”, en contraste con la teoría política que la concibe como una “especulación sobre el Estado”, al momento en que engloba aspectos de la teoría social, de la política, de la ética y de la economía.

Si tomamos el tema de la soberanía estatal, vemos que no basta con que la autoridad pública institucionalizada en un determinado territorio ejerza su jurisdicción, ya que los fenómenos transnacionales actualmente crean nuevas redes de contactos y, sobre todo, la aparición de nuevos actores y regiones que erosionan las fronteras nacionales concebidas tradicionalmente.

Sin embargo, más allá de la propia teoría política que ha fundamentado a la disciplina de relaciones internacionales sobre todo en países anglosajones, esta última ha recibido importantes aportaciones de la teoría social en general debido a la necesidad de complementar visiones ahondando en la discusión colectiva con otras disciplinas afines, lo que da lugar a un acercamiento multidisciplinar, para poder ahondar en las relaciones internacionales de nuestro tiempo.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2010. *World Development Indicators 2010*. Washington: Banco Mundial.
- BARÓ, Silvio. 1997. *Globalización y desarrollo mundial*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- BOAHEN, A. Adu. 1982. *El colonialismo en África: su impacto y significado*. En *Historia General de África*. Cap. 30. Vol. VII. España: UNESCO.
- BOOTH, Ken; y Smith, Steven. 1997. *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- BROWN, Michael. 2007. “New Global Dangers”. En *Leashing the Dogs of War*. De Crocker, Chester A.; Hampson, Fen Osler; y Aall, Pamela (eds.). Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

- CALDUCH Cervera, Rafael. 1993. "La política exterior de los Estados". En *Dinámica de la sociedad internacional*. De Calduch Cervera, Rafael. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- CARRIÓN Rabasco, Jesús; y Verger Planeéis, Toni. 2006. "Amistades peligrosas: empresas trasnacionales, poder político y poder mediático". En *Pueblos. Revista de información y debate. Asociación Paz con dignidad*. 17 de julio. Disponible en [www.revistapueblos.org/spip.php?article421]. México.
- CID Capetillo, Ileana. 1998. "La discusión sobre los actores en el escenario internacional". En *Revista de Política y Cultura*. N.º 10. Junio. México: UAM.
- COX, Kevin R. 1997. "Spaces and Globalization. Reasserting the Power of the Local". En "Théories, idéologies et problèmes internationaux. *Spaces and Globalization. Reasserting the Power of the Local*". De Hélène Pellerin. Reseña publicada en *Études internationales*. Vol. XXX. N.º 1. Marzo de 1999. Pp. 146-148.
- CRENSHAW, Martha. 2007. "Terrorism and global Security". En *Leashing the Dogs of War*. De Crocker, Hampson y Aall (eds.). Edición citada.
- DUCHACEK, Ivo D. 1990. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations". En *Federalism and International Relations: Conflict and Cooperation*. De Michelmann, Hans J.; y Soldatos, Panayotis (eds.). Oxford (New York): Clarendon Press.
- . 1984. "The International Dimension of Subnational Self-Government". En *Publius. The Journal of Federalism*. Vol. 14. N.º 4. Autumn. Federated States and International Relations. Oxford: Oxford University Press. Pp. 5-31. Disponible en [http://www.jstor.org/stable/3330188?&Search=yes&searchText=Duchacek&searchText=Ivo&list=hide&searchUri=%2Faction%2FdoAdvancedSearch%3Fq0%3DIvo%2BDuchacek%26f0%3Dau%26c1%3DAND%26q1%3D%26f1%3Dall%26acc%3Don%26wc%3Don%26Search%3DSearch%26sd%3D%26ed%3D%26la%3D%26jo%3D&prevSearch=&item=10&ttl=30&returnArticleService=showFullText].
- Economist Intelligence Unit (eiu). 2011. "Paso a los leones africanos". en *La Jornada*. 18 de enero. México: Desarrollo de Medios. Disponible en línea [http://www.jornada.unam.mx/2011/01/18/index.php?section=economia&article=031n1eco].
- FRAGA, Rosendo. 2009. "El gasto en defensa en Iberoamérica". En *Bitácora exterior. Blog sobre la política exterior y la inserción efectiva de Colombia en el Sistema Internacional*. Sábado 7 de febrero. Artículo disponible en [bitacoraexterior.blogspot.com/2009/02/el-gasto-en-defensa-en-iberoamerica.html].
- DÁVALOS López, Elisa. 1997. "Las economías externas, lo local y lo global en la teoría sobre la región". En *Revista de Relaciones Internacionales*. N.º 73. Enero-abril.

- DOUGHERTY, James; y Pfaltzgraff, Robert. 2001. *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*. USA: Longman.
- El Financiero*. 2010. "Empresas trasnacionales, principales fuentes de financiamiento; México ocupa el duodécimo lugar en el mundo". Miércoles 25 de enero.
- HERNÁNDEZ Milián, Jairo. 2009. "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano". Ponencia en el seminario 'El crimen organizado en América Latina y el Caribe: amenazas y perspectivas'. México: Fundación Friedrich Ebert. Ciudad de México. 24-26 de junio de 2008.
- HETTNE, Bjorn. 1996. "Globalization, the New Regionalism and East Asia". Ponencias seleccionadas presentadas en la Universidad de las Naciones Unidas. Seminario Global 1996. Shonan Session. Septiembre 2-6. Hayama (Japón)
- HIRST, Paul; y Thompson, Grahame. 1996. *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. UK: Polity Press.
- HOLTON, Robert. 1998. *Globalization and the Nation-State*. USA: St Martin's Press.
- HURRELL, Andrew. 1997. "International Political Theory and the Global Environment". En *International Relations Theory Today*. De Booth, Ken; y Smith, Steve. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Informe Mundial sobre la Trata de Personas*. 2009. Resumen Ejecutivo. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- KAPLAN, Marcos. 2002. *Estado y globalización*. México: IIJ-UNAM.
- KAVALSKI, Emilian. 2011. "From the Cold War to Global Warming: Observing Complexity in IR". En *Political Studies Review*. Vol. 9. Enero. Hoboken (New Jersey): Wiley-Blackwell/Political Studies Association. Pp. 1-12.
- KEATING, Michael. 2001. *Nations Against the State*. New York: Palgrave.
- KEOHANE, Robert. 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano. Colección de Estudios Internacionales.
- ; y Milner, Helen. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. UK: Cambridge University Press.
- KRASNER, Stephen. 1999. "Sovereignty: Organized Hypocrisy". Princeton: Princeton University Press.
- La Jornada*. 2008. "Las 10 empresas trasnacionales más grandes". Miércoles 24 de diciembre. México: Desarrollo de Medios.
- LEVY, Jack. 2007. "International Sources of Interstate and intrastate War". En *Leasing the Dogs of War*. De Crocker, Hampson y Aall (eds.). Edición citada.

- MORGENTHAU, Hans. 1986. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Notimex. 2010. “Las mayores ganancias del narcotráfico se quedan en los países ricos: onu”. 17 de junio. México: Notimex.
- PUTNAM, Robert D. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games”. En *International Organization*. Vol. 42. N.º 3. Summer. Cambridge (Mas.): The MIT Press/World Peace Foundation. Pp. 427-460.
- SACHS, Goldman. 2011. “Our thinking”. Disponible en línea: [<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/index.html>].
- SCHNEIDERMAN, R.M. 2011. *Davos: Robert Zoellick habla sobre los desafíos que encara el mundo*. Washington: Grupo del Banco Mundial. 23 de enero. Disponible en línea: [<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22817024~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>].
- UNCTAD. 2011. *World Economic Situation and Prospects 2011. Global outlook*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en línea: [http://www.unctad.org/en/docs/wesp2011pr_en.pdf].
- XINHUA. 2007. “Consecuencias del presupuesto de defensa récord de Bush para 2008”. 9 de febrero. Agencia de Noticias China Xinhua. Disponible en línea: [www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-02/09/content_386969.htm].

Negociación de los acuerdos de asociación económica de la Unión europea con el Grupo África, Caribe y Pacífico (2000-2008)

RESUMEN

El ensayo describe la negociación de los diferentes acuerdos de asociación económica de la Unión Europea con los seis subgrupos en los que se ha dividido al Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Para ello, se ha dividido el trabajo en dos partes. En la primera se aborda el Acuerdo de Cotonú, que constituye la base de la relación de la Unión Europea con los países ACP. En la segunda, se abordan los acuerdos de asociación económica incluidos en el Acuerdo de Cotonú; y, acto seguido, se describe la negociación de los acuerdos de asociación económica entre la Unión Europea y las diferentes regiones en las que ha quedado dividido el grupo de países ACP.

PALABRAS CLAVE: UNIÓN EUROPEA, GRUPO DE ESTADOS ACP, ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, ACUERDO DE COTONÚ.

ABSTRACT

The essay describes the negotiation of the various economic partnership agreements of the European Union and the six subgroups who divided the Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP) group. This paper is divided in two parts. The first part deals with the Cotonou Agreement, which agreement is the basis of the relationship between the European Union and ACP countries. The second part addresses the Economic Association Agreements, which are covered by the Cotonou Agreement, afterwards it describes the negotiation of Economic Partnership Agreements between the EU and the regions in which the Group has been divided ACP.

KEYWORDS: ECONOMIC ASSOCIATION AGREEMENTS, EUROPEAN UNION, GROUP THE ACP.

NEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA CON EL GRUPO ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO (2000-2008)

ENRIQUETA SERRANO CABALLERO¹

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (denominados en lo sucesivo Estados ACP)² se remontan al Tratado de Roma de 1957 (específicamente, en el capítulo de relaciones con los Países y Territorios de Ultramar; en adelante, PTU) e incluía un convenio específico anexo al Tratado, que instauraba la libre entrada en la Comunidad de los productos procedentes de estos países y territorios. Paralelamente, se creaba el primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED), con el objetivo de dotar a la Comunidad de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo acciones de cooperación técnica y financiera con estos países. Durante la década de 1960, el marco PTU fue sustituido por las Convenciones Yaundé, las cuales se firmaron el 20 de julio de 1963 y el 29 de julio de 1969 entre la Comunidad Económica Europea, por un lado, y los 18 países (posteriormente 19, con la incorporación de Mauricio) de la denominada Asociación de Estados Africanos y Madagascar.³ Desde el punto de vista comercial, ambas convenciones presentaban pocas diferencias respecto a los acuerdos establecidos en 1958, pero se mantenía el acceso preferencial de algunos productos africanos exportados junto con los fondos financieros y la asistencia técnica.

Ambos instrumentos incluían la concesión de preferencias comerciales no recíprocas y ayudas financieras al amparo de los recursos del II FED y III FED,

¹ Profesora investigadora de El Colegio de San Luis A.C.

² El grupo ACP se constituye por 78 países. Cuba forma parte del Grupo ACP pero no es signatario del Acuerdo de Cotonú.

³ Associated African States and Madagascar (AASM). Formado en 1963 por Costa de Marfil, Senegal, Mauritania, Togo, Benín, Burkina Faso, Somalia, República Centroafricana, Camerún, Níger, Mali, Madagascar, Chad, Gabón, Ruanda, Burundi, Congo y República Democrática del Congo. Isla Mauricio pasaría a formar parte de la Convención de Yaundé en junio de 1973. La mayoría de los países de este grupo eran francófonos y antiguas colonias de Bélgica y Francia, lo que explica el papel clave jugado por este país en lo que se refiere a la voluntad europea de asociación con África.

respectivamente.⁴ Las Convenciones Yaundé suponen una continuación de las relaciones económicas coloniales, como una forma de neocolonialismo orientado al mantenimiento de un sistema de provisión de materias primas a los países europeos a bajo coste.

Con la adhesión del Reino Unido, el ámbito geográfico se extendió a los países en desarrollo participantes de la Commonwealth, lo que implicaba la superación del marco francófono anterior y dio lugar al nacimiento de un grupo, los Estados ACP, que se han constituido desde entonces en un conjunto consolidado, por el momento, de países en desarrollo (PVD) que, a pesar de situarse en zonas geográficamente alejadas, han actuado de manera unitaria debido a las características comunes que comparten.

Los países de la Comunidad Económica Europea y los países del grupo ACP firmaron el primer acuerdo de cooperación en Lomé, Togo, en 1975.⁵ Más que el tipo de relación con sus socios europeos, lo que movilizó en un principio a los países de África, el Caribe y el Pacífico fueron los lazos de unión entre ellos. Había nacido el Grupo ACP. El último toque a su constitución lo daría la promulgación del Acuerdo de Georgetown, el 6 de junio de 1975 (Acuerdo 1975),⁶ unos meses después de la firma de Lomé I por parte de 44 países ACP. Para Hall y Blake, el grupo ACP es predominantemente africano y caribeño; y tradicionalmente se ha venido dividiendo a los Estados en dos categorías. En primer lugar, se situaban los Estados ACP partícipes en el Convenio de Lomé I y en el Acuerdo de Georgetown. La segunda categoría incluía a otros Estados que habían accedido al Convenio de Lomé, esto es: Comores, Seychelles, Surinam, Cabo Verde, Sao Tomé y Príncipe, Papúa Nueva Guinea y Djibouti (Hall y Blake 1979: 113). Hay que señalar que hoy en día esta distinción ya no tiene sentido porque todos los Estados ACP son parte del Acuerdo de Georgetown, revisado en 2003 (Acuerdo 2003).

⁴ Estos instrumentos se centraban en proveer un marco para el desarrollo del África subsahariana, básicamente francófona. Pero no hay que olvidar la celebración del Acuerdo con Nigeria en 1966, que nunca llegó a entrar en vigor debido al conflicto de Biafra; así como el Acuerdo de Arusha, celebrado entre las Comunidades y Kenia, Uganda y Tanzania en 1969. A diferencia de los Acuerdos de Yaundé, el de Arusha era básicamente comercial, al no prever ningún tipo de ayuda. Asimismo, era más restrictivo que los Acuerdos de Yaundé por lo que respecta a la apertura comercial, en tanto que preveía la imposición de contingentes sobre algunos productos como el café, el clavo o la piña.

⁵ El Primer Convenio de Lomé se firmó el 28 de febrero de 1975 y entró en vigor el 1.º de abril de 1976.

⁶ El acuerdo de Georgetown, de 6 de junio de 1975, creó el grupo de Estados ACP y estableció un consejo de ministros ACP y un comité de embajadores; se estableció que el funcionamiento de los órganos del grupo de Estados ACP debía ser administrado por la secretaría de los Estados ACP. Este tratado fue celebrado por 46 Estados –37 africanos, seis caribeños y tres del Pacífico–. Hoy, los países ACP son 79 –48 africanos, 16 caribeños y 15 del Pacífico–.

Desde 1975, las relaciones políticas y económicas entre ambos bloques regionales han estado regidas por una sucesión de Convenciones de Lomé,⁷ revisadas cada cinco años (DOUE 2005b:26). Lomé I –se firmó en 1975–, con la participación de 46 países de ACP; Lomé II –en 1979–, con la participación de 58 países de ACP; Lomé III –1984–, con la participación de 65 países de ACP; y Lomé IV –1989–, con la participación de 68 países de ACP, para ampliarse en 1995 a 70 países de ACP.

El contenido de estos acuerdos se basa, fundamentalmente, en el ámbito comercial –donde se prevé una apertura prácticamente total para los productos originarios de estos Estados, sin reciprocidad, salvo por lo que respecta a los protocolos en los que se establece una regulación *ad hoc* para el comercio de azúcar, ron, plátanos, vacuno y ternera–, mecanismos de estabilización de productos básicos –los conocidos como STABEX⁸ y SYSMIN⁹– y cooperación en materia industrial, así como financiera y técnica. Los dos últimos –Lomé III y Lomé IV– incluían además disposiciones relativas al respeto de los derechos humanos, ayuda alimentaria, desarrollo social, desarrollo rural, participación del sector privado en la estrategia de desarrollo, así como cuestiones relativas a la deuda y a los procesos de ajuste estructural.

Desde 1975, y gracias a las Convenciones de Lomé, los 79 países pertenecientes al grupo ACP se han beneficiado de un régimen de preferencias comerciales; este régimen incluía que los productos manufacturados y los agrícolas no pertenecientes a la política agraria común penetrasen en el mercado de la Unión sin tener que hacer frente a los aranceles aduaneros y sin restricciones cuantitativas, sobre todo considerando el hecho de que no estaba prevista ninguna cláusula de reciprocidad por parte de los Estados ACP.

Cuando llegó a su fin el sistema de preferencias comerciales unilaterales otorgadas por la CE a los Estados ACP en el marco de Lomé, surgió un nuevo marco comercial de carácter bilateral,¹⁰ y una nueva agenda comercial basada en el Acuerdo de

⁷ El esquema de Lomé se ha considerado durante décadas un modelo para la cooperación con los países en desarrollo, que incluía el apartado comercial con asistencia financiera y técnica de desarrollo.

⁸ El STABEX (estabilización de los ingresos por exportación) inició sus operaciones en 1975 con la entrada en vigor de la primera Convención de Lomé entre la Comunidad Europea y los países ACP. "Stabex was a genuine innovation of the EC and seemed to offer an answer on the vehemently discussed questions of primary commodities on the international scene in the early 1970s". Es un sistema para compensar la disminución de los ingresos por exportación producidos por fluctuaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas.

⁹ El SYSMIN es el mismo sistema del STABEX pero aplicado a los productos mineros.

¹⁰ El nuevo marco comercial, de carácter bilateral, se fundamenta en la negociación de Acuerdos de Asociación Económica (AAE), en esencia áreas de libre comercio negociadas preferentemente con procesos regionales preexistentes en los países ACP, cuya entrada en vigor estaba establecida para el año 2008.

Cotonú de 2000 (DOCE 2000), lo que abrió las puertas a los denominados Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre la UE y las diferentes agrupaciones regionales de los Estados ACP. Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica (a partir de 2002) tenían como propósito establecer acuerdos comerciales compatibles con la Organización Mundial del Comercio (OMC), derribar progresivamente las barreras comerciales entre la Unión Europea y los Estados ACP, impulsar la integración regional de los Estados ACP, promover el desarrollo sostenible y contribuir a la erradicación de la pobreza en dichos países.

Desde 1975, las relaciones políticas y económicas entre ambos bloques regionales han estado regidas por una sucesión de Convenciones de Lomé, revisadas cada cinco años (DOUE 2005b: 26). Las Convenciones de Lomé eran incompatibles con las normas de la OMC, puesto que esta organización internacional solo permite a un país otorgar preferencias comerciales si lo hace a la totalidad de los países en desarrollo o a los Países Menos Adelantados (PMA). Sin embargo, las Convenciones de Lomé excluían a gran número de países en desarrollo y no abarcaban la totalidad de los PMA. Básicamente había dos formas de hacer Lomé IV compatible con las reglas de la OMC.

La primera opción era dejar de discriminar a través de otorgar las mismas preferencias no recíprocas a todos los países en desarrollo con niveles de desarrollo parecidos, lo cual se permitiría bajo la cláusula relativa de habilitación (1979).¹¹ En este caso, un país industrializado está autorizado a conceder preferencias comerciales no recíprocas a condición de que estas se apliquen al conjunto de los países en desarrollo (o al conjunto de los PMA). El Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) se ha legitimado en el marco de la OMC al amparo de dicha cláusula de habilitación. La segunda era transformar las preferencias comerciales de Lomé en acuerdos de libre comercio –en los que se prevé la reciprocidad en materia de concesiones arancelarias–, siguiendo el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

La última Convención de Lomé expiró en el año 2000 y fue remplazada por el Acuerdo de Asociación de Cotonú, cuyos objetivos principales eran los de reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible de los Estados ACP y su progresiva

¹¹ La cláusula de habilitación, denominada oficialmente “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, se adoptó en el marco del GATT en 1979, y permitía a los miembros desarrollados otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. La cláusula de habilitación es el fundamento jurídico del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en cuyo marco los países desarrollados ofrecen un trato preferencial sin reciprocidad a los productos originarios de países en desarrollo (como la aplicación de derechos nulos o bajos a las importaciones). Los países que conceden la preferencia determinan de forma unilateral los países y los productos que incluirán en sus programas.

integración en la economía mundial (DOCE 2000: 6),¹² con hincapié en el fortalecimiento de la cooperación regional para responder a los desafíos de la globalización.

EL ACUERDO DE COTONÚ

A partir de 1996, acercándose a la fecha de expiración de Lomé IV, la Comisión Europea iniciaba una reflexión sobre sus relaciones comerciales, sociales y políticas con los países de la zona África, el Caribe y Pacífico (ACP). La publicación del *Libro Verde sobre las Relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI. Desafíos y opciones para una Nueva Asociación* (COM 1976) abría entonces el debate sobre la fase siguiente a los sucesivos Convenios de Lomé, un debate basado en la experiencia de los 25 años de cooperación.

Las negociaciones para el Acuerdo de asociación ACP-CE comenzaron en septiembre de 1998 y concluyeron en Bruselas el 3 de febrero de 2000. En el seno de las conversaciones ACP-CE tres cuestiones fueron de vital importancia. La primera fue la compatibilidad con las normas de la OMC; la segunda, recoger la heterogeneidad del grupo ACP; y, finalmente, el impulso de las reformas económicas. En junio de 2000, se firmó en Cotonú el nuevo Acuerdo de Asociación ACP-CE, con vigencia de 20 años (DOCE 2000) a partir de su firma, y en el marco del cual se aspira a concluir, en el año 2008, los distintos acuerdos de libre comercio programados.

El Acuerdo de Cotonú no es un nuevo acuerdo comercial en sí entre los Estados ACP y la UE. De hecho, con excepción de algunos detalles, el Acuerdo no hacía sino renovar, de entonces al año 2008, el régimen en vigor desde hacía 25 años. Dicho régimen, aunque estaba destinado a desaparecer, seguía revistiendo importancia por dos motivos. En primer lugar, porque durante los próximos siete años seguiría reglamentando las relaciones comerciales de 76 países¹³ con el mercado de la Unión Europea.

¹² Artículo 1 (2) del Acuerdo de Cotonú: "La Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados ACP, por otra parte, [...] celebran el presente Acuerdo con el fin de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP; de contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático. La asociación se centrará en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial".

¹³ A Sudáfrica, aunque ya era miembro del grupo ACP y signatario del Acuerdo de Cotonú, no se le aplicaban las medidas comerciales. De acuerdo con el protocolo que estableció el ingreso parcial de Sudáfrica desde abril de 1997, se suscribió un nuevo acuerdo por separado con este país. Las relaciones comerciales de dicho país con la UE se regían por un acuerdo de libre comercio firmado en 1999, que garantizaba la reciprocidad e incluía a los productos agrícolas.

En segundo lugar, y sobre todo, porque a partir de 2008 existía la posibilidad de que el régimen de Lomé siguiera en vigor para aquellos países ACP que pertenecieran a la categoría de los PMA y que expresasen el deseo de seguir aplicando dicho régimen.

El Acuerdo de Cotonú establecía el marco que regulaba las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la UE y los Estados ACP, que entró en vigor el primero de abril de 2003¹⁴ y preveía la posibilidad de ser revisado cada cinco años¹⁵ –artículo 95 del Acuerdo de Cotonú–, con excepción de las disposiciones económicas y comerciales, que eran objeto de un procedimiento específico de revisión, a fin de adaptar el Acuerdo a un contexto internacional y ACP-UE en constante cambio. La primera revisión tuvo lugar en 2005. El Acuerdo revisado, firmado en Luxemburgo ese mismo año, introdujo los siguientes nuevos elementos: la dimensión política, las estrategias de desarrollo, el mecanismo de inversión y la aplicación, así como los procedimientos de gestión.¹⁶ El Acuerdo de Cotonú revisado entró en vigor en julio de 2008.

Este nuevo acuerdo requirió de una exención (*waiver*) por parte de la OMC, en vista de las preferencias otorgadas a los Estados ACP en algunos productos específicos (plátano, azúcar, arroz, ron, carne de vacuno, entre otros) que son incompatibles con las normas del GATT. El acuerdo de Cotonú presentaba tres pilares fundamentales: diálogo político, estrategias de desarrollo y cooperación económica y comercial.

El nuevo acuerdo de asociación CE-ACP fortalecía la vertiente política, potenciaba la buena gobernanza, fomentaba la participación activa de la sociedad civil y racionalizaba los instrumentos financieros. Para ello, la UE (como se prevía en el Acuerdo de Cotonú) ofrecía a los Estados del Grupo ACP negociar nuevos acuerdos de asociación económica –fundamentados en la introducción gradual del criterio de reciprocidad, en las relaciones comerciales–, con la finalidad de establecer un régimen comercial UE-ACP previsible y compatible con las normas de la OMC (artículo 34 del Acuerdo de Cotonú).

Cotonú constituyó un paso histórico en las largas relaciones mantenidas entre estos dos grupos de países y fue, además, una etapa crucial en la definición de las políticas de desarrollo y en las relaciones Norte-Sur en el ámbito mundial; el acuerdo descartaba claramente la lógica anterior; suponía un nuevo marco normativo –para

¹⁴ Durante el periodo preparatorio, que transcurre hasta la definitiva puesta en marcha de los diferentes Acuerdos de Asociación Económica en 2008, se mantenían la mayor parte de las disposiciones de Lomé IV.

¹⁵ En 2005 se firmó la primera de las revisiones quinquenales previstas en el texto inicial, que incluyó avances en cuanto al diálogo político. Esta última revisión fue fruto de las negociaciones que ambas partes mantuvieron entre julio de 2009 y marzo de 2010.

¹⁶ Información en línea de la Comisión Europea. Consultada en [http://ec.europa.eu/comm/development/body/Cotonou/pdf/negotiation_20050407_en.pdf#zoom=100].

las relaciones entre la UE y los países ACP– con un horizonte temporal hasta 2020 (Brown 2000: 380). En primer lugar, implicaba la sustitución del antiguo régimen comercial no recíproco por preferencias recíprocas, a través del establecimiento de acuerdos de asociación económica (AAE), es decir, áreas de libre comercio en que los miembros minimizan entre sí las barreras comerciales sin tener que minimizarlas para otros miembros de la OMC, y transformaba las preferencias de Lomé en acuerdos de libre comercio vigiladas por los artículos XXIV del GATT¹⁷ y V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).¹⁸ En segundo lugar, Cotonú supone el fin del tratamiento unificado del grupo de Estados ACP, ya que los AAE han de negociarse de forma independiente. En tercer lugar, introduce una aproximación regional en la negociación y el establecimiento de los diferentes acuerdos comerciales, por la preferencia comunitaria a negociar con los bloques comerciales regionales preexistentes (DOCE 2000: 20).

Aunque el Acuerdo de Cotonú no es explícito en la terminología, el mecanismo se refiere a la puesta en marcha de áreas de libre comercio entre la UE y los Estados ACP. Estas áreas de libre comercio, como ya se ha comentado, han de ser negociadas preferentemente con procesos de integración regional preexistentes y estarán acompañadas de asistencia técnica y financiera.

Desde la perspectiva de la UE, Cotonú supone un avance único en la vinculación de las relaciones comerciales basadas en el libre comercio y la ayuda al desarrollo. Partiendo del fracaso de los acuerdos de Lomé basados en preferencias arancelarias unilaterales, el reto actual, según el discurso europeo, es vincular estos dos elementos a la creación de un mercado competitivo regional en el marco de los acuerdos de asociación económica, para conseguir una herramienta completa para el desarrollo de los Estados ACP (Comisión Europea 2006).

La CE y los Estados ACP firmaron, en Cotonú, la creación gradual de un nuevo sistema comercial sobre la base de acuerdos de asociación económica. Estos acuerdos se orientan a la puesta en funcionamiento de uniones aduaneras o zonas de libre comercio entre ambas partes, que deben ser totalmente compatibles con las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la OMC (artículo 34.4), con la finalidad de estimular la inserción progresiva de los Estados ACP en la economía internacional (artículo 34.1).¹⁹

¹⁷ Véase GATT 1994, artículo XXIV, párrafos 4-10.

¹⁸ El artículo V del AGCS establece las normas pertinentes de la OMC en materia de acuerdos de integración económica que abarcan la esfera del comercio de servicios.

¹⁹ Artículo 34.1: “[...] promover la integración progresiva y armoniosa de los Estados ACP en la economía mundial, en cumplimiento de sus elecciones políticas y sus prioridades de desarrollo, fomentando así su desarrollo sostenible

Dos grandes motivos justifican el nuevo régimen comercial. Por un lado, la falta de eficacia y aceptación política de dichas preferencias como instrumento orientado a fomentar las relaciones comerciales CE-ACP y a lograr una gradual integración de los países ACP en la economía mundial. Por otro, el hecho de que el modelo de intercambios comerciales constituido en Lomé necesita de la concesión de una exención a las normas generales de la OMC, ante su incompatibilidad con los principios básicos de la institución.

LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA ACP-UE

La propuesta de la UE para los acuerdos de asociación económica regionales se basan en tres principios: a) acuerdos de libre comercio; b) regiones; y c) trato especial para los países menos adelantados del grupo de Estados ACP, que podrían mantener las preferencias comerciales no recíprocas actuales si no optan por integrarse a las áreas de libre comercio con la UE.

Las negociaciones de los AAE se iniciaron en 2002 impulsadas por la expiración de los precedentes acuerdos comerciales entre la Unión Europea y los Estados ACP. Los Acuerdos de Asociación Económica son tratados de integración económica que suponían la eliminación progresiva de barreras al comercio –antes del 31 de diciembre de 2007, fecha en que expiraban los regímenes actuales– y facilitarían su integración armoniosa y progresiva en la economía mundial, en particular favoreciendo la creación de mercados regionales ACP más amplios, lo que contribuiría al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza (COM 2007: 1).

Cabe señalar que los objetivos y principios de los AAE se establecieron en el Acuerdo de Cotonú; y así quedó reflejado en las directrices de negociación que adoptó el Consejo Europeo cuando autorizó a la Comisión Europea abrir las negociaciones, en las que se estableció que la Comisión debía negociar AAE “completos” con las tres regiones del grupo de Estados ACP. Estos AAE “contendrán disposiciones relativas a ciertos ámbitos asociados al comercio, a las normas relativas al comercio y al comercio de servicios; y establecerán una conexión con la cooperación al desarrollo” (COM 2007: 1). Los acuerdos de asociación eran fundamentales para conseguir el objetivo último de la cooperación económica y comercial ACP-UE que, según establecía el artículo 34, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú, era “permitir

y contribuyendo a la erradicación de la pobreza en los países ACP” (DOCE 2000).

a los Estados ACP participar plenamente en el comercio internacional” (DOCE 2000: 20). El artículo 35 establecía que los acuerdos de asociación económica “se basarán en las iniciativas de integración regional de los Estados ACP” (DOCE 2000: 20) mientras que el artículo 37 sugería el establecimiento de un calendario para la supresión gradual de los obstáculos al comercio entre las partes (DOCE 2000: 21).

Las negociaciones de estos AEE con diferentes regiones del grupo ACP tenían por objeto establecer tratados de libre comercio que guardasen conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 36.¹²⁰ y 37.²¹ del Acuerdo de Cotonú (DOCE 2000: 21). El alcance de los acuerdos sería muy diferente del fijado por las preferencias unilaterales y no recíprocas concedidas en virtud del Acuerdo de Cotonú, ya que los acuerdos conformes con el artículo XXIV del GATT deben ser recíprocos y, de hecho, deben liberalizar “lo esencial de los intercambios comerciales” entre las partes. Esto significa que si esos AAE entran en vigor los Estados ACP deberían liberalizar de forma gradual una gran parte de sus sectores a las exportaciones procedentes de la UE, lo que tendría serios efectos perjudiciales en las economías vulnerables.

Hay que tener en cuenta que la expiración de los actuales regímenes de acceso a los mercados impuso un plazo ineludible –finales de 2007– para las negociaciones de las cláusulas de los acuerdos de asociación económica relativas al acceso de las mercancías a los mercados (COM 2007: 2); de ahí la necesidad de que los nuevos regímenes comerciales ACP-UE incluidos en los AAE entrasen en vigor el 1.º de enero de 2008,²² ya que en dicha fecha dejarían de estar en vigor tanto las preferencias comerciales previstas en el anexo V del Acuerdo de Cotonú como la exención de las obligaciones de la cláusula de nación más favorecida (NMF)²³ adoptada en la

²⁰ “[...] las Partes convienen en celebrar nuevos acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC, suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios entre sí y reforzando la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el comercio” (DOCE 2000: 20).

²¹ “Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica tendrán por objeto, en particular, establecer el calendario de la supresión progresiva de los obstáculos a los intercambios entre las Partes, de conformidad con las normas de la OMC sobre este tema. Por lo que se refiere a la Comunidad, la liberalización del comercio se basará en el acervo y tendrá por objeto mejorar el acceso actual de los países ACP al mercado comunitario, en particular, por medio de una reconsideración de las normas de origen. Las negociaciones tendrán en cuenta el nivel de desarrollo y la incidencia socioeconómica de las medidas comerciales en los países ACP, y su capacidad para adaptarse y para ajustar sus economías al proceso de liberalización. Por consiguiente, las negociaciones aplicarán la máxima flexibilidad posible en cuanto a la fijación de un periodo de transición de una duración suficiente, la cobertura final de los productos, teniendo en cuenta los sectores sensibles, y el grado de asimetría en términos de calendario del desarme arancelario, respetando al mismo tiempo las normas de la OMC en vigor en dicha fecha” (DOCE 2000).

²² Véase el artículo 37, apartado 1, del Acuerdo de Cotonú.

²³ En virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus

Conferencia de Doha –concedida en 2001 por la OMC–,²⁴ y por la intención de las partes, comunicada formalmente, de liberalizar en mayor medida sus intercambios comerciales, como se establece en el Acuerdo de Cotonú.

Estos acuerdos comerciales se introducirían progresivamente reconociendo la necesidad de un periodo preparatorio en el que las preferencias comerciales no recíprocas se mantendrían para todos los Estados del grupo ACP. Este periodo preparatorio debía terminar a más tardar el 31 de diciembre de 2007, pero no se pudo concluir en el periodo establecido ya que el grupo de Estados ACP-África y ACP-Pacífico no llegaron a un acuerdo con la UE.

Es importante señalar que dichas negociaciones se efectuaron con los Estados ACP que estaban preparados para ello, en el nivel de integración que estimasen adecuado y según los procedimientos establecidos por el grupo ACP, atendiendo a los procesos de integración regional en el área ACP. Aunque existía la posibilidad de que algunos Estados ACP no estuvieran en condiciones de concluir las negociaciones con la suficiente antelación para ser incluidos en la lista de Estados a los que se aplicaría el nuevo régimen de acceso de las mercancías a los mercados, el Acuerdo de Cotonú disponía la búsqueda de una fórmula por parte de la UE que, siendo compatible con las disposiciones de la OMC, permitiese que los productos de estos países tuvieran un acceso preferencial al mercado europeo.

En cuanto a los treinta y nueve países clasificados como menos desarrollados de entre los ACP, teóricamente podían optar por la prorrogación del esquema de preferencias de Lomé incluso después del 2008. Ahora bien, cuando estos países formasen parte de un proyecto de integración regional sobre la base de la libertad de movimiento de mercancías, y mediante el correspondiente acuerdo de asociación

diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacerlo mismo con todos los demás miembros de la OMC. Este principio se conoce como trato de nación más favorecida (NMF). Tiene tanta importancia que es el primer artículo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que regula el comercio de mercancías. El principio NMF es también prioritario en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (artículo 2) y en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (AADPIC) (artículo 4), aunque en cada acuerdo este principio se aborda de manera ligeramente diferente. En conjunto, esos tres acuerdos abarcan las tres esferas principales del comercio de las que se ocupa la OMC.

²⁴ Decisión de Comunidades Europeas. Acuerdo de Asociación ACP-CE de 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN(01)/15), que establece que "con sujeción a los términos y condiciones que a continuación se enuncian se suspenderá la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo del acuerdo general hasta el 31 de diciembre de 2007, en la medida necesaria para permitir que las Comunidades europeas concedan el trato arancelario preferencial a los productos originarios de los estados ACP, conforme a lo exigido en el párrafo 3 del artículo 36 y anexo V y sus protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE, sin que estén obligadas a extender ese mismo trato preferencial a los productos similares de cualquier otro miembro". Párrafo 1. Decisión Comunidades Europeas-Acuerdo de Asociación ACP-CE, de 14 de noviembre de 2001. WT/MIN(01)/15.

económica se estableciese un área de libre comercio con la UE, sus gobiernos se enfrentarían a un dilema que, en cualquier caso, ofrecía soluciones poco satisfactorias. En ausencia de medida alguna para salvaguardar el status de no-reciprocidad de los PMA correspondientes, *de facto* resultaría prácticamente imposible controlar el libre acceso de las importaciones europeas a los mercados de estos vía sus vecinos, lo que limitaría el alcance de su supuesto trato preferencial.

En caso contrario, apostar por defender el citado status de no-reciprocidad supondría el establecimiento de reglas complejas de origen para controlar el movimiento de todos los bienes en sus fronteras, incluidos los correspondientes al propio comercio intrarregional, lo que sin duda iría en detrimento de las relaciones comerciales y del desarrollo y consolidación de las iniciativas integracionistas existentes (Gibb 2000: 457-481; Hurt 2003: 161-176).

En estos casos, la Comunidad no tendría otra opción que aplicar el régimen comercial para las mercancías establecido en el Reglamento sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).²⁵ Lo mismo ocurriría en aquellos casos en que un país decidiera no firmar un acuerdo de estas características o un AAE completo. Para ello no se requeriría una decisión específica de la Comunidad, ya que todos los Estados ACP seguirían teniendo, en virtud del SPG, acceso a los mercados después de que expirasen las preferencias del Acuerdo de Cotonú.

El acceso de los Estados ACP más pobres a los mercados de la UE estaba garantizado puesto que, en virtud del Reglamento sobre el SPG, los cuarenta y dos países ACP menos desarrollados continuarían beneficiándose de una franquicia de derechos de aduanas y un acceso sin contingentes a los mercados de la UE gracias a la iniciativa “Todo menos armas”.²⁶ Esta iniciativa introdujo un cambio

²⁵ La comunidad utiliza el instrumento comercial conocido como Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para conceder ventajas arancelarias a países en desarrollo, sin tener que extenderlos a terceros. Es decir, la UE permitía el acceso al mercado comunitario en condiciones preferenciales a los productos de los países en vías de desarrollo (PVD). El reglamento por el que se aplica el SPG comunitario se articulaba sobre la base de las directrices decenales adoptadas por la Comisión Europea, y contenía la lista de países y mercancías beneficiarias. El sistema ha ido evolucionando con mecanismos como la graduación, que permite excluir de los beneficios a ciertos países y a ciertos sectores en función de su nivel de desarrollo y de penetración en el mercado comunitario. El nuevo esquema para el decenio 2006-2015, aprobado en junio de 2005, establece un régimen general y un régimen SPG plus, que ofrece concesiones más generosas a un grupo de países que no superen un determinado nivel de desarrollo y que se comprometan al cumplimiento de una serie de convenciones internacionales relativas a derechos humanos, buen gobierno, ambiente, lucha contra las drogas y derechos laborales básicos. (DOUE 2005a:1-43).

²⁶ La iniciativa “Todo menos armas”, introducida en febrero de 2001, concedía a los 50 países más pobres del mundo, de los 41 pertenecientes al grupo ACP, el libre acceso de todos sus productos a la UE totalmente exentos de derechos aduaneros y contingentes, excepto las armas. Desde 2001, en virtud del mecanismo “Todo menos armas”, la UE ha concedido a los países menos adelantados (PMA) acceso con franquicia de derechos a los mercados de la UE para todas sus exportaciones (excepto armas y municiones), con algunas restricciones transitorias limitadas para

relevante en las normas generales de gestión del SPG de la UE. En concreto, este régimen especial de acceso al mercado europeo para los PMA se mantenía por un periodo ilimitado sin estar sujeto a la renovación periódica, tal como sucedía en el régimen comunitario de preferencias generalizadas. Así, la iniciativa TMA recogía sin cambio alguno en el actual plan plurianual del SPG vigente desde el 1.º de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2008, bajo el Reglamento (CE) N.º 980/2005 del Consejo Europeo.²⁷ No cabe duda de que la duración ilimitada reducía la posible incertidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado europeo para los PMA, aunque debe tenerse presente que la iniciativa “Todo menos armas” podía verse modificada unilateralmente por la UE al estar enmarcada dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas.

Los treinta y seis países restantes podrían acogerse al mecanismo estándar de acceso a los mercados del SPG en caso de que no concluyesen un acuerdo en el tiempo establecido. De este modo, en el marco del Acuerdo de Asociación, las relaciones comerciales entre la UE y los Estados del grupo ACP eran recíprocas y, en vista de ello, se regirían por el artículo XXIV del GATT y no por su cláusula de habilitación. De conformidad con el artículo XXIV, los países que se encontrasen en diferentes niveles de desarrollo podían celebrar acuerdos recíprocos de comercio libre siempre que se liberalizase sustancialmente todo comercio en un plazo razonable. En el contexto de los AAE, eso se interpreta como cerca del 90% del comercio en un plazo de 10 o 12 años (DOUE 2005a).

La liberalización del comercio entre ambos bloques se alcanzaría después de un periodo de transición de 12 años. Así, se prevía el establecimiento de áreas de libre comercio, con el desmantelamiento progresivo de obstáculos arancelarios y no arancelarios, y del resto de contingentes y medidas de efecto equivalente básicamente en todos los intercambios comerciales, incluyendo el comercio de servicios. Estas áreas de libre comercio habían de ser negociadas preferentemente con procesos de integración regional preexistentes y ser acompañadas de asistencia técnica y financiera.

el azúcar y el arroz. Estos contingentes exentos de derechos se han ido ampliando de manera progresiva cada año desde 2001 y han expirado por completo el 31 de agosto y el 30 de septiembre de 2009, respectivamente. Así pues, en la actualidad todas las importaciones de arroz y de azúcar procedentes de los PMA están completamente liberalizadas. A partir del 1.º de octubre de 2009, la iniciativa “Todo menos armas” concedería una franquicia de derechos de aduanas y un acceso sin contingentes a todos los productos procedentes de los PMA (excepto las importaciones de armas y municiones).

²⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, DO L 169 de 30/06/2005.

Negociación de los Acuerdos de Asociación Económica

Las negociaciones de los AAE conforman la tercera columna de la relación de los Estados ACP-UE establecida en el marco del Acuerdo de Cotonú, siendo las dos primeras la cooperación para el desarrollo y el diálogo político. El Acuerdo de Cotonú ha establecido el contexto en el cual se negociarían los AAE, porque estos tenían que ser congruentes con los objetivos y principios establecidos en el Acuerdo de Cotonú. Los AAE debían preservar las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos previstos en los artículos 35, 36 y 37 del Acuerdo de Cotonú (DOCE 2000).

Desde 2002, la Comunidad ha negociado acuerdos de asociación económica con los Estados del grupo ACP conforme a seis regiones, a saber: el Caribe, África Central, África Oriental y Meridional, los Estados insulares del Pacífico, la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional y África Occidental. Los nuevos acuerdos de asociación económica UE-ACP debían entrar en vigor en enero de 2008, fijándose un periodo de aplicación para completarlos, que podrá durar doce años, es decir, hasta el año 2020, como máximo. En el Cuadro 1 se resume el proceso de negociación y aplicación de la nueva cooperación comercial UE-ACP.

CUADRO I.

CALENDARIO DE LAS NEGOCIACIONES Y APLICACIÓN DEL RÉGIMEN COMERCIAL

ESTABLECIDO EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-ACP

Periodo	Negociaciones	Régimen comercial
Hasta el 27 de septiembre de 2002.	Preparación de las negociaciones.	Se mantienen con los países ACP (excepto África del Sur) las preferencias arancelarias no recíprocas de Lomé, en vigor actualmente (dando por hecho la obtención de una exención en el marco de la OMC).
Abril de 2000.	La CE solicitó un <i>waiver</i> a los demás países miembros de la OMC para continuar ofreciendo las preferencias comerciales de Lomé hasta 2008.	
Desde el 27 de septiembre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2007.	La CE negoció acuerdos de asociación económica (AAE) con los países ACP, en forma de grupos regionales o individualmente.	
2004.	La CE y los países ACP examinaron todas las posibles alternativas para los ACP no considerados PMA que crean no estar en posición de firmar acuerdos de libre comercio.	
2006.	La CE y los países ACP revisaron los acuerdos previstos para todos los Estados con el fin de asegurar que no se necesitaba más tiempo en la preparación de las negociaciones.	

Periodo	Negociaciones	Régimen comercial
Desde el 1.º de enero de 2008 hasta 2018-2020.	Aplicación de los nuevos acuerdos de asociación económica.	Fin del régimen global “para todos los ACP” de Lomé. • Los países ACP signatarios de acuerdos de asociación económica abren progresivamente sus mercados a los productos de la UE. • Los PMA que han optado por no firmar un acuerdo de asociación económica mantienen sus preferencias arancelarias no recíprocas de Lomé. • Los no PMA que han optado por no firmar un acuerdo de asociación económica se benefician ya sea del SPG o de un nuevo régimen que aún está por definir.
Desde 2018-2020 en adelante.	Plena aplicación de los Acuerdos de Asociación Económica.	Aplicación de los acuerdos de libre comercio entre la CE y los países ACP signatarios de los AAE.

Fuente: European Centre for Development Policy Management, *Cotonú Infokit*, 2001.

Las negociaciones en el ámbito global ACP-UE se iniciaron en Bruselas el 27 de septiembre de 2002 (Bilal y Van Hove 2002: 14). En la sesión inaugural, se dividieron las negociaciones en dos fases. La primera fase se llevó a cabo globalmente ACP-CE. Entre 2002 y 2003, se concluyó un acuerdo general ACP-UE; se establecieron los principios generales que debían regir los AAE, los temas transversales, válidos para todos los Estados del grupo ACP, que incluyeron cuestiones legales, las bases de los acuerdos regionales, aspectos relacionados con sectores específicos como agricultura, pesca y servicios, acceso a los mercados, protección de propiedad intelectual, estandarización y certificación, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio y ambiente, estándares comerciales, regulación de la política del consumidor y protección sanitaria del consumidor, seguridad alimentaria, etc. Con la intención de fomentar el desarrollo sostenible, superando la situación de pobreza, que se podrá conseguir integrando a los Estados ACP en la economía mundial conforme a las normas de la OMC. Para ser consecuentes con las reglamentaciones de la OMC, los acuerdos están obligados a considerar el horizonte arancelario completo entre las partes, es decir, se liberalizará todo el comercio recíproco.

De esta forma, finalizó la primera etapa del proceso negociador. Esta negociación se hizo en bloque con el conjunto de Estados ACP por medio del Consejo

de Ministros UE-ACP,²⁸ del Comité de Embajadores UE-ACP²⁹ y de los Grupos Técnicos. Posteriormente, a partir de octubre de 2003, se abrió una segunda fase dedicada a la negociación de aranceles, tratamientos sectoriales específicos y materias de interés concretas para los Estados ACP (ACP-EC EPA 2003). En esta fase se buscó llegar a un régimen comercial único con cada región.

La Comisión Europea es el interlocutor clave en la UE para las negociaciones de los AAE. La Dirección General de Comercio lidera formalmente las negociaciones con las diferentes agrupaciones regionales. En el marco del Consejo Europeo existen dos foros clave en relación con los AAE: el Comité 133³⁰ y el ACP Working Group.³¹ En ambos grupos de trabajo participan los Estados miembros (mediante los representantes permanentes en Bruselas) y la Comisión Europea.

Con el objetivo de organizar las negociaciones de los acuerdos de asociación económica, se dividió a los Estados ACP en seis grupos: cuatro para África, uno para el Caribe y otro para el Pacífico; sobre la base de acuerdos comerciales regionales ya existentes (véanse los Cuadros 2, 3 y 4). La Comisión Europea dividió al continente africano en varios grupos de negociación: la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC),³² la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)³³ y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental

²⁸ Constituido por los ministros de los Estados ACP, miembros del Consejo de Ministros de la UE y la Comisión Europea; está presidido de manera alternativa por un ministro europeo y un ministro de un Estado ACP. El Consejo se reúne una vez al año y a criterio de la presidencia. Su misión es orientar el diálogo político, adoptar las directrices políticas y tomar las decisiones necesarias para la aplicación del Acuerdo, así como solucionar los problemas que supongan un obstáculo para la aplicación de la cooperación. El Consejo examina y tiene en cuenta las resoluciones y recomendaciones que emanan de la APP, y dialoga con los interlocutores económicos, sociales y otros agentes de la sociedad civil. Sus decisiones pueden ser vinculantes.

²⁹ Compuesto por los representantes permanentes de la UE, de la Comisión Europea y de los embajadores de los Estados ACP ante la UE; está presidido de manera alternativa por un diplomático ACP o europeo. Su misión es asistir al Consejo de Ministros en la realización de sus tareas y actuar por delegación de dicho Consejo cuando sea preciso. Además, prepara las sesiones del Consejo.

³⁰ El Comité 133 tiene como función vigilar el cumplimiento del mandato recibido por la Comisión, y en él se tratan los temas de comercio de bienes y servicios, compras públicas, reglas de origen, cooperación aduanera e inversiones.

³¹ El ACP Working Group provee de *inputs* de desarrollo; se enfoca en los temas de cooperación al desarrollo y aspectos institucionales.

³² La Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) es una comunidad económica de África Central creada en Libreville, Gabón, en diciembre de 1981. La CEEAC comenzó a ser operativa en 1985 y sus objetivos son promover la cooperación y el desarrollo sostenible, con particular énfasis en la estabilidad económica y la mejora de los niveles de vida.

³³ Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), sucesora de la SADCC de 1980 y formada en 1992 por 14 países miembros de África del Sur y del Este.

(CEDEAO).³⁴ Para la región del África Oriental y Meridional, se estableció un grupo ad hoc compuesto, entre otros integrantes, por algunos miembros del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA).³⁵ El África Oriental y Meridional cuenta, entre otros, con miembros de la Comunidad del África Oriental (CAO),³⁶ incluidos Kenia, Uganda y Ruanda; de la SADC, con inclusión de Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabwe; de la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC), incluidos Burundi, la República Democrática del Congo y Ruanda; y de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD),³⁷ con inclusión de Djibuti, Eritrea, Etiopía y Kenia. Tanzania, miembro de la CAO, está negociando un acuerdo de asociación económica con la SADC.

Esta primera fase finalizó el 2 de octubre de 2003 con una declaración conjunta que confirmaba los principios que guiarían las negociaciones³⁸ de los acuerdos de asociación entre la Comisión Europea y las diferentes regiones en la que se dividió a los Estados del grupo ACP.

Con la región de África estaba previsto que se concluyeran acuerdos con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), con la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA), con la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), con el Mercado Común del Sudeste de África (COMESA)

³⁴ Organización económica que agrupa a varios países del oeste de África, también conocida por las siglas CEDEAO y el acrónimo ECOWAS, correspondiente a su nombre en inglés (Economic Community of West African States). Fue fundada en 1975 en cumplimiento de las previsiones del Tratado de Lagos, con el objetivo de favorecer la integración económica y el desarrollo social y cultural de la región. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) es una agrupación regional con 15 miembros que se fundó en 1975. Comprende los ocho países de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo) y Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona. Entre los proyectos cuya preparación está más avanzada se encuentran una moneda única, una zona de libre comercio y un arancel exterior común.

³⁵ Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA), de 20 países del este y sur de África; sucesora de la Preferential Trade Area for Eastern Africa, formada en 1981.

³⁶ La Comunidad del África Oriental (CAO) es una unión aduanera del África Oriental formada por Kenia, Uganda, Tanzania, Burundi y Ruanda. Se fundó en enero de 2001 en una ceremonia celebrada en la ciudad de Arusha, en Tanzania, en la que se encuentra su sede, para reavivar un proyecto similar abandonado en 1977. El nuevo tratado EAC allanaba el camino para una unión económica y, en un futuro, política entre los tres países iniciales. Un tratado posterior, firmado en marzo de 2004, estableció una unión aduanera que comenzó el 1.º de enero de 2005. Según el tratado, Kenia, el más rico de los tres países iniciales, iba a pagar aranceles por las mercancías que entren en Uganda y Tanzania hasta 2010. Burundi y Ruanda se incorporaron en 2007.

³⁷ La Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD) de África Oriental fue creada en 1996 para reemplazar a la Autoridad Intergubernamental sobre la Sequía y el Desarrollo (IGADD), fundada en 1986.

³⁸ Los puntos de discusión de los AAE podemos agruparlos en tres bloques: discusiones al entorno del acceso a mercados para productos, al acceso a mercados para servicios y a aspectos relativos al comercio. Los tres aspectos estaban en la agenda de negociación de todos los grupos de los países ACP.

y con la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC). Sin embargo, estos bloques regionales no integraban a todos los Estados africanos ACP sino que excluían a diecinueve de ellos, diecisiete de los cuales eran PMA. Hay que señalar que de los cincuenta y tres países africanos únicamente seis son miembros de una sola organización regional. Del resto, 26 Estados son miembros de dos organizaciones; al mismo tiempo, 20 pertenecen a tres organizaciones regionales, mientras que la República Democrática del Congo es miembro de cuatro organizaciones de integración regionales (véase Cuadro 2). Con la región del Caribe estaba previsto que se concluyera el acuerdo de asociación económica con el CARICOM y la República Dominicana a partir de abril de 2004.

CUADRO.2.

GRUPOS AAE Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL PREEXISTENTES EN ÁFRICA

	África	SADC	COMESA	SACU	EAC	ECCASC	CEPGL	CEMAC	ECOWAS	WAEMU	IGAD	CENSAD
Grupo SADC	1. Angola	X	X			X						
	2. Botswana	X		X								
	3. Lesotho	X										
	4. Mozambique	X		X								
	5. Namibia	X		X								
	6. Swaziland	X	X	X								
	7. Tanzania	X			X							
Grupo ESA	1. Burundi		X			X	X					
	2. Comoros		X									
	3. Djibouti		X								X	X
	4. Eritrea		X								X	X
	5. Etiopía		X								X	
	6. Kenia		X		X						X	
	7. Madagascar	X	X									
	8. Malawi	X	X									
	9. Mauritius	X	X									
	10. Ruanda		X			X	X					
	11. Seychelles		X								X	
	12. Sudán		X								X	X

	África	SADC	COMESA	SACU	EAC	ECCASC	CEPGL	CEMAC	ECOWAS	WAEMU	IGAD	CENSAD
Grupo ESA	13. Uganda		X		X							
	14. Zambia	X	X									
	15. Zimbabwe	X	X									
Grupo ECOWAS	1. Benín								X	X		X
	2. Burkina Faso								X	X		X
	3. Cape Verde								X			
	4. Costa de Marfil								X	X		X
	5. Gambia								X			X
	6. Ghana								X			X
	7. Guinea								X			
	8. Guinea Bissau								X	X		X
	9. Liberia								X			X
	10. Mali								X	X		X
	11. Mauritania											
	12. Niger								X	X		X
	13. Nigeria								X			X
	14. Sierra Leona								X			X
	15. Senegal								X	X		X
	16. Togo								X	X		X
Grupo África Central	1. Camerún					X		X				
	2. CAR					X		X				X
	3. Chad					X		X				X
	4. Congo					X		X				
	5. D.R. del Congo	X	X			X	X					
	6. Guinea Ecuatorial					X		X				
	7. Gabón					X		X				
	8. Tome and Principe					X						

Fuente: South Center 2007a.

CUADRO. 3.
PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL PREXISTENTES EN EL CARIBE

	Caribe	CARI- COM*	CARICOM DRFTA	OECS**
Grupo ACP del Caribe	Antigua y Barbuda	X		X
	Bahamas	X		
	Barbados	X		
	Belice	X		
	Dominica	X		X
	República Dominicana		X	
	Granada	X		X
	Guyana	X		
	Haití	X		
	Jamaica	X		
	St. Kitts and Nevis	X		X
	Sta. Lucía	X		X
	St. Vincent and the Grenadines	X		X
	Suriname	X		
	Trinidad and Tobago	X		

Fuente: South Center 2007a.

* La Comunidad del Caribe y el Mercado Común se fundó en 1973; agrupa a 15 Estados caribeños. La CARICOM se estableció por el Tratado de Chaguaramas, originalmente suscrito por los Estados independientes de Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad-Tobago; comenzó a funcionar el 1.º de agosto de 1973. Posteriormente, se incorporaron los ocho territorios caribeños angloparlantes restantes, que fueron miembros plenos a partir del 1.º de mayo de 1974. El acuerdo de mercado común fue anexo al tratado, lo que facilitó el ingreso de comunidades que no habían llegado a ser parte de este régimen. Además de los aspectos de índole económica, la comunidad introdujo temas como la política exterior.

** La Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) se estableció en junio de 1981 con la firma del Tratado de Basseterre. La OECS está formada por nueve Estados miembros, con inclusión de seis Estados independientes y tres territorios no independientes. Los seis miembros independientes de la OECS, a saber, Antigua y Barbuda, el Commonwealth de Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, son también miembros de la OMC.

La relación de las islas del Pacífico y la UE siguieron un rumbo distinto al de las otras cinco agrupaciones regionales ACP.³⁹ Los países del Pacífico negociaron un acuerdo de integración para que sus economías fuesen más competitivas en la economía mundial. En agosto de 2001 se firmó el Acuerdo del Pacífico sobre

³⁹ El eje de estos acuerdos es el libre acceso a los mercados acompañado de una ayuda al desarrollo que permita sacar provecho de dicha apertura. Todos estos acuerdos deberían iniciar su andadura en 2008.

Estrechamiento de Relaciones Económicas.⁴⁰ Se trata de un acuerdo marco que fijaba un plan para el futuro desarrollo de las relaciones económicas y comerciales en toda la región. No contenía disposiciones sustantivas relativas a la liberalización del comercio, pero preveía un proceso gradual de liberalización del comercio partiendo de un acuerdo subsidiario de libre comercio de mercancías entre los países insulares del Pacífico (el Acuerdo de Comercio entre los Países Insulares del Pacífico, PICTA) y anunciaba la negociación futura de acuerdos de libre comercio recíprocos entre los países del foro (incluidos Australia y Nueva Zelandia).

En virtud del Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur (SPARTECA), Nueva Zelandia permitía el acceso libre de derechos a todos los productos procedentes de los países insulares miembros del Foro,⁴¹ y mantendría esas preferencias en el marco del recientemente concertado Acuerdo del Pacífico sobre Estrechamiento de Relaciones Económicas (PACER, por sus siglas en inglés).⁴² Los países de las islas del Pacífico adoptaron ciertas medidas para responder a las dificultades creadas por las normas de la OMC mediante la integración regional, dentro y fuera de la región.

La CE intentaría negociar con los países firmantes de SPARTECA, además de los Estados Federados de Micronesia y Palau a partir septiembre de 2004 (véase el Cuadro 4).

Después de esta primera fase, los países expresaron a la Comisión Europea su posicionamiento en cuanto al grupo regional con el cual querían negociar (Delegación s.r.a) y se establecieron y aprobaron conjuntamente varias hojas de ruta en las que identificaron prioridades regionales y marcaron los objetivos, principios, estructuras y secuencia de las negociaciones.

Posteriormente, a partir de octubre de 2003, se abrió una segunda fase dedicada a la negociación de aranceles, tratamientos sectoriales específicos y materias de interés concreto para los países ACP. El objetivo de esta fase es la definición de un “marco regional de referencia”, o régimen comercial único para cada región, que tenga en cuenta su realidad de desarrollo y establezca las necesidades de asistencia técnica de cada zona, que será la base de los futuros AAE.

⁴⁰ Sus miembros son Australia, los países insulares del Foro y Nueva Zelandia.

⁴¹ Los países insulares del Foro son las islas Cook, los Estados Federados de Micronesia, Fiji, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, la República de las Islas Marshall, Samoa, las Islas Salomón, Tonga, Tuvalu, y Vanuatu.

⁴² Se firmó en agosto de 2001. Prevé que Australia y Nueva Zelandia deben continuar otorgando a los distintos países insulares del Foro el nivel existente de acceso a los mercados hasta que se concluyan nuevos acuerdos en los que se prevea un nivel idéntico o superior de acceso a los mercados. El acuerdo entró en vigor el 3 de octubre de 2002.

CUADRO 4.
PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL PREEXISTENTES EN EL PACÍFICO

	Pacífico	PICTA*	MSG**
Grupo ACP del Pacífico.	Cook Islands	X	
	Fidji	X	X
	Kiribati	X	
	Marshall Islands	X	
	Micronesia	X	
	Nauru	X	
	Niue	X	
	Palau	X	
	Papúa New Guinea	X	X
	Samoa	X	
	Islas Salomón	X	X
	Tonga	X	
	Tuvalu	X	
	Vanuatu	X	X

Fuente South Center 2007a.

* El Acuerdo de Comercio entre los Países Insulares del Pacífico (PICTA) tiene por objeto crear un mercado regional más vasto y fomentar la competitividad de la región. Ello corresponde a su enfoque gradual respecto de la liberalización y la integración en la economía mundial. Aunque entró en vigor en 2003 (2005 en el caso de Vanuatu) y estaba previsto que fuera plenamente operativo en 2007, se aplica en parte, pues únicamente Fidji y otros cinco países insulares miembros del Foro del Pacífico Sur han promulgado la legislación necesaria. Por consiguiente, la fecha límite de 2016 para la eliminación progresiva de los aranceles sobre el comercio intrarregional se prorrogó hasta 2021 para todos los países insulares miembros del Foro del Pacífico Sur.

** Grupo Melanesio Grupo de Lanza (MSG), que es un acuerdo comercial entre Papúa Nueva Guinea, las islas Salomón, Vanuatu y Fidji. El MSG concede acceso exento de derechos a esos mercados para más de 150 artículos.

Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica están fragmentando las actuales uniones regionales y obligan a los Estados ACP a elegir la organización a través de la cual negociarán con la UE. Dentro de cada organización regional que negocia los AAE existen problemas de solapamiento entre sus miembros, y es probable que el hecho de que los Estados sean miembros de distintos bloques económicos produzca problemas en la fase de ejecución respecto a las obligaciones de trato nacional. Supuestamente la integración regional debía ser uno de los pilares de los nuevos acuerdos, pero los acuerdos de diciembre de 2007 tiraron por tierra los esfuerzos de integración regional como se verá más adelante (Oxfam 2008).

Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica con el grupo ACP-África

Las negociaciones de los AAE entre África subsahariana y la UE comenzaron en Bruselas el 27 de septiembre de 2002. La segunda etapa de las negociaciones se inició en octubre de 2003 y tuvo como objeto la negociación de los diferentes acuerdos de asociación o áreas de libre comercio, de forma separada con las respectivas agrupaciones regionales que así lo desearon (Negotiations 2003).

La segunda fase de las negociaciones con África Central comenzaron el 4 de octubre de 2003 en Brazzaville (con la Comunidad Económica y Monetaria de África Central –CEMAC-UDEAC– y Santo Tomé y Príncipe), y con África Occidental el 6 de octubre de 2003 en Cotonú (con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental –ECOWAS-CEDEAO–). A pesar de haber sido las primeras regiones en dar inicio oficialmente a las negociaciones sobre los AAE con la UE, las hojas de ruta conjuntas (Feuille 2004) no recibieron aprobación de los ministros hasta el verano de 2004.

Por lo que respecta al marco institucional, las negociaciones son supervisadas por el comité de ministros de comercio, y el comité regional de negociaciones⁴³ y la Comisión Europea las conducen. Las negociaciones se desarrollan mediante tres órganos:⁴⁴ el comité ministerial,⁴⁵ el comité de negociación⁴⁶ y los grupos de expertos.

Se crearon grupos preparatorios especiales regionales (RPTF, por sus siglas en inglés) que actuaron como nexo en las negociaciones comerciales y la ayuda

⁴³ Como se establece en la hoja de ruta: "le Comité régional est composé de deux représentants du Secrétariat Exécutif de la CEMAC, de deux représentants du Secrétariat Général de la CEEAC, du Groupe des Ambassadeurs à Bruxelles et à Genève, ainsi que de deux représentants de chaque Comité National des Négociations nommés *intuitu personae* pour la durée des négociations" (Feuille 2004: 18. Anexo II).

⁴⁴ Además de estos tres órganos, se crearon un *grupo de contacto* y la *task force de preparación regional*. Por lo que respecta al grupo de contacto, se compone por representantes de la secretaría ejecutiva de la CEMAC, de la secretaría general de la CEEAC y de la Comisión Europea. Sus funciones consisten en preparar la agenda de reuniones y difundir los documentos relativos a las negociaciones antes de cada reunión. Respecto a la *task force*, esta se compone de un representante de cada Estado de África Central, así como por un representante de cada dirección general, por parte de la Comisión. Su objetivo es facilitar la puesta en marcha de los instrumentos de cooperación financiera (Feuille 2004: 6).

⁴⁵ Compuesto por los ministros de las partes; se reúne al comienzo y al final de cada fase negociadora (Feuille 2004: 4).

⁴⁶ Por África Central, preside el comité el secretario ejecutivo de la CEMAC. El vicepresidente es el secretario general de la CEEAC. La Comunidad está representada por el representante de relaciones comerciales de la región. La labor de este órgano es la supervisión de los aspectos técnicos de las negociaciones. Se reúne dos veces al año. Véase AGRITRADE 2009: 6.

financiera. Esta primera fase de las negociaciones concluyó en octubre de 2005 y estuvo dedicada al fomento de la integración económica regional.

Asimismo, se crearon cuatro grupos negociadores técnicos (unión aduanera /facilitación del comercio, obstáculos técnicos al comercio/medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios/inversiones, otros asuntos relacionados con el comercio) y un quinto, en África Occidental, para el análisis de los sectores productivos. África Occidental solicitó un grupo de trabajo adicional sobre agricultura, dada la importancia que esta tiene para su economía.

La inclusión de capítulos sobre recursos para mejorar la competitividad y para abordar las limitaciones del lado oferta continúa siendo un tema muy controvertido entre las regiones y la UE.

Después de un exhaustivo debate sobre la configuración geográfica, dado el solapamiento en los procesos de integración regionales, los países de África del Sur y del Este han formado dos bloques negociadores regionales diferentes: el grupo ESA⁴⁷ y el grupo SADC-AAE.⁴⁸

Las negociaciones con África Oriental y del Sur se lanzaron oficialmente en Mauricio el 7 de febrero de 2004, con una agrupación de 16 países denominada desde ese momento el grupo ESA (Eastern and Southern African Group). En esta primera reunión se aprobó una hoja de ruta conjunta). El grupo ESA aglutinó a todos los miembros de la agrupación COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), salvo Egipto, Libia y Swazilandia, y a cinco miembros de SADC.

En África del Oeste, el comité regional para las negociaciones (Regional Negotiating Committee) estuvo liderado por la secretaría ejecutiva de ECOWAS, y asistido por UEMOA/WAEMU (otra organización de integración regional de África del Oeste que agrupó a los países de habla francófona más Cabo Verde), y en él participaron además representantes de los países de la agrupación. De forma conjunta, entre la UE y África del Oeste se estableció una Regional Preparatory Task Force, con representantes de ambas partes (Marín Egoscózabal 2007). Cada país ESA ha creado un Foro Nacional de Desarrollo y Política Comercial (NDTPF), compuesto por representantes de los sectores público y privado, para determinar la

⁴⁷ El grupo ESA comprende Burundi, Comoros, R. D. del Congo, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malaui, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabue.

⁴⁸ El grupo SADC comprende Angola, Botsuana, Lesoto, Mozambique, Namibia, Swazilandia y Tanzania, además de Sudáfrica como observador. R. D. del Congo, Mauricio, Malaui, Zambia y Zimbabue, que pertenecen también a SADC (The Southern African Development Community), han decidido negociar con el grupo ESA.

posición negociadora nacional. Estas son luego remitidas a los Foros Negociadores Regionales (RNF, siglas en inglés), que preparan informes de antecedentes e instrucciones regionales para los negociadores de ESA. También se ha creado un Foro Regional de Desarrollo y Política Comercial (RDTPF, inglés). Las negociaciones de fondo se iniciaron en septiembre de 2004, centradas específicamente en la pesca, el acceso a los mercados regionales (incluyendo las medidas sanitarias y fitosanitarias, y las normas de origen) y asuntos relacionados con el desarrollo.

En el año 2005, la República Democrática del Congo abandonó este grupo y se trasladó al AAE África Central.

En julio de 2004 se iniciaron oficialmente en Windhoek (Namibia) las negociaciones de la Comisión, con ocho de los 14 miembros que componen la SADC: Botswana, Lesoto, Namibia, Swazilandia, Mozambique, Angola, Tanzania y Sudáfrica.⁴⁹ En la misma se aprobó una hoja de ruta y las partes decidieron establecer un Foro Regional de Desarrollo y Política Comercial conjunto. Las negociaciones de fondo se iniciaron en enero de 2005, y el trabajo técnico continuó en aspectos relacionados con el acceso a los mercados tales como las medidas MSF y los obstáculos técnicos para el comercio. La configuración geográfica del grupo continúa preocupando, en particular por la Unión Aduanera Sudafricana (SACU), que liga de hecho a Botswana, Lesoto, Namibia y Swazilandia al actual Acuerdo de Libre Comercio Sudáfrica-UE (COM 2006b).

La configuración del grupo SADC para las negociaciones con la UE probablemente es la más compleja, sobre todo tras la entrada de Sudáfrica (Europa 2006) en el AAE en febrero de 2007. Esta nueva configuración, si llegara a confirmarse, sin duda tendría repercusiones sobre Angola, Tanzania y Mozambique, los países que en el grupo estarían clasificados como países menos adelantados; repercusiones que reconoce la propia UE (ECDPM 2006).

Las negociaciones se realizaron a tres niveles: ministerial, de embajadores y en el SADC Trade Negotiations Forum (TNF), compuesto por representantes de los ministerios de Comercio e Industria, del sector privado y otros actores fuera del ámbito oficial, y coordinado por la Secretaría de SADC. La Regional Preparatory Task Force tiene por objeto supervisar el vínculo entre las negociaciones y la cooperación para el desarrollo, donde están representados los países del área, así como de la secretaría de SADC (Marín Egoscozabal 2007).

⁴⁹ Sudáfrica inicialmente es excluida por tener su propio acuerdo desde 2001 con la UE, e incorporada en 2007 a este grupo. Los principales productos exportados son carbón, diamantes y otros metales. En torno al 30% del total de importaciones procede de la UE.

De esta forma, los cuatro AAE para negociar y poner en marcha serán: UE-CEMAC, UE-ECOWAS, UE-SADC y, el cuarto bloque, UE-ESA. De esta forma, del total de 48 países de África subsahariana, la práctica totalidad negocia el establecimiento de AAE con la UE. Las excepciones son –en primer lugar– Sudáfrica, que firmó en el año 2000 un acuerdo para el establecimiento progresivo de un área de libre comercio (COM 2006c).⁵⁰ En segundo lugar, Somalia, que en ausencia de un gobierno reconocido internacionalmente no es signataria del Acuerdo de Cotonú, aunque con toda probabilidad quedaría enmarcada en el ámbito del denominado grupo ESA. Estos acuerdos prevén no solo el establecimiento de áreas de libre comercio sino elementos de cooperación adicionales de asistencia técnica y financiera.

Bajo la presión de la fecha límite de diciembre de 2007, los bloques de negociación de los acuerdos de asociación económica se fragmentaron, lo que puso en evidencia los objetivos de integración regional y textos bien distintos.

En África del Oeste y Central, las agrupaciones Comunidad Económica de Estados de África Occidental⁵¹ y Comunidad Económica y Monetaria de Estados de África Central⁵² rechazaron firmar cualquier AAE de carácter regional (Bilal y Stevens 2009: 4). Tres países firmaron acuerdos interinos de forma individual: Costa de Marfil, Ghana y Camerún (AGRITRADE 2009a).

Cabe señalar que cada uno de los acuerdos suscritos con estos Estados estipulan obligaciones diferentes para cada uno de ellos, si bien todos gozan de acceso libre al mercado comunitario, salvo para el arroz y el azúcar.

En el caso de Costa de Marfil, la liberalización arancelaria comienza con la entrada en vigor del acuerdo y debe estar completada en 2022, lo que supondrá la liberalización del 81% de las importaciones. En 2012, el 60% de las importaciones de la Comunidad deberán estar liberalizadas. Por su parte, en el AAE con Ghana, la liberalización comercial se inició en 2009 y debe estar completada en 2022, lo que concluirá con la liberalización del 80% de las importaciones. Durante los primeros seis años, un cuarto de las importaciones de la Comunidad deberán haber sido liberalizadas; el 70%, en diez años (AGRITRADE 2009c). Por otro lado, ambos Estados han excluido productos de esta liberalización con el objeto de asegurar la protección de diversos sectores clave de su economía. Ahora bien, la lista de productos no coincide.⁵³

⁵⁰ El fundamento jurídico de las relaciones entre las dos entidades es el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (ACDC). En particular, el conjunto de las relaciones entre ambas partes es supervisado por el Consejo de Cooperación, un comité mixto de ministros que garantiza el diálogo político (DO 2004: 109).

⁵¹ Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

⁵² Comunidad Económica y Monetaria de Estados de África Central.

⁵³ Ambos han excluido el pollo y otras carnes; los tomates, las cebollas, el azúcar, el tabaco, la cerveza y la ropa usada.

Camerún –el único Estado de África Central que concluyó un AAE interino– cuenta con 16 años para acometer la liberalización del comercio de mercancías. El interés de este Estado en la conclusión del AAE se deriva de la facilitación del acceso de plátanos al mercado comunitario (AGRITRADE 2009a:8). La liberalización arancelaria se inició en 2010 y terminará 15 años después con una liberalización del 80% de los intercambios de la Comunidad Europea hacia Camerún, mientras que Camerún goza desde el 1.º de enero de 2008 de acceso libre al mercado comunitario, previendo un régimen transitorio para el azúcar y el arroz. En relación con los productos cubiertos, las importaciones europeas son fundamentalmente maquinaria industrial, vehículos y productos químicos, mientras que Camerún podrá exportar libremente a la Comunidad productos agrícolas y manufacturados (Fact sheet 2009d).⁵⁴

El resto de países de las dos áreas tanto PMA como no PMA no los han firmado (Marín Egoscozabal 2008: 2). Mientras que los PMA se benefician de las preferencias previstas en el sistema preferencial “Todo menos armas”, las exportaciones de Congo y Gabón se enmarcan en el régimen general del sistema de preferencias generalizadas, y la República Centroafricana solicitó en 2007 una extensión de dos años del marco establecido en Cotonú.

En África del Este y del Sur, el bloque inicial negociador ESA acabó constituyendo dos AAE interinos diferenciados: uno con la East African Community y un segundo AAE con el grupo ESA. Los dos acuerdos interinos fueron suscritos tanto por PMA como no menos avanzados. Los AAE interinos celebrados con la región de África Oriental y Meridional son dos: de un lado con Comores, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabwe (ESA); y, de otro, con Burundi, Kenya, Ruanda, Tanzania y Uganda (EAC). En ambos, los compromisos son diferentes. Así, el primero de ellos estipula el libre acceso de los productos originarios de estos Estados al mercado comunitario desde el 1.º de enero de 2008, salvo para el azúcar y el arroz, que se someterán a periodos transitorios. Asimismo, estos Estados asumen la obligación de liberalizar sus mercados para la entrada de productos comunitarios, aunque estas obligaciones son diferentes; así, por ejemplo Comores, Madagascar, Zambia y Zimbabwe se comprometen a liberalizar el 81% de los intercambios; Seychelles el 98% y Mauricio el 96% (COM 2008). Además, han excluido algunos productos de los

Por su parte, Costa de Marfil ha excluido el cemento, la malta, la gasolina y los automóviles, mientras que Ghana ha hecho lo propio con el trigo, el pescado congelado y el plástico industrial (Fact sheet 2009c).

⁵⁴ Camerún ha excluido ciertos productos de las importaciones comunitarias, como carne, vinos y bebidas espirituosas, malta, productos lácteos, algunos tipos de verduras, madera y productos fabricados con madera, ropa usada y textiles, pinturas y neumáticos usados (Fact sheet 2009d).

compromisos de liberalización. Por su parte, el AAE interino con los Estados EAC prevé acceso libre al mercado comunitario para todos los productos originarios de estos Estados, salvo para el azúcar y arroz, cuya liberalización es progresiva. Por su parte, los Estados EAC deberán liberalizar el 82.6% de las importaciones comunitarias para 2033 –65% en 2010, 80% en 2023 y el resto en 2033–.⁵⁵

En África del Sur se acordó además un AAE interino con algunos países de la agrupación Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) pero que no incluyó a Sudáfrica, que ya tenía un acuerdo comercial bilateral con la UE. El AAE interino celebrado con Botsuana, Lesotho, Namibia, Mozambique y Swazilandia prevé el acceso libre de los productos originarios de estos Estados al mercado comunitario desde el 1.º de enero de 2008, salvo para el arroz y el azúcar, cuya liberalización se somete a un periodo transitorio. Botsuana, Lesotho, Namibia y Swazilandia liberalizarán el 86% de las importaciones comunitarias en los cuatro años siguientes a la entrada en vigor del acuerdo (COM 2008: 8). Mozambique, por su parte, liberalizará el 81% para 2023.⁵⁶

El acuerdo propuesto por la Unión Europea a los grupos de integración regional africanos acabó por desintegrar los grupos y las propuestas, y se convirtió en un verdadero caos. La cobertura de la propuesta europea fue modificada y se propuso un acuerdo transitorio en el que se excluyeron los servicios e inversiones y cubrió solo bienes. Ante esta situación, la UE tuvo que crear subgrupos e incluso negociar directamente con los gobiernos.

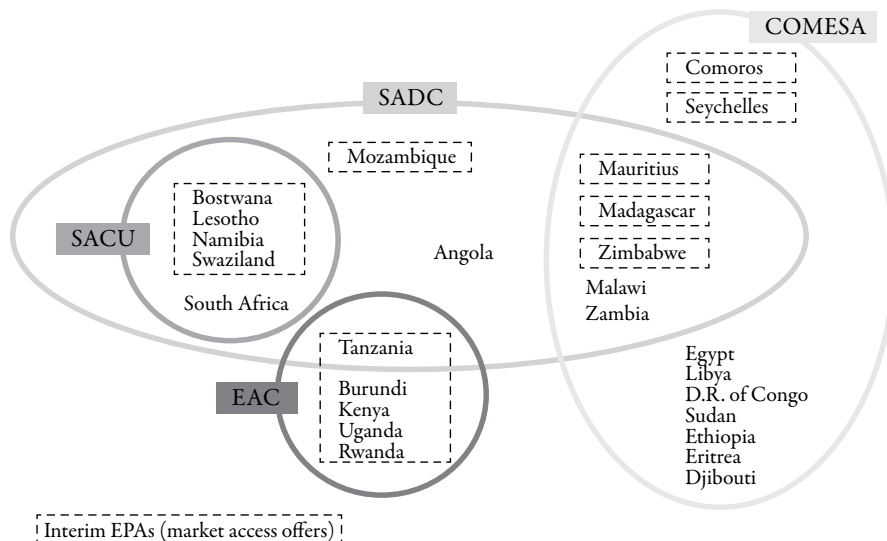
A finales de noviembre de 2007 la UE logró firmar un acuerdo con cinco países del África Oriental, que recortaría el 82% de los aranceles a las exportaciones europeas, el 64% del resto en dos años y el total en 15 años, con pocas excepciones vulnerables.

Sobre los diferentes procesos regionales de estas áreas (SADC, ECOWAS, CEMAC y COMESA), se plantearon grandes incertidumbres por el impacto de los AAE, ya que desde enero de 2008 se ha generado una compleja situación arancelaria en la que dentro de una misma agrupación los miembros mantienen diferentes regímenes comerciales frente a la UE (véase Figura 1 y Cuadro 5).

⁵⁵ Estos Estados han excluido de los compromisos de liberalización algunos productos, como el vino y las bebidas espirituosas, algunos productos agrícolas, los productos químicos, los plásticos, el papel procedente de madera, los textiles y el vestido, el calzado, los productos cerámicos, la cristalería, los artículos de base metálica y los vehículos (Fact sheet 2009c).

⁵⁶ Los productos sometidos a los compromisos de liberalización son, fundamentalmente, industriales y pesqueros. Por su parte, están excluidos de la liberalización algunos productos agrícolas, textiles y productos procesados procedentes del sector agrícola (Fact sheet 2009a).

FIGURA 1.
ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA UE Y ÁFRICA



Fuente: South Centre 2008a:22.

CUADRO 5.
ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA SUSCRITOS POR LA UNIÓN EUROPEA
CON LOS PAÍSES AFRICANOS DEL GRUPO ACP (FEBRERO 2010)

Región Africana	AAE interino	Régimen “todo menos armas” solo para PMA)	PMA que no han firmado el AAE
África del Oeste	AAE individual: UE-Costa de Marfil AAE individual: UE-Ghana	Benin Burkina Faso Cabo Verde* Gambia Guinea Guinea-Bissau Liberia Mali Mauritania Niger Senegal Sierra Leona Togo	Nigeria
África Central	AAE individual: UE-Camerún	Guinea Ecuatorial Chad R.D. del Congo R. Centroafricana S. Tome y Príncipe	Gabón R. del Congo (Brazaville)

Región Africana	AAE interino	Régimen “todo menos armas” solo para PMA)	PMA que no han firmado el AAE
África del Este y del Sur	AAE UE-EAC (East African Community);	Burundi –rubricado– Ruanda –rubricado– Tanzania –rubricado– Uganda –rubricado–	Kenia –rubricado–
	AAE UE-Grupo ESA: (Easter and Southern Africa) Madagascar Mauricio Seychelles Zimbabwe. (el 29 de agosto de 2009)	Djibouti Eritrea Etiopía Malawi Somalia Sudán Zambia –rubricado– Comoros –rubricado–	
	AAE UE-SADC: (Southern African Development Community). Botswana, Swazilandia, Lesotho (Todos firmaron el 4 de junio de 2009). Mozambique (firmó el 15 de junio de 2009).	Angola	Namibia

Fuente: Marín Egoscóabal 2008: 7.

* Cabo Verde (desde enero de 2008 ya no tiene el estatus de PMA pero se le permite una aplicación transitoria del régimen EBA durante tres años).

Todos los AAE africanos son diferentes y en tan solo una región, EAC, más de un país tiene los mismos compromisos que el resto. En el otro extremo se encuentra África Occidental, en donde los únicos dos países-AAE que han alcanzado acuerdos tienen textos significativamente diferentes con diferentes compromisos de liberalización. Ante la falta de acuerdos con las organizaciones regionales ECOWAS (en África del Oeste) y CEMAC (África Central), la Comisión Europea considera actualmente que los AAE firmados con países individuales –miembros de dichas organizaciones– constituyen la primera fase que debe conducir a la firma de acuerdos de mayor impacto regional.

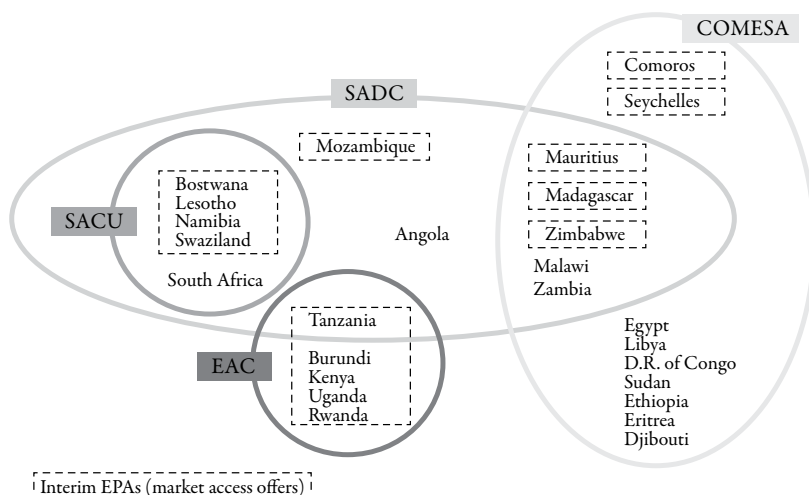
Las negociaciones de los AAE entre la Unión Europea y el grupo ACP-Caribe

El objetivo fundamental de la estrategia de desarrollo de la Unión Europea consiste en ayudar a todos los países de la región del Caribe a alcanzar sus objetivos de desarrollo a largo plazo de manera autónoma y a situarse al nivel de los países desarrollados de aquí al 2020, fecha en que expira el actual Acuerdo de Cotonú. Para ello, el Caribe debe hacer frente a varios retos.

La UE prevé la creación de una unidad regional en el Caribe con el CARICOM, unidad regional que tiene como eje la integración, y del CARIFORUM,⁵⁷ asociación cuyo objetivo es la cooperación. Las negociaciones del AAE entre el Foro del Caribe (conocida por su sigla en inglés por CARIFORUM) y la UE se inician en el 2004.

La CARICOM no es la única organización en la región; son numerosos los Estados que tienen relación con el Caribe y que no son exclusivamente insulares (véase la Figura 2). Además de la CARICOM, en la región existen otras organizaciones importantes de las cuales participan los mismos miembros, además de otros países de la zona y otras comunidades. Dentro de ellas se destacan la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), de la que participan siete Estados miembros de CARICOM (Figura 2).

FIGURA 2



Fuente: South Centre 2008b:7.

Las negociaciones para los AAE se iniciaron en el 2002 y finalizaron el pasado 15 de marzo del 2008, aunque estaba previsto que se realizaran durante el periodo comprendido entre septiembre 2002 y diciembre 2007. Según lo solicitado por la UE, la República Dominicana negoció en conjunto con los países de la CARICOM con un mecanismo técnico de acompañamiento y consulta llamado la Maquinaria Regional de Negociaciones del Caribe (por sus siglas en inglés). La CRNM fue creada por los gobiernos de la Comunidad del Caribe en 1997 con el objetivo de

⁵⁷ CARIFORUM: países del CARICOM (Comunidad del Caribe), República Dominicana y territorios de ultramar de los Países Bajos, Francia y el Reino Unido.

formular, coordinar y ejecutar una estrategia de negociación para los diferentes foros externos de negociaciones comerciales.

Tanto el CARIFORUM como la UE han considerado que la integración regional constituye uno de los objetivos principales en la conformación de un AAE. Las negociaciones de los AAE con el Caribe se desarrollaron en cuatro fases: 1) establecimiento de las prioridades (16 de abril del 2004); se concentraría en medidas para acelerar la integración dentro de CARIFORUM y establecer lineamientos para un acuerdo al que debía llegarse a más tardar el 1.º de enero de 2008; 2) convergencia de los enfoques estratégicos de la integración regional del CARIFORUM (septiembre de 2004 a septiembre 2005); 3) estructuración y consolidación de las negociaciones (septiembre de 2005 a diciembre de 2006); y 4) finalización (enero de 2007 a diciembre de 2007), en la que se concluiría el acuerdo.

La segunda etapa se lanzó en Barbados el 12 de noviembre de 2004. Posteriormente, el 30 de noviembre de 2006, durante la tercera reunión ministerial sobre la negociación de este acuerdo en Bruselas, el Comisario de Comercio de la UE y los ministros de los países del Caribe concluyeron la tercera etapa de negociaciones y brindaron lineamientos para la conclusión de las negociaciones de acuerdo con el plan conjunto y el calendario de negociaciones de un AAE.

Los jefes de Estado de CARICOM y los comisarios de Comercio y Desarrollo de la UE se reunieron en Jamaica para una reunión especial, el 4 y 5 de octubre de 2007.⁵⁸

Hay que señalar que las negociaciones del AAE con la Unión Europea, además, han sido más complejas debido a que se desarrollan en el marco multilateral de los países que conforman el CARIFORUM (CARICOM y República Dominicana), a través de la Maquinaria de Negociaciones Comerciales, organismo regional que asesora las negociaciones y que por tanto supone un nivel más en el proceso, en tanto primero es preciso negociar en el CARIFORUM y luego con la UE. A finales de 2007, la UE y los países del CARIFORUM suscribieron un amplio acuerdo de asociación económica con la UE. A partir de su ratificación en junio del 2008 (DO 2008), el AAE reguló las relaciones comerciales y económicas entre la CARICOM y República Dominicana, por un lado, y la UE, por otro.

A partir del 1.º de enero de 2008 todos los productos del CARIFORUM –con la excepción temporaria para el arroz y el azúcar– tendrían derecho a ingresar a la Unión Europea libres de aranceles y cuotas. De esta manera, los países del CARIFORUM se constituyeron en el primer grupo del ACP en lograr un acuerdo

⁵⁸ Las partes acordaron el texto del acuerdo de asociación económica en Barbados, el 16 de diciembre de 2007. Posteriormente, se publicó el texto final del acuerdo, el 22 de febrero de 2008. El Acuerdo de Asociación Económica debía suscribirse en julio de 2008.

comprendivo que cubría no solamente bienes sino también servicios, inversiones y otros temas comerciales tales como la innovación y la propiedad intelectual.

El AAE con el CARIFORUM es amplio en el sentido de que se extiende al comercio de mercancías, de servicios y a todas las cuestiones de nueva generación como la contratación pública o la legislación sobre la competencia, entre otras. Constituye una evolución gradual en las relaciones económicas desde un esquema preferencial, donde la Unión Europea libera de aranceles a algunas de sus principales exportaciones, hacia un esquema fundamentado en la reciprocidad en el cual la República Dominicana también liberará de aranceles la mayoría de los productos originarios de la UE. Es un acuerdo de libre comercio que fue firmado, por un lado, por los 16 países del CARIFORUM (CARICOM más República Dominicana) y por otro por los 25 países de la UE. Hay que señalar que el trato preferencial del que se han beneficiado los productos caribeños en los mercados de la UE se mantuvo vigente durante las negociaciones y hasta el año 2008, momento a partir del cual se inició un periodo de transición de 12 años destinado al establecimiento de un sistema de libre comercio entre los socios. Este periodo de transición supone, sin embargo, mejoras en la cooperación para el desarrollo por parte de la UE, de conformidad con el Acuerdo de Asociación. De los 15 países del grupo regional del Caribe, CARIFORUM, catorce⁵⁹ han firmado en 2008 un AAE completo con la UE en calidad de grupo regional, el cual cubre no solo el comercio de mercancías sino muchas otras áreas, incluidos los servicios. Otros AAE “solo de mercancías” han sido ratificados con la UE por grupos de países de una región ACP o con países ACP de forma individual.

Cabe señalar que Haití, en calidad de PMA –el único del grupo CARIFORUM–, puede continuar beneficiándose del libre acceso a los mercados europeos de acuerdo con el paquete “Todo menos armas” de 2001 de la UE destinado a todos los PMA.

El AAE del CARIFORUM-Unión Europea supone nuevas oportunidades para la región en lo que se refiere a crecimiento, exportaciones y crecimiento del empleo. Sus principales características son el acceso inmediato al mercado de la UE para las exportaciones del Caribe, aparte del azúcar y del arroz, que serán liberalizados con el tiempo, mientras que se producirá una apertura gradual de los mercados del Caribe a las exportaciones de la UE, con excepciones para las mercancías sensibles, a fin de proteger los puestos de trabajo locales.

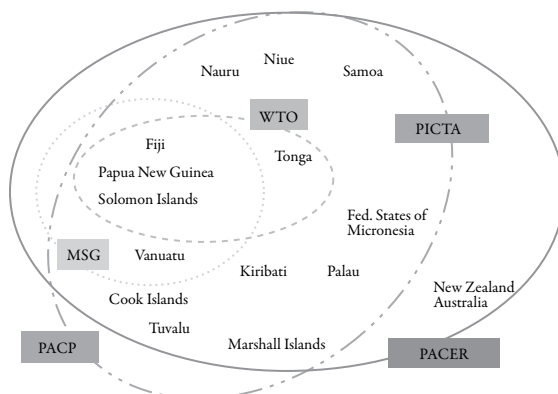
⁵⁹ Haití todavía considera la firma debido a las dificultades económicas específicas del país. El país ha pedido más tiempo habida cuenta de que su nuevo gobierno ha estado combatiendo los efectos de cuatro huracanes consecutivos, lo que ha dejado poco margen al gobierno recientemente designado para considerar el acuerdo, según confirmaron agentes del CARIFORUM.

Aparte de las mercancías, el acuerdo contiene los siguientes capítulos: apertura del comercio en el sector servicios; inversión; competencia; innovación y propiedad intelectual; licitaciones públicas y ayuda al desarrollo.

Las negociaciones de los aae entre la UE y el ACP-Pacífico

El grupo ACP del Pacífico representa a los países del Foro de las Islas del Pacífico.⁶⁰ Cabe señalar que la mayoría de los países de la región mantienen estrechas relaciones comerciales con Australia y Nueva Zelanda, y negocian un acuerdo de integración para que sus economías sean más competitivas en la economía mundial (Figura 3).

FIGURA 3.
ACUERDOS DE INTEGRACIÓN EN EL PACÍFICO



Fuente: South Center 2007b:9.

Las negociaciones de los AAE de la UE con el grupo ACP del Pacífico se desarrollaron con las islas Cook, islas Marshall, islas Salomón, Fidji, Kiribati, Estados Federados de Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. Las negociaciones con el Pacífico comenzaron en Fidji el 10 de septiembre de 2004, donde se adoptó una hoja de ruta que recogía los objetivos y los principios que debían guiar las negociaciones (Pacific 2004). Al igual que el resto

⁶⁰ El foro de las islas del Pacífico es una organización intergubernamental que apunta a reforzar la cooperación entre los países independientes del océano Pacífico y representa sus intereses. Fue fundado en el 1971 como el Foro del Pacífico Sur; el nombre fue cambiado en el 2000 para reflejar mejor las localizaciones geográficas correctas de sus Estados miembros; ambas, en el Pacífico del norte y sur.

de las tratativas, los objetivos apuntaban a la necesidad de integrar las economías de los Estados del grupo ACP del Pacífico al mercado internacional y mejorar su situación de desarrollo.

Respecto a la estructura de las negociaciones, al igual que las del grupo ACP (África y el Caribe) estas se dividieron en dos fases: de octubre de 2004 a diciembre de 2006 –se establecieron las bases y los principios básicos que formaron parte del AAE– y de enero a diciembre de 2007 –se cerró el acuerdo– (Pacífic. S.a).

Dada la limitada capacidad de negociación que ocasionó el aspecto comercial de las negociaciones del AAE del grupo de Estados ACP del Pacífico, se decidió aplazar las negociaciones hasta finales de 2006.

Durante la reunión ministerial Pacífico-UE del 2 de octubre 2007 los Estados del Pacífico y la CE convinieron en tratar de encontrar un acuerdo interino previo al AAE (que incluyera un calendario para el recorte de los aranceles a mercancías, normas de origen y mecanismos de salvaguardia para frenar aumentos repentinos en las importaciones), el cual entraría en vigor el 1.º de enero de 2008, mientras guiarían las negociaciones para alcanzar un AAE más amplio que incluyera servicios (en particular turismo y la estipulación de servicios del modo IV) para firmarse a finales de 2008. Se acordó celebrar una ronda de negociación adicional técnica en octubre, con la intención de completar y aprobar el acuerdo interino antes del 9 de noviembre de 2007. Del 23 al 25 de octubre de 2007, se celebró la cumbre del Foro de Islas del Pacífico en Fidji, que tenía como objetivo fomentar las negociaciones con Europa para establecer una asociación económica.

El AAE que se negocia entre la Unión Europea y el Foro de las Islas del Pacífico estará enfocado al desarrollo.⁶¹ La UE considera, por tanto, que el acuerdo tiene una gran importancia estratégica para dichos países y su integración gradual en los mercados mundiales. La UE concluyó con el grupo ACP del Pacífico dos acuerdos interinos, el 29 de noviembre de 2008, uno con Papúa Nueva Guinea y otro con Fidji (Interim 2007), con la intención de llegar a un acuerdo regional completo a finales de 2008. El AAE interino concluido con Papúa Nueva Guinea y Fidji prevé la entrada libre de los productos originarios de estos Estados desde el 1.º de enero de 2008, excepto el arroz y el azúcar, cuya liberalización se somete a periodos de transición. Por su parte, Papúa Nueva Guinea liberalizará el 88% de las importaciones procedentes de la Comunidad Europea desde la entrada en vigor del acuerdo,

⁶¹ Desde la UE se pretende combinar la ayuda al desarrollo con una política comercial equilibrada, ya que se cree que es el mejor camino para que los países de las islas del Pacífico alcancen una economía fuerte y autosuficiente.

aunque se han excluido productos sensibles como la carne, el pescado, los vegetales, los muebles y objetos suntuosos como las joyas. Fidji liberalizará el acceso para el 87% de las importaciones comunitarias en 15 años –14% en el momento de la entrada en vigor, 2.5% al cabo del quinto año, 60% al final del décimo año y el 11% restante al final de decimoquinto año–, si bien ha excluido una serie de productos sensibles como carne, pescado, fruta y verdura, alcohol y hierro (Fact sheet 2009b).

Estos dos países son los que mantienen los mayores flujos comerciales con la UE. Se ha constatado cierta división entre las islas mayores (Fidji, Vanuatu y Salomón y Papúa Nueva Guinea) y las pequeñas, representadas por la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, que no quieren avanzar en áreas nuevas como los servicios. Las grandes, sin embargo, sí están interesadas en los avances de la región en servicios.

Los Estados ACP del Pacífico incluidos en la categoría de PMA –Kiribati, islas Salomón, Samoa, Tuvalu y Vanuatu– se beneficiaron del sistema preferencial “Todo menos Armas”, por lo que no tenían especial interés en concluir el acuerdo. Por otro lado, las islas Cook, Tonga, las islas Marshall, Micronesia, Niue, Palau y Nauru apenas exportaron mercancías a la Unión Europea, si bien la pesca es una actividad económica de bastante importancia en algunos de estos Estados, por lo que la UE ha negociado acuerdos de asociación pesqueros bilaterales⁶² con Kiribati,⁶³ las islas Salomón (Acuerdo 2006a)⁶⁴ y Micronesia (Acuerdo 2006b).⁶⁵ Debido a ello, estos Estados no tuvieron especial interés en la negociación de un AAE ya que consideraron que su relación comercial con la UE es bastante favorable para sus intereses en este contexto (AGRITRADE 2009b:6).

⁶² La celebración de acuerdos bilaterales de pesca entre la Comunidad Europea y terceros países ha sido práctica común en la política común de pesca como un pilar importante de su dimensión exterior. Con la reforma de 2002 de la política común de pesca, se introdujo el concepto de *asociación* con el fin de fortalecer el objetivo de la CE, subyacente a estos acuerdos, de apoyar el desarrollo del sector pesquero nacional en los países socios. Desde 2004, los acuerdos se denominan “Acuerdos de asociación en el sector pesquero”. Los acuerdos de asociación asumen, por lo tanto, el compromiso de promover la pesca responsable y sostenible en cualquier lugar del mundo donde faenen sus buques.

⁶³ El primer acuerdo de pesca entre la Comunidad y Kiribati data de 2003 y fue el primer acuerdo de pesca en el Pacífico. Véase el Reglamento 2003: 1-2. También, el Acuerdo 2007. El Acuerdo de Asociación en el Sector Pesquero entre la Comunidad y Kiribati abarca el periodo comprendido entre el 16 de septiembre de 2006 y el 15 de septiembre de 2012, y ofrece una contrapartida financiera de 478 400 euros, el 30% de la cual se destina al apoyo a la política pesquera kiribatí. El acuerdo se incluye en la red de acuerdos sobre pesca atunera en el Pacífico y permite a los buques comunitarios, principalmente españoles, portugueses y franceses, faenar en aguas kiribatíes.

⁶⁴ El 30 de septiembre de 2009 la Comisión Europea firmó un nuevo acuerdo de asociación pesquera con las islas Salomón, que sustituyó al que entró en vigor en octubre de 2006. Véase Reglamento 2010.

⁶⁵ El Acuerdo de Asociación en el Sector Pesquero entre la Comunidad y los Estados Federados de Micronesia abarca el periodo comprendido entre el 26 de febrero de 2007 y el 25 de febrero de 2016, y ofrece una contrapartida financiera de 559 000 euros, el 18% de la cual se destina al apoyo a la política pesquera micronesia.

Como ya se comentó, a lo largo de 2008 debieron entrar en vigor los nuevos acuerdos de asociación económica entre la UE y las seis regiones del grupo de Estados ACP, lo que trajo la desaparición de los protocolos comerciales y del régimen de preferencias no recíprocas en favor de un nuevo régimen de intercambios recíprocos pero asimétricos. En otras palabras, la UE ofreció una entrada libre de derechos y sin aranceles en su mercado en cuanto entrasen en vigor los AAE, salvo en el caso del azúcar y el arroz (sujetos a un breve periodo de transición). Por su lado, los Estados del grupo ACP disminuirían gradualmente sus aranceles sobre las importaciones procedentes de la UE a lo largo de los próximos 25 años. Por ahora la UE ha logrado poner en marcha un AAE total con el grupo de ACP del Caribe. Con el resto de países individuales o grupos regionales del grupo de Estados ACP, la UE únicamente pudo pactar los que se denominaron acuerdos parciales o interinos, compatibles con las normas de la OMC y que dejaron fuera los temas más controvertidos. Sin embargo, dado que estos acuerdos incluyen una cláusula para seguir negociando hasta lograr acuerdos AAE totales, se ha abierto así una segunda fase de negociaciones que resulta crucial para determinar el alcance y las consecuencias del marco de relaciones que suponen los AAE con África.

Hay que señalar que la negociación de los AAE se ha visto condicionada por la exigencia de los Estados ACP para que la UE financiara los costes de ajuste que se derivan de la introducción y funcionamiento de los acuerdos de asociación económica. De hecho, en cada AAE se pensó constituir un fondo al que contribuirían la Comunidad –fundamentalmente con base en el Fondo Europeo de Desarrollo–, los Estados miembros –en gran parte con base en la Ayuda para el Comercio– y otros donantes. Las características de estos fondos, en particular su gobernabilidad, así como el nivel de obligatoriedad de las contribuciones de los Estados miembros, son temas centrales de discusión en esta fase final de las negociaciones de los AAE.

CONSIDERACIONES FINALES

El inicio de la relación de la actual Unión Europea con los Estados ACP se remonta a los primeros días de la Comunidad, y esta se formalizó en 1975 con la firma del Acuerdo de Georgetown. La relación bilateral ha evolucionado de una posición paternalista y proteccionista a un enfoque más pragmático y orientado al libre comercio. Lo que ha provocado un notable enfriamiento de la relación desde la firma del Acuerdo de Asociación de Cotonú, en el año 2000. En la actualidad,

la relación EU-ACP se encuentra en un momento de transición motivado por las dinámicas de cambio que se observan en el sistema internacional.

En términos generales puede decirse que las modificaciones que acompañan al Acuerdo de Cotonú en el ámbito comercial atentan contra la existencia de los regímenes comerciales preferenciales no recíprocos. De hecho, numerosos países en desarrollo ya han iniciado la restructuración de las normas comerciales internacionales en vigor en sus países; por otra parte, los regímenes asimétricos de los que se han beneficiado hasta ahora cederán pronto su sitio a acuerdos más compatibles con las normas multilaterales de la OMC.

La negociación de los acuerdos de asociación económica (AAE) entre la UE y los Estados ACP para sustituir las disposiciones comerciales del acuerdo de asociación de Cotonú ha sido controvertida y compleja debido a las diferentes posiciones que mantienen la UE y Estados ACP respecto a los efectos que estos pueden tener en el desarrollo de sus economías.

Todo parece indicar que seis años de negociación no han bastado para resolver las tensiones comerciales que Europa mantiene con sus antiguas colonias. El 1.º de enero de 2008 expiraron los llamados Acuerdos de Lomé, que eximen de pagar aranceles a los productos que llegan a la UE procedentes de 76 países de África, Caribe y el Pacífico.

A partir de 2008, la UE deja de conceder el mismo trato comercial al conjunto de los Estados ACP. A partir de ese momento entrarán en vigor diferentes regímenes comerciales entre los países ACP y la UE en función del nivel de desarrollo de cada país (ya sea menos avanzado o no) y de su participación en una organización regional. Entre las seis regiones geográficas que negocian los AAE con la Unión Europea solo el CARIFORUM firmó uno completo.⁶⁶ Con las demás regiones que negociaron estos acuerdos, Europa concluyó únicamente acuerdos provisionales-interinos sobre el comercio de mercancías.

En 2008 debieron entrar en vigor los nuevos AAE entre la UE y las seis regiones ACP, para desaparecer los protocolos comerciales y el actual régimen de preferencias no recíprocas en favor de un nuevo régimen de intercambios recíprocos pero asimétricos. Seis de los ocho acuerdos rubricados están ya firmados: el AAE completo con el CARIFORUM (octubre 2008) y los AAE interinos con Costa de Marfil

⁶⁶ Los AAE plenos deben incluir también disposiciones relativas a una definición comúnmente aceptada de buena gobernanza, transparencia en la función pública y derechos humanos, de conformidad con los artículos 11b, 96 y 97 del Acuerdo de Cotonú, así como disposiciones específicas para los grupos más vulnerables como los agricultores locales y las mujeres.

(noviembre 2008), África Central (enero 2009), SADC (junio 2009 (Acuerdo 2009), a falta de Namibia), el Pacífico (julio 2009), ESA (agosto 2009, a falta de Zambia y Comores), aunque no todos han sido notificados a la OMC. Faltan por firmar el de Ghana y el de EAC. En los AAE interinos participan 47 países africanos. Ninguno de ellos ha completado un AAE completo que incluya disciplinas en materia de servicios, inversión, competencia y contratación pública.

Otros Estados ACP adoptaron acuerdos interinos “exclusivamente de mercancías”. Se trata principalmente de los países menos desarrollados, que son quienes más pierden por la eliminación de las preferencias de Cotonú. Los treinta y dos Estados ACP que no han firmado los AAE continuarán exportando de acuerdo con la iniciativa “Todo menos armas” de 2001. Diez países del grupo ACP no incluidos en los PMA que no han firmado los AAE con la Unión Europea hasta la fecha verán reducidas sus preferencias comerciales, puesto que tendrán que exportar a la UE de acuerdo con el SPG⁶⁷ (Cuadro 6). De los 47 países africanos que negocian AAE, 33 son menos avanzados y 14 no lo son.

Hay que señalar que incluso los PMA terminarán sintiendo los efectos de los AAE porque forman parte de acuerdos comerciales regionales (algunos de ellos uniones aduaneras) en los que los aranceles externos son o serán comunes.

Todo parece indicar que ocho años de negociaciones no han bastado para resolver las tensiones comerciales que Europa mantiene con sus antiguas colonias, ya que solo treinta y cinco de los setenta y siete países que conforman el grupo de Estados ACP han firmado (Cuadro 6). La conclusión de los acuerdos interinos⁶⁸ es el primer paso para la consecución más adelante de un acuerdo de asociación económica completo. El contenido de los acuerdos interinos suscritos entre la UE y los Estados del grupo ACP no es uniforme y, de hecho, en la mayoría de ellos se estipulan obligaciones diferentes para los Estados ACP parte. Y, es más, todos los AAE tienen un contenido dispar y solo en el caso del acuerdo con África Oriental las obligaciones son iguales para los ACP partícipes (Stevens *et al.* 2008: 3).

Para concluir cabe señalar que aunque la integración regional es uno de los objetivos del Acuerdo de Cotonú y de los acuerdos de asociación económica, se considera en este momento que han contribuido a lo contrario. La falta de tiempo suficiente para una consulta regional y el cambio de la Comisión en negociar

⁶⁷ Entre ellos se encuentran Nigeria, Gabón y Congo.

⁶⁸ Los acuerdos de asociación económica interinos (AAEI) son relativos al intercambio de mercancías, que se adoptan para evitar que se interrumpa el comercio ACP con la Comunidad Europea; incluyen numerosas disposiciones sobre cuestiones conflictivas.

acuerdos subregionales, bilaterales o con países individuales han disuelto regiones ACP consolidadas y ha dado lugar a una gama de diversos acuerdos de asociación económica. La negociación de los AAE regionales con la Unión Europea ha socavado la cohesión del grupo ACP y los procesos de integración regional en curso. La mayoría de los acuerdos no se han concluido en el marco de las experiencias regionales sino que estos se han celebrado de manera bilateral resultado de la fragilidad de estos proyectos regionales y de los diferentes intereses de sus Estados miembros.

CUADRO 6.

RÉGIMEN COMERCIAL DE LOS ESTADOS ACP (DESPUÉS DE 1/01/2008)

	Acuerdos de Asociación Económica (9 PMA, 26 NO)		Régimen “Todo menos armas”, solo para PMA) (32 PMA)	Sistema de Preferencias Generalizadas (10 PMA)*
Caribe	Antigua y Bermuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Sta. Lucía, S. Vicente y Gren., Surinam, Trinidad y Tobago			
África Central	Camerún		Rep. Central Africana, Rep. Dem. del Congo, (Kinshasa), Chad, Guinea Ecuatorial, Guinea, São Tome	Gabón Rep. del Congo (Brazzaville)
África del Sur y del Este	EAC Burundi Kenia Ruanda Tanzania Uganda	ESA Comoros Madagascar Mauritania Seychelles Zimbabue	Djibouti, Eritrea, Etiopía, Malawi, Somalia, Sudán, Zambia	
Pacífico	Papúa Nueva Guinea, Fidji		Timor Oriental, Kiribati, Samoa, islas Salomón, Tuvalu, Vanuatu	Islas Cook, Tonga, islas Marshall, Niue, Micronesia Palau, Nauru
África del Oeste	Costa de Marfil, Ghana		Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Gambia, Guinea Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Senegal, Sierra Leona, Togo	Nigeria
SADC	Botsuana, Lesoto, Namibia, Mozambique, Swaziland		Angola	

Fuente: COM 2008: 7.

* Los países del Pacífico mantienen un mínimo intercambio comercial con la Unión Europea, mientras que Nigeria y el Congo (Brazzaville) se negaron a negociar acuerdos provisionales.

REFERENCIAS

- ACP-EC EPA. 2003. *Negotiations Joint Report on the all-ACP-EC phase of EPA negotiations*. Brussels. 2 October.
- Acuerdo. 2009. "Acuerdo de Asociación Económica interino CE-Estados del AAE de la SADC P6_TA(2009)0179. Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2009, sobre un Acuerdo de Asociación Económica Interino entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados del AAE de la SADC, por otra". En Diario Oficial de la Unión Europea. C 117 E/124, de 6.5.2010.
- _____. 2007. "Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra". En Diario Oficial de la Unión Europea. L205/3 de 7.8.2007.
- _____. 2006a. "Acuerdo de Colaboración entre la Comunidad Europea y las Islas Salomón sobre la pesca en aguas de las Islas Salomón". En Diario Oficial de la Unión Europea. L105/34, de 13.4.2006.
- _____. 2006b. "Acuerdo de Colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia". En Diario Oficial. L151, de 6/6/2006. Aprobado el Reglamento (CE) N.º 805/2006 del Consejo, de 25 de abril de 2006.
- _____. 2003. *Accord de Georgetown relatif à l'organisation du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*. ACP/27/005/00. Rév. 16. Bruxelles, le 28 novembre 2003.
- _____. 1975. *Accord de Georgetown relatif à l'organisation du Groupedes États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*. Conclu à Georgetown le 6 juin 1975. Disponible en [http://www.oapi.wipo.net/wipolex/es/other_treaties/text.jsp?doc_id=150499&file_id=201071].
- AGRITRADE. 2009a. *EPA negotiations. Central Africa: Executive brief*. January. Disponible en [http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/Agritrade_Executive%20brief_Central%20Africa-EU%20EPA%20negotiations_2008.pdf]
- _____. 2009b. *Négociations d'ape Pacifique-UE. Note de synthèse*. Février. Disponible en [http://www.anancy.net/documents/file_fr/Compendium_rapport_FRbr.pdf].
- _____. 2009c. *Les négociations d'ape, Afrique de l'ouest*. Note de synthèse. Mars. Disponible en [http://www.anancy.net/documents/file_fr/Compendium_rapport_FRbr.pdf].

- BILAL, San; y Van Hove, Kathleen. 2002. "An overview of the ACP-EU negotiations: issues and timeframe". En cta International Seminar "Meeting the challenge of effective ACP participation in agricultural trade negotiations: The role of information and communication". Belgium 27-29 November 2002. European Centre for Development Policy Management (ecdpm).
- _____; and Stevens, C. 2009. *The Interim Economic Partnership Agreements between the EU and African States: Contents, challenges and prospects*. Policy Management Report 17.
- BROWN, William. 2000. "Restructuring North-South ACP-EU Development Co-operation in a Liberal Order". En *Review of African Political Economy*. Vol. 27. N.º 85. September. Pp. 367-383.
- COM. 2008. Comisión Europea. "EU-ACP Economic Partnership Agreements: State of Play and Key Issues for 2008". Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2007. Comisión de la Unión Europea. "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Acuerdos de Asociación Económica". COM (2007) 635 final, del 23 de marzo de 2007. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2006a. Comisión Europea. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de junio de 2006, 'Hacia una asociación estratégica UE-Sudáfrica'". COM (2006) 347, de 28 de junio. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2006b. Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en su seno, de 28 de junio de 2006, a fin de facilitar a la Comisión orientaciones con vistas a la revisión del Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra". COM (2006) 348 final. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2006c. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de junio de 2006, "Hacia una asociación estratégica UE-Sudáfrica". COM (2006) 347 final. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 1996. COM (96) 570 final de 20.11.1996. "Libro verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los Países ACP en los albores del siglo xxi". Bruselas: Comisión Europea.
- Delegación. S.r.l. Delegación de la Comisión Europea en República Dominicana y Cuba. "Los EPA, un nuevo enfoque en las relaciones comerciales entre la Unión Europea y República Dominicana". Disponible en línea: [http://www.deldom.ec.europa.eu/es/eu_and_rd/com_epa.htm].

- DO. 2008. DO L 289. “Decisión del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del Cariforum, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra”. Diario Oficial de la Unión Europea L 289, de 30.10.2008. Disponible en [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0805:ES:HTML>].
- _____. 2007. Diario Oficial de la Unión Europea. “Reglamento (CE) N.º 1528/2007 del Consejo de 20 de diciembre de 2007, por el que se aplica el régimen previsto para las mercancías originarias de determinados Estados pertenecientes al grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) en los acuerdos que establecen Acuerdos de Asociación Económica o conducen a su establecimiento”. do L 348/1, de 31.12.2007. Disponible en [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:348:0001:0154:ES:PDF>].
- _____. 2004. Decisión 2004/441/CE del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo de Comercio y Desarrollo y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra. do L 127 de 29.4.2004. P. 109.
- DOCE 2000. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. “Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por la otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000”. DOCE L 317 del 15 de diciembre. Bruselas.
- DOUE 2010. Diario Oficial de la Unión Europea. “Acuerdo de Asociación Económica interino CE/Estados del AAE de la SADC P6_TA(2009)0179. Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2009, sobre un Acuerdo de Asociación Económica interino entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estado del AAE de la SADC, por otra”. DOUE C 117 E/124 de 6.5.2010.
- _____. 2007. Diario Oficial de la Unión Europea. “Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra”. DOUE L 205/3 de 7.8.2007. Bruselas.
- _____. 2006. Diario Oficial de la Unión Europea. “Acuerdo de Colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia, relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia”. DOUE L 151, de 6/6/2006. Bruselas.
- _____. 2005a. Diario Oficial de la Unión Europea. “Reglamento (CE) N.º 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas”. DOUE L 169/1 de 30.6.2005. Bruselas. Pp. 1-43.

- _____. 2005b. Diario Oficial de la Unión Europea. “Decisión del Consejo, de 21 de junio de 2005, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000”. DOUE L 209 de 11.08.2005. Bruselas.
- ECDPM. 2006. *Update on regional EPA negotiations, SADC–EU Economic Partnership Agreement*. In Brief^{N.º} 15F.
- Europa. 2006. *Commission proposes to upgrade EU’s relations with South Africa to a Strategic Partnership*. Bruselas: Europa La web oficial de la Unión Europea. 28 de junio. Disponible en: [<http://Europa.EU/rapid/pressReleasesAction.do?referenCE=IP/06/869>].
- European Commission. 2008. *EU-ACP Economic Partnership Agreements: State of Play and Key Issues for 2008*. Bruselas. Disponible en: [http://trade.EC.Europa.EU/doclib/docs/2008/february/tradoc_137762.pdf].
- _____. 2006. *A new approach in the relations between European Union and Eastern and Southern Africa Countries*. Bruselas.
- _____. 2004. *Bilateral Trade Relations Africa, Caribbean, Pacific-EPA: Preliminary list of country groups*.
- Fact sheet. 2009a. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements. SADC Group*. January 2009. Disponible en: [http://trade.EC.Europa.EU/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf]. Consultado el 12 de mayo de 2010.
- _____. 2009b. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements. The Pacific: Fiji and Papua New Guinea*. January 2009. Disponible en: [http://EC.Europa.EU/development/iCenter/repository/fact_sheet_EPA_pacific.pdf].
- _____. 2009c. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements. West Africa: Ivory Coast and Ghana*. January 2009. Comisión Europea. Disponible en [http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_West-Africa.pdf] <http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_West-Africa.pdf].
- _____. 2009d. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements: Central Africa: Cameroon*. January 2009. Comisión Europea. Disponible en [http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_Central-Africa.pdf].
- _____. 2009e. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements. The Eastern African Community*. January 2009. Comisión Europea. Disponible en [http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_EAC.pdf] <http://www.ACP-EU-trade.org/library/files/EC_EN_270109_EC_EAC.pdf].

- FEUILLE. 2004. *FEuille de route des négociations des Accords de Partenariat Economique (ape). Entre l'Afrique Centrale et l'Union Européenne*. Disponible en: [http://trade.EC.Europa.EU/doclib/docs/2004/july/tradoc_118214.pdf].
- GATT. 1994. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-GATT.pdf].
- GIBB, Richard. 2000. "Post-Lomé. The European Union and the South". En *Third World Quarterly*. Vol. 21. N.º 3. 2000. Pp. 457-481.
- HURT, Stephen R. 2003. "Co-operation and coercion. The Cotonú Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention". En *Third World Quarterly*. Vol. 24. N.º 1. Pp. 161-176.
- HALL, Kenneth O.; y Blake, Byron W. 1979. "The Emergence of the African, Caribbean, and Pacific Group of States: An Aspect of African and Caribbean International Cooperation". En *African Studies Review*. Vol. 22. N.º 2. September. Pp. 111-125.
- INTERIM. 2007. *Interim Partnership Agreement between Pacific States, on the one part, and the European Community, on the other part joint text initialed*. On 23 november 2007 in Brussels. Bruselas: Comisión Europea.
- MARÍN Egoscózabal, Ahinoa. 2008. Memorando Opex N.º 89/2008: Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) entre la Unión Europea y África subsahariana entrada en vigor y segunda fase de negociación. Recomendaciones para España. Madrid: Opex (Observatorio de Política Exterior Española).
- . 2007. *Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África subsahariana: Temas, actores, debates y recomendaciones para España*. Madrid: Fundación Carolina. Octubre.
- Negotiations. 2003. *Negotiations of Economic Partnership Agreements Joint Declaration of the Second ACP-EC Meeting at Ministerial Level*. Brussels, 2 October 2003. Disponible en [http://www.crn.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=73&Itemid=95].
- OXFAM. 2008. "¿Socios o rivales? Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico". *Un informe de Oxfam Internacional*, 110. Oxfam Internacional. Abril. Disponible en [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp110_socios_rivales.pdf].
- Pacific. 2004. *Pacific ACPEU Joint Roadmap*. 15th September 2004.
- . S.a. *Pacific ACP-EC EPA Negotiations Joint Road Map*.
- Parlamento Europeo. 2005. "Informe sobre el impacto en el desarrollo de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE)". 2005/2162[ini]. Comisión de Desarrollo. Ponente: Luisa Morgantini. RR\60464ES.doc. PE 367.627v02-00. Final A6-0053/2006.

Disponible en [<http://www.EUoparl.Europa.EU/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0053+0+DOC+PDF+V0//ES>].

Reglamento. 2010. Reglamento (UE) N.º 621/2010 del Consejo, de 3 de junio de 2010, por el que se asignan las posibilidades de pesca enmarcadas en el Acuerdo de asociación en el sector pesquero entre la Unión Europea y las Islas Salomón. En Diario Oficial. L 190, de 22/07/2010.

———. 2003. Reglamento (CE) N.º 874/2003 del Consejo, de 6 de mayo de 2003, relativo a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Kiribati sobre la pesca en la zona de pesca de Kiribati. En Diario Oficial N.º L126 de 22/05/2003. Pp. 1-2.

South Center. 2008a. “Market AccEs for Trade in Goods in Economic Partnership Agreements (EPA’s)”. En *Analytical Note*. sc/an/tdp/EPA/14. February. Ginebra.

———. 2008b. “Negociation sur les ape dans la region des Caraibes: Quelques sujets de preoccupation”. Document analytique. sc/antdp/EPA/12. Janvier. Ginebra.

———. 2007a. *Regional Integration and EPA’s*. Fact Sheet Nr. 4. March 2007. Ginebra.

———. 2007b. “EPA Negotiation in the Pacific Region: Some Issues of ConCern”. En *Analytical Note*. sc/an/tdp/EPA/11. November. Ginebra. P. 9.

STEVENS, c.; et al. 2008. *The New EPA’s: Comparative Analysis of their Content and the Challenges for 2008*. odi-e.cdpm. 31st march. London/Netherlands: odi-e.cdpm. Disponible en [http://www.fes.de/cotonou/OTHER_BACKGROUND_TRADE/ECDPM_NEWEPA_02APRIL2008.PDF].

La transformación del concepto de seguridad nacional en México

RESUMEN

En los últimos años, pero probablemente a partir del crecimiento del flagelo internacional del narcotráfico y de sus delitos conexos, el concepto de seguridad nacional en nuestro país ha venido sufriendo profundas transformaciones tanto en su contenido como en su aplicación, sin que hasta la fecha, lamentablemente, exista una sola o varias ideas concretas sobre cuál debe ser el contenido y el alcance del concepto de seguridad nacional y de su correspondencia con los más altos intereses de México. La presente investigación retoma el concepto de seguridad nacional a partir del surgimiento de los Estados Unidos de América y de la Unión Soviética como las dos super potencias del sistema internacional emanado de la Conferencia de San Francisco, pero fundamentalmente de la confrontación Este-Oeste.

PALABRAS CLAVE: NARCOTRÁFICO, DELITOS, SEGURIDAD NACIONAL, MÉXICO, CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO.

ABSTRACT

In recent years, but probably from the growth of the international scourge of drug trafficking and its related crimes, the concept of national security in our country has been suffering from profound transformations both in its content and in its application, without that, to date, unfortunately there is an idea or several ideas concrete on what should be the content and scope of the concept of national security and its correspondence with the higher interests of Mexico. The present research since then has to return to the concept of national security since the emergence of the United States of America and the Soviet Union as the two super powers in the international system emanated from the San Francisco Conference, but primarily of confrontation East-West.

KEYWORDS: DRUG TRAFFICKING, CRIME, NATIONAL SECURITY, MEXICO, SAN FRANCISCO CONFERENCE.

LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO¹

FUENSANTA MEDINA MARTÍNEZ²

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, pero probablemente a partir del crecimiento del flagelo internacional del narcotráfico y de sus delitos conexos, el concepto de seguridad nacional en nuestro país ha venido sufriendo profundas transformaciones tanto en su contenido como en su aplicación, sin que hasta la fecha, lamentablemente, exista una sola o varias ideas concretas sobre cuál debe ser el contenido y el alcance del concepto de seguridad nacional y de su correspondencia con los más altos intereses de México.

La presente investigación retoma el concepto de seguridad nacional a partir del surgimiento de los Estados Unidos de América y de la Unión Soviética como las dos super potencias del sistema internacional emanado de la Conferencia de San Francisco, pero fundamentalmente de la confrontación Este-Oeste. Al respecto, se reconocía que el mundo bipolar posibilitaba para países como México, que edifica su política exterior a partir de hechos históricos y por convicción propia, ciertos espacios de negociación que desaparecieron junto con el equilibrio bipolar.³ En este sentido, no podemos hablar del concepto de seguridad nacional sin referirnos a la política exterior de nuestro país y a sus principios normativos, emanados fundamentalmente tanto de su ubicación geopolítica como de su experiencia histórica hacia dentro y hacia afuera.

¹ El presente artículo forma parte de una investigación más amplia sobre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en una perspectiva comparada.

² Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis.

³ En los últimos años a partir de 1989 y de la posterior desaparición de la URSS, el mundo asistió a un proceso global de transformación en prácticamente todas las áreas de la actividad humana, sin que las instituciones de los Estados nacionales ni el sistema mundial emanado de la Segunda Guerra Mundial sean capaces de resolver con asertividad y oportunidad los nuevos desafíos que se les presentan (Medina Martínez 1999).

LA SEGURIDAD NACIONAL: UNA REVISIÓN DEL CONCEPTO

El proceso de revolución conducido en nuestro país entre 1910 y 1921 no solo constituyó la primera gran revolución social del siglo XX sino que además fue el referente mundial del que habrían de inspirarse otros procesos revolucionarios, fundamentalmente en el subcontinente latinoamericano.⁴

Hay que tener en cuenta que las dos grandes condicionantes que la política exterior de nuestro país ha tenido, tiene y habrá de tener es su vecindad con Estados Unidos y la experiencia histórica derivada tanto de las guerras de intervención como de la plataforma social, política y económica de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917.

Sin embargo, es pertinente señalar que desde los albores de la vida independiente nuestro país y los hombres que lucharon por la consolidación de México como nación libre y soberana tuvieron siempre claro que era el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias lo que habría de dar a México su verdadera independencia y un lugar en el concierto de las naciones.

Esto fue claramente establecido desde la Constitución de Apatzingán, hecho al cual se refiere el excanciller Bernardo Sepúlveda Amor cuando dice:

Esta nación bicentenaria en su vida independiente tiene la primera manifestación de su fe constitucional en 1814, por obra del congreso de Apatzingán. Ya ahí se encuentran plasmados algunos de los conceptos centrales de lo que, en la etapa contemporánea, se califica y entiende como estado de derecho [...]. En Apatzingán encontramos por primera vez un manual de instrucciones sobre lo que debe ser la relación entre gobernantes y gobernados. Esos lineamientos fundamentales señalan que la conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad son el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y las responsabilidades de los funcionarios públicos. Agrega el constituyente de Apatzingán que tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad

⁴ Ricardo Melgar y Pablo Yanquelevich son dos intelectuales que se han ocupado de examinar las repercusiones político-culturales de la Revolución mexicana en América Latina. Para el área andina puede consultarse a Melgar 1982 y 1992. Una información más detallada de la propaganda y recepción del proceso revolucionario en los países latinoamericanos se encuentra en Yankelevich 1997 y 2003.

de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares sin que eso tres poderes puedan ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación (Sepúlveda Amor 2010: 40).

Me he referido a la construcción de un estado de derecho desde el constituyente de Apatzingán,⁵ enriquecido en conceptos fundamentales por las constituciones posteriores de 1857 y 1917, porque, sin entender las posiciones jurdicistas de México desde su surgimiento a la vida independiente, tampoco podría explicarse nuestra política exterior durante la Guerra Fría, y menos aún la autonomía relativa con la que se condujo nuestro país hasta prácticamente el final del siglo xx.⁶

Al respecto, y para volver al tema de la seguridad nacional, debe destacarse que este es un término que aparece inexorablemente ligado a las condiciones que generó el sistema bipolar, y junto con él la definición de la política exterior de Estados Unidos –nuestro vecino– como líder indubitable de Occidente. Mario Ojeda lo expresa de la siguiente manera:

La Segunda Guerra Mundial trajo como consecuencia cambios radicales en el orden internacional, muchos de los cuales no pudieron ser advertidos al iniciarse la conflagración. Antes que otra cosa, la guerra trajo consigo un cambio en la distribución del poder al reducir drásticamente el número de países con capacidad e iniciativa propia en el interjuego de la política internacional. En realidad, la guerra no hizo en este caso sino acelerar una tendencia que ya estaba en la historia: la elevación de los Estados Unidos y la Unión Soviética a la categoría de superpotencias; sea cual fuere la causa, la consecuencia neta de la reducción del número de contendientes de primera magnitud en el teatro internacional fue la aparición de una estructura de poder que los observadores

⁵ “Puede decirse que en los primeros años de vida autónoma, ante la actitud de España de no resignarse a perder para siempre su antigua colonia, la preocupación primordial del país fue la de sobrevivir como Estado independiente. Por tanto, en la práctica la soberanía significó supervivencia. Más tarde, cuando el país se vio directamente amenazado por el expansionismo territorial [estadounidense] y resultó a la postre víctima de este en dos ocasiones, la preocupación primordial en la práctica pasó a ser preservar intacto el territorio nacional. De aquí que soberanía viniera a identificarse con integridad territorial, si bien la preocupación por la independencia nunca dejó de ser un temor real, como más tarde vino a demostrar la intervención francesa de 1862” (Ojeda 1976: 3).

⁶ Cuando Lázaro Cárdenas, apoyado en la Constitución de 1917, nacionalizó la industria petrolera (1938) contaba con un fuerte soporte interno proveniente de todas las fuerzas políticas. Afortunadamente para México, Gran Bretaña, dueña de la mayoría de las empresas expropiadas, se encontraba en un periodo de entre guerras y, a pesar de considerar la expropiación como ilegal, tuvo otras prioridades. En el caso de Estados Unidos, después de algunas reclamaciones, el gobierno de ese país comenzó a preocuparse más por el estallido de la Segunda Guerra Mundial y de lo que la estabilidad política de nuestro país y la mano de obra mexicana representaban para la seguridad nacional y para las necesidades económicas coyunturales de aquella nación.

políticos dieron en llamar bipolar debido a la concentración de la fuerza político-militar únicamente en dos grandes potencias (Ojeda 1976: 5)⁷

La Segunda Guerra Mundial tuvo como consecuencia, además de los efectos económicos que se empezaron a sentir con enorme fuerza ya en el periodo entre guerras, la aparición de dos bloques –política, económica y militarmente hablando– perfectamente bien definidos, así como repercusiones ideológicas y políticas de gran envergadura para América Latina.⁸

A partir de entonces, prácticamente toda la construcción del concepto de seguridad hemisférica se hizo a partir del concepto de seguridad nacional de Estados Unidos y de la promoción de sus intereses tanto dentro como fuera del continente occidental salvo –paradójicamente– en el caso de nuestro país.⁹

En esta relación dialéctica que siempre ha caracterizado a la relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos desde el término de la Segunda Guerra Mundial, y probablemente aun antes, desde el constituyente de 1917, existe la concepción mexicana de que la seguridad nacional se fundamenta tanto en los principios normativos de nuestra política exterior como en el deseo no explícito de conservar una cierta autonomía de ese quehacer internacional con respecto a los intereses estratégicos de los Estados Unidos, como condición *sine qua non* de autodefensa y autodeterminación.

⁷ Más importante aún para la formación de una nueva estructura de poder internacional fue la aparición de las armas nucleares. El año de 1945, en Hiroshima, Estados Unidos hizo explotar con fines bélicos su primera bomba atómica, hecho que precipitó el fin de la Segunda Guerra Mundial. Cuatro años más tarde, la Unión Soviética dio fin al monopolio nuclear de que gozaban los Estados Unidos al hacer estallar su propio artefacto. Para 1952, los estadounidenses aumentaron una vez más su ventaja al ensayar su primera bomba termonuclear, una variación técnica con respecto al tipo de las primeras, cuyos efectos de destrucción –nos dicen los físicos– son considerablemente mayores que los de estas. Sin embargo, al poco la Unión Soviética volvió a nivelarse con los Estados Unidos, al menos en términos cuantitativos, mediante el descubrimiento de su propio artefacto termonuclear (Ojeda 1976: 5).

⁸ Para América Latina, la Segunda Guerra Mundial significó la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos sobre la región. La guerra tuvo como primer efecto el de supeditar drásticamente las relaciones económicas del área al mercado estadounidense. Con el cierre de los mercados europeos impuesto por el bloqueo marítimo que ejercieron ambos contendientes, los países latinoamericanos vieron extinguirse bruscamente sus exportaciones al viejo continente (Ojeda 1976: 18).

⁹ A partir de la Segunda Guerra mundial, Estados Unidos se asume definitivamente como la potencia líder en el concierto de naciones occidentales; se considera, por tanto, depositario de la responsabilidad de preservar los valores políticos y los intereses económicos de quienes llama las naciones libres; valores a los que confiere una validez universal. Dada su condición de líder, cuando Estados Unidos se involucra activamente en la vida de otras naciones considera que no solo genera un derecho sino que cumple con una obligación internacional conferida, al menos tácitamente, en reconocimiento de su estatura moral, política, económica y militar (Aguilar Zinser 1991: 297).

La otra concepción –es decir, la estadounidense– trata de dimensionar la pertinencia de velar y garantizar la seguridad nacional de México –entendida esta última fundamentalmente como estabilidad– como un elemento fundamental de la seguridad nacional de Estados Unidos.

Con excepción de un breve periodo en la lucha contra el fascismo durante la Segunda Guerra Mundial, México y Estados Unidos no han pactado nunca una alianza militar ni compartido una misión común de su seguridad nacional. A partir de los inmensos contrastes que hay en sus experiencias históricas, sus antecedentes culturales, sus niveles de desarrollo económico y sus formas de integración social y política, estos dos vecinos ven su entorno internacional desde puntos de vista muy distintos. Sus nociones de seguridad y de riesgo son por tanto disímiles y, en más de un sentido, discrepantes (Aguilar Zinser 1991: 297).

Probablemente, pocos párrafos tan claros en el análisis de la seguridad nacional mexicana y estadounidense como el del embajador Adolfo Aguilar Zinser cuando expresa:

En la literatura norteamericana se habla de la seguridad, sin que haya al respecto una definición precisa. Sin embargo, se trata de una concepción amplia que incluye ámbitos de acción internacional muy por encima de las fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado. En cambio, para México, la noción de seguridad es mucho más restrictiva. Se refiere en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional, entendida esta como un atributo político-jurídico que abarca el territorio, a una zona económica marítima exclusiva y a determinados recursos naturales. Desde el punto de vista ideológico, la seguridad nacional es en Estados Unidos una noción referida directamente a la idea de la defensa, la preservación y el ensanchamiento del sistema económico capitalista y de los valores asociados a este sistema, y se expresa por tanto en términos de la confrontación Este-Oeste. En cambio, la ideología en que se sustenta la noción de seguridad en México es el nacionalismo, que incluye una interpretación de la historia y valores culturales, políticos y sociales no necesariamente compatibles con la defensa del capitalismo, y mucho menos definidos en términos de la confrontación Este-Oeste (1991: 296-297).

Dicho de otra manera, México había concebido su seguridad nacional estrictamente en términos de sus fronteras territoriales, de su sistema económico y de la

promoción de sus intereses, de sus instituciones políticas, de su cultura y de sus recursos naturales; es decir, en términos de un ejercicio pleno de las atribuciones de su soberanía.

Por ello, el quehacer internacional de México siempre se ha caracterizado por la convicción de que las relaciones internacionales deben normarse atendiendo a la legislación internacional vigente que, de acuerdo con todo el sistema internacional emanado de la Conferencia de San Francisco, establece la igualdad jurídica de los Estados sin importar su tamaño, poder económico, militar o político. La doctrina internacional de México sostiene que, tanto para sí como para cualquier otra nación, el único comportamiento internacional legítimo y respetable es el que se atiene a la observación de rigurosos principios internacionales relativos a la soberanía de los pueblos, a la no intervención y al arreglo pacífico de las controversias.¹⁰

Efectivamente esta podría decirse que habría sido la concepción de la seguridad nacional en México; sin embargo, a continuación veremos cuáles fueron las acciones concretas que habría de realizar nuestro país fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX para atender dicho concepto y para dar sustento al vínculo privilegiado que existe entre la actuación internacional de México y su seguridad nacional.

En la presente investigación se trata de demostrar, desde el enfoque de la escuela realista de la teoría de las relaciones internacionales, cómo en México el desarrollo y contenido del concepto de seguridad nacional va íntimamente vinculado al quehacer de la diplomacia mexicana. Tanto así que podría considerarse que la actuación internacional de nuestro país tiene profundas consecuencias en el esquema de seguridad nacional.

En este contexto, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado –primero–, y luego el terrorismo, han permeado la actuación de la política exterior de México durante los últimos 20 años, pero –particularmente por medio de la Iniciativa Mérida– se han trastocado en más de un sentido los elementos fundamentales de la seguridad nacional Mexicana, entendida esta como la capacidad del Estado mexicano para atender en forma autónoma su seguridad pública y para seguir manteniendo un grado de autonomía relativa con respecto a los intereses de Estados Unidos, que es precisamente la hipótesis del trabajo que hoy nos ocupa.

Efectivamente, la seguridad nacional,

¹⁰ Esta es la esencia del apotegma de Benito Juárez: “Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

entendida como instrumento privilegiado de la política exterior, debe buscar la coherencia de programas, planteamientos y acciones de México hacia el mundo en lo general y hacia sus vecinos en lo particular. Coherencia que supone, sin duda, encarar las condiciones globales y el carácter específico que resumen la complejidad de las relaciones internacionales del país (Sepúlveda Amor 2000: 40).

Así, en esta relativa autonomía de la política exterior de México durante todo el periodo de la Guerra Fría, el contenido del concepto de seguridad nacional en nuestro país perseguía en esencia dos objetivos fundamentales:

1. Contener los peligros y la filtración de ideas ajenas al nacionalismo revolucionario y a las características del modelo presidencialista político mexicano.
2. Conservar y ampliar los límites de la autonomía del quehacer internacional de México, apoyándose en posiciones jurdicas de no intervención y de respeto a la autodeterminación de los pueblos como telón de fondo para observar una política de no alineamiento a ninguna de las dos super potencias emergentes de la Segunda Guerra Mundial.

En esta perspectiva, durante la Guerra Fría México observó siempre sus siete principios fundamentales de la política exterior. Ello le permitió en varias ocasiones conservar una política independiente con respecto a la política de seguridad nacional de Estados Unidos, sin necesidad o peligro de llegar a un enfrentamiento político-ideológico con Washington.

En estas circunstancias, existieron momentos difíciles de gran envergadura y luminosos para la diplomacia mexicana. En el presente artículo únicamente abordaremos algunos de ellos, deteniéndonos fundamentalmente en la actuación de México en los años 80 con respecto a los conflictos en Centroamérica.

Sin bien es cierto que México suscribió desde el principio el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, o Tratado de Río, nuestro país siempre fue muy cauteloso para dejar perfectamente asentado que el interés mexicano estribaba fundamentalmente en tener una actitud de colaboración y de solidaridad con los países del subcontinente en la hipotética situación de una agresión externa. México, al contrario que la mayoría de los países, no vinculó la política de su seguridad nacional con el desarrollo de capacidades militares para permanecer libre de amenazas y en defensa de sus fronteras. La solución a conflictos

o amenazas externas siempre se había sustentado en la solución pacífica de las controversias y en acciones diplomáticas.

En este contexto, también hay que decirlo, Estados Unidos ha necesitado siempre la estabilidad política interna de México como garantía de su seguridad nacional. De hecho, la clase política de la super potencia siempre entendió esta necesidad fundamental para ellos y confiaba en que los gobernantes mexicanos, por medio del partido hegemónico emanado de la Revolución mexicana, sabría mantener esa estabilidad. Poco importaban entonces algunas diferencias tenidas con la actuación internacional de México. En relación con la importancia que México tiene para Estados Unidos en términos geopolíticos, Aguilar Zinser señala:

México es un país caprichoso y testarudo, pero no hostil, que gravita definitivamente en la órbita de influencia hegemónica de Estados Unidos: esta realidad de poder se manifiesta en dos apreciaciones estratégicas:

- a) Desde la perspectiva de los norteamericanos, hay razones geopolíticas obvias para suponer que una agresión contra México sería por principio considerada como una agresión a Estados Unidos. Por tanto, la defensa del territorio mexicano en contra de cualquier agresor externo está en última instancia garantizada por Estados Unidos, que desempeña por definición un papel decisivo en la defensa de la seguridad nacional de México.
- b) Su vecino cumple una tarea fundamental para la defensa de seguridad nacional de Estados Unidos: garantizarle, ni más ni menos, la estabilidad política y el orden en su frontera sur (Aguilar Zinser 1991: 308)

En ese sentido, decimos que Estados Unidos es la gran constante de la relación de México con su entorno exterior; y por ello, las variables significativas se encuentran

- c) en las circunstancias que asuma el sistema internacional;
- d) en los elementos internos del poder, principalmente el régimen político, sus instituciones y el sistema económico; y
- e) en la voluntad y la estrategia que los dirigentes políticos mexicanos, asistidos por el Servicio Exterior Mexicano, han empleado para manejar su relación con Estados Unidos y con los países del subcontinente en coyunturas críticas, como fue la postura asumida por México con respecto a la Revolución cubana en 1959; más tarde durante la crisis de los misiles de 1962;

y posteriormente, ya en los albores del fin de la Guerra Fría, en la posición y en las acciones realizadas con respecto a la crisis en Centroamérica durante la década de los 80.

Efectivamente, la institucionalización del proceso revolucionario, con la incorporación de los tres sectores fundamentales –campesinos, obreros y clase media– al aparato de Estado en lo político, así como con la profundización del modelo de desarrollo estabilizador en lo económico, permitió a nuestro país gozar de un clima de estabilidad y crecimiento durante aproximadamente 30 años, lo cual le permitió al coloso del norte estar muy tranquilo con respecto a su vecino del sur, y de esta manera atender más la promoción de sus intereses en lo global.¹¹

Durante este periodo, la política de seguridad nacional tuvo una construcción sólida y continua caracterizada por una política exterior más bien defensiva, que empezó a cambiar a principios de la década de los 70, así como el modelo de desarrollo económico seguido hasta entonces: el milagro mexicano había llegado a su fin.¹²

Nuestro país construía su seguridad nacional a partir de la prevalencia del nacionalismo mexicano, lo que disminuía la posibilidad de la infiltración de las ideas comunistas o socialistas en nuestro territorio, al tiempo de esgrimir –como siempre– los principios de autodeterminación, de no intervención y de solución pacífica de controversias para normar nuestra relación con el resto del mundo.¹³

¹¹ De hecho, en México el proceso de institucionalización del sistema político emanado de la Revolución de 1910-1921 coincidió en el tiempo con la posibilidad de adoptar el modelo de sustitución de importaciones. En este sentido, se puede afirmar que la consolidación del poder político en México fue paralela a la elaboración de un proyecto nacional en el que, las diferentes clases sociales y la nación toda participarían en la defensa y estímulo de sus intereses particulares (Medina Martínez 1981: 27).

¹² En vísperas del estallido del movimiento del 68, la imagen que el país presentaba al exterior ciertamente era inmejorable: México mostraba al mundo índices de crecimiento económico solo comparables con Japón y Alemania en el periodo de la posguerra; en aquel momento se pensaba que el modelo de sustitución de importaciones adoptado por varios países latinoamericanos durante los años 40 había alcanzado en México su culminación por medio del modelo de desarrollo estabilizador. Entonces –como hoy–, la república mexicana se mostraba al mundo entero como la imagen civilizada y libre de América Latina, que en su mayor parte estaba dominada por regímenes dictatoriales. Sin embargo, paradójicamente, la imagen de México hacia fuera no correspondía a la realidad interna de nuestro país. Al finalizar la década de los 60, pese a lo que los apologistas del México contemporáneo hubieran creído, el proceso de modernización capitalista había entrado en serias contradicciones (Medina Martínez 1981: 1).

¹³ Desde el principio de su mandato, el presidente Echeverría se manifestó dispuesto a buscar soluciones democráticas, sobre todo por la convicción de que era preciso una política correctiva del modelo de desarrollo promovido durante las tres décadas pasadas, que tuviera como fin la participación de todos los sectores sociales en las tareas y en los beneficios del desarrollo. Así, en algunos círculos oficiales pronto se habló de un nuevo modelo de desarrollo: el paso del desarrollo estabilizador, deformante y restringido, al desarrollo compartido. Esto fue anunciado fundamentalmente en lo económico, pero a ello correspondió un programa paralelo en lo político, lo

Así, encontramos que nuestro país, ya en esta etapa de su desarrollo, jamás sintió ni tuvo una necesidad de tener unas fuerzas armadas beligerantes, además de que estas siempre han demostrado una lealtad absoluta con respecto a la promoción de los intereses y el bienestar nacionales, amén de una disciplina incondicional con respecto al supremo comandante de las fuerzas armadas, es decir, al presidente de México.

Durante los años 70 el concepto de seguridad nacional para nuestro país básicamente se ligó a la lucha contra la guerrilla de Lucio Cabañas, en el estado de Guerrero, y mediante la así llamada apertura democrática fueron cooptados importantes líderes de izquierda e intelectuales; en ese sentido, la seguridad nacional consistió fundamentalmente en la llamada *guerra sucia*, a partir de la cual se empieza a expandir y a definir el referido concepto.¹⁴

Ya con el régimen de Miguel de la Madrid, las acciones de las fuerzas armadas se encaminaron al auxilio de la población civil en casos de desastres naturales y a la erradicación de los cultivos de estupefacientes. Sin embargo, durante ese periodo la política exterior de nuestro país alcanzó uno de los momentos más luminosos, junto con aquel otro de la suscripción del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, o Tratado de Tlatelolco (14 de febrero de 1967), que crea la primera zona desnuclearizada del mundo.

Recuérdese que a principio de los años 80 estalla la revolución sandinista en Nicaragua, con profundas raíces sociales y con una participación abierta de los teólogos de la liberación, especialmente del que fuera posteriormente, al triunfo de la revolución, canciller de ese país, Miguel D'Escoto. Al propio tiempo, la revolución sandinista coincidió con la guerra civil salvadoreña, con una escalada de la violencia en Guatemala y con la creciente actuación de los grupos paramilitares guatemaltecos en la frontera con México.

Después de la experiencia revolucionaria con Cuba, desde luego los artífices de la seguridad nacional estadounidense enmarcaron de inmediato la aparición y crecimiento de estos hechos dentro de la confrontación Este-Oeste. Para nuestro país, en

que se denominó como la apertura democrática; es decir, el rechazo, por lo menos en lo formal, de los métodos autoritarios y represivos que durante los sucesos de 1968 habían evidenciado los límites del carácter corporativo del Estado mexicano (Medina Martínez 1981: 37).

¹⁴ “La seguridad nacional de Estados Unidos –y por extensión, la de México– no parecía amenazada por el comunismo mexicano. Aun desde esta perspectiva agresiva y reaccionaria de la seguridad nacional, nada parecía nublar el horizonte político. La seguridad nacional en México era protegida, se ha dicho insistentemente, por una dura costra nacionalista que impermeabilizaba al país contra posibles contaminaciones comunistas. A pesar de que el nacionalismo revolucionario oficial adoptaba en ocasiones vicios antimperialistas, los especialistas en operaciones de inteligencia coincidían en que era más significativo el papel estabilizador de un sistema político que ofrecía muchas garantías de seguridad a Estados Unidos” (Bartra 1991: 147).

tanto, se trataba una vez más de no permitir que la inestabilidad centroamericana contaminara a México; y, por otra parte, evitar a toda costa que Estados Unidos encontrara razones para una intervención armada directa en la zona estratégica de la seguridad nacional mexicana.

Para Roger Bartra y otros muchos especialistas de las ciencias sociales, así como para algunos políticos mexicanos, existe un consenso en el sentido de que hubo tres grandes factores que en la década de los 80 perturbaron y transformaron la seguridad nacional de nuestro país: la guerra centroamericana, la crisis económica y la elevada deuda externa, además de la creciente oposición al sistema político imperante. Parafraseando a Roger Bartra, de manera directa o indirecta los tres factores han cambiado las relaciones entre el nacionalismo y el sistema político, pues hay ahora una mayor inserción de México en el escenario internacional y una menor legitimidad de su sistema político.¹⁵

En el plano externo, la relación con Estados Unidos y la actuación internacional de México eran cruciales para la seguridad nacional mexicana. En este ámbito se destacan también cuatro temas prioritarios:

1. La política mexicana hacia Centroamérica.
2. Petróleo.
3. Migración.
4. Narcotráfico.

En este contexto, la política de Estados Unidos hacia Centroamérica era vista por nuestro país como una postura agresiva de contrainsurgencia hacia la región, que aumentaba la complejidad de las relaciones bilaterales.

De hecho, la persistencia de la visión estadounidense de enmarcar las luchas sociales centroamericanas dentro de la confrontación Este-Oeste obligó al gobierno mexicano a actuar de manera rápida, junto con sus aliados latinoamericanos Colombia, Panamá y Venezuela, para la formación del Grupo Contadora, y de

¹⁵ "Al respecto, habría que decir que los acontecimientos económicos se adelantaron con mucho a los cambios políticos operados en el escenario internacional. Más aún, habría que preguntarse hasta qué punto fueron las cuestiones económicas (el cisma de los años 80 en el ámbito global, aunado a la creciente realidad de la interdependencia económica y financiera, así como la revolución económica y científica) las que precipitaron vertiginosamente los cambios en la URSS, la Europa del Este y otras regiones del mundo, y que –nos agrade o no– han puesto de manifiesto el cumplimiento de la lógica del gran capital con base en la cual en el siglo XXI y lo que queda del presente las luchas en el plano político e ideológico se han desplazado prácticamente al plano económico" (Medina Martínez 1989).

esta manera crear los espacios necesarios en el ámbito internacional para dar una salida diplomática y negociada a la crisis centroamericana.

Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, nuestro país tuvo que enfrentar varias amenazas a su seguridad nacional:

1. La primera de ellas había aparecido ya desde años anteriores con enormes consecuencias para la debilidad económica de nuestro país. La erosión de la economía mexicana con niveles de inflación sin precedentes, la crisis de pagos y, en síntesis, la incorporación del modelo neoliberal a la economía y a la vidas de los mexicanos, con profundos costos sociales hasta el día de hoy.
2. El segundo hecho fue, desde luego, la guerra civil centroamericana, ante la que, como ya se ha dicho, el gobierno de Miguel de la Madrid y la diplomacia mexicana tuvieron que actuar rápidamente para contener la beligerancia estadounidense en aquella área geográfica fundamental para México.¹⁶
3. El tercero, y muy lamentable, fue el sismo de 1985 en la ciudad de México. A las numerosas pérdidas de vidas humanas se vino a sumar, sin lugar a dudas, la incapacidad del Estado mexicano para dar una respuesta rápida a esta crisis humanitaria, lo cual demostró por otra parte que la sociedad civil era ya muy participativa y que había decidido, por lo menos en algunos asuntos fundamentales, tomar su propio destino en las manos y hacer caso omiso del aparato de Estado.

Sin embargo, fue durante el periodo de Miguel de la Madrid que el Plan Nacional de Desarrollo se ocupaba expresamente de la seguridad nacional, al definir a esta como “el desarrollo integral de la nación y una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional” (Reynolds y Wager 1991: 15). En dicho plan también se refiere al papel de las fuerzas armadas para colaborar, coadyuvar o contribuir a la seguridad nacional.¹⁷

Como todos sabemos, el ascenso de Carlos Salinas de Gortari a la primera magistratura de México, los profundos cuestionamientos sobre la legitimidad de las

¹⁶ Miguel de la Madrid, presidente en ese entonces, ante el temor de una expansión de la crisis política centroamericana, activó la estrategia diplomática con la formación del Grupo Contadora (1984) junto con los gobiernos de Panamá, Venezuela y Colombia. La crisis centroamericana fue una oportunidad para México de poner en práctica el discurso tendiente a la formulación de políticas integrales, donde además de la activación diplomática se canalizaron recursos dirigidos al desarrollo de la zona fronteriza y a las fuerzas armadas (Bartra 1991: 150).

¹⁷ El ex secretario de Defensa, Gral. Félix Galván López, definió a la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas (Reynolds y Wager 1991: 15).

elecciones de 1988 y en general las condiciones en que este ascenso se dio cambiaron para siempre la interpretación de aspectos fundamentales de la Constitución de 1917 que hasta ese entonces habían normado la vida nacional:

1. La aplicación irrestricta del modelo económico neoliberal dictado por los grandes organismos internacionales del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.
2. La integración de la economía mexicana a la dinámica de la economía estadounidense mediante la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México, EU y Canadá), que entró en vigor el 1.º de enero de 1994.
3. En el plano político, la puesta en marcha de varias iniciativas que dieran mayor legitimidad al propio régimen en lo doméstico y en lo externo, que nos pusieran a la altura de las grandes democracias liberales del orbe para hacer de México un país respetable y confiable a los ojos del mundo industrializado y del capital extranjero.¹⁸

Los grandes postulados del régimen de Salinas de Gortari y sus consecuentes acciones, para beneplácito de Estados Unidos, coincidieron en el tiempo con la conclusión del mundo bipolar, la desaparición de la Unión Soviética y, por lo tanto, la transformación del concepto de seguridad nacional de Estados Unidos y, junto con ello, la modificación de su política exterior y la identificación de sus nuevos intereses en el mundo. Raúl Benítez refiere dicho proceso de cambio en los siguientes términos:

¹⁸ La concepción de seguridad nacional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 observó cambios con respecto al plan de 1983 de Miguel de la Madrid. Si bien conserva la definición anterior, incorpora elementos de política exterior tradicional, como los defensivos, y elementos preventivos al propugnar “actuar con firmeza y anticipación a fin de evitar todo acto externo que sea o pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional”. En cuanto a la función de las fuerzas armadas, explicita los planes DN-I (contra un agresor externo), DN-II (contra un agresor interno) y DN-III (para apoyar a la población ante desastres de la naturaleza): “Las fuerzas armadas son garante de la soberanía en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza, y de que los recursos naturales del país, en especial los marítimos, sean para beneficio de los nacionales. En lo interno, las fuerzas armadas mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país en el combate al narcotráfico y en apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones. Ejército y Armada están presentes para la solución de los problemas que afectan al pueblo de México” (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: 25).

En los últimos diez años, como producto de sus variaciones en su posición geopolítica, México ha reducido sus costuras independientes frente a Estados Unidos. La capacidad ejercida por México para el disenso lo convirtió, en el pasado, en un interlocutor regional entre el norte y el sur, por ejemplo frente a las incursiones militaristas de EU. Sin embargo, México ha variado su posición geopolítica en razón de las evoluciones de la región de América del Norte. El estrecho lazo por el cual su economía se articuló con la de Estados Unidos y Canadá hace de la dependencia comercial de América del Norte un hecho ineludible, dejando de facto a América Latina fuera de la agenda mexicana [...]. Hoy la frontera geopolítica de América del Norte se encuentra en la frontera sur (Benítez: 2003: 164-165).

A partir de entonces, aniquilada la amenaza del comunismo, los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos se fundamentaron en el trípode

1. profundización y extensión de la economía de libre mercado global;
2. profundización y extensión del modelo de las democracias liberales en el mundo; y
3. promoción de los derechos humanos (en su concepción occidental) a lo largo y ancho del planeta.

La última década del siglo xx fue una de las etapas más intensas y complejas de la relación bilateral contemporánea. Al respecto, debemos reconocer –estemos de acuerdo o no– que la serie de acciones emprendidas por el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari y su gabinete,¹⁹ así como por los regímenes del presidente George Bush padre y William Clinton, incorporan de manera definitiva a la economía mexicana a la economía estadounidense, o más propiamente llamada economía de América del Norte. Un acuerdo comercial se ha ido transformando en la práctica –condicionado por otras razones– en un instrumento de integración económica, política e ideológica y de seguridad nacional a los intereses de Estados Unidos.

¹⁹ Salinas de Gortari transformó por decreto presidencial la Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional (encargada del control interno) en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuyas atribuciones serían las de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país. Simultáneamente, se creó el Gabinete de Seguridad Nacional, con inclusión de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, más la Procuraduría General de la República, con el objetivo de lograr una coordinación interinstitucional para tratar aquellos asuntos que se consideran de seguridad nacional (Aguayo Quezada y Bagley 1991: 121).

En este contexto, lo que podríamos decir es que, aniquilado el fantasma del comunismo real, ni México ni Estados Unidos, y probablemente ningún otro país, previó o imaginó los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Estos terribles sucesos transformaron de golpe todo el esquema de seguridad internacional y la agenda de la política exterior de Estados Unidos, y en cambio lanzaron al primer plano la seguridad nacional de la super potencia, y junto con ella la lucha contra el terrorismo internacional como su más alta prioridad.²⁰

A la humanidad le duró muy poco el gusto. Pasó en menos de 10 años de la desaparición del equilibrio bipolar –pero equilibrio al fin–, de la promoción de la cooperación para el desarrollo y del fortalecimiento de los diversos mecanismos multilaterales heredados de la Carta de San Francisco a la securitización absoluta de las relaciones internacionales y al desplazamiento del Estado-nación como la única entidad legítima para el uso de la fuerza y de esta en contra de otro Estado-nación.²¹

En síntesis, la Iniciativa Mérida se enmarca en este nuevo escenario internacional y en el desplazamiento progresivo de la política exterior de Estados Unidos, liderada por el Departamento de Estado, a ser una política exterior que privilegia los intereses de defensa de Estados Unidos, con una participación proactiva de las fuerzas armadas estadounidenses tanto en la concepción como en la ejecución de la política exterior de la super potencia.

²⁰ La agenda estadounidense para México, en particular a partir de que el terrorismo ocupó la primera prioridad, tiene que ver con asuntos de seguridad nacional y, en todo caso, de seguridad pública más que de seguridad militar. En primer lugar, el tráfico de inmigrantes fronterizos plantea la necesidad de desviar recursos humanos y policiales para la supervisión de la frontera. Si bien este tránsito no es considerado de alta peligrosidad, ya que se trata de migrantes económicos, su cantidad implica, en cambio, altos riesgos, ya que entre los millones de mexicanos que cruzan la frontera también podría hacerlo un terrorista.

Una segunda preocupación de Washington, derivada de la primera, son los altos índices de corrupción en México, ya que esta permitiría, al menos potencialmente, el establecimiento de células terroristas en territorio mexicano. Dados los deficientes sistemas de seguridad, investigación policiaca y control de las fronteras en México, este escenario podría ser una realidad.

En tercer lugar, la amenaza para Estados Unidos está conformada por la delincuencia organizada, tanto la dirigida al tráfico de drogas como a la importante variedad de delinquentes dedicados al robo de transportes de carga, secuestros, robos, etc., sin que el sistema de seguridad y de justicia mexicano pueda responder de manera eficaz y confiable (Benítez 2003: 165).

²¹ Los acontecimientos del 11 de septiembre no han hecho sino deteriorar la cooperación interhemisférica. La lucha contra el terrorismo elevó el nivel de exigencia de Washington en torno a la cooperación procedente de las naciones latinoamericanas y caribeñas. Se trata no solo de cerrar filas con Estados Unidos en la cruzada contra el terrorismo sino de canalizar recursos, erigir infraestructura y destinar capital humano a la fortificación de las fronteras, de los servicios policíacos y de la inteligencia. En síntesis, podríamos decir que se trata de la *pentagonización* de la seguridad internacional (Rosas 2006: 34).

Dicho de otra manera, iniciativas anteriores como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte, el mecanismo sobre Fronteras Seguras y la Iniciativa Mérida atienden en diversos niveles a los intereses de seguridad nacional estadounidense, lo que debilita de manera importante la capacidad de nuestro país para ejercer una política exterior relativamente autónoma y para promover los verdaderos intereses de la agenda de la seguridad mexicana, entre los que destacan la erradicación de la pobreza extrema, la cobertura universal de salud y la contención del movimiento migratorio, ya no solo hacia Estados Unidos sino también más allá del Atlántico.²²

REFERENCIAS

- AGUAYO QUEZADA, Sergio; y Bagley, Bruce Michael (comps.). 1991. *En busca de la seguridad perdida*. México: Siglo XXI.
- AGUILAR ZINSER, Adolfo. 1991. "La seguridad mexicana vista por Estados Unidos". En *En busca de la seguridad perdida*. *Op. cit.*
- ASTORGA, Luis. 2007. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México: Tusquets Editores.
- BARTRA, Roger. 1991. "Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México". En *En busca de la seguridad perdida*. *Op. cit.*
- BENÍTEZ Manaut, Raúl; y Sánchez, Georgina. 2003. "Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica en el siglo XXI". En *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. De Rosas, María Cristina (coord.). México: UNAM/Centro de Estudios de Defensa Hemisférica/ Universidad Nacional de la Defensa (Washington, D.C.).

²² A cinco años de perpetrados los ataques terroristas contra Estados Unidos, es muy parecido el discurso al mostrado anteriormente, solo que ahora el terrorismo reemplaza al comunismo. Al igual que este, el terrorismo es un adversario omnipresente cuyos adeptos crecen; y, por lo mismo, hay que combatirlos en todos los ámbitos. Empero, hay una clara diferencia entre el terrorismo y lo que fuera la amenaza soviética en la Guerra Fría. Con todo y que la URSS poseía asimetrías respecto a Estados Unidos, en general se puede hablar de una confrontación política-ideológica sumamente equilibrada, tanto así que ninguno de los dos países consideró viable iniciar hostilidades contra el adversario, ante la perspectiva de que el único escenario posible sería la aniquilación mutua y, por extensión, del mundo.

En el siglo XXI, el enfrentamiento de Estados Unidos contra el terrorismo es asimétrica y desequilibrada. El poder duro de EU difícilmente puede ser igualado por el poder blando de Al-Qaeda u otras organizaciones terroristas. Pese a ellos, ambas partes –Washington y los terroristas– desarrollan hostilidades, aunque no parece posible la aniquilación ni de los Estados Unidos ni de los terroristas –si bien el agotamiento económico, militar, político y social de los estadounidenses es muy debatido a últimas fechas– (Rosas 2006: 50).

- REYNOLDS, Clark W.; y Wager, Stephen J. 1991. *Integración económica de México y Estados Unidos: implicaciones para la seguridad de ambos países*. En *En busca de la seguridad perdida*. Op. cit.
- MEDINA MARTÍNEZ, Fuensanta. 1993. *El fenómeno internacional del narcotráfico y sus repercusiones en la relación bilateral México-Estados Unidos*. Monografía original en inglés presentada en la Georgetown University (Washington D.C.).
- . 1989. *La desaparición del sistema bipolar: su proceso, consecuencias y perspectivas*. Ponencia presentada en la Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- . 1981. *El Grupo Monterrey y el Estado mexicano (1970-1976)*. México: uam.
- MELGAR, Ricardo. 1992. “Las lecturas andinas de la Revolución mexicana”. En *Cuicuilco*. N.º 31 y 32. Julio-diciembre. México: ENA-INHA.
- . 1982. “La Revolución mexicana en el movimiento popular nacional de la región andina”. En *Boletín de Antropología Americana*. N.º 6. Diciembre. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- OJEDA, Mario. 1976. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 1989. México: Secretaría de Planeación y Presupuesto.
- ROSAS, María Cristina. 2006. *Terrorismo, democracia y seguridad. 11 de septiembre: 5 años después*. México: UNAM/Australian National University.
- . 2003. *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México: unam/Centro de Estudios de Defensa Hemisférica/Universidad Nacional de la Defensa (Washington, D.C.).
- SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo. 2010. *La construcción de un estado de derecho*. Ponencia en el *II Foro sobre Seguridad y Justicia*. México. Archivo General de la Nación. 24 de mayo. Publicada en *Este País*. No. 232. Agosto 2010. México: Revista Este País.
- . 2000. *Seguridad Nacional: concepto, organización y método*. Conferencia dictada por Gerardo Clemente R. Vega García. México: Secretaría de la Defensa Nacional.
- YANKELEVICH, Pablo. 2003. *La Revolución mexicana en América Latina. Intereses políticos e itinerarios intelectuales*. México: Instituto Mora.
- . 1997. *Miradas australes. Propaganda, cabildeo y proyección de la Revolución mexicana en el Río de la Plata, 1910-1930*. México: INEHRM-Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las derramas económicas generadas por la inversión extranjera directa en las ciudades receptoras

La transferencia de conocimientos y el fortalecimiento a la proveeduría local.

Una aproximación teórica

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo presentar el marco teórico de las causas que motivan a las empresas extranjeras a invertir en el extranjero y los beneficios-derramas para los países receptores. El documento destacará los efectos en las empresas proveedoras locales, derivadas de la subcontratación realizada por las empresas transnacionales. Finalmente, se presentarán algunas de las políticas públicas que de acuerdo con el marco teórico de la inversión extranjera directa (IED) podrían estimular las derramas económicas en la proveeduría local, así como los diversos mecanismos que pueden incrementar la transferencia de conocimientos, tecnologías, buenas prácticas y metodologías para incrementar la productividad de las mismas.

PALABRAS CLAVE: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, PROVEEDURÍA LOCAL, EMPRESAS TRANSNACIONALES, DERRAMAS LOCALES, EMPRESARIALISMO.

ABSTRACT

The article aims to present the theoretical framework of the causes that motivate Foreign Companies to invest abroad and the benefits and spillovers in recipient countries. The document emphasizes the impact on local suppliers, resulting from being subcontracted by Transnational Corporations. Finally, it presents some of the public policies according to the theoretical framework of FDI, that could stimulate economic spillovers in local suppliers, and wide mechanisms that could increase the transfer of knowledge, technologies, best practices, and methodologies for increase their productivity.

KEYWORDS: FOREIGN DIRECT INVESTMENT, LOCAL SUPPLIERS, TRANSNATIONAL COMPANIES, LOCAL SPILLOVERS, ENTERPRENEURSHIP.

LAS DERRAMAS ECONÓMICAS GENERADAS POR LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LAS CIUDADES RECEPTORAS LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y EL FORTALECIMIENTO A LA PROVEEDURÍA LOCAL. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

MILTON MARTÍNEZ MELGAREJO¹

INTRODUCCIÓN

Existe una amplia bibliografía que describe las causas que motivan a las empresas trasnacionales (ETN) a realizar inversiones más allá de sus países de origen, lo que se traduce en la localización de nuevas plantas u oficinas de representación para desarrollar parte o el cien por ciento del proceso de producción de la ETN.

De igual manera, la ciencia económica ha estudiado los efectos asociados a la instalación de las empresas extranjeras en los países receptores de la inversión. Bajo este enfoque, se describe el inventario de beneficios y derramas económicas que favorecen el desarrollo de los países receptores, que incluyen, como los más significativos, el aumento en la captación de divisas, el aumento de las exportaciones, la transferencia de tecnologías y conocimientos, la subcontratación de proveedores locales y el aumento en la competencia entre empresas.

Una tercera arista sobre el estudio de la IED se relaciona con los mecanismos que desde la óptica de la política económica permiten fomentar la captación de IED. Ello incluye una lista amplia de estrategias gubernamentales e institucionales orientadas a movilizar recursos extranjeros.

Los flujos de la IED se han incrementado de manera sostenida desde la década de los 70 del siglo pasado debido a la integración económica regional, al desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación e información, y a las estrategias de las empresas trasnacionales por ser más competitivas frente a la competencia. De

¹ Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; maestro en Administración y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis y alumno del doctorado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas (IMEF), capítulo San Luis Potosí, así como del padrón de consultores de la Secretaría de Economía Federal. Actualmente conduce una investigación relacionada con la inversión extranjera directa y sus impactos en las economías locales, dentro del Seminario de Economía Regional y Urbana de la UNAM.

acuerdo con los reportes de las Naciones Unidas, la IED en los años 70 alcanzaba alrededor de 50 billones de dólares, mientras que para el año 2007 esta cifra se situó en aproximadamente 2 trillones de dólares, habiendo crecido 40 veces los flujos de inversión extranjera en 35 años (UNCTAD 2009).

La IED se concentra en los países desarrollados y no en los países emergentes o en vías de desarrollo como se podría suponer, dada la tradicional concepción de que la inversión se canaliza a países con mano de obra barata. Algunas explicaciones al fenómeno anterior se encuentran en los siguientes argumentos: 1) Los países desarrollados tienen un mercado demográfico atractivo; 2) cuentan con población de altos niveles de ingreso; 3) hay sofisticación en los patrones de consumo en los países desarrollados, lo que permite estimular la demanda de productos fabricados en el resto del mundo; 4) existe un sistema legal que otorga seguridad a los inversionistas (por ejemplo, el respeto a la propiedad intelectual); 5) hay un entorno institucional favorable para el crecimiento de largo plazo (estabilidad macroeconómica, instituciones gubernamentales amigables con las empresas); 6) se cuenta con infraestructura para los negocios; y 7) educación y mano de obra capacitada.

En este contexto, los gobiernos nacionales y subnacionales han colocado a las estrategias de atracción de IED en un eje central para estimular el desarrollo de sus países y regiones. Ello se debe a la concepción de que las empresas extranjeras generan beneficios a los países donde se instalan. Con lo anterior, los retos de la política industrial en los países en vías de desarrollo, como lo es el caso de México, ha consistido en reinventar las estrategias para la captación de IED a partir del reconocimiento del entorno económico mundial, de las potencialidades del país y de la identificación de las ventajas competitivas

LAS CAUSAS QUE MOTIVAN LA IED

Los siguientes párrafos pretender contestar ¿por qué las empresas extranjeras deciden instalarse en otros países? La mayor parte de las teorías que explican las causas por las que las empresas extranjeras se instalan en otros países coinciden en señalar que la deslocalización es una estrategia que les permite a las ETN disminuir sus costos de producción, que al final del día favorecerá su participación en el mercado debido a la venta de bienes y servicios más competitivos. Lo anterior se traducirá al aumento de las ventas, las utilidades y el retorno de la inversión.

No obstante, la búsqueda de disminución de costos no siempre es la principal causa por la que las empresas extranjeras se deslocalizan. Es frecuente que las ETN lo hagan para reubicarse geográficamente y aumentar cuotas de participación de mercado.

Las teorías que explican las causas que motivan la IED se remontan al origen del comercio internacional, al argumentar que los países, en su estrategia de aumentar sus exportaciones, promueven que los países o regiones se especialicen en la producción de bienes en la que son más competitivos que el resto del mundo. Ello conlleva a que, en cierto momento, las empresas se deslocalicen y partan su cadena de producción en diversas regiones para aprovechar la especialidad de cada país.

A partir de la década de los 70 el énfasis en las teorías sobre las causas que motivan la IED parten de la perspectiva de la empresa multinacional, es decir, las razones por las que las empresas canalizan inversión a otros países.

Las teorías que explican las causas por las que las empresas se deslocalizan se pueden agrupar en dos vertientes: 1) el comercio internacional y 2) la estrategia de rentabilidad de las empresas transnacionales.

El comercio internacional como el impulsor de la IED

Las premisas que correlacionan el comercio internacional y la IED descansarían en la siguiente base: el comercio internacional es un mecanismo eficiente para transmitir a los consumidores de los países la productividad inherente a la especialización de cada país, que deriva de la manera como combinan sus factores de producción (tierra, trabajo, capital y organización). Sin embargo, un país por sí solo no posee el 100% de los factores de producción que al ser combinados generan la competitividad más alta. Por lo tanto, las empresas buscarían abastecerse de otros factores de producción que se pueden obtener del resto del mundo vía importaciones. En el largo plazo, a las empresas les podrá ser más eficiente instalarse en ese segundo país y desde ahí proveer los materiales a su matriz en vez de importarlos (Krugman 2009).

El comercio internacional es tan antiguo como el propio hombre civilizado. Se detonó a partir de que las sociedades dejaron de ser nómadas para convertirse en sedentarias, para lo cual se instalaban en zonas con disponibilidad de agua para la agricultura (Hill 2007). Las sociedades más antiguas como Mesopotamia, Egipto, China, India, Roma y Grecia se establecieron en las márgenes de los ríos, en zonas lacustres o con proximidad al mar.

Siglos después, en el ocaso de la Edad Media y con el advenimiento del Renacimiento, el comercio internacional se concibió como una política económica que debían estimular los florecientes Estados-nación. El “mercantilismo” fue la corriente de pensamiento que postulaba que el comercio exterior generaba riqueza a los países.

Este nació a partir de que se presentó en la sociedad la movilidad de la mano de obra a través de artesanos libres, pero también ante el florecimiento de las ciencias, el cisma protestante, la expansión colonial de las potencias europeas, la división del trabajo y la especialización, además de la mejora de las técnicas agrícolas, entre otras causas.

La política económica mercantilista consideraba que los Estados debían ejercer un férreo control sobre la industria y el comercio y estimular que las exportaciones superaran en valor a las importaciones. El proteccionismo implícito en esta teoría partía del supuesto de que la riqueza de una nación depende de la acumulación de oro y plata, y las importaciones suponían la salida de divisas y estos metales preciosos. El mercantilismo mostró notables avances hacia el desarrollo del comercio internacional, porque se pone fin a la ideología económica del cristianismo que rechazaba la acumulación de riquezas y los préstamos con interés vinculados. Además, defendía la autonomía de la economía frente a la moral y la religión, así como frente a la política.

En el siglo XVII, el modelo de la ventaja absoluta fue desarrollado por Adam Smith para explicar las razones por las que un país se especializa en la producción de un bien. Smith consideraba que el clima, la geografía y la mezcla de habilidades de su población eran los impulsores de las ventajas en el comercio. Smith sostenía que con el libre comercio cada país podría especializarse en la producción de aquellos bienes en los cuales tuviera una ventaja absoluta e importar aquellos otros en los que tuviera una desventaja absoluta. Para ello, era indispensable eliminar cualquier barrera que impidiera el libre flujo de mercancías. (Krugman 2009). Smith criticó la visión mercantilista de que el comercio exterior es un juego suma cero (la ganancia de una parte equivale a la pérdida de la otra), porque en el intercambio comercial ambos países ganan al beneficiarse de la especialización del otro.

David Ricardo escribió en 1817 los *Principios de política económica y tributación*. Consideraba que los países se especializan en producir lo que mejor hacen y lo harán en lugar de producir una amplia gama de mercancías en las que son especialistas. Ricardo desarrolló la teoría de la ventaja comparativa, que indica que el comercio es un juego de suma positiva en el que todos los países que participan

obtienen ganancias económicas. Lo que marcaría la diferencia en las productividades sería principalmente la mano de obra, a diferencia de Smith, que incluía a todos los factores de la producción.²

A principios del siglo XX, la escuela neoclásica³ fue iniciada por Alfred Marshall, y las aportaciones respecto al comercio internacional fueron en el mismo sentido que David Ricardo y Adam Smith. Marshall fue un ferviente defensor de la apertura económica, pues esta lleva a la transmisión de eficiencias entre los países en el momento en que cada nación se debe concentrar en la producción de bienes en los que es más productiva. Marshall considera que la producción de bienes se debe concentrar en regiones que cumplan con tres características: disponibilidad de mano de obra calificada, disponibilidad de factores y servicios específicos a la industria, y existencia de “flujos de conocimiento” entre empresas de la misma localización.

A mediados del siglo XX los economistas suecos Hecksher y Ohlin amplían los argumentos que conciben al comercio internacional como un mecanismo de transferencia de beneficios entre los países. Por medio del teorema de la igualación de precios de los factores, afirman que el comercio internacional está determinado por diferencias en las dotaciones de trabajo. Los países exportarán aquellos bienes que hacen uso intensivo de los factores internos tales como tierra, trabajo, capital y organización (Hill 2007).

El modelo Hecksher-Ohlin es una evolución del modelo ricardiano de ventaja comparativa y se acerca más al enfoque de Adam Smith al no centrarse solamente en el factor trabajo, sino en todos los factores productivos. Sin embargo, a diferencia del de Ricardo, el modelo Hecksher-Ohlin considera que la especialización no es el resultado de la productividad de la mano de obra sino de la dotación (ya sea por naturaleza o capacidades desarrolladas) de los factores de la producción.

Las teorías de comercio internacional y de IED que se realizaron hasta antes de la década de los 70 han sido rebasadas por la simplicidad de sus modelos explicativos al respaldarse en premisas irreales (la competencia perfecta es relativa, el comercio internacional no lo realizan los países sino las empresas multinacionales, existen subsidios y otras desviaciones a los precios).

² La otra diferencia respecto a Adam Smith es que este manifestaba que si un país tiene ventajas absolutas en todos los productos entonces no tendría incentivo para realizar comercio internacional. David Ricardo sostenía que aun en ese escenario el comercio internacional era benéfico, pues impulsaría a que los países se especializaran en la producción de bienes donde alcanzaran la mayor productividad.

³ Para los neoclásicos, la economía es la ciencia de la elección, pues los individuos siempre se enfrentarán al dilema de necesidades ilimitadas frente a recursos escasos. El hombre es un agente económico racional que siempre tratará de maximizar su beneficio económico y minimizar sus costos.

Durante los últimos años nuevas propuestas han retomado la importancia de fomentar el comercio internacional como mecanismo que estimula el crecimiento de la economía y transfiere las eficiencias y productividades a los consumidores de todos los países. Paul Krugman ha reformulado las teorías del comercio internacional entre los países, como un vehículo efectivo para aumentar el nivel de vida de las sociedades. Bajo este enfoque, una nación se especializa en la producción de ciertos bienes cuando ha alcanzado los beneficios de las economías de escala y disminuye los costos para elaborar esos artículos; al mismo tiempo, compra los bienes que no produce a otras naciones no especializadas (Krugman 2009).

De lo anterior se desprende que la especialización es una función de la combinación racional de factores de producción, siendo la mano de obra o disponibilidad de fuerza de trabajo un elemento central en la determinación de las ventajas de los países. El enfoque de Krugman se relaciona con la IED en el momento en que las empresas buscan reducir sus costos para ganar participación de mercado, lo que implica valorar cuáles son las fortalezas y debilidades de sus plataformas de producción, y buscarán mejorar todos los procesos, desde la adquisición de materia prima y hasta la comercialización.⁴

La conexión entre comercio internacional y la IED aparece cuando las empresas trasnacionales no solo promueven el comercio sino que buscan plataformas de producción para sus bienes que les permitan abaratar costos. Es por ello que tendrán un gran interés en localizarse donde optimicen costos, como mano de obra y logística. La IED se convierte en una necesidad dual. Por un lado, para los países que la reciben, la IED es un medio para movilizar ahorro externo y generar nuevas fuentes de empleo. Por otro lado, para las empresas multinacionales, es una estrategia orientada a generar economías de escala y disminuir costos.

Krugman refuta las premisas simplistas de los enfoques clásicos y neoclásicos, en especial los relacionados con la capacidad de las empresas multinacionales para ejercer influencia en los mercados, así como al señalar los efectos en el comercio internacional de la regulación del comercio. Los modelos explicativos de Krugman han sido seguidos y perfeccionados por otros economistas en el siglo XX.⁵

⁴ Krugman refiere a las empresas trasnacionales como las principales promotoras del comercio internacional, pues son ellas las que compiten en los mercados y buscarán disminuir todos sus costos a fin de ganar participación de mercado y aumentar sus márgenes de utilidad. Por ello, las empresas ejercen una enorme influencia en las políticas comerciales de los gobiernos, y mediante cabilderos promueven el libre comercio o las restricciones comerciales.

⁵ Bajo el mismo enfoque teórico de la IED como consecuencia del comercio internacional, Jeffrey Sachs ha propuesto diversos argumentos en este sentido (Sachs 2006). De acuerdo con él, la conexión con la IED se relaciona al establecer al comercio internacional como un mecanismo eficiente para aliviar a la pobreza por medio de la

Las estrategias de aumento de rentabilidad en las empresas trasnacionales como impulsor de la IED

A partir de la década de los 70 diversos autores cuestionaron el enfoque de que la IED es una consecuencia del comercio internacional, y desarrollaron diversas teorías en las que se pone énfasis en los motivos de las empresas para instalarse en el extranjero. Esto significaría que la decisión de invertir en el extranjero es una consecuencia del análisis de rentabilidad para amortizar sus inversiones en el tiempo y sus tasas de retorno esperadas. Parte del enfoque de esta corriente es la afirmación de que la IED tiene más ventajas que la importación de bienes debido a que exportar implica pagar costos adicionales por transporte, logística y cargas arancelarias. Estos autores intentan explicar por qué las empresas prefieren realizar inversión extranjera directa en vez de importar bienes, o bien otorgar la concesión de licencias.

Hymer y Rugman afirman que la IED es una consecuencia de que las empresas tengan obstáculos para exportar a nuevos mercados debido al peso dominante de la competencia, leyes que obstaculicen la libre competencia o políticas proteccionistas (Hill 2007).

Bajo la misma teoría se explicaría que la inversión extranjera ocurre cuando una empresa que tiene fortalezas tecnológicas no desea compartir su *know how* con otras empresas que pudieran maquilarle desde otras regiones del mundo. El temor de la empresa se centra en que le puedan robar su tecnología como su ventaja competitiva. Es posible que una concesionaria no asuma el mismo plan estratégico y tome estrategias independientes. La empresa que invierte en el extranjero no tendría un control firme sobre la entidad foránea.⁶

Hymer y Rugman desdeñan las teorías de inversión extranjera como una consecuencia del comercio exterior porque la decisión de invertir no se da en función de las productividades de los países o de su dotación de factores. La IED es una consecuencia de los obstáculos que enfrentan los países para exportar o bien por el riesgo de perder sus secretos industriales (Dunning 1980).

dotación de potencialidades a la mano de obra del país. Basado en el análisis de casos, en especial el de China e India, el autor explica las reformas que se hicieron en ambos países a finales del siglo XX, que dinamizaron su comercio internacional y movilizaron la IED en beneficio de sus sociedades. Ello fue posible mediante reformas económicas orientadas a integrar sus economías al resto del mundo.

⁶ Esta teoría puede explicar muchas de las decisiones de las empresas cuando deciden realizar inversiones verticales, es decir, invertir en el resto del mundo para abastecerse de materias primas o para fortalecer sus cadenas de distribución. Un caso que explicaría las decisiones de inversión sería el de Industrial Minera México, que mantiene inversiones en países como Estados Unidos o Perú para abastecerse de sus propias materias primas.

Knickerbocker y Caves afirman que la IED es una consecuencia de la existencia de estructuras de mercado oligopólico en un país. Las empresas deciden explorar nuevos mercados internacionales ante la saturación del mercado interno y para ello establecen nuevas plataformas de producción y distribución en nuevos países (Hill 2007).

Ante este hecho, el resto de las empresas que compiten deciden imitar la estrategia de la primera empresa para no perder participación de mercado, y también se instalan en nuevos países. A esto se le denomina IED como consecuencia del comportamiento imitativo.⁷

La crítica frecuente que se hace al planteamiento de la teoría del comportamiento estratégico es que la IED no solo es consecuencia de saturación de mercados. Es un enfoque reduccionista. Si bien se podrían explicar las decisiones de inversión de empresas de mercados oligopólicos, es limitada al no fundamentar la IED en mercados donde se asemeja a una competencia perfecta.

A finales de los 70, Ozawa profundiza en los factores que pueden determinar la IED. Su análisis se centra en los momentos históricos en que la inversión se realiza, a partir de la experiencia de Japón. Inicialmente, la IED sería atraída por las características de los países menos desarrollados debido a sus salarios bajos o abundancia de recursos naturales y materias primas. La entrada de esa IED generaría un cambio estructural en el país receptor que incrementa la renta de la población y modifica su demanda nacional (Ozawa 1993).

A partir de ahí, se iniciaría un nuevo tipo de IED, denominado *market seeking*, mediante la cual se intenta aprovechar el poder de compra del nuevo país, así como su incremento de capacidades humanas y tecnológicas. A partir de esta etapa, el país receptor deja de captar IED basada en costos bajos para atraer IED vinculada a alto capital humano y mejoras tecnológicas. A diferencia de los autores que se centraban en aspectos de estrategia de las empresas multinacionales para detonar la IED, Ozawa incorporó en el análisis la temporalidad de las inversiones, al considerar que la IED evoluciona en función de los cambios económicos y sociales del país receptor.

Raymond Vernon sugiere que las decisiones de IED se toman en las empresas de acuerdo con su estrategia de mantener el liderazgo respecto a la competencia. Ese liderazgo es una consecuencia de tomar las decisiones correctas al identificar la etapa en la vida del producto, es decir, si es producto nuevo, si está en expansión de su demanda, o bien si se encuentra en la etapa de declive (Vernon 1966).

⁷ Se puede mencionar como ejemplo la decisión de Honda para instalar plantas manufactureras en EU ante la saturación del mercado japonés. Como consecuencia, Toyota y Nissan imitaron la estrategia.

Vernon explica que una de las estrategias detrás de la IED es que se invertirá en un país foráneo cuando la demanda local absorba la misma producción. Ello permitirá minimizar los riesgos de mercado al buscar amortizar las inversiones en los nuevos mercados.⁸

De acuerdo con esta teoría, existen tres fases en el ciclo de vida de un producto: introducción del producto en el mercado, que se caracteriza por un alto contenido de innovación que difícilmente puede ser imitado; estandarización, en la que variables como la demanda, la tecnología, el diseño y la organización del producto pasan a ser mejor conocidas; y maduración del producto, en la que la demanda crece lentamente.⁹

La principal aportación de Vernon es que rompe con el modelo de que la IED es una consecuencia de responder a las estrategias de los competidores, como lo explican Hymer, Rugman, Knickerbocker y Caves. Vernon subraya que la IED es una función de la etapa en que se encuentra un producto respecto a la demanda en el tiempo, de manera similar al planteamiento de Ozawa.

Vernon considera incompletas las teorías clásicas de comercio internacional, o bien las asociadas a la estructura de mercados oligopólicos o de comportamiento estratégico que se escribieron anteriormente. Ello se debe a que Vernon establece como una premisa esencial el cambio en la demanda internacional de productos, cada vez más estandarizada, y que estos son tan rápidos que no se puede mantener un mismo producto sin innovaciones (Vernon 1966). En conclusión, podría afirmarse que la teoría de Vernon tiene el enfoque para dilucidar las decisiones de IED como resultado de los cambios veloces en la demanda.

A principios de los años 80, Dunning propuso un nuevo enfoque para explicar las causas que impulsan la IED. Afirmó que la decisión de realizar IED está en función del análisis integral de los factores que pueden favorecer el crecimiento de las empresas en otros países (Dunning 1980).

Bajo el enfoque ecléctico, la IED es una consecuencia de que existan incentivos para que las empresas puedan aprovechar las ventajas de producción que ofrece

⁸ Respecto al ciclo de vida del producto, la idea fundamental de Vernon se basaba en que las características económicas de un producto cambian con el tiempo debido principalmente a la expansión y cada vez más fácil apropiación de los conocimientos necesarios para su producción.

⁹ Esta teoría puede explicar que las empresas suelen realizar sus procesos productivos en los mercados internos en la etapa de introducción del producto, donde tendrían menos riesgos de perder su desarrollo tecnológico o la propiedad intelectual. Posteriormente se desplazaría la manufactura a otros países, una vez que el producto se ha estandarizado, con el objeto de disminuir costos de producción (por ejemplo, en países con mano de obra más barata) y donde ya no hay riesgo de perder el control tecnológico.

un país del extranjero, tales como los costos laborales, la legislación vigente, la disposición de materias primas, el ambiente para desarrollar negocios, entre otros, es decir, de las ventajas que ofrece un país por su ubicación y capacidades. Al combinarse con las características competitivas de la empresa trasnacional (tecnología, innovación, sistema de gestión), estas tendrán los incentivos para canalizar IED a nuevos países, dadas las sinergias generadas.¹⁰

A su teoría también se le denomina paradigma OLI. Las siglas OLI hacen referencia a las ventajas específicas y de propiedad de las empresas (*ownership*), de internacionalización del proceso productivo llevado a cabo (*international advantages*) y de la localización de los países destino de la IED (*location*).

La posesión de ventajas de propiedad y de internacionalización justifican las actividades de IED sobre la base de una serie de activos intangibles de la empresa que deben proteger como el nombre de marca, el desarrollo de tecnología, la propiedad intelectual pertenecientes a la empresa multinacional y que desea participar en el mercado exterior pero sin perder ese control. Bajo este argumento, Dunning rescata algunos aspectos de la teoría de la internacionalización o imperfecciones de mercado de Hymer y Rugman, cuando estos hacen referencia al tema de la protección de sus procesos clave.

Finalmente, el aspecto relacionado con la localización recogería las particularidades del sistema institucional vigente en el país receptor de la inversión, el grado de intervención del gobierno en la economía y la mayor o menor presencia de economías de escalas. Esto también se conocería como que un país es *foreign direct investment friendly*.

En conclusión, el mérito de Dunning es integrar una explicación más amplia de las razones que explican la realización de inversión extranjera directa. Al igual que los autores anteriores, su centro de análisis es la óptica de la empresa multinacional. Y en ese sentido coincidiría en que, independientemente de los detonantes que promueven la inversión, ya sean la demanda, la cultura, el ambiente institucional o la competencia, la inversión extranjera es una consecuencia de que las empresas estiman que obtendrán una rentabilidad satisfactoria en los nuevos países.

Con un enfoque de política industrial, Michael Porter explica que la decisión de realizar IED en un país foráneo es una consecuencia de las estrategias que permitan

¹⁰ Por ejemplo, las petroleras estadounidenses y europeas invierten en países donde hay abundante materia prima, como los países árabes. En esas regiones no solo hay disponibilidad de materia prima, sino leyes favorables para la inversión extranjera, recursos humanos capacitados, ambiente institucional propicio para la inversión y proveedores de la industria, entre otros factores.

construir una ventaja competitiva de la industria, a partir del diagnóstico del sector económico en que se encuentra la empresa multinacional (Porter 1990). Para ello propone una metodología para describir las características predominantes en sector o industria tales como el poder de negociación de los proveedores, de los compradores, la barrera de entrada de nuevos competidores, los productos sustitutos y, finalmente, la rivalidad entre los competidores.¹¹

La decisión que tomarán las empresas para instalar una nueva fábrica será resultado del análisis estratégico que realice la empresa sobre localizaciones, donde el costo de mano de obra, economías de aglomeración y el entorno institucional favorezcan la actividad empresarial. Porter encuentra coincidencias con Knickerbocker y Caves al considerar que las decisiones de IED están íntimamente relacionadas con el comportamiento de la competencia, es decir, la rivalidad del sector.

En su texto *Los misterios del capital*, el economista peruano Hernando de Soto infiere que la inversión extranjera directa se instala en países donde existe un sólido ambiente institucional y respeto a las leyes que permita a las ETN tener la confianza en las reglas del juego (De Soto 2000).

De Soto explica algunas razones por las que los países tienen un desempeño económico deficiente y las políticas que llevaron a los países ricos al crecimiento y bienestar. Si bien de Soto se concentra en el rol del capital subutilizado para explicar la ausencia de desarrollo económico, destaca la importancia de tener un sistema legal que genere la confianza entre los actores económicos, sean estos individuos del mismo país o bien extranjeros que hacen negocios en un país distinto del suyo. De esta manera, para que la IED complemente el ahorro interno es deseable generar condiciones atractivas para la llegada de nuevo capital, con un sistema legal eficiente.¹²

¹¹ En 1990, Michael Porter desarrolló argumentación teórica para explicar algunas de las causas de la IED, basadas en la estrategia empresarial, la formación de clústeres y el análisis de la industria. Este esquema es conocido como el diamante de Porter (Porter 1990). Bajo esta metodología, las empresas buscarán instalarse en regiones donde puedan ser más competitivas respecto a las demás.

¹² De Soto describe que a pesar de que existe el espíritu empresarial para abrir nuevos negocios en los países pobres, estos generalmente no prosperan porque no existen incentivos para pertenecer a la economía formal, utilizar el sistema financiero e invertir en tecnología e innovación. Cita como ejemplos la economía informal que se extiende en muchos sectores, la falta de un sistema legal que haga respetar los contratos, y el capital subutilizado como factor de producción que no se encuentra aprovechado para generar mayor riqueza al no poder constituirse como garantía para financiamientos. Este capital generalmente son las propiedades inmobiliarias que poseen los agentes económicos. Sin embargo, debido a las limitaciones en la seguridad jurídica, no son confiables para el sistema financiero.

Bucar y Rojec afirman que una de las principales motivaciones para que las empresas extranjeras se instalen en otros países es la existencia de proveedores locales competitivos que favorezcan la subcontratación de fabricación de insumos o la prestación de servicios específicos. En la selección de proveedores locales, las empresas transnacionales buscarán calidad, precio, confiabilidad y flexibilidad, siendo la principal la primera de ellas. Esta es una precondition para que las empresas extranjeras decidan voltear a ver a los proveedores locales (Bucar 2009). La capacidad de los proveedores locales debe asegurarse al conocer sus capacidades tecnológicas, financieras y organizacionales. Lo anterior permitiría a tales proveedores formar parte de la red global de socios-proveedores de las grandes industrias.

Tain-Jy Chen, Homin Chen y Ying-Hua Ku afirman que la intensidad con la que las empresas extranjeras deciden invertir en otros países depende de diversos factores. Los principales son la localización, el esquema de entrada, tamaño de la empresa, naturaleza de su red de producción en la que está relacionada (Chen 2004).

Los vínculos con proveedores locales serán superiores en la medida en que su producción sea más especializada y difícilmente imitable. Ello implicaría un proceso en la IED, es decir, primero se realizarían inversiones para desarrollar procesos con el más bajo riesgo para posteriormente desarrollar actividades de mayor especialización. Por ejemplo, iniciarían con procesos de maquila; posteriormente, desarrollo de ciertos componentes e insumos, subcontratación; y finalmente, desarrollo de productos, investigación e innovación.

Para Tain-Jy Chen y Homin Chen, otro factor relevante en la determinación de la IED es la estructura del capital de la empresa extranjera. En función del grado de participación del capital en la nueva empresa instalada en otro país (siendo una filial al 100%, o bien de participación, en la que serían socios con otras empresas locales), se generaría un diferente nivel de confianza entre la empresa extranjera y el entorno de clientes, proveedores, socios, agencias gubernamentales e instituciones de investigación entre otros.

Bajo esta óptica, las empresas extranjeras buscarán construir vínculos de largo plazo con el entorno: a mayor interacción de la IED con proveedores locales, mayores beneficios para la economía local. Los autores profundizan en determinar cuáles son vínculos que las empresas extranjeras desean desarrollar con proveedores locales, así como determinar las características de las condiciones locales para desarrollar la red.¹³

¹³ Se define una red como el conjunto interconectado de relaciones comerciales en los que los intercambios entre los actores se llevan a cabo. Los autores estudian los vínculos que ponen de manifiesto

De igual manera, afirman que el tamaño de la empresa extranjera sí importa para determinar el éxito de la construcción de vínculos locales. Mientras las ETN sean de mayor tamaño, mayores posibilidades tendrán de construir una red exitosa con el entorno local (proveedores, agencias de gobierno, instituciones educativas, etc.).

Otros autores, como Gary Gereffi, explican que la inversión extranjera directa se localiza a partir de la nueva organización industrial y la formación de cadenas globales de valor, en torno al cual se organizan las empresas multinacionales¹⁴ (Gereffi 1989). Gereffi define a las cadenas globales de valor (CGV) como la integración funcional entre actividades dispersas internacionalmente, en la que se crea una red de mano de obra y producción que tiene como objetivo producir productos terminados.

Para Gereffi, las empresas multinacionales en su estrategia de deslocalización han fomentado la industrialización de muchos países y las empresas locales también participan activamente en las exportaciones de sus países. Por un lado afirma que la industrialización está declinando como actividad económica (mientras que los países desarrollados se están “desindustrializando”, los menos desarrollados se están industrializando; además, la industrialización no garantiza valor agregado en los países ni es necesariamente sinónimo de desarrollo), que se están profundizando las relaciones centro-periferia en las redes y cadenas de cadenas globales de valor, donde el centro los constituyen los países desarrollados y la periferia los subdesarrollados, y que existen los “nuevos países industrializados” que se constituyen como las plataformas de producción de los países ricos, ubicados en una “semiperiferia”¹⁵ (Gereffi 1992).

Bajo similar enfoque teórico, Deepak Sethi propone que los determinantes de la inversión extranjera son dos: las condiciones macroeconómicas el país receptor de la IED y las estrategias de las empresas multinacionales. El autor construye su

actividades particulares sin tener en cuenta el número de los actores involucrados en el intercambio. Los vínculos típicos entre las ETN y los proveedores locales son 1) compras de componentes y partes; 2) venta de los productos finales; 3) diseño de productos e innovación; 4) contratación de mano de obra local; 5) utilización de las capacidades de producción local; y 6) obtención de recursos financieros.

¹⁴ La cadena global de valor no reconoce fronteras, sino empresas y regiones que son eficientes en el proceso de producción. Por lo tanto, un producto industrial (automóvil, avión, etc.) será eficiente en la medida en que su fabricación haya sido realizada en los lugares más productivos posibles. Esto implicaría que pudiera ser manufacturado en diferentes países, pues existen distintos niveles de productividad en torno a la mano de obra, las capacidades tecnológicas y el abastecimiento de materias primas, entre otras

¹⁵ Con lo anterior, el rol del Estado será el de “gerenciar” la dependencia con el resto del mundo, es decir, la administración de la dependencia consiste en la capacidad de las instituciones nacionales para utilizar recursos internacionales productiva y selectivamente a fin de servir a los intereses locales, así como tomar una posición activa en el sistema emergente global de manufacturas.

propio marco teórico a partir de las teorías sobre IED que se propusieron en la década de los 70 (Sethi 2003).

Tanto como Sethi como Ozawa y Dunning coinciden en que el aspecto de mayor relevancia en la atracción de IED es el de la localización.¹⁶ La IED se canaliza en función de la etapa de desarrollo en la que se encuentre el país receptor. Países menos desarrollados atraen empresas que buscan recursos; países con plataformas manufactureras atraen empresas que buscan eficiencias y uso intensivo de mano de obra; países con tecnología, infraestructura y mano de obra altamente capacitada atraen empresas con alto valor agregado.

Sethi propone la IED no aterrizan en un país sino en una región (TLC, UE, MERCOSUR, etc.) cultural y económicamente integrada. Además, las ETN canalizan la IED a los países que ofrecen la mejor mezcla de determinantes tradicionales de IED (población, incentivos, costo de mano de obra). Donde hay mercados con fuerte competencia entre empresas multinacionales, estas buscarán países para relocalizar sus plantas en la búsqueda de eficiencias y costos bajos de producción.

Por otro lado, las empresas multinacionales se ubicarán en países con clima amigable para los negocios y políticas de liberalización. Los factores tradicionales para atraer IED dependerán del grado de desarrollo de los países. La proximidad cultural de la empresa multinacional y el país receptor de la IED es un factor importante pero no crucial.

Con lo anterior, la lógica de la IED tiene como *driver* la búsqueda de la eficiencia de su producción a fin de ofrecerle a sus respectivos mercados los precios más competitivos. Ello se lograría a través de una plataforma de manufactura eficiente y de bajos costos. Por ello, en una primera etapa, la IED se localizará en países con bajos costos de mano de obra. En una segunda etapa, los salarios de esos países se elevarán y no seguirá siendo atractivo canalizar IED. En la tercera etapa, las empresas multinacionales deberán buscar nuevas opciones de eficiencia y mercado. De esta manera, el principal factor para atraer IED consistirá en generar condiciones competitivas y de eficiencia para las empresas multinacionales.

¹⁶ La localización es una mezcla balanceada de los siguientes elementos: 1) tamaño del mercado del país donde llegará la IED; 2) crecimiento del mercado; 3) barreras para el comercio internacional; 4) salarios; 5) plataforma de producción; 6) costos de transporte; 7) estabilidad política; 8) entorno institucional; y 9) regulación fiscal.

LOS BENEFICIOS PARA LOS ESPACIOS LOCALES ASOCIADOS A LA ATRACCIÓN DE IED

Existe un amplio debate teórico que explica los efectos multiplicadores y beneficios generados en la economía local a partir de la llega de inversión extranjera directa. Partiendo de lo general a lo particular, se puede mencionar que los principales beneficios de la IED son (síntesis propia con base en Krugman 2009 y Hill 2007): aumento del PIB, aumento del empleo, aumento en la captación de divisas, aumento de las exportaciones, aumento de los salarios, incremento de la competencia y acceso a mejores productos para los consumidores, transferencia de tecnología y transferencia de conocimiento.

Para sostener el argumento de que la IED provoca efectos positivos es la economía local, diversos autores han escrito literatura que, de acuerdo con Javorcik, se puede agrupar en tres categorías: a) estudios de caso; b) estudios de industria; y c) estudios de empresa con información de panel (Javorcik 2004). En todos los casos las conclusiones apuntan a la existencia de efectos positivos en la economía local a partir de la llegada de la IED. Javorcik concluye que la evidencia de efectos positivos en la economía es más favorable cuando la IED llega a países desarrollados.

Para Javorcik, los efectos secundarios en las economías receptoras ocurren con mayor intensidad a través de la subcontratación de empresas locales que se convierten en proveedores de las ETN. Ello obliga a las primeras a incrementar su productividad, como una exigencia sin la cual no podrían convertirse en proveedoras de la empresa trasnacional.¹⁷

Javorcik concluye lo anterior a través de los estudios de caso de las empresas lituanas proveedoras, donde se encuentra que el efecto positivo es más favorable en la medida en que las empresas extranjeras inyecten algún tipo de capital en las empresas locales, es decir, mediante estructuras de coinversiones de largo plazo. Bajo este enfoque, el incremento de la productividad de la empresa local se genera por las siguientes interacciones: 1) las empresas locales copian tecnología a las empresas extranjeras; 2) contratación de empleados provenientes de empresas extranjeras, que traen consigo habilidades laborales; 3) la presencia de nuevas empresas extranjeras en mercados domésticos obliga a empresas locales del mismo sector a incrementar su productividad para no ser desplazados por la competencia; 4) la competencia

¹⁷ A los vínculos entre proveedores locales y empresas trasnacionales se les denomina vínculos verticales.

intersectorial obliga a todas las empresas a realizar mayores innovaciones;¹⁸ y 5) el incremento de salarios en el sector.

Respecto a los beneficios para las empresas locales a partir de los vínculos con las ETN, se puede destacar aquellos denominados “transferencia de capacidades empresariales” o “transferencia de capacidades gerenciales”¹⁹ (Smeets 2008). Destacan la contratación de proveedores, de distribuidores, la capacitación de mano de obra, el desarrollo de vínculos con el sistema educativo y la transferencia de buenas prácticas en el mismo sector (externalidades horizontales). Las derramas económicas anteriores se traducen en el aumento del empresarismo local, es decir, la IED provocaría el nacimiento y fortalecimiento de proveedores locales a partir del desarrollo de vínculos comerciales.

Smeets comienza por definir la “transferencia de conocimientos” como la situación en la que una empresa multinacional es usada por una empresa local para crear conocimiento, sin que ello implique compensación alguna.²⁰ Afirma que existen otras tres variables relevantes para determinar los efectos positivos de la IED en las empresas locales, como lo son la capacidad de absorción de conocimientos de las empresas locales, la proximidad espacial y el perfil de la empresa extranjera.

Smeets concluye que la productividad de las empresas locales puede aumentar a partir de la interacción con las empresas extranjeras. No obstante, la aportación principal del autor es la construcción de un marco de referencia a la transferencia de conocimientos como lo es la movilidad laboral, los vínculos con proveedores o distribuidores locales y efectos demostrativos.

Otros autores han realzado la importancia de la internacionalización de la economía de un país como una condición para que las empresas locales se beneficien

¹⁸ Autores como William Lewis sostienen que la principal diferencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados es que en estos últimos existen mercados oligopólicos en los que un pequeño grupo de empresas inhibe la competencia y por lo tanto impactan sus ineficiencias al mercado consumidor (Lewis 2004). En este mismo sentido, Elizondo-Mayer publicó un libro en el que explica que una de las razones por las que el desempeño de la economía mexicana en términos de crecimiento es mediocre es la falta de competencia, donde empresas dominantes extraen rentas a los consumidores a cambio de servicios caros y con poca innovación (Elizondo-Mayer 2011).

¹⁹ Roger Smeets se dio a la tarea de investigar y coleccionar diversos estudios teóricos y empíricos que tratan de probar que existen beneficios favorables para las empresas locales a partir de la llegada de inversión extranjera directa.

²⁰ De acuerdo con Smeets, los principales canales de transferencia de conocimiento de una empresa multinacional a una empresa local incluyen la imitación de buenas prácticas e ingeniería de reversa. Adicionalmente, la movilidad laboral, por medio de la cual la mano de obra entrenada por empresas multinacionales es empleada en una segunda etapa por empresas locales. Ello implica la transferencia de habilidades y competencias laborales de la mano de obra. Finalmente, los vínculos verticales hacia arriba y hacia abajo, mediante los cuales la empresa multinacional establece relaciones de negocio tanto con empresas locales como con proveedores (vínculo vertical hacia abajo) o distribuidores (vínculo vertical hacia arriba).

de la transferencia de conocimientos de las empresas multinacionales. López-Bazo, Requena y Serrano consideran que el aumento de la productividad de las empresas locales es una consecuencia de la combinación de condiciones tales como (López-Bazo 2006) la apertura al comercio internacional e integración comercial, y la apertura a la inversión extranjera directa. Con ambas estrategias, los autores suponen que se facilita la adopción de nuevas tecnologías y se incrementa la productividad. La consecuencia final de todo lo anterior se traduce en el intercambio de información e ideas entre agentes económicos, lo que fortalece la productividad.

Para que lo anterior sea posible, sugieren que debe existir un mínimo de capital humano local que haga posible la absorción del conocimiento de las empresas transnacionales.

Se concluye que para los autores anteriores un insumo indispensable para fortalecer la transferencia de conocimientos lo constituye la internacionalización de la economía. Si a la condición anterior la esquematizáramos en el marco conceptual de Smeets, sería –en conjunto con la capacidad de absorción de conocimientos de las empresas locales, la proximidad espacial y el perfil de la empresa extranjera– la precondition necesaria para la transferencia de conocimientos de las empresas extranjeras a las empresas locales.

Es complejo encontrar evidencias sólidas respecto a las externalidades positivas para afirmar contundentemente la existencia de transferencia de conocimientos. En otras palabras, el aumento en la productividad de las empresas locales no necesariamente es una consecuencia de las relaciones comerciales con las empresas multinacionales, sino que pudieran existir otros factores que estimularon el aumento de la productividad, tales como el aumento en la demanda de los productos de las empresas locales, la existencia de apoyos específicos de los gobiernos para favorecer el incremento de la competitividad empresarial, o bien las estrategias internas dentro de las empresas (por ejemplo, mayor inversión en desarrollo tecnológico, o el cambio generacional en la administración de la empresa, entre otros). No obstante lo anterior, los autores reconocen que, en todo caso, los canales donde sería más probable que ocurra la transferencia de conocimiento se dan a partir de la integración vertical de las empresas locales con las ETN, ya sea como empresas proveedoras o distribuidoras.

Alfaro y Rodríguez afirman que la IED también puede generar externalidades positivas gracias a la movilidad laboral, por medio de la cual las empresas extranjeras capacitan mano de obra local con entrenamiento superior para posteriormente ocuparse en empresas locales.

La contratación de proveeduría local por parte de las empresas trasnacionales

El siguiente apartado del artículo tiene como objetivo presentar las formulaciones teóricas más sólidas que establecen como uno de los principales vínculos entre las empresas locales y las ETN la contratación de proveedores locales. Es importante contestar algunas preguntas sobre el vínculo: ¿Por qué las ETN subcontratan a empresas locales? ¿Cuáles son las exigencias básicas de las ETN para subcontratar a empresas proveedoras locales? ¿Qué beneficios se generan para las empresas proveedoras locales a partir de las relaciones mercantiles con las ETN?

Koen De Backer y Leo Sleuwaegen reconocen como impactos positivos en las economías locales los vínculos comerciales que se construyen con los proveedores locales, proceso que ocurriría en dos fases distintas. En una primera fase es posible que las empresas locales sean afectadas por la llegada de nuevos competidores que acompañan a las empresas trasnacionales. Ello se traduce en pérdida de mercado, y las obliga a ser más competitivas para sobrevivir²¹ (De Baker 2003). En una segunda etapa, la FDI genera efectos positivos para los empresarios locales debido a que realizan procesos de aprendizaje de las empresas multinacionales, se transmite *know how*, mejores prácticas empresariales, trabajo en redes y vínculos de largo plazo.

Dirk De Clercq, Jolanda Hessels y Andre Van Stel analizan los impactos directos e indirectos en las empresas locales con la llegada de empresas trasnacionales, como el aumento de las exportaciones nacionales, en virtud de que la IED utiliza como plataforma para la producción a países con costos laborales competitivos. Destacan el aumento del empresarismo, porque las empresas extranjeras subcontratan a empresas locales y las obligan a mejorar sus procesos²² (De Clercq 2008). Los principales efectos del aumento de la empresariedad son la formación de capital humano, la transferencia de tecnología, el desarrollo de habilidades gerenciales y directivas, y el aumento de la competencia, el cual obliga a las empresas locales a mejorar su servicio al cliente y a ofrecer precios más competitivos.

Según Bucar, existen evidencias sólidas para afirmar que existe un incremento en la productividad de la economía local a partir de la llegada de IED (Bucar 2009). La transferencia de conocimientos e innovación de parte de las ETN a las empresas subsidiarias en el extranjero genera derramas económicas para las empresas domésticas, especialmente mediante la contratación de proveedores locales y la integración vertical.

²¹ Las conclusiones anteriores fueron realizadas a partir del estudio que elaboraron en empresas manufactureras de Bélgica en la década de los 90.

²² El estudio se realizó en 34 países, con datos de 2002 a 2005.

Adicionalmente, se generan otras derramas como la imitación de las buenas prácticas y la movilidad de la mano de obra. Bucar considera que la entrada de ETN a los países estimula el desarrollo de los países receptores, en especial en los sectores donde existe una base de proveeduría local.

Para Bucar, la intensidad de las derramas económicas locales se asocia al grado de autonomía que pueda tener la empresa extranjera para decidir y seleccionar a los proveedores que se contratarán en los procesos productivos. A mayor autonomía para contratar proveedores locales, mayor contratación de proveeduría local.

La derrama económica no solo depende de la autonomía de la empresa extranjera, también depende de la naturaleza de los insumos que requiere comprar de las empresas locales. En la medida en que los insumos sean más estandarizados y menos especializados, es de esperar que se facilite la contratación de proveeduría local.²³

Bucar concluye que las derramas económicas para las empresas locales son una consecuencia de la alineación de objetivos en una ecuación satisfactoria para ambas partes: mientras que los proveedores locales incrementan su productividad al vender productos a las empresas extranjeras, estas aumentan su competitividad al adquirir insumos a precios más competitivos y capitalizar el grado de especialización del país receptor.²⁴

Javorcik considera que los canales de transferencia de beneficios más comunes entre empresas extranjeras y locales es la contratación de proveeduría local (Javorcik 2009). Las derramas económicas significativas que se derivan de tales vínculos son: 1) transferencia directa de conocimientos a proveedores locales; 2) los requerimientos de las empresas trasnacionales de productos de alta calidad generan incentivos para que las empresas locales mejoren su producción, gestión y tecnología; 3) la llegada de IED incrementa la demanda de productos intermedios, frecuentemente producidos por compañías locales, lo que permite a estos generar economías de escala por el aumento de su producción; y 4) de la misma manera, otras empresas locales se benefician al existir una empresa trasnacional nueva en el mercado que

²³ Bucar considera que los cambios en las estrategias de producción mundial tienden a favorecer la contratación de empresas externas y especialistas en la elaboración de determinados insumos, bajo el reconocimiento de países que se especializan en determinadas áreas y sectores. A partir de esta realidad, las empresas trasnacionales tendrán que decidir si adquieren los insumos en sus propios países o si los deben importar (ya no hace sentido que ellos mismos lo produzcan a partir del reconocimiento de las especializaciones). En función de la relevancia estratégica del insumo y la propiedad intelectual que mantenga, podrá decidir si lo importa del resto del mundo o la misma empresa lo produce en el extranjero y capitaliza las especialidades del país receptor de la inversión.

²⁴ Bucar realizó el estudio sobre el impacto de la IED en 122 empresas de Eslovenia, en las que identificó los principales vínculos con las empresas extranjeras y analizó el proceso que siguen para seleccionar proveedores locales, así como el grado de autonomía que tienen para seleccionar a las empresas suministradoras.

puede ofrecer insumos con mejores calidades y precios, lo cual se traduce en la transferencia de productividades vía precio a sus clientes.

El impacto de las derramas para la economía local depende de la forma como la empresa extranjera invierte en el país. En la medida en que la inversión implique una coinversión con empresas locales, la derrama podrá ser más intensa, pues la alianza estratégica capitalizará las relaciones comerciales e institucionales de su contraparte local (Javorcik 2009).

En conclusión, para Javorcik existen evidencias sólidas del aumento de la productividad en las empresas locales a través del vínculo con empresas trasnacionales. Por medio de la revisión del caso de empresas de Lituania, el autor concluye que hay una correlación positiva entre la productividad y la entrada de IED.

En el enfoque de Chen, las ETN tienen el objetivo de localizar proveedores en sus propios países para obtener insumos de calidad a precios competitivos y, en consecuencia, aumentar la competitividad y esta se traduzca en aumento en la participación de mercado (Chen 2004). Sin embargo, si ello no es posible en su propio país, considerarán obtenerlos vía importaciones con proveedores internacionales competitivos, o incluso promoverán que otras empresas o filiales se instalen en países que se especialicen en la producción de tales insumos. La estrategia de las empresas trasnacionales siempre será aumentar su rentabilidad mediante la disminución de costos con la contratación de proveedores competitivos.

Chen establece que las empresas trasnacionales tienen como premisa básica instalarse en países donde puedan tener acceso a mano de obra calificada y competitiva, así como un abanico de proveedores locales que le puedan suministrar insumos clave. La razón de ello es que la empresa extranjera debe construir redes locales con empresas e instituciones que coadyuven en aumentar su propia rentabilidad. La construcción de una red de proveedores para la empresa extranjera implicará algunos costos. Ellos incluyen el soporte que le brindarán a las empresas locales para adaptarse a sus necesidades, sus requerimientos de calidad y el cumplimiento en la entrega de los pedidos.

Afirma que el grado de intensidad de las derramas económicas entre la IED y las empresas locales depende del tamaño de la empresa extranjera. Las empresas pequeñas tenderán a respaldarse con más frecuencia en las empresas locales y, por tanto, a construir redes con empresas e instituciones locales. En consecuencia, se dará con más frecuencia que las empresas extranjeras pequeñas realicen coinversiones con entidades locales con figuras como asociaciones estratégicas o fusiones y adquisiciones. Ello les reducirá el riesgo de participar en nuevo entorno de reglas, cultura, contactos distintos al del país de origen.

A pesar de que se ha referenciado una amplia bibliografía de autores que establecen los beneficios y derramas económicas para las empresas locales a partir de la llegada de IED, otros estudios muestran efectos negativos en el entorno local. Aitken y Harrison (1999) afirman que las derramas positivas son contrarrestadas por los efectos de la competencia. Las nuevas empresas extranjeras tratarán de conquistar un mercado existente y atendido por empresas locales. Con lo anterior, si bien existirá un aumento en la productividad de algunos proveedores locales, también se generará pérdida de participaciones del mercado para empresas del mismo sector y rama de la empresa extranjera.

Dunning afirma que las empresas multinacionales son las principales arquitectas de la globalización. Identificó un número importante de vínculos entre la IED y las empresas locales. Los vínculos pueden convertirse en derramas económicas para los proveedores locales, como intercambio de información de mercado, asistencia financiera y facilitación de contactos para adquisición de materias primas, bienes de capital y otros insumos para la producción (Dunning 1993).

Adicionalmente, las empresas trasnacionales pueden compartir con las empresas locales asesoría en la gestión de la empresa en temas contables, financieros, organizacionales, mercadotecnia y, desde luego, transferencia de tecnología (diseño de producto, especificaciones, procesos, distribución de la planta, equipamiento, control de calidad, administración de inventarios, mantenimiento, inspecciones, pruebas, etc.).

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS QUE PUEDEN FOMENTAR LA SUBCONTRATACIÓN DE EMPRESAS LOCALES

Uno de los temas que ha cobrado relevancia en las últimas dos décadas como instrumento de política económica para la generación de empleos, crecimiento y desarrollo económico ha sido el de la promoción de la atracción de IED, siendo para el caso de México una estrategia continua desde principios del siglo XX pero que adquirió notoriedad a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) en 1994. El conjunto de las políticas anteriores frecuentemente se agrupa en el capítulo de política industrial o bien la de financiamiento del desarrollo.

A su vez, las empresas trasnacionales han relocalizado sus centros de manufactura con el objetivo de disminuir sus costos de producción, logísticos y de mano de obra

como una estrategia empresarial orientada a ser más competitivos en un entorno de mayor competencia y reducción de los márgenes de utilidad (Friedman 2007).

Bajo el contexto de la economía de mercado, el reto de los gobiernos nacionales y subnacionales consiste en generar condiciones atractivas para que las ETN se instalen en sus regiones. Si bien en otros momentos el principal incentivo de la inversión extranjera directa para instalarse en países en vías de desarrollo eran los costos laborales, hoy esto no es suficiente, pues la creciente competencia de los países por atraer inversión ha generado nuevas estrategias e incentivos para captar la IED.

Con lo anterior, las instituciones gubernamentales se plantean las siguientes preguntas: ¿Cómo puede influir el Estado para aumentar la atracción de la IED? ¿Cuáles han sido los instrumentos típicos para atraer IED? ¿Cómo se pueden maximizar los beneficios que generan las empresas extranjeras en el desarrollo local? ¿Cómo se pueden potenciar la subcontratación de empresas locales? ¿Cuáles son las nuevas tendencias en el instrumental para la atracción de IED?

Para Javorcik, muchos gobiernos han establecido en sus agendas de desarrollo la atracción de IED con la esperanza de que ello genere nuevas tecnologías, técnicas de mercado y habilidades gerenciales (Javorcik 2009). En otras palabras, la IED se convierte en un elemento necesario para estimular la productividad y la competitividad del país receptor de la inversión, en particular las empresas proveedoras nacionales.

Para Bucar, la política económica puede desarrollar estrategias orientadas a promover la contratación de proveedores locales por parte de las empresas extranjeras instaladas en el país, y de esta manera aumentar las derramas económicas y la creación de vínculos empresariales (Bucar 2009). De acuerdo con la experiencia de Irlanda, Singapur y Malasia, Bucar sugiere cuatro políticas específicas para incrementar la participación de proveedores locales en las necesidades de la IED: 1) contabilización de los proveedores locales existentes para transmitir las potencialidades productivas de una región; 2) desarrollo de eventos y encuentros de oferta y demanda; 3) programas para fomentar las capacidades de la proveeduría local; y 4) políticas para mejorar las capacidades tecnológicas y de recursos humanos de las proveedoras locales.

Para Chen, el gobierno de un país receptor de IED puede hacer mucho para la atracción de nuevas empresas (Chen 2004). Para ello, señala que mientras más internacionalizado se encuentre un país mayores serán los vínculos con inversionistas extranjeros. Si un país está poco internacionalizado, será más complicado atraer IED. Ello obligaría a que las empresas extranjeras hagan conexiones con empresas e instituciones locales con el fin de mitigar los riesgos de participar en un entorno empresarial, cultural e institucional distinto.

De acuerdo con Chen, la construcción de redes entre empresas extranjeras y locales permite que las derramas económicas para el país receptor se incrementen. Las ETN que invierten en distintos países tienen como estrategia el fortalecer relaciones con el país receptor, por lo que las autoridades gubernamentales deben facilitar esta tarea. Considerando que la construcción de redes es clave, el gobierno puede hacer menos estresantes las actividades previas a la instalación de la empresa al facilitar la *tramitología*.

Con base en los argumentos de los autores anteriores, los gobiernos e instituciones no solo deben atraer la IED sobre la base de la existencia de una mano de obra abundante o la localización geográfica atractiva. El éxito en la atracción de IED dependerá en los esfuerzos orientados a conformar una región competitiva donde existan proveedores sectoriales eficientes, mano de obra capacitada, instituciones gubernamentales que incentiven la innovación, estímulos fiscales, estabilidad macroeconómica, leyes y reglas del juego claras que ofrezcan seguridad a los inversionistas, entre otros.

Se puede sintetizar lo anterior en que los países receptores deben generar un ambiente amigable para la inversión de largo plazo, donde generen condiciones para que las ETN puedan aumentar su rentabilidad, uno de los principales detonadores para movilizar la inversión fuera de sus países de origen.

CONCLUSIONES

El tema de la IED es una asignatura de la ciencia económica en continuo crecimiento en virtud de lo que ella representa para los diversos agentes económicos: las empresas transnacionales, las empresas locales, los gobiernos interesados en captarla, así como en la oferta de mano de obra.

La IED se puede abordar desde distintas perspectivas teóricas. Las más comunes intentan contestar algunas de las dos siguientes preguntas: ¿Qué motiva a las empresas extranjeras a deslocalizarse e invertir en otras regiones? ¿Cuáles son los beneficios para los países atractores de la inversión extranjera directa, por lo cual los gobiernos de todo el mundo invierten presupuestos considerables en la generación de políticas e incentivos para la captación de la IED?

En el primer caso, la perspectiva teórica consiste en explicar las causas que motivan la IED, es decir, entender la lógica de la empresa transnacional que la motiva a buscar nuevos sitios de producción o distribución de sus bienes y servicios.

En el segundo caso, la IED se orienta a entender los beneficios supuestos de la llegada de empresas trasnacionales en el entorno local. La gama de los beneficios es amplia, pues usualmente aborda categorías relacionadas con el empleo, las exportaciones, el tipo de cambio, la transferencia de tecnologías y conocimientos, entre otros.

El marco teórico revisado se centró en revisar las posturas en torno a la transferencia de conocimientos y la contratación de proveeduría local, ya que quizá se trata de una de las ópticas menos exploradas dentro de la amplia gama de perspectivas de la IED.

La mayor parte de la teoría revisada incluyó autores que se dieron a la tarea de construir o coleccionar estudios de caso en diversas regiones del mundo a fin de encontrar evidencias que prueben que existen beneficios positivos de la IED por la transferencia de conocimientos.

El primer problema que se presentó en la mayor parte de los casos fue el de identificar las variables que probaran que existió un aumento en la productividad y competitividad de las empresas locales a partir de las conexiones con las empresas extranjeras. Ello en sí mismo representó un obstáculo para realizar generalizaciones, pues la medición de ambas variables es infinita (la productividad podría medirse en variables como costo de producción, ventas, utilidades, valor de la acción de la empresa, tiempo de producción, mermas, etc.).

Además, el aumento en la productividad en las empresas locales no necesariamente es una función exclusiva de la transferencia de conocimientos. Ello también se relaciona con el ciclo de la economía, el ambiente institucional, las estrategias internas de las empresas locales, entre otros.

No obstante lo anterior, la mayor parte de los autores revisados coinciden en determinar que existen canales por medio de los cuales ocurre la transferencia de conocimientos: movilidad laboral, integración vertical con las empresas extranjeras (como proveedores o distribuidores), sinergias para desarrollar o mejorar proyectos o productos específicos por medio de alianzas estratégicas o fusiones y adquisiciones, e imitación de mejores prácticas (*learning by doing*, isomorfismo).

Respecto de las derramas económicas generadas en la proveeduría local a partir de los vínculos creados entre las ETN y las empresas locales, se puede comentar que la literatura existente da cuenta de derramas significativas, que variarán dependiendo de las circunstancias alrededor de las empresas extranjeras. Algunos de los factores relevantes que inciden en la intensidad de los beneficios para los espacios locales son la cercanía geográfica del país receptor con la ETN matriz, el grado de autonomía de la empresa extranjera para contratar proveedores locales, la

existencia de empresas locales con capacidades para cumplir las exigencias de las empresas trasnacionales. Estas incluyen calidad total en la producción, cumplimiento en las fechas de entrega, capacidad para responder a las necesidades de la demanda, flexibilidad en la producción, capacidades gerenciales y organizacionales, y –desde luego– precios competitivos en relación con otros productores mundiales. Adicionalmente, la existencia de abundante mano de obra a precios competitivos, de instituciones educativas y de capacitación para el trabajo que actualicen las aptitudes y actitudes de la mano de obra, y el acceso de la empresa extranjera a otros mercados internacionales mediante tratados de libre comercio.

Respecto de los beneficios típicos derivados de las relaciones mercantiles entre las ETN y las proveedoras locales, se destaca la transferencia de conocimientos; la asistencia técnica; la mejora de calidad, financiera y gerencial que puede otorgar la trasnacional a la empresa local; el acceso a la red de proveedores de la ETN, lo que puede convertirse en una oportunidad para que las empresas locales realicen otros vínculos comerciales con la industria mundial; los contratos con las ETN les permite a las empresas locales el acceso al financiamiento bancario, porque ello genera confianza a los acreedores sobre la existencia de la fuente de pago; la oportunidad de realizar coinversiones en proyectos específicos, bajo la lógica de relaciones ganar-ganar.

El grado de intensidad de los beneficios para las ciudades receptoras de la IED depende en buena medida de las capacidades existentes, y las desarrolladas por los actores locales y los gobiernos nacionales.

El marco teórico revisado considera que para que la existencia de derramas económicas a los espacios locales sea más relevante y genere mayores impactos en el desarrollo local es importante que existan condiciones previas en el entorno local que aceleren el aprendizaje de las empresas. Ello incluiría 1) contar con una sólida base de capital humano capacitado para el trabajo; 2) centros de investigación y desarrollo tecnológico local; 3) universidades e institutos vinculados fuertemente con la industria; 4) incentivos *tailor made* por parte de la política pública para pequeñas y medianas empresas que buscan acrecentar vínculos con empresas trasnacionales; e 5) internacionalización de la economía local. En la medida en que un país o región acreciente su participación en el comercio exterior y en la atracción de IED, es más probable que el aprendizaje local se asimile por la construcción de fuertes vínculos entre empresas locales y extranjeras.

REFERENCIAS

- ALFARO, Laura; y Rodríguez-Clare, Andrés. 2004. "Multinational and Linkages: An Empirical Investigation". En *Economia*. Verano. Brooking Institution Press. Pp. 113-169.
- BARRAGÁN, Salvador; y Usher, John. 2009. "The Role of Multinational in Host Country: Spillover Effects From the Presence of Autocars Makers in Mexico". En *Contaduría y Administración*. México: UNAM. N.º 228 . Pp. 83-104.
- BLOMSTROM, Magnus; y Kokko, Ari. 1998. "Multinational Corporations and Spillovers". En *Journal of Economic Surveys*. Vol. 12. N.º 3. Pp. 247-277.
- BOSMA, Niels. 2010. *Global Entrepreneurship Monitor*. Londres: Global Entrepreneurship Research Association.
- BRESSER, Carlos. 1995. *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*. Madrid: Alianza. Pp. 27-65.
- BUCAR, Maja. 2009. "Backwards FDI Linkages as Channel for Transferring Technology and Building Innovation Capability: The Case of Slovenia". En *European Journal of Development Research*. Vol. 21. N.º 1. Pp. 137-153.
- CARRILLO, Jorge. 2004. "Transnational Strategies and Regional Development: The Case of Delphi and GM in México". En *Industry and Innovation*. Vol. 11. N.ºs 1-2. Marzo-junio. Londres: Routledge. Pp. 127-153.
- CHEN, Tain Ji; y Chen, Homin. 2004. "Foreign Direct Investment and Local Linkages". En *Journal of International Business Studies*. Vol. 35. N.º 4. Pp. 320-333.
- DE Baker, Koen. 2003. "Does Foreign Direct Investment Crowd Out Domestic Entrepreneurship?". En *Review of Industrial Organization*. N.º 22. Netherlands: Kluwer Academic Publishers. Pp. 67-84.
- DE Clerq, Dirk. 2008. "Knowledge Spillover's and New Ventures Export Orientation". En *Small Business Economics*. Vol. 31. N.º 3. Netherlands: Springer. Pp. 283-303.
- DUNNING, John. 1980. "Toward an Eclectic Theory of International Production". En *Journal of International Business Studies*. Vol. 11. N.º 1. Pp. 9-31.
- . 1993. *Multinational enterprises and the global economy*. Harrow (Reino Unido): Addison-Wesley.
- ELIZONDO-MAYER, Carlos. 2011. *Por eso estamos como estamos*. México: Debate.
- FRIEDMAN, Thomas. 2007. *The World is flat*. Nueva York: Picador.
- GEREFFI, Gary. 2000. *New Offshoring of Jobs and Global Development*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.

- GEREFFI, Gary. 1992. "Regional Paths of Dependence". En *Annual Review of Sociology*. N.º 18. Palo Alto (California): Annual Review of Sociology. Pp. 419-448.
- . 1989. "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America". En *Sociological Forum*. Vol. 4. N.º 4. Netherlands: Springer. Pp. 505-533.
- HASKEL, Jonathan. 2002. "Does Inward Foreign Direct Investment Boost the Productivity of Domestic Firms?". En *National Bureau of Economic Research*. N.º 8724. January. Cambridge (Massachusetts): Working Paper.
- HILL, Charles. 2007. *Negocios internacionales*. México: McGraw Hill.
- INGLEHART, Ronald. 2005. *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human development Sequence*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- IVARSSON, Inge. 2005. "The Effects of Spatial Proximity on Technology Transfer from TNC to Local Suppliers in Development Countries: The Case of AB Volvo in Asia and Latin America". En *Economic Geography*. Vol. 81. N.º 1. Pp. 83-111.
- JAVORCIK, Beata. 2004. "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backwards Linkages". En *The American Economic Review*. Vol. 94. N.º 3. Pp. 605-627.
- KANTIS, Hugo. 2004. *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- KRUGMAN, Paul. 2009. *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearsons.
- LEWIS, William. 2005. *The Power of Productivity: Wealth, Poverty and Threat to Global Stability*. Chicago: University Of Chicago Press.
- LLISTERRI, Juan José. 2000. *Competitividad y desarrollo económico local*. Washington, D.C.: SME Department/BID.
- LÓPEZ-BAZO, Enrique. 2006. "Complementarity Between Local Knowledge and Internationalization Regional Technical Progress". En *Journal of Regional Sciences*. Vol. 46. N.º 5. Pp. 90-929.
- MORTIMORE, Michael. 2005. *Informe sobre la industria automotriz mexicana*. Santiago de Chile: CEPAL/Organización de las Naciones Unidas.
- OCDE. 2003. *Entrepreneurship. Local and Economic Development*. Programme and Policy Recommendations. París: ocde.
- ORTIZ Mena, Antonio. 1998. *El desarrollo estabilizador, reflexiones de una época*. México: FCE.
- OZAWA, Terutomo. 1992. "Foreign Direct Investment and Economic Development". En *Transnational Corporations*. Vol. 1. N.º 1. Suiza: UNCTAD. Pp. 27-54.
- PORTER, Michael. 1990. *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.

- Pro México. 2009. *La industria automotriz*. México: Pro México. Vínculo: [www.promexico.gob.mx].
- ROTHSTEIN, Jeffrey. 2005. "Economic Development Policy Making down the Global Commodity Chain: Attracting an Auto Industry to Silao, México". En *Social Forces*. Vol. 84. N.º 1. Pp. 49-69.
- SACHS, Jeffrey. 2006. *Economic Possibilities of Our Time*. New York: Penguin.
- SOSA, Sergio. 2005. "La industria automotriz de México: de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones". En *Análisis Económico*. Vol. 44. N.º X. Pp. 191-213.
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (unctad). 2009. *World Investment Report, Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. Nueva York: Naciones Unidas.
- TURRENT, Eduardo. 2009. *Estatización bancaria en México*. México: Centro de Estudios Espinoza Yglesias.
- VILLARREAL, René. 1997. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*. México: FCE.
- WILLIAMSON, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: The Free Press.
- ZAKARIA, Fareed. 2008. *The Post-American world*. Nueva York: Norton.

N O T A S

La iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico Cooperación bajo concepciones inadecuadas

RESUMEN

El 13 de marzo de 2007 en la ciudad de Mérida, Yucatán, durante una visita del entonces presidente George W. Bush al presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa, se sentaron las bases para crear un marco de cooperación en materia de seguridad entre ambos países, con el objetivo de luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado. Fruto de este y varios encuentros entre los gobiernos de ambos países surge la Iniciativa Mérida, un acuerdo de cooperación en materia de seguridad. A tres años de este acuerdo son poco claros los resultados ante la violencia y la ausencia del Estado en buena parte del territorio mexicano.

PALABRAS CLAVE: MÉXICO, ESTADOS UNIDOS, INICIATIVA MÉRIDA, SEGURIDAD, ACUERDO.

ABSTRACT

March 13, 2007, in the city of Merida, Yucatan, in a visit by then-President George w. Bush to Mexican President Felipe Calderon Hinojosa, laid the groundwork to create a framework for cooperation on security between the two countries, having as goal the fight against drug trafficking and organized crime. Result of this and several meetings between the Governments of both countries, comes the Merida initiative, an agreement on security cooperation. Three years of this agreement, the results are unclear before the problem of violence and the absence of the State in much of the Mexican territory.

KEYWORDS: MEXICO, USA, MERIDA INITIATIVE, SECURITY AGREEMENT.

LA INICIATIVA MÉRIDA Y EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO COOPERACIÓN BAJO CONCEPCIONES INADECUADAS

CÉSAR ESTRADA

El 13 de marzo de 2007 en la ciudad de Mérida, Yucatán, durante una visita del entonces presidente George W. Bush al presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa, se sentaron las bases para crear un marco de cooperación en materia de seguridad entre ambos países con el objetivo de luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado, que desde fines del gobierno foxista han venido provocando una grave situación de violencia e inseguridad en México. Fruto de este y varios encuentros entre los gobiernos de ambos países, surge la Iniciativa Mérida, un acuerdo de cooperación en materia de seguridad, que consiste en una asistencia para México por un total de 1 600 millones de dólares repartidos en un lapso de tres años, esto mediante la transferencia de equipo, principalmente militar¹ e informático, así como la creación de programas de capacitación e intercambio de información para fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas de seguridad en México (Benítez y Rodríguez 2009: 48). A tres años de este acuerdo, son poco claros los resultados ante la violencia y la ausencia del Estado en buena parte del territorio mexicano. Este hecho, de cierta manera, manifiesta la preocupación que Estados Unidos tiene sobre el fenómeno del narcotráfico en México y América Latina: los gobiernos latinoamericanos no pueden por su cuenta atacar y eliminar el problema del narcotráfico y el crimen organizado, y por ello deben seguir los lineamientos y recetas dictadas por Washington.

En el presente ensayo analizaremos el contexto en el cual se inserta y nace la Iniciativa Mérida para conformar una visión más amplia en cuanto a lo que el reajuste de la política exterior de Estados Unidos en materia de seguridad significa para México. El objetivo del trabajo es argumentar que la Iniciativa Mérida manifiesta la visión de Estados Unidos sobre el problema del narcotráfico en México, la cual se ha impuesto en la concepción mexicana de tales fenómenos, lo que ha provocado que la violencia generada por el narco y el crimen organizado sea atendida por parte del gobierno mexicano de manera insuficiente, ya que ha dejado de lado el contexto

¹ Cabe señalar que no se establece la transferencia de armamento –armas y municiones–, sino de aparatos de comunicación, inteligencia y transporte.

socioeconómico del país, que es en buena medida de donde surgen las causas y en donde impactan las consecuencias del fenómeno del narcotráfico.

El texto se divide, además de en esta introducción y las conclusiones, en cuatro apartados. En el primero haremos una descripción de la Iniciativa Mérida y resaltaremos los puntos que se deben tomar en cuenta para el análisis contextual más amplio. En el segundo, revisaremos los puntos de fricción –y los puntos en común– entre la concepción del narcotráfico en México como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y la idea que se tiene de tal fenómeno desde la perspectiva y experiencia en ambos lados de la frontera. Enseguida, apuntaremos el peso que tuvieron los ataques del 11 de septiembre de 2001 en el reajuste de la política exterior de Washington en materia de seguridad con respecto al problema del narcotráfico en México y América Latina. Como último elemento, realizaremos una crítica integral sobre la Iniciativa Mérida al reconocer las dificultades que la concepción estadounidense del narcotráfico impone al sistema mexicano, el cual tiene la urgencia de definir su propia concepción y vía de acción ante tal fenómeno, ya que son grandes los riesgos que tiene el seguir tanto la idea como los medios que la política exterior de Estados Unidos le trata de imponer, en parte gracias a la aceptación mexicana, mediante la Iniciativa Mérida.

CONCEPCIONES INADECUADAS ANTE EL NARCOTRÁFICO

Como ya anotamos, la Iniciativa Mérida consiste en un acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y México para crear un marco de cooperación en materia de seguridad, con especial atención en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Tiene por objetivo la ayuda en equipo para el combate al narcotráfico –no en armamento en sí, sino equipo de inteligencia y transporte para uso tanto del ejército como de los cuerpos policiacos– en el territorio mexicano, así como, en menor medida, en Centroamérica. Más allá de las características formales de dicha iniciativa, las implicaciones de la misma representan una manifestación de la postura de la política exterior de Estados Unidos para México, así como una receta que Washington le proporciona al gobierno de Calderón con el objetivo de enfrentar la violencia vinculada con el narcotráfico y el crimen organizado en el país. Para el gobierno estadounidense, la Iniciativa Mérida intenta responder a un problema que no solo se inscribe en el contexto mexicano sino que, ya desde hacía tiempo, afecta al país del norte: el narcotráfico. Para Washington, en el tema del

narcotráfico, los asuntos de la contraparte no deben ser tratados solo como asuntos internos sino como parte de la agenda de política exterior (Rebolledo y Lozano 2009: 163). Así el control del narcotráfico en México tiene un fuerte vínculo con la seguridad nacional de Estados Unidos.

En coherencia con la perspectiva estadounidense de cómo atacar el problema –al incrementar las fuerzas del Estado y su capacidad operativa– la Iniciativa Mérida tiene una tendencia a beneficiar con sus recursos principalmente a las fuerzas armadas (las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina reciben el 60% del apoyo), le siguen la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, en menor medida. Se deja en el aire la duda en cuanto a si el equipar militarmente a las fuerzas de seguridad pública –con equipo tecnológico de detección de drogas, comunicación y transporte– sea la mejor forma de disminuir la capacidad operativa y la violencia de los cárteles de las drogas mexicanos (Benítez y Rodríguez 2009: 51), sobre todo cuando una de las principales ventajas de estos grupos criminales es la gran capacidad de recursos económicos y de armas con que cuentan. Esta característica de la Iniciativa Mérida deja clara la visión de Estados Unidos acerca del narcotráfico –se le llama entonces *problema* y deja de ser un *fenómeno*, y no se le atribuye así la complejidad inherente a este último–,² donde una necesaria atención integral al narcotráfico es en la práctica inexistente y, en el aspecto discursivo, tiene una incipiente y reciente presencia.³

EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO: AMENAZA PARA EU

En América Latina, México ha sido uno de los países históricamente presente en la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos. Sin embargo, el asunto del narcotráfico en el país al sur del río Bravo cobra importancia en la política exterior de Washington durante la década de los 80, cuando después de los esfuerzos

² Ellllamarle *problema* y establecerlo como un asunto de seguridad hasta cierto punto significa un fallo en las medidas de política pública e incluso en los asuntos de cooperación transnacional. Cualquier asunto puede ser *seguritizado* y ello significaría un fracaso de la política. Esta *seguritización* involucra un actor con la legitimidad suficiente para designar algo como amenaza existencial a un objeto referente a través del acto verbal, y una audiencia que lo acepta y entonces legitima la adopción de medidas extraordinarias (Buzan en Maciel y Tirado 2009: 143).

³ Esta intención de ampliar la Iniciativa Mérida a temas sociales, según las declaraciones de la secretaria de Estado Hillary Clinton, plantea una estrategia integral, al menos en el discurso, contra el narcotráfico. Esto fue resultado de la reunión del Grupo de Alto Nivel México-Estados Unidos –encargado de supervisar la Iniciativa Mérida– en marzo de 2010. A la fecha no ha habido visos de cambios puntuales en la Iniciativa. (Saldierna 2010).

de Reagan en su lucha contra las drogas los resultados no son claros y parecieran indicar nada menos que un agravamiento del narcotráfico y el crimen organizado. Así, a mediados y finales de los 80, la cooperación contra el narcotráfico se deterioró ya que a pesar de que coincidían en conceptuarlo como problema, los métodos de atacarlo eran distintos (Velázquez y Schiavon 2009: 88).

Sin embargo, en la década de los 90 las condiciones tanto hacia dentro de ambos países como en el contexto internacional propiciaron otro tipo de cooperación en esta materia. Con la caída del muro de Berlín y el derrumbe del bloque soviético Estados Unidos comenzó a consolidar su papel como potencia benévola, y creó acuerdos multi y bilaterales, en particular con los países del llamado tercer mundo. Por su parte, la Casa Blanca, bajo el mandato del presidente William Clinton (Partido Demócrata), parecía formular una nueva manera de llevar a cabo su política exterior. Las agencias multilaterales, pero en especial los acuerdos bilaterales, comenzaron a tomar peso importante. Mientras tanto, en el lado mexicano, la cúpula del sistema político priista, encabezada por Carlos Salinas de Gortari, se insertaría en estos procesos mundiales siguiendo la lógica neoliberal, donde el acento residía en los aspectos económicos, financieros y comerciales. Se firma en esos años el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un documento que pondría en el papel las reglas del juego para las relaciones económicas entre ambos países. Estos sucesos fueron el inicio de una mayor cooperación en materia de seguridad entre ambos Estados. Así, entre 1996 y 1998 comienza a incrementarse la cooperación bilateral con Estados Unidos, con sus respectivas reservas entre ambos gobiernos. Una importante expresión de esto fue la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel, el cual elaboró un diagnóstico acerca del problema del narcotráfico (Benítez y Rodríguez 2009: 41) donde se hacía notar la preocupación por el crecimiento de dicho fenómeno en México. A pesar de la titubeante cooperación, existía al menos en el discurso una muestra de interés de ambos gobiernos por atender el problema. Lo interesante es que, de manera extraoficial, existían estrechas vinculaciones entre ambos países para atacar otros problemas que ponían en peligro la estabilidad del gobierno mexicano y –debido a la reciente firma del TLCAN– la estabilidad económica estadounidense: los movimientos sociales y los levantamientos indígenas. El ejemplo más claro de esto fue el entrenamiento de los Grupos Aeromóviles Especiales de las fuerzas armadas de México en los campos militares de Fort Bragg, Carolina del Norte, donde se les enseñaron técnicas de combate utilizados contra los grupos guerrilleros a finales de los 80 y principios de los 90. A la postre, tras la desertión de elementos de estos grupos militares de elite,

se formaría el grupo de sicarios –y ahora uno de los principales cárteles de la droga mexicanos– conocido como los *Zetas* (Arsenault 2010). Para final de la década de los 90, ante los sucesos en México –levantamientos populares y crecimiento del narcotráfico–, la postura de la política exterior de Estados Unidos se hacía más clara. Se tenía cada vez más una concepción regional de su seguridad, lo cual hacía difícil esperar una indiferencia frente a los problemas generados por el crimen organizado en México o Centroamérica (Chabat 2009: 35).

CAMBIO DE PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE EU TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE

Para entender la naturaleza de la Iniciativa Mérida es necesario tomar en cuenta la postura estadounidense sobre el problema del narcotráfico y el impacto que los ataques terroristas de 2001 tuvieron en la política exterior de Washington. Asimismo, cabe revisar la postura mexicana que llevó a la formulación de la iniciativa, donde la búsqueda de legitimidad –mediante la “guerra contra el narcotráfico”– por parte del presidente Calderón fue un factor importante para lanzarla.

Después del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos se dio cuenta de la vulnerabilidad que tenían sus sistemas de defensa –diseñados en un principio para confrontaciones con enemigos tradicionales– ante las amenazas asimétricas, en este caso el terrorismo. A la par, su política exterior y el andamiaje político –y doctrinal– encontraron el perfecto sustituto a la amenaza comunista –otrotra fuente de legitimidad y justificación en el actuar estadounidense–. Así, el terrorismo se convirtió en la piedra angular de la política exterior de Estados Unidos, mediante la cual se justificarían –prácticamente de manera unilateral y en sentido opuesto de la opinión internacional– las invasiones en Afganistán e Irak en Medio Oriente. Sin embargo, en América Latina el terrorismo no era una amenaza fácil de vender, lo cual dificultaría no poco la alineación de los países latinoamericanos a la política de seguridad regional de Estados Unidos. No existía una verdadera experiencia latinoamericana con el terrorismo –al menos el representado por la idea de Washington, sino que los eternos problemas de la desigualdad social, la inseguridad, la pobreza y corrupción seguían arraigados en la agenda de seguridad latinoamericana–.⁴ Pero la administración Bush encontró la manera de insertar su

⁴ Además, existía en la memoria latinoamericana un amargo recuerdo de un tipo de terrorismo, el terrorismo de Estado.

visión de seguridad nacional y su guerra global contra el terrorismo en las relaciones con América Latina; el creciente problema del narcotráfico se vinculó con el terrorismo al afirmar que los beneficios económicos de tan lucrativa industria ilegal podrían llegar a manos equivocadas, y entonces la seguridad nacional de Estados Unidos estaría en grave riesgo. Se regresaba entonces al paradigma de los años 80 y 90; el narcotráfico-*plus* (es decir, el narcotráfico más su expresión en el crimen organizado) como la nueva amenaza (Benítez y Rodríguez 2009: 39). Si bien este intento por justificar la injerencia de Washington en el espacio latinoamericano no tuvo la aceptación esperada en la mayor parte de los países del subcontinente, sí tuvo, por su parte, impactos serios en su vecino del sur, y por ello comenzaron los diálogos para establecer mecanismos de lucha contra el narcotráfico y de seguridad en contra del supuesto terrorismo global.

Para seguir la línea de la creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), el Comando del Norte y el Departamento de Seguridad Interior (Department of Homeland Security) –por dar algunos ejemplos de la reestructuración de los organismos de seguridad nacional de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001–, un punto importante de esta intención por una mayor cooperación fue la búsqueda de un mecanismo que permitiera atacar al problema del narcotráfico en México, de tal manera que fuera acorde con la doctrina antiterrorista de Bush. Esta búsqueda terminaría con el encuentro entre el ejecutivo federal de Estados Unidos y el presidente mexicano Felipe Calderón, quienes acordaron la creación de un acuerdo que permitiera que Estados Unidos ayudara a México a atacar el problema del narcotráfico, haciendo explícita la responsabilidad de Washington.⁵ El contexto político en el México posterior a las polémicas elecciones de 2006 influiría en la postura mexicana para la puesta en marcha del mencionado acuerdo. Al llegar Felipe Calderón a la presidencia, su primera preocupación fue llevar a cabo acciones contundentes contra el crimen organizado y el narcotráfico. Debido a las condiciones en que llegó al poder, esta lucha contra el narcotráfico tenía un propósito dual: aumentar la legitimidad del ejecutivo federal mediante la declaración abierta de una “guerra contra el

⁵ Este reconocimiento explícito por parte del gobierno estadounidense de ser en buena medida responsable del problema del narcotráfico es presumido por los círculos político-diplomáticos en México, al afirmar que dicho reconocimiento es un logro trascendental. Sin embargo, no creo que si las acciones se quedan cortas y plantean una visión sesgada de las políticas que debe atender Estados Unidos se pueda hablar de un reconocimiento y un actuar real por parte del gobierno estadounidense.

narcotráfico”⁶ y lograr, supuestamente, mayor seguridad en el país. Ninguno de esos objetivos se ha cumplido.

Al llegar la iniciativa al legislativo estadounidense, existió, en primera instancia, una relativa cautela y discusión tanto en el congreso como en el senado, donde se tomarían en cuenta factores como la opinión pública,⁷ las elecciones próximas y la tradicional desconfianza que se tenía hacia las instituciones mexicanas, lo cual añadía incertidumbre sobre la eficacia de la ayuda. Después de una aprobación general, el senado emitió una propuesta a la iniciativa: crear un mecanismo de rendición de cuentas en caso de que se hiciera mal uso de la ayuda, ya sea mediante casos de corrupción o de violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades mexicanas. Sin embargo, el *lobby* mexicano consiguió que se retiraran esas condiciones de la iniciativa, y eso lo consideró un logro, lo que es altamente criticable ya que se eliminó una medida de control y prevención ante la corrupción y las violaciones de derechos humanos, las cuales son frecuentes en la realidad mexicana. En junio de 2008, el senado estadounidense aprueba la Iniciativa Mérida, y se establece oficialmente este mecanismo de cooperación entre ambos países. Sin embargo, es interesante analizar la concepción y la estrategia que se plantean en dicha iniciativa ya que, a dos años de la puesta en marcha del proyecto, los resultados no son claros y el conflicto del narcotráfico en México tiene costos sociales que se ven empeorados cada año que pasa.

ESTRATEGIAS INADECUADAS.

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 Washington intentó, de manera un tanto fallida, instalar al terrorismo como una principal amenaza en la agenda de seguridad latinoamericana. El terrorismo en América Latina no coincide con el contexto y la percepción estadounidense del mismo; en América Latina “la motivación, las razones y los mensajes [del terrorismo] evidentemente son distintos para cada caso” (Rosas 2003: 52). Aunque se lograron establecer lineamientos para la

⁶ Desde un punto de vista crítico, fue un error enorme de Calderón el declarar un “estado de guerra” contra un enemigo que no estaba bien definido y que se alimentaba de las fallas estructurales del sistema mexicano, lo cual requería de una atención más adecuada, integral.

⁷ La cual podría responder negativamente a la propuesta de un gasto extra para el país vecino del sur, sobre todo si se tomaba en cuenta que era muy difícil la situación económica del momento dentro de Estados Unidos, y podría ser una mala apuesta política un gasto de recursos en México.

cooperación de los países latinoamericanos con Estados Unidos en su lucha global contra el terrorismo, la idea de este último como el primer enemigo de los Estados al sur del río Bravo no se vendió al cien por ciento. Por su parte, el narcotráfico sí era percibido por la mayoría de los países de Centro y Sudamérica como una amenaza de lo más importante,⁸ además de que era más palpable y cercana a la experiencia latinoamericana. Fue en este sentido que Estados Unidos trató de formar una quimera, conceptual y práctica en la que el fenómeno del narcotráfico fuera la excusa perfecta –otra vez, si recordamos la guerra contra las drogas de Reagan en los años 80– para fortalecer sus estrategias de seguridad nacional –y toda la maquinaria, tanto política como industrial militar que implican– al intervenir en las políticas de seguridad nacionales y regionales de los países más próximos a la superpotencia.

La Iniciativa Mérida se encuadra más en la concepción estadounidense del problema y no da la importancia necesaria a los problemas estructurales de México y los países de Centroamérica.⁹ Esto se refleja en que más del 60% de los recursos de ayuda en la Iniciativa Mérida van dirigidos al sector militar mexicano, con el fin de mejorar las capacidades de inteligencia y operación de las fuerzas armadas –así como de las policiales–.¹⁰ Esto indica la idea que tiene Washington sobre las causas del narcotráfico: la falta de capacidad de las autoridades mexicanas para atacarlo frontalmente. Es mínimo el aporte que se da para asuntos sociales y programas para abatir la corrupción, dos causas que están presentes de manera constante en la conformación del fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado. La idea del gobierno de Washington se ha traslapado a la “guerra de Calderón” en contra del narco; se tiene la creencia de que al enfrentar de manera abierta y directa la manifestación violenta –solo una de las muchas expresiones– del narcotráfico,

⁸ En América Latina se afirma que la verdadera inseguridad viene de dentro de los países; inseguridad pública, crimen común y crimen organizado. Dentro de este último, el narcotráfico es la principal preocupación (Benítez y Rodríguez 2009: 39).

⁹ Si bien los países de Centroamérica están incluidos en la ayuda de la Iniciativa Mérida, el apoyo dado a los países es virtualmente nulo. Pareciera que el apoyo que Washington brinda a estos Estados es casi incidental y de manera comprometida, más que una verdadera intención de ayudar a estos países en la lucha contra el crimen transnacional, que se ve nutrido por la falla de las políticas públicas en los Estados, así como por las estructuras socioeconómicas que como países subdesarrollados les son inherentes.

¹⁰ En cuanto a las relaciones militares entre ambos países, cabe destacar dos puntos. El primero es que hay que tener en cuenta las relaciones que Estados Unidos ha tenido con los militares latinoamericanos y su entrenamiento en la Escuela de las Américas, donde la capacitación en tortura y violaciones de los derechos humanos han sido fuertemente criticadas, incluso por la propia sociedad estadounidense (Mendoza 2003: 124). El segundo punto, y que es más preocupante, es que México es el segundo país, después de Colombia, que cuenta con más efectivos capacitados en el Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en la Seguridad (antigua Escuela de las Américas) (Ramírez 2011).

se acabará con él. Van más de cuatro años de esta supuesta lucha y los resultados indican todo menos un indicio de que se esté logrando disminuir el problema. Asimismo, el equipo transferido por parte de la Iniciativa Mérida en 2008 no ha tenido ningún efecto observable en la creciente violencia en el país ni en la eficacia de los cuerpos de seguridad. Por el lado estadounidense, una muestra de la poca eficacia de la estrategia contra las drogas –y de la Iniciativa Mérida– es que informes de inteligencia en Estados Unidos revelan que las organizaciones de narcotraficantes mexicanos son ya la principal amenaza del crimen organizado que opera en ese país, porque controlan la distribución de cocaína en casi todo el territorio estadounidense (Gaspar 2003: 112).

Desde el lado mexicano, una de las preocupaciones es que la transferencia de recursos a las fuerzas armadas –en mayor medida que a las policiales– representa un asunto más complejo y con mayores –y más graves– implicaciones posibles: el uso de fuerzas armadas en vez de los cuerpos policiales para combatir al crimen organizado. Así, los críticos de la Iniciativa Mérida tienen una preocupación en que se militarice la lucha contra el narcotráfico debido en buena parte a los peligros de violaciones a los derechos humanos por parte de los elementos castrenses.¹¹ Sus defensores, por otro lado, creen que es la única medida del gobierno calderonista para combatir al narcotráfico ante la ineficiencia y corrupción de la policía y el sistema judicial en México (Ochoa y Rodríguez 2009: 101). Meyer señala que para abatir el problema de la violencia social que deviene del narcotráfico México debe combatir el atraso económico, la injusta distribución de la riqueza en el país y las fallas del entramado institucional (Meyer 2009: 111). Por su parte, Aguayo opina que la Iniciativa Mérida es un elemento más de la guerra mediática de Calderón contra el narcotráfico, en búsqueda de una legitimidad que parece ya inalcanzable (Meyer 2009: 113). En general, las opiniones de varios académicos y especialistas señalan que la Iniciativa Mérida parecería responder más a los imperativos de seguridad estadounidenses que a los de México (2009: 116). La opinión pública, sin embargo, en un sentido más general, parecía aprobar, al menos en un principio, la “guerra de Calderón” y los medios de la misma.¹²

¹¹ Ante este escenario, el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México expresó que “lamentablemente la militarización genera violaciones a los derechos humanos”, y aseveró que los militares “no están capacitados para una función que no les corresponde [...] el Ejército debe estar en los cuarteles” (*Vanguardia* 2010).

¹² Existen pocos trabajos con respecto a la relación entre la opinión pública y la política exterior en México. Con lo que se ha escrito podemos indicar una cierta aprobación a la Iniciativa Mérida por parte de los encuestados, pero a su vez, un gran desconocimiento sobre lo que la iniciativa significa e implica (Ochoa y Rodríguez 2009: 103-108).

La Iniciativa Mérida se encuentra en la dirección inadecuada para cooperar y combatir realmente el narcotráfico, no como un problema expresado en sujetos armados que disparan y causan problemas al Estado y la sociedad, sino como fenómeno que se nutre de la ausencia del Estado mismo, de las fallas de las políticas públicas nacionales y las fallas estructurales que provocan injusticia e inequidad sociales,¹³ así como también ante el incipiente entendimiento y coordinación internacionales.

CONCLUSIONES

A diferencia de la idea oficial que se tiene en los círculos políticos y diplomáticos de México y Estados Unidos sobre que la Iniciativa Mérida es un importante mecanismo de cooperación e inclusive un paradigma nuevo en las relaciones en materia de seguridad entre ambos países, con base en los elementos históricos, contextuales y conceptuales que hemos analizado, así como en la situación actual de la “guerra contra las drogas” de Calderón, dentro de la cual se inscribe la Iniciativa Mérida, podemos afirmar que dicha iniciativa cuenta con problemas desde su concepción debido a las diferencias tanto conceptuales como contextuales en ambos países sobre el problema del narcotráfico, donde la postura estadounidense trata de imponerse en cuestión de ideas, expectativas y modos de actuar. Una cantidad de 1 300 millones de dólares repartida en tres años y expresada principalmente en ayuda de inteligencia y equipo, a pesar de ser una parte fundamental en la desarticulación del crimen organizado, es insuficiente para afrontar el fenómeno del narcotráfico en México, y puede ser, si las condiciones empeoran, excusa para una intervención más concreta, aunque no sea militar y oficial, por parte de Estados Unidos.¹⁴ En otras palabras, la postura de Washington se basaría en que México tiene problemas con el narcotráfico y el crimen organizado que degeneran en violencia y ausencia

¹³ El crecimiento de la pobreza, presente en más de la mitad de la población del país, como señala Mendoza, es caldo de cultivo para el desarrollo del terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado (Mendoza 2003: 117). De ahí la necesidad de atender problemas sociales para abatir el crecimiento del narcotráfico.

¹⁴ La idea no está muy fuera de la percepción estadounidense sobre el problema del narcotráfico en México. Como lo demuestra el documento del Joint Operating Environment 2008, *Challenges and implications for the Future Joint Force*, del Departamento de la Defensa de Estados Unidos, existe una seria preocupación por “el crecimiento de los cárteles de la droga y sus lazos en el gobierno mexicano, que pueden representar un problema de seguridad nacional [de Estados Unidos] de inmensas proporciones”. México, junto a Paquistán, se encuentra en los peores posibles escenarios de inestabilidad y que sería una amenaza para Estados Unidos (*Challenges* 2008).

del poder del Estado, y por ello se le apoya mediante la transferencia de recursos tecnológicos para aumentar su capacidad de lucha contra el narcotráfico. Si aun así el gobierno mexicano no puede abatir el problema, será necesaria una mayor injerencia por parte de Washington para acabar con dicha amenaza, que también atenta contra la seguridad nacional de Estados Unidos.

Si bien por parte del gobierno calderonista se ha dicho que la trascendencia de la Iniciativa Mérida consiste en el reconocimiento explícito por parte de Estados Unidos de su corresponsabilidad ante el fenómeno del narcotráfico –como país consumidor, ser el origen del tráfico de armas y un espacio para el lavado de dinero–, la respuesta de Washington de cooperar mediante el apoyo tecnológico pareciera que asume una responsabilidad *de jure* y parcial más que una verdadera cooperación integral y *de facto* ante el problema transnacional del narcotráfico y el crimen organizado. Es esta idea de tomar acciones integrales para atender el tráfico de estupefacientes la que permitiría tomar en cuenta todos los elementos que conforman este complejo fenómeno, no solo el frente de la lucha abierta contra la manifestación violenta del narcotráfico, sino atacar las deficiencias socioeconómicas, culturales, jurídicas e incluso legislativas internacionales que permiten en principio la aparición del fenómeno y sus expresiones violentas. El contexto mexicano deja ver una serie de fallas que en mayor o menor medida permiten la proliferación del narcotráfico y el crimen organizado en su expresión más violenta. Los vacíos en los sistemas judiciales, la carencia de control en las fronteras, la falta de transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos, la ausencia de profesionalidad y entrenamiento militar, los mercados informales y la incapacidad de controlar a través del fisco los ingresos de la población, el desvío de los sistemas de inteligencia y la frágil cooperación internacional (Benítez y Rodríguez 2009: 40) son los puntos que cualquier estrategia de seguridad nacional en México debe de tomar en cuenta a la hora de formular políticas públicas. A final de cuentas, la Iniciativa Mérida, en este sentido, representa una expresión de la política exterior de Estados Unidos que encuentra en la línea de acción gubernamental mexicana una manera de insertar la percepción de Washington y su preocupación por el asunto de la seguridad nacional estadounidense, lo que inhibe una verdadera atención a la delicada –y particular– situación de la violencia social y el acaparamiento del narcotráfico y el crimen organizado en una buena parte del territorio nacional donde es catastrófica la ausencia del Estado.

REFERENCIAS

- ARSENAULT, Chris. 2010. "US-trained cartel terrorises Mexico". En Al-Jazeera. 28 de octubre de 2010. Disponible en [<http://english.aljazeera.net/indepth/features/2010/10/20101019212440609775.html>]. Consultado el 20 de noviembre de 2010.
- BENÍTEZ, Raúl; y Rodríguez, Ángel Armando. 2009. "Iniciativa Mérida, seguridad nacional y soberanía". En *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* De Velázquez, Rafael; y Prado, Juan Pablo (coords.). México: Universidad Autónoma de México/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Pp. 37-54.
- CHABAT, Jorge. 2009. "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida". En *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* Op. cit. Pp. 25-36.
- CHALLENGES. 2008. *Challenges and implications for the Future Joint Force*. Joint Operating Environment 2008. Estados Unidos: Departamento de Defensa. Disponible en [http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/joe2008_jfcom.pdf] Consultado el 21 de noviembre de 2010.
- GASPAR, Gabriel. 2003. "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría". En *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*. De Rosas, María Cristina (coord.). México: Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Estudios Estratégicos de Defensa Hemisférica. Pp. 91-114.
- SALDIERNA, Georgina; et al. 2010. "Se amplía la Iniciativa Mérida a temas sociales, informa Clinton". En *La Jornada en línea*. 24 de marzo. México: Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. Disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/2010/03/24/index.php?section=politica&article=003n1pol>]. Consultado el 24 de noviembre de 2010.
- MACIEL, Agustín; y Tirado, Erubiel. 2009. "La lucha contra el terrorismo en la visión de Estados Unidos: implicaciones en la cooperación con México en materia de defensa". En *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* Op. cit. Pp. 137-158.
- MENDOZA, Juan Carlos. 2003. "La seguridad hemisférica en las relaciones Estados Unidos-América Latina: hacia una nueva era en la cooperación interamericana". En *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*. Op. cit. Pp. 115-148.

- OCHOA, Luis; y Rodríguez, Myrna. 2009. "Política exterior y opinión pública: la recepción de la Iniciativa Mérida en México". En *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* Op. cit. Pp. 119-136.
- RAMÍREZ, Érika. 2011. "EU entrena a seis mil efectivos mexicanos por 21 mmdp". En *Contralínea*. 16 de enero. Disponible en [<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/01/16/eu-entrena-a-6-mil-efectivos-mexicanos-por-21-mmdp/>]. Consultado el 18 de enero de 2011.
- REBOLLEDO, Jorge; y Lozano, Alberto. 2009. "La Iniciativa Mérida: ¿viejo vino en botella nueva?". En *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* Op. cit. Pp. 159-172.
- ROSAS, María Cristina. 2003. "¿Existe la seguridad hemisférica?". En *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. Op. cit. Pp. 30-74.
- Vanguardia. 2010. "Critica cndh el 'Modelo Coahuila'". 17 de marzo. Disponible en: [http://www.vanguardia.com.mx/critica_cndh_el_modelo_coahuila-478500.html]. México: Vanguardia. Consultado el 22 de noviembre de 2010.
- VELÁZQUEZ, Rafael; y Jorge A. Schiavon. 2009. "La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación de México con Estados Unidos". En *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*. Op. cit. Pp. 77-98.

La elección de 2010 en Chile

Una aproximación desde la cultura política

RESUMEN

La elección presidencial chilena de 2010 se caracterizó por la alternancia partidista e ideológica que puso fin a 20 años de gobierno concertacionista y que significó la llegada de un partido de derecha al poder por primera vez desde la transición. La trascendencia de este suceso no debe escapar al análisis de los fenómenos políticos contemporáneos, de ahí la necesidad de ofrecer explicaciones que nos ayuden a comprender las razones que le preceden. Si bien los argumentos pueden ser muchos y darse desde diferentes perspectivas, el propósito del presente trabajo es explicar el comportamiento electoral chileno desde el enfoque de la cultura política. Para ello se consideran las orientaciones evaluativas y afectivas que la sociedad chilena mantiene hacia la democracia y sus instituciones como los elementos explicativos del voto en las elecciones de 2010. En este sentido, se cree que elementos como el hartazgo a los partidos, la creciente desconfianza hacia ellos y la debilitación del vínculo con la sociedad han modificado los esquemas tradicionales del voto partidista e ideológico en Chile por un voto desviado y personalista.

PALABRAS CLAVE: CHILE, ELECCIONES, CULTURA POLÍTICA, COMPORTAMIENTO ELECTORAL, VOTO.

ABSTRACT

The Chilean presidential election on 2010 was characterized by a change of the party in government and the ideological shift to the right. The arrival of a right-wing party to power, for the first time since the transition, ended almost 20 years of concertationist government. The present paper accounts for such important changes, and even though there are many explanations to this single event, the main purpose is to make an approach to the Chilean 2010 election from a political culture perspective. The paper takes into account the evaluative and affective orientations that Chilean society maintains toward democracy and its institutions as the main elements that explain the vote in 2010 elections. Therefore, we think that the fatigue from the political parties, the mistrust toward them and the weak linkage between them and society have changed the traditional schemes of vote that used to give preference to parties and ideologies, to a type of voting that puts more attention on personal characteristics of the candidates and a voting that represents a non-ideological decision.

KEYWORDS: CHILE, ELECTIONS, POLITICAL CULTURE, ELECTORAL BEHAVIOR, VOTE.

LA ELECCIÓN DE 2010 EN CHILE

UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CULTURA POLÍTICA

MARÍA BEGOÑA GERLING SARABIA¹

El presente trabajo revisa las elecciones presidenciales de Chile en 2010 que culminaron con la victoria de la derecha y la derrota de la Concertación –la coalición de centro-izquierda que gobernaba desde la transición democrática de los años 90–. Dado que las explicaciones a este giro son muchas y pueden hacerse desde diferentes enfoques, el presente análisis se restringe a dar una interpretación del voto chileno desde una perspectiva conductista de la ciencia política: la cultura política.

En razón de esto, el trabajo se estructura en un primer apartado que hace un acercamiento teórico-metodológico referente al encuadramiento que tiene el enfoque de la cultura política dentro de la teoría del comportamiento electoral, así como la exposición de nuestra hipótesis de investigación y las variables que componen nuestro estudio. En un segundo apartado se ofrece una introducción al tema de la democracia y las elecciones en Chile, además de una breve contextualización de las elecciones presidenciales de 2010 y sus resultados. Posteriormente, el tercer apartado se dedica al análisis de las variables que conforman el estudio. En último momento se exponen las conclusiones en un intento por responder a la pregunta central de por qué se votó así.

ACERCAMIENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Parte importante del estudio de los sistemas políticos contemporáneos es la explicación y comprensión de la forma en que las personas votan, de ahí que una pregunta frecuente en la ciencia política contemporánea sea la de por qué se votó de tal o cual manera y qué factores pudieron haber incidido en la dirección del voto. Debido a esto, señala Peschard, existen continuamente esfuerzos por explicar el comportamiento electoral buscando siempre identificar aquella variable o variables que resulten ser las determinantes de la decisión tomada por el elector

¹ Estudiante de la licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de San Luis.

(Peschard 2000: 68). Es así que en el presente estudio se explora a la cultura política como una variable explicativa del voto chileno que resultó en la alternancia tanto partidista como ideológica.

La cultura política y el comportamiento electoral

El estudio de la cultura política se ubica dentro de la perspectiva culturalista de la política comparada. Esta perspectiva se caracteriza por poner el acento en la cultura como elemento central en la explicación de los fenómenos políticos. Como señala Peschard, se trata de un “concepto enlace” que surge de las orientaciones individuales sobre la política y se manifiesta exteriormente en las conductas o comportamientos políticos (Peschard 1994: 13).

Gabriel Almond y Sidney Verba, en su obra *The Civic Culture*, de 1963, elaboraron el primer estudio empírico que ponía a la cultura en primer plano para la explicación de los fenómenos políticos. En esta obra, los autores buscaron identificar los valores culturales que favorecían el desarrollo y la consolidación de la democracia. Para estos autores, la cultura política se definía como “las orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo en dicho sistema” (Almond y Verba 1989: 12).

Posterior a esto, los estudios que siguieron la misma línea de análisis continuaron apoyándose en la creencia de que es la cultura política la que afecta la conducta política de los individuos (Bobes 2000: 126). Sin embargo, en los años siguientes la obra de *The Civic Culture* fue foco de extensas críticas por parte de otros enfoques y escuelas, en especial por el enfoque interpretativo de la cultura política.² A raíz de esto, los mismos autores Almond y Verba sometieron su paradigma a revisión con la publicación de la obra *The Civic Culture Revisited* en 1980. Pero si bien los autores reconocieron algunas limitaciones de su estudio previo, se mantuvo en el centro del análisis a los elementos actitudinales y de creencias y valores de la propuesta inicial (Bobes 2000: 127).

² Heras Gómez explica que han sido dos las corrientes más importantes que analizan la cultura política: la corriente behaviorista (o conductista) y la interpretativa (en términos de investigación, se habla del uso comparativo y el uso sociológico de la cultura política). La principal diferencia entre ambas corrientes descansa en el uso que se le da a cada una: mientras que la corriente behaviorista se ocupa de estudiar el comportamiento de los individuos frente a la estructura y los procesos políticos en distintos tipos de regímenes y a lo largo del tiempo (y por lo tanto sus resultados son objeto de comparación), en la corriente interpretativa la comparación no puede darse debido al grado de profundidad y detalle que pretende alcanzarse (Heras Gómez 2002: 279).

El nuevo impulso que recibe el estudio de la cultura política en los años 80 permite una mayor flexibilización en el uso y la aplicación de enfoques diversos. Una de las nuevas perspectivas que se proponen, explica Bobes, son aquellas que identifican a la cultura política “como una variable contextual que afecta tanto las percepciones del sistema político como las subsecuentes decisiones de los ciudadanos acerca de la extensión y las formas de su participación en el sistema político” (Bobes 2000: 127), entre las cuales se puede identificar al voto como una de las más relevantes.

Así las cosas, la cultura política “influye en las modalidades de la actuación del comportamiento político” (Peschard 1994: 12). Siendo así que la relación entre cultura política y comportamiento político sea que el segundo es expresión objetiva de la primera (Peschard 1994: 12). En todo caso, esto significa que el comportamiento político del individuo se verá influido en cierta medida por su cultura política, y que el nivel de información política que tengan los electores más los vínculos afectivos con sus sistema político y la valoración o juicio que hacen del mismo sean los tres ejes a partir de los cuales se constituyen las culturas políticas que se traducen en un comportamiento político específico (Peschard 2000: 71).

Es así que nos encontramos con que la cultura política ocupa un lugar importante en los estudios del comportamiento político y en específico el comportamiento electoral. El comportamiento político se refiere a “la manera en la cual los ciudadanos se conducen en sus relaciones con el sistema político” (Anduiza y Bosch 2004: 16) y se concreta en la participación política de los ciudadanos, que es “la acción dirigida a influir en el proceso político y sus resultados” (Anduiza y Bosch 2004: 26). Una de estas acciones es el voto, al que se concibe como la modalidad de participación más importante en su conjunto (Uriarte 2008: 222). Por tanto, se entiende que el comportamiento electoral es una esfera particular del comportamiento político, y que se refiere a aquella conducta que vincula a la sociedad con el Estado y que se manifiesta a través del voto (Peschard 2000: 68).

En el entendido de que el comportamiento electoral no es un fenómeno aislado, se reconoce la existencia de múltiples factores que inciden en su formación, entre los cuales se pueden encontrar factores de corto y largo plazo (Peschard 2000: 68). Los primeros se consideran de orden coyuntural y se refieren a todos aquellos elementos como la evaluación del gobierno anterior, la oferta política y la personalidad de los candidatos, los tipos de campaña política que llevan a cabo, entre otros. Por otro lado, los factores de largo plazo suelen ser más estables en el tiempo y se relacionan con cuestiones de tipo jurídico, socioeconómico, demográfico o cultural. En estos

últimos, se suele llamar la atención sobre las identidades partidarias, ideológicas o programáticas y la implantación de los partidos en la sociedad.

Como se explicó más arriba, los diferentes estudios sobre el comportamiento electoral han buscado siempre la identificación de la variable que explique mejor la decisión del voto, lo cual ha dado lugar a tres grandes escuelas: la sociológica, la psicológica y la racional. El enfoque sociológico suele centrarse en las características sociodemográficas y económicas como aquellas que mejor explican el origen del voto. El segundo enfoque, el psicológico, considera las actitudes, los sistemas de valores y lazos afectivos como las variables más explicativas del comportamiento electoral de los individuos. Y por último, el enfoque racional, en donde el voto se considera como la expresión de un cálculo de la utilidad por parte del elector.

En vista de lo anterior, el siguiente estudio se coloca dentro de la escuela psicológica, cuyos fundamentos se han basado en los trabajos realizados por la Escuela de Michigan en la década de los años 50. Como lo explica Sulmont Haak, el supuesto básico de dicho enfoque es que son los “mapas” o “atajos” cognitivos los que “orientan el comportamiento electoral (la decisión de votar por tal o cual candidato) y se originan a partir de los mecanismos de identificación partidaria” (Sulmont Haak 2010: 3). En este sentido, explica Peschard, para la escuela psicológica eran las condiciones, creencias y valores que los individuos tenían de la política y la forma como se concebían a sí mismos dentro de los sistemas políticos los que condicionaban su comportamiento político-electoral” (Peschard 2000: 71).

A partir de esta relación de ideas es posible trazar una línea entre la relación de la cultura política con el comportamiento político de los individuos y su capacidad de explicar el voto en cuanto expresión concreta de dicho comportamiento. De lo anterior se desprende la pregunta central de nuestro análisis: ¿por qué se votó así en Chile?, cuya respuesta se construirá a partir de algunos elementos del modelo propuesto por Almond y Verba que se explicarán en el siguiente apartado.

Aclaraciones metodológicas

Los autores de *The Civic Culture* (1963) plantearon una fórmula de clasificación de las culturas políticas nacionales en una matriz que vincula dos elementos: las orientaciones hacia la política y los objetos políticos hacia los que se dirigen dichas orientaciones. La orientación, explican Almond y Verba, se refiere a los aspectos internalizados de objetos y relaciones. La puede haber de tres tipos: 1) la “orientación cognitiva”, los conocimientos y creencias acerca del sistema político; 2) la

“orientación afectiva”, los sentimientos hacia el sistema político, sus funciones, integrantes y logros; y 3) la “orientación evaluativa”, los juicios y opiniones de los objetos políticos (Almond y Verba 1989: 14).

El segundo elemento de la matriz, los objetos de orientación política, se clasifican en dos grandes grupos: 1) las orientaciones hacia el sistema político como un todo, incluyendo las estructuras (gobierno, tribunales, legislaturas, partidos políticos), los titulares de roles (dirigentes, funcionarios, legisladores, candidatos) y las decisiones (políticas públicas); y 2) las orientaciones hacia uno mismo como actor político (Almond y Verba 1989: 14). La matriz elaborada por Almond y Verba permitió la clasificación de las culturas políticas en tres grandes tipos: la cultura parroquial, la cultura de súbdito y la cultura participativa.

Ahora bien, más que apoyarnos en la clasificación que dichos autores hacen de los distintos tipos de cultura cívica-política, se retoma solamente el marco de análisis que proponen y se utiliza como punto de partida para entender el caso chileno que a nosotros nos ocupa. Cabe mencionar que el modelo propuesto por Almond y Verba en 1963 fue “el comienzo de una metodología de investigación en el ámbito de la ciencia política, en particular el desarrollo de la técnica de encuestas” (Heras Gómez 2002: 278). Hoy en día, la técnica de la aplicación de encuestas se ha perfeccionado y es ampliamente aceptada como una fuente de información de suma importancia.

A partir del modelo de Almond y Verba, la cultura política se puede explicar teniendo en cuenta tres variables: la cognoscitiva, la evaluativa y la afectiva. Dado que los datos de los que se dispone son limitados, para el presente análisis se tomarán en cuenta solo dos de ellas: la orientación evaluativa (los juicios y opiniones) y la orientación afectiva (los sentimientos). Los autores también distinguen que tales orientaciones pueden estar dirigidas hacia dos objetos: el sistema político y el individuo mismo. Para el análisis nos concentraremos en el primero, el sistema político y sus componentes, tomando en cuenta a un elemento en particular: los partidos políticos.

De lo anterior se resume que nuestras variables explicativas de la elección chilena son dos: la orientación evaluativa (en adelante, OE) y la orientación afectiva (OA); ambas, con los partidos políticos como objeto. Para conocer la OE se utilizarán tres indicadores: a) la aprobación de los partidos políticos; b) su necesidad para el funcionamiento de la democracia; y c) su capacidad de representación. Con esta variable, se intentará determinar si la evaluación de los partidos es positiva o negativa. Por otro lado, la OA considerará: a) la confianza en los partidos políticos; b) la

simpatía hacia ellos; y c) la identificación partidista de los individuos. Esta segunda variable nos ayudará a conocer si existe en Chile apego o rechazo a los partidos.

Al análisis se incorporará una variable interviniente:³ la identificación ideológica. Con esto, se busca explicar la identificación en la escala izquierda-derecha que hacen los individuos de los partidos políticos, de los candidatos y de sí mismos, para conocer más a profundidad la manera en que se dio el voto chileno. En otras palabras, la finalidad de esta variable es complementar la explicación primaria de por qué se votó así.

En última instancia, se establece como hipótesis que la evaluación negativa de los partidos políticos y el desapego hacia ellos posibilita la existencia de un voto personalista y desviado, como se cree ocurrió en el caso chileno. Para el caso, se entiende por voto personalista aquel que se basa en las características personales de los candidatos más que en los intereses programáticos o ideológicos (Mainwaring y Torcal 2005: 161); y por voto desviado aquel que va en contra de lo que preveían los valores políticos del elector (Anduiza y Bosch 2004: 282).

DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN CHILE

La transición democrática chilena ha sido considerada como modelo debido a su estabilidad política y al crecimiento económico que ha logrado el país. No obstante, como señala José Antonio Garretón, la transición chilena se ha visto impregnada por déficits que han derivado en problemas en su calidad de la democracia. Estos déficits han contribuido, según el autor, “a una creciente insatisfacción con el resultado de las democratizaciones, y de ahí a una desvalorización, más que de la democracia, de la política misma y de sus agentes y actores” (Garretón 2004: 181). Esta insatisfacción con los resultados de la democratización ha sido muy bien documentada en el caso chileno. Los datos que se presentan a continuación pretenden aclarar la situación actual de la democracia en Chile en dos cuestiones fundamentales:⁴ 1) el apoyo a la democracia y 2) la satisfacción con esta forma de gobierno.

³ Por variable interviniente entendemos aquella que puede modificar a las otras variables por tener una incidencia importante en el contexto que se estudia.

⁴ Según se explica en el Latinobarómetro 2009, no se ha desarrollado aún una teoría para medir empíricamente el apoyo a regímenes democráticos. El sustituto han sido los estudios de opinión que incluyen diversos aspectos del apoyo de los ciudadanos a la democracia (Latinobarómetro 2009: 17). Por otra parte, cabe mencionar que mientras el apoyo a la democracia es un indicador del tipo de régimen, la satisfacción con la democracia es un indicador de desempeño.

La encuesta del Latinobarómetro de 2009 arrojó que un 59%⁵ de los chilenos apoyaba la democracia, al estar de acuerdo con que esta era preferible a cualquier otra forma de gobierno. De toda América Latina, Chile ocupó el noveno lugar de los 18 países tomados en cuenta. Los resultados, como se puede observar, no son los mejores, sobre todo al compararlo con países como Uruguay, que tuvo un 79%; y Costa Rica, con 74% (Latinobarómetro 2009). Como señalan Huneeus y Maldonado en su análisis del apoyo a la democracia chilena a lo largo del periodo de transición, Chile ha tenido un “apoyo modesto” a la democracia “pese a los buenos indicadores económicos que se dieron durante buena parte de los años noventa” (Huneeus y Maldonado 2003: 9).

En cuanto al segundo aspecto de satisfacción con la democracia, los mismos autores ubican a Chile entre los países con bajo grado de satisfacción (Huneeus y Maldonado 2003: 25). Según el Latinobarómetro, en 2009 el 53% de los ciudadanos dijeron estar satisfechos con la democracia. Y aunque Chile se ubicó en el sexto lugar de América Latina, está aún muy lejos de Uruguay, que obtuvo el primer puesto con 76% de satisfacción (Latinobarómetro 2009: 37).

No cabe duda de que el apoyo y la satisfacción con la democracia no han sido los más fuertes en Chile. Según lo hace ver Morales Quiroga, la democracia chilena presenta “síntomas preocupantes”: altos niveles de no inscripción en los registros electorales, baja confianza en las instituciones democráticas en su conjunto y baja satisfacción con el régimen (Morales Quiroga 2008: 162). Aunque, para autores como Angell, los síntomas chilenos no son preocupantes si se comparan con los cambios acaecidos en el ámbito mundial, en donde el fenómeno como la *desafección* partidista y el desalineamiento son cada vez más comunes, y reconocen que esos sí poseen un importante poder explicativo de las actitudes hacia el sistema (Angell 2006: 187-196). Así pues, se acepta de una u otra forma la relevancia que dichas percepciones tienen para entender la realidad de Chile.

La elección de 2010, contexto y resultados

El sistema electoral chileno se ha caracterizado por sus efectos sobre el sistema de partidos y la competencia electoral. Con el fin de asegurar un amplio apoyo para el

⁵ La pregunta realizada fue: “¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?” Y las opciones: “a) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; b) En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático, y c) A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático” (Latinobarómetro 2009).

presidente electo, el sistema electoral chileno establece la segunda vuelta o *ballotage* en el caso de que ninguno de los candidatos haya obtenido al menos el 50% de los votos válidos emitidos.⁶ Como consecuencia de la segunda vuelta, el sistema de partidos chileno se ha envuelto en una dinámica de competencia “pseudobipartidista” (Alcántara y Ruiz 2006: 25) entre dos grandes coaliciones: la Concertación,⁷ conformada por los partidos políticos que se oponían a la dictadura y heredera del “No” del plebiscito de 1989; y la Alianza por Chile,⁸ que reagrupa a las fuerzas de derecha.

Debido al gran apoyo que logró reunir la Concertación tras la transición, las primeras dos elecciones presidenciales no recurrieron a la segunda vuelta, pues tanto Patricio Alwyn (1990-1994) como Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-1999), del Partido Demócrata Cristiano, lograron la mayoría en la primera ronda. En contraste, las tres últimas elecciones presidenciales han puesto en evidencia una mayor competitividad entre las coaliciones. En la elección presidencial de 1999, el candidato de Concertación, Ricardo Lagos, del Partido por la Democracia, obtuvo el 47.96% de los votos, mientras que su contrincante, Joaquín Lavín, de la Alianza por Chile, obtuvo el 47.52% de los votos; una diferencia de solo 31 142 votos. En la segunda vuelta, Lagos logró la victoria con el 51.31% de los votos, contra 48.69% de Lavín. Para la elección de 2005, Alianza por Chile daba algunas señales de agotamiento,⁹ lo cual quedó demostrado tras la candidatura dividida de Sebastián Piñera (Renovación Nacional) y de Joaquín Lavín (Unión Democrática Independiente). Mientras tanto, Concertación propuso como candidata a Michelle Bachellet, del Partido Socialista. Tanto Piñera como Bachellet fueron los más votados pero ninguno obtuvo la mayoría necesaria. Finalmente, Piñera y Bachellet se enfrentaron en segunda vuelta, en la cual resultó ganadora esta última con el 53.49% de los votos, contra el 46.5 % de su contrincante.

La elección de 2010 marcó un cambio significativo en la vida política del país por dos razones en particular: la primera, por haber puesto fin al gobierno de 20 años de la Concertación, coalición de partidos políticos de centro-izquierda que

⁶ Según reconocen Alcántara y Ruiz, entre los efectos que pueden provocar las segundas vueltas están el incremento de las alianzas (formales o informales) multipartidistas alrededor de un candidato y el aumento de la personalización de la política (Alcántara y Ruiz 2006: 22).

⁷ Los partidos políticos principales que componen a la Concertación son el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

⁸ Reúne a los dos partidos de derecha: la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).

⁹ Según explican Alcántara y Ruiz, tanto RN como la UDI mantenían acuerdos en materia de política económica y social, así como en temas de valores, pero existían diferencias en temas del eje autoritarismo/democracia (Alcántara y Ruiz 2006: 31-32).

governaba el país desde la caída de la dictadura; y, la segunda, porque significó la llegada de un candidato de derecha a la presidencia –por la vía electoral– después de 52 años. Una característica singular de estas elecciones fue la importante aceptación de la presidenta saliente, Michelle Bachelet, quien recibió un 78% de aprobación de su gobierno (CEP 2009), el más alto de todos los gobiernos de la transición. No obstante, el partido oficial de la Concertación no contaba con el mismo apoyo entre el electorado. El agotamiento, el desgaste político y la incapacidad de renovación de su cúpula dirigente fueron algunos factores que incidieron en su derrota. Además, la imposición desde las cúpulas partidistas del socialdemócrata Eduardo Frei como candidato único (Pachano 2010) provocó el rechazo del electorado. Al igual del desgaste sufrido por Alianza por Chile años atrás, la Concertación debió procesar igualmente crisis internas, originadas sobre todo por diferencias programáticas entre los partidos y por los fuertes liderazgos (Alcántara y Ruiz 2006: 32).

Pero fue la candidatura del socialista Marco Enríquez-Ominami lo que cambió por completo la suerte de Concertación. La propuesta del joven candidato ganó rápidamente la simpatía de la gente, y alcanzó 14% del apoyo del electorado pocos meses antes de la primera vuelta presidencial (CEP 2009). En la opinión de muchos, la candidatura de Enríquez-Ominami restó votos al candidato oficialista al dividir el voto de centro-izquierda, tal como ocurría cinco años atrás con la doble candidatura de la derecha Piñera-Lavín.

Como último punto, la candidatura del empresario Sebastián Piñera, por la Alianza por Chile, representaba para el electorado la opción del cambio tras los 20 años de gobierno de Concertación. Piñera logró dar una imagen de “nueva derecha” sin los vínculos con el pasado pinochetista que antes se le atribuían a su partido¹⁰ (Pachano 2010). Además, era ya conocido por haberse enfrentado a Bachelet en la segunda vuelta cinco años atrás y haber obtenido un número importante de votos.

La distribución del voto en la primera ronda electoral demostró el efecto de la candidatura de Enríquez-Ominami sobre la candidatura oficialista de Frei, al obtener el primero 20.13% y el segundo 29.60%. Mientras tanto, Piñera obtuvo el 44.05% de la votación. Como la primera vuelta de elecciones no arrojó a ningún ganador por mayoría, hubo que realizar una segunda vuelta, en la que participaron los dos primeros lugares, Frei y Piñera. Así, desde el aspecto ideológico, el electorado tenía que elegir entre una opción de centro-izquierda y otra de derecha. Los

¹⁰ Ya en 2005, cuando se enfrentó a su compañero de coalición Joaquín Lavín, se diferenció de este al insistir en haber votado “no” a Pinochet en el referéndum (Alcántara y Ruiz 2006: 32).

resultados oficiales¹¹ dieron 51.60% de la votación al candidato de la oposición Sebastián Piñera, y 48.39% al candidato oficialista Eduardo Frei.

En cuanto a la participación electoral, el 87% de los inscritos en el padrón asistieron a votar, con abstención del 12%. No obstante estas cifras deben colocarse en su debido contexto, pues en Chile existe un sistema de inscripción voluntaria al padrón electoral y voto obligatorio, esto significa que para tener derecho a votar debe uno tramitar su inscripción y una vez hecho esto se está obligado a votar. El problema que enfrenta Chile hoy en día es el de un envejecimiento de su padrón, pues “en los últimos años los niveles de inscripción electoral han tendido a bajar sistemáticamente” (Luna y Seligson 2007: 136).

EVALUANDO LA CULTURA POLÍTICA EN CHILE

La orientación evaluativa

La evaluación de los partidos políticos mide los juicios y opiniones que los ciudadanos tienen de estos. Para ello se han tomado en cuenta tres indicadores: aprobación de los partidos, necesidad de ellos para el funcionamiento de la democracia y su capacidad de representación. El propósito es determinar la evaluación de los partidos políticos entre la ciudadanía.

La aprobación de los partidos políticos se relaciona con su desempeño y el cumplimiento de su labor. En el caso de Chile, la aprobación de los partidos políticos es relativamente baja. Según datos del Centro de Estudios Políticos de Chile (CEP),¹² la Concertación cuenta con un 32.8% de aprobación, mientras que Alianza tiene un 26.4% (CEP 2009). De esta manera, la aprobación de su labor no es para nada positiva, lo cual puede ser tomado como un indicio de insatisfacción hacia estas instituciones entre el electorado.

El panorama cambia al preguntar acerca de la necesidad de los partidos. En este aspecto, el 59% está de acuerdo con que sin partidos políticos no hay democracia (Latinobarómetro 2009). Y si bien pudiera parecer un porcentaje aceptable, en comparación con otros países Chile ocupa el décimo lugar, muy por detrás de países como Uruguay o Venezuela, con alrededor del 80%. Así, mientras la ciudadanía es consciente de la necesidad de los partidos políticos, existe una actitud cada vez más crítica hacia ellos y, sobre todo, hacia su desempeño.

¹¹ Cifras obtenidas de Gobierno de Chile 2009.

¹² Los datos que se presentan del CEP son el promedio de cinco encuestas nacionales elaboradas entre julio de 2008 y octubre de 2009.

Por último, la percepción de la capacidad de representación de los partidos no es muy alta. En una graduación del uno al siete¹³, los chilenos califican la capacidad de representación de sus partidos en 3.61 (LAPOP 2008). En este aspecto, destaca el porcentaje obtenido en los extremos: por un lado, el 14% dice que los partidos políticos chilenos no representan “nada” a sus votantes; y por el otro, solo el 2.5% dice que los representan “mucho”.

En suma, la evaluación de los partidos en Chile se inclina hacia una evaluación negativa: su aprobación entre la población es muy baja, y aunque es mayor el porcentaje de chilenos que perciben a los partidos como necesarios para la democracia, la percepción sobre su capacidad de representación no arroja tampoco muy buenos resultados. Lo anterior se completa con la idea de Peter Siavelis sobre que los partidos chilenos carecen cada vez más de raíces profundas en la sociedad, y que este alejamiento gradual ha dado lugar a que ya no sean reconocidos por los ciudadanos como “la columna vertebral” que algún día fueron del sistema político chileno (Siavelis 2009: 11-13).

La orientación afectiva

La afectividad hacia los partidos políticos puede medirse de muchas formas. Para este análisis se han elegido tres: la confianza en los partidos políticos; la simpatía que los ciudadanos sienten hacia ellos; y, por último, el nivel de identificación de los ciudadanos con esta institución. Por lo tanto, intenta medir el grado de *desafección* que presenta la población hacia estas instituciones. Para este análisis, se toma por desafección el concepto de Mariano Torcal, quien la define como “el sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, políticos e instituciones democráticas que generan distanciamiento y alineación pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político” (Torcal 2001: 4).

La confianza a los partidos políticos ha tenido una caída general en América Latina. Según el registro del Latinobarómetro, “la confianza en ellos disminuye a medida que pasan los años, independientemente de que la gente los considere crecientemente válidos como instituciones de la democracia” (Latinobarómetro 2009: 35). En esta dirección, la confianza en los partidos en Chile es del 3.41¹⁴ en una escala de uno a siete (LAPOP 2008). Así pues, a pesar de ubicarse en la media, el nivel de confianza

¹³ En esta escala dada por LAPOP se considera que “1” es nada y “7” es mucho.

¹⁴ Promedio de los resultados de LAPOP en 2006 y 2008.

contrasta con aquel atribuido a instituciones como los carabineros (4.98) o las fuerzas armadas (4.89). En este sentido, vale la pena revisar la propuesta de Mariano Torcal respecto a que si el pasado de cada país juega un papel importante en el momento de determinar el grado de confianza en las instituciones políticas. Pues, como señala el mismo Torcal, en países como Chile el pasado puede constituir “un legado cultural que influye negativamente en la percepción y la evaluación de las instituciones democráticas a pesar de sus actuaciones y logros” (Torcal 2009: 35).

Otra forma de *afección* tiene que ver con la simpatía que generan las instituciones entre la sociedad. En el caso de Chile, solo un 21.4% afirma simpatizar con algún partido (LAPOP 2008). De manera que el número de personas que dicen no simpatizar es muy elevado. Además, en comparación con otros países de América Latina, Chile ocupa el lugar 17 de los 20 países consultados.

Por identificación entendemos “los vínculos psicológicos que establecen los ciudadanos con los partidos” (Uriarte 2008: 247). En el caso chileno, un 47.8% de los ciudadanos dice no estar identificado con partido alguno, mientras que las coaliciones de Concertación y Alianza apenas suman un 25.2 y 16.8%, respectivamente (CEP 2009). Esto coincide con la observación de Peter Siavelis, quien anota que desde 1992, cuando la autoidentificación alcanzó un 87%, el porcentaje de chilenos que se identifica con algún partido ha disminuido de manera constante, y que además ningún partido registra en el presente un nivel de adhesión mayor al 10% (Siavelis 2009: 12).

En vista de los resultados expuestos, se puede decir que existe una desafección general hacia los partidos políticos en Chile dada la baja confianza en estas instituciones, su bajo nivel de simpatía y la creciente falta de identificación.

La identificación ideológica

La inclusión de esta variable tiene como fin complementar algunas partes del análisis dado que se ha encontrado evidencia de que, en el caso particular de Chile, la identificación ideológica explica también la inclinación hacia el voto personalista y, sobre todo, desviado.

En una primera instancia, la identificación ideológica del sistema y sus integrantes –partidos políticos y candidatos en particular– es útil para conocer de qué manera puede influir la percepción ideológica que los ciudadanos tienen de estos elementos en la dirección de su voto. En esta línea, la evidencia ha demostrado que los ciudadanos hacen una clara diferenciación ideológica entre un partido y otro. En

una escala del uno al diez, –en donde 1 es izquierda y 10, derecha–, los ciudadanos identifican a los partidos de Alianza en el 8.3, mientras que ubican a los partidos de la Concertación en el 4.2 (LAPOP 2008). Esta clara diferenciación se repite al preguntar específicamente por los candidatos: Eduardo Frei, de la Concertación, era ubicado en el centro-izquierda con 4.49; y Sebastián Piñera, candidato de Alianza, en la derecha con 8.30 (CEP 2009). Se observa entonces que existe una clara identificación de la ciudadanía entre qué partido y qué candidato pertenecen a una u otra ideología.

Al analizar esta misma cuestión sobre la autoidentificación ideológica de los ciudadanos, los resultados cambian bastante. Por un lado, el 37% dice no identificarse con ideología alguna, mientras que solo 22% se identifica de izquierda y 20% de derecha (CEP 2009). Ahora que, al tener que ubicarse en una escala del uno al diez, la mayoría tiende entonces a colocarse en el centro, con un promedio de 5.30 (CEP 2009). El Latinobarómetro también ha registrado esta tendencia hacia el centro tras resultar que el 43% de los chilenos se ubicaban a sí mismos en este espectro (Latinobarómetro 2008). De tal forma, se predice una creciente disminución de la identificación ideológica que hacen los ciudadanos de ellos mismos, tendiendo también a un mayor número de personas que se ubican a sí mismas como de “centro”.

CONCLUSIONES: ¿POR QUÉ SE VOTÓ ASÍ?

A partir del análisis anterior se sostiene que existe en Chile una evaluación negativa de los partidos políticos y un creciente desapego hacia ellos. La incidencia de ambos elementos en el comportamiento político de los individuos descansa en que al existir un vínculo cada vez más débil entre los partidos políticos y la sociedad esta última deja de tomarlos en cuenta al momento de emitir su voto, y valora más otros aspectos como la personalidad de los candidatos. De esta manera, se puede hablar de una disminución del voto partidista a favor de un voto personalista en razón de la baja identificación que tienen los individuos con sus propios partidos políticos. La existencia de este voto personalista se refleja en la alta transferencia de votos a favor de Piñera que existió entre la primera y la segunda vuelta. La candidatura de Frei no consiguió satisfacer a muchos dentro de la misma Concertación, lo cual ocasionó que este no lograra captar los votos que Enríquez-Ominami había obtenido en la primera vuelta.

Se suma, además, la incidencia del factor ideológico en el voto de las personas. Al respecto, se pudo ver que la identificación ideológica que hacen los ciudadanos

de los partidos y los candidatos varía mucho de la que hacen de ellos mismos. En el caso específico de las elecciones, se dio que mientras los ciudadanos se ubicaban en su mayoría al centro e identificaban claramente las posiciones ideológicas de Frei (centro-izquierda) y de Piñera (derecha), decidieron votar por este último a pesar de no coincidir ideológicamente con él. En el mismo sentido, se cree que la falta de identificación ideológica, aunado al distanciamiento con los partidos políticos, da lugar a votantes más volátiles. Dicha volatilidad tiene por consecuencia la disminución del voto ideológico a favor de un voto desviado.

Así pues, se puede decir que en las elecciones de 2010 los votantes chilenos otorgaron una menor importancia a los partidos políticos como elementos centrales de la competencia electoral. Este hecho, aunado a la volatilidad ideológica que presentaron los individuos, dio lugar a que se tuviera un mayor índice de voto personalista y desviado. Por tanto, se sugiere aquí que una posible explicación a la dirección del voto chileno puede deberse en gran medida al firme rechazo de los chilenos hacia sus partidos políticos y a su creciente volatilidad.

Finalmente, surge la interrogante acerca de la dirección que puede tomar el voto chileno a partir de la elección de 2010. Pues, de seguirse la tendencia de alejamiento entre los partidos políticos y la sociedad, se pudiera favorecer en el futuro próximo el surgimiento de candidatos cada vez más personalistas, apoyados a su vez por un electorado más apartidista y más volátil. En última instancia, la candidatura independiente de Enriquez-Ominami y su rápido ascenso en los sondeos puede ser vista como un reflejo de este hartazgo a los partidos y la búsqueda de otras opciones que rompan los esquemas tradicionales del partido y la ideología.

REFERENCIAS

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; y Ruiz Rodríguez, Leticia. 2006. "Instituciones y elecciones en Chile". En *Chile: política y modernización*. De Alcántara Sáez, Manuel; y Ruiz Rodríguez, Leticia (eds.). Barcelona: Ediciones Bellaterra. P. 13-36.
- ALMOND, Gabriel; y Verba, Sidney. 1989. *The Civic Culture*. Newbury Park: Sage Publications.
- _____. 1980. *The Civic Culture Revisited: An analytical study*. Boston: Little Brown.
- ANDUIZA, Eva; y Bosch, Agustí. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

- ANGELL, Allan. 2006. "¿Hechos o percepciones ciudadanas? Una paradoja en la evaluación de la democracia chilena". En *Chile: política y modernización democrática. Op. cit.* Pp. 165-198.
- BOBES, Velia Cecilia. 2000. "Cultura política". En *Léxico de la política*. De Baca Olamendi, Laura *et al.* México: FLACSO/FCE. Pp. 125-128.
- CEP (Centro de Estudios Públicos de Chile). 2009. *Estudio nacional de opinión pública*. N.º 61. Octubre. Santiago de Chile.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. 2004. "De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena". En *Política*. N.º 42. Otoño. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Pp. 179-206.
- Gobierno de Chile. 2009. *Elecciones presidenciales y parlamentarias 2009*. Sitio oficial del Gobierno de Chile. Disponible en: [<http://www.elecciones.gov.cl/Sitio2009/index.html>]. Consultado el 24 de marzo de 2010.
- HERAS GÓMEZ, Leticia. 2002. "Cultura política: El estado del arte contemporáneo". En *Convergencia*. N.º 30. Septiembre-diciembre. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Pp. 275-291.
- HUNEEUS, Carlos; y Maldonado, Luis. 2003. "Demócratas y nostálgicos del antiguo régimen. Los apoyos a la democracia en Chile". En *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. N.º 103. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas: 9-49.
- LAPOP (Latin American Public Opinion Project). 2008. *Presentación de resultados de la encuesta lapop 2008*. Vanderbilt University/Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en : [<http://www.vanderbilt.edu/lapop/chile/2008-cultura-politica-powerpoint.ppt>]. Consultado el 24 de marzo de 2010.
- Latinobarómetro. 2009. *Informe 2009*. Santiago de Chile.
- _____. 2008. *Informe 2008*. Santiago de Chile.
- LUNA, Juan Pablo; y Seligson, Mitchell. 2007. "Cultura política de la democracia en Chile: 2006". En *Barómetro de las Américas*. LAPOP-Barómetro de las Américas. Disponible en: [<http://www.vanderbilt.edu/lapop/chile/2006-culturapolitica.pdf>]. Consultado el 14 de marzo de 2010.
- MAINWARING, Scott; y Torcal, Mariano, 2005. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría de sistemas partidista después de la tercera ola democratizadora". En *América Latina Hoy*. Vol. 41. Diciembre. Salamanca: Universidad de Salamanca. Pp. 141-173.
- MORALES QUIROGA, Mauricio. 2008. "Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada desde los resultados LAPOP". En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 28. N.º 3. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp. 161-186.

- PACHANO, Simon. 2010. "En Chile, la concertación sufre de un agotamiento". Entrevista en sitio virtual de *El Comercio*. 11 de marzo de 2010. Disponible en: [http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=339490&id_seccion=5]. Consultado el 24 de marzo de 2010.
- PESCHARD, Jaqueline. 2000. "Comportamiento electoral". En *Léxico de la política*. Op. cit. Pp. 68-75.
- _____. 1994. *La cultura política democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- SIAVELIS, Peter. 2009. "Enclaves de la transición y democracia chilena". En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 29. N.º 1. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp. 3-21.
- SULMONT HAAK, David. 2010. *Los enfoques teóricos sobre el comportamiento electoral*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: [www.pucp.edu.pe/escueladegobierno/.../articulo2_david_sulmont_22.pdf]. Consultado el 15 de diciembre de 2010.
- TORCAL, Mariano. 2001. "La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica". En *Revista Instituciones y Desarrollo*. N.ºs 8 y 9. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Pp. 229-280.
- URIARTE, Edurne. 2008. *Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades democráticas*. Madrid: Tecnos. 1.ª edición 2002.

La diversidad de los partidos demócratacristianos en Italia (DC) y Alemania (CDU) en la época de crisis Década de los noventa

RESUMEN

El artículo analiza la diversidad en dos partidos demócratacristianos –la Unión Demócrata Cristiana (CDU) alemana y la Democracia Cristiana (DC) italiana– durante años de crisis: la década de los noventa. ¿Qué diferencias existían entre la Unión Demócrata Cristiana y la Democracia Cristiana durante el periodo de crisis? Por crisis se entiende a la “situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese” (Real Academia Española 2010) –la continuación de la democracia cristiana en Italia y Alemania en los años noventa se puso en duda–. El objetivo de la presente investigación es, precisamente, contestar a la interrogante anterior, encontrar las diferencias en los resultados electorales, la relación con la Iglesia católica, la ideología y el manejo de la crisis.

PALABRAS CLAVE: DEMOCRACIA CRISTIANA, CRISIS, ITALIA, ALEMANIA, IDEOLOGÍA.

ABSTRACT

This article examines diversity in two Christian parties –the Christian Democratic Union (CDU), German; and Christian Democracy (DC), Italian– during years of crisis: the decade of the nineties. What differences existed between the Christian Democratic Union and Christian Democracy during the period of crisis? Crisis refers to the “status of a subject or process” when in doubt the continuation, modification or termination (Real Academia Española 2010) –the continuity of Christian democracy in Italy and Germany in the 1990s was in doubt–. The objective of this research is precisely to answer the previous question, to find the differences in the electoral results, the relationship with the Catholic church, ideology and the handling of the crisis.

KEYWORDS: CHRISTIAN DEMOCRACY, CRISIS, ITALY, GERMANY, IDEOLOGY.

LA DIVERSIDAD DE LOS PARTIDOS DEMOCRATACRISTIANOS EN ITALIA (DC) Y ALEMANIA (CDU) EN LA ÉPOCA DE CRISIS DÉCADA DE LOS NOVENTA

CAROLINA MAZA MORENO¹

Este artículo analiza la diversidad en dos partidos demócratacristianos –la Unión Demócrata Cristiana (CDU), alemana; y la Democracia Cristiana (DC), italiana– durante años de crisis: la década de los noventa. ¿Qué diferencias existían entre la Unión Demócrata Cristiana y la Democracia Cristiana durante el periodo de crisis? Por crisis se entiende a la “situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese” (Real Academia Española 2010); –la continuación de la democracia cristiana en Italia y Alemania en los años noventa se puso en duda–. El objetivo de la presente investigación es responder esta interrogante, encontrar las diferencias en los resultados electorales, la relación con la Iglesia católica, la ideología y el manejo de la crisis. Lo anterior, para encontrar sustento empírico a algunas afirmaciones de Panebianco² sobre el camino que ha tomado la democracia cristiana en ambos países. La hipótesis es que la DC seguía manteniendo una línea más apegada a la Iglesia católica y a la ideología de la democracia cristiana que la CDU, razón por la cual el golpe de los electores resultó más contundente.

Se realiza un estudio de estos dos partidos demócratacristianos porque la democracia cristiana ha sido una fuerza importante de la política en varios países de Europa. En países como Bélgica (CVP), Alemania (CDU), Países Bajos (CDA), Irlanda (Fine Gael), Luxemburgo (CSV), Italia (DC) y Portugal (PSD) varios primeros ministros han sido demócratacristianos y los partidos demócratacristianos han ganado un considerable número de elecciones. En otros países europeos los partidos demócratacristianos han compuesto la legislatura (Austria, ÖVP), se han consolidado como cuarta fuerza electoral (Suecia, KD) o han recibido un reducido pero constante apoyo electoral desde 1975 (Dinamarca, KRF).³ Cada uno de los

¹ Estudiante de la licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de San Luis.

² Las afirmaciones a las que nos referimos se exponen en el apartado “La CDU, la DC y su relación con la Iglesia católica”.

³ CVP (Partido Cristiano-Demócrata Flamenco), desde 1965 hasta 1995; CDU (Unión Demócrata Cristiana), desde 1949 hasta 1966, de 1982 a 1994, y en la actualidad desde 2005; CDA (Llamada Demócrata Cristiana), desde

partidos políticos democratacristianos mencionados son partidos asociados a la Internacional Demócrata Cristiana y como tales defienden una serie de principios específicos. Con lo expuesto, es evidente que sería imposible entender la vida política en esos países sin analizar los partidos democratacristianos.

El estudio se realiza siguiendo las variables de Mainwaring y Scully (2010). La variable independiente es la diversidad en los partidos democratacristianos. Las variables explicativas son: (a) los resultados electorales, (b) la relación con la Iglesia católica, (c) la ideología y (d) la crisis de los noventa –para objetivos exclusivos de esta investigación–. Cada una de estas variables tiene sus respectivos indicadores. Para la variable (a) son, en Alemania, los resultados de los comicios de 1994 y 1998; y para Italia, los resultados de las elecciones de 1987 y 1992.⁴ Los indicadores para medir la variable (b) son miembros de la Iglesia,⁵ católicos,⁶ asistencia a la iglesia por lo menos una vez por semana,⁷ la importancia de Dios en su vida,⁸ justificación del aborto⁹ y justificación del divorcio.¹⁰ Se mide para la variable (c) la importancia de la familia;¹¹ la concepción en torno a la igualdad,¹² a la propiedad privada y la propiedad estatal;¹³ y la posición en la escala izquierda-derecha.¹⁴ Por último,

1977 hasta 1989, y en la actualidad desde 2002; Fine Gael, 1948, 1954, 1973, 1981 y 1994; CSV (Partido Popular Social Cristiano), desde 1945 hasta la actualidad, con excepción de 1974; DC (Democracia Cristiana), desde 1946 hasta 1993; PSD (Partido Social Democrático), 1978, 1980, 1981, 1985, 2002, 2004; ÖVP (Partido Popular de Austria), desde 1945 hasta 1970, luego de 1990 a 1997, y de 2000 a 2007; KD (Demócratas Cristianos), desde 1964; KRF (Demócratas Cristianos), entrando en coaliciones tanto con socialdemócratas como con el Partido Popular Conservador.

⁴ En Alcántara 2000.

⁵ Miembro de la Iglesia u organizaciones religiosas: pertenece o no pertenece (World Values Surveys 1990).

⁶ Denominación religiosa: judía, otra, protestante, católica romana, no contesta, no aplicable (World Values Surveys 1990).

⁷ Frecuencia a la que asiste a los servicios religiosos: más de una vez, una vez a la semana, una vez al mes, solo en festividades religiosas, otros días especiales, una vez al año, con menos frecuencia, nunca/casi nunca, no contesta (World Values Surveys 1990).

⁸ Importancia de Dios en su vida: escala donde 1 es nada importante y 10 muy importante (World Values Surveys 1990).

⁹ Justificable el aborto: escala donde 1 es nunca se justifica y 10 siempre se justifica (World Values Surveys 1990).

¹⁰ Justificable el divorcio: escala donde 1 es nunca justificable y 10 siempre justificable (World Values Surveys 1990).

¹¹ Familia importante en la vida: muy importante, bastante importante, poco importante, nada importante, no sabe (World Values Surveys 1990).

¹² Igualdad de los ingresos: escala donde 1 es los ingresos deberían hacerse más iguales y 10 debería hacer mayores diferencias en los ingresos para incentivar el esfuerzo individual (World Values Surveys 1990).

¹³ Propiedad privada o estatal de las empresas y las industrias: escala donde 1 es debería incrementarse la propiedad privada de las empresas y las industrias y 10 debería incrementarse la propiedad estatal de las empresas y las industrias (World Values Surveys 1990).

¹⁴ Autoposicionamiento en la escala ideológica: escala donde 1 es izquierda y 10 derecha (World Values Surveys 1990).

para la variable (d) se toman tres casos para medir la corrupción¹⁵ y su relación con el financiamiento.

Se seguirá una estrategia de investigación intensiva y sincrónica.¹⁶ Para establecer las diferencias de los partidos se utiliza una técnica cuantitativa y cualitativa –en su mayoría cuantitativa– y se utiliza el método comparado. Además se seguirá una lógica institucional ya que se describirán y analizarán las diferencias en partidos políticos.

Para cumplir con nuestro objetivo es necesario, antes de comenzar con la comparación, dejar en claro lo que este trabajo entiende por partidos políticos, ideología y democracia cristiana/partidos demócratacristianos.

Al tomar elementos de Duverger (1957), Michels (1962) y Panebianco (1995), se define a los partidos políticos como organizaciones que buscan ejercer poder político, que poseen una elite que representa, una base que delega, organización institucionalizada, que ven por su estabilidad y tienen un compromiso interno –de “donde surge la articulación de los fines y el que hace inteligibles los comportamientos y las actividades de la organización” (Panebianco 1995: 103)–. Esos fines y principios se articulan bajo la influencia de la ideología que sirve de elemento aglutinador dentro de la organización.

¿Es la ideología un elemento aglutinador dentro de los partidos políticos? Por ideología, siguiendo a Stoppino, se entiende en su significado débil “el *genus*, o una *species* variadamente definida de los sistemas de creencias políticas: un conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos” (Bobbio *et al.* 1997: 755). Una vez establecido lo que se entiende por ideología, podemos decir que el apego de un partido político a una u otra ideología influirá en el poder que él tenga para atraer seguidores. La habilidad de la elite política de exponer a los ciudadanos los puntos clave de su ideología repercutirá en su capacidad de atraer muchos o pocos seguidores. Existen varias ideologías, cada una con características que las hacen diferentes a las demás; no obstante, esta investigación se interesa únicamente en la ideología de la democracia cristiana.

Tomamos el texto de Aguilera de Plat para elaborar un concepto claro de la democracia cristiana. La democracia cristiana tiene sus bases en la doctrina social de la Iglesia que fue “tanto una singular versión confesional de uno de los grandes debates que se suscitó en el último tercio del siglo XIX como un intento

¹⁵ Thies 1999 y 2000; Gutiérrez 2006; y ACE Project 2010.

¹⁶ Intensiva, ya que se tienen pocos casos y diversas variables; y sincrónica, porque se analiza un periodo definido: los años noventa (Laiz y Roman 2003).

ideológico de hacer frente al movimiento obrero revolucionario” (Aguilera de Plat 2006: 297). Aguilera de Plat aborda toda la historia de la democracia cristiana; sin embargo, para los propósitos de la investigación, únicamente se abordan las características de la “nueva democracia cristiana”.¹⁷ Ella surge en 1945 y tiene gran influencia política a través de la expansión de los partidos políticos confesionales con la llegada de la democracia a varios países de Europa, entre ellos Italia y Alemania.

La democracia cristiana ha modificado el mensaje tradicional y tiene “una serie de principios ideológicos comunes con proyección política como el personalismo, el familismo, el comunitarismo, la subsidiariedad, el pluralismo, y el solidarismo” (Aguilera de Plat 2006: 303).¹⁸ Entre otros objetivos, la democracia cristiana busca compensar la desigualdad social y promueve políticas de reforma social, de difusión de la propiedad privada; la participación en los beneficios empresariales; políticas intervencionistas, asistenciales para distribuir la renta. Además, la democracia cristiana se caracteriza por su centrismo, su inspiración moral religiosa de fondo y su pragmatismo (Aguilera de Plat 2006: 300-305).

Una vez aclarados los conceptos de partidos políticos, ideología y democracia cristiana/partidos democristianos, es importante abordar la manera en la que se ha estudiado nuestro objeto de estudio: los partidos democristianos.

La democracia cristiana, junto con los partidos democristianos, se ha abordado de diversas maneras. Autores como Margot Lyon (1967), Panebianco (1995) y Aguilera de Plat (2006) se han acercado a ella desde una visión histórica y descriptiva limitándose a la narración de su nacimiento y evolución. De ellos, solo Panebianco incorpora características particulares de la CDU y la DC. Un segundo grupo serían los trabajos de Kalyvas (1998) y Mainwaring y Scully (2010), que se adentran más en el tema y han realizado obras sobre la democracia cristiana, el primero en Europa Occidental y los segundos en América Latina. Un tercer grupo lo conforman los trabajos o artículos que tratan los cambios, coaliciones, crisis

¹⁷ Término de Aguilera de Plat, en Mellón (2006).

¹⁸ Por personalismo se entiende la concepción de la dignidad de las personas asociadas a los valores espirituales confesionales: honestidad, fidelidad y laboriosidad. El familismo defiende a la familia como célula básica de la sociedad y medio de transmisión de la ideología religiosa. Por el comunitarismo se cree que el individuo se realizará en la sociedad, y por lo tanto debe esforzarse por ser solidario (solidarismo). La subsidiariedad y el pluralismo desean la coordinación del poder público en las distintas esferas de la sociedad, en aras del bien común. Con ello nos referimos al pluralismo horizontal, mientras que el pluralismo vertical ve por la tolerancia y coexistencia de las ideologías; sin embargo, en las cuestiones de fe y moral, “el pluralismo cede en nombre de la ortodoxia” (Aguilera de Plat 2006: 309 y 306-311).

y desenvolvimiento de los partidos demócratacristianos en Alemania o Italia a partir de los noventa. Los autores de ellos son Thies (1999 y 2000), Knutsen (2004) y Walker y Jounnet (2006).

A pesar de que sean varios los autores mencionados y que cada uno aborde cuestiones particulares de los partidos demócratacristianos, los que más se acercan a las intenciones del presente trabajo son Mainwaring y Scully, razón por la cual es necesario señalar aspectos clave de su obra.

Mainwaring y Scully, a diferencia de Kalyvas, abordan los partidos demócratacristianos haciendo hincapié en la diversidad de ellos y estudiando los partidos demócratacristianos en América Latina. La obra de ellos, además, presenta casos de estudio de varios de los partidos demócratacristianos con mayor relevancia política en la región y trata las transformaciones de la democracia cristiana. Por consiguiente, se busca exponer las diferencias de los partidos demócratacristianos en Alemania e Italia tomando de Mainwaring y Scully su forma de presentar, y encontrar elementos empíricos sobre la diversidad de los partidos demócratacristianos. Se pretende llenar el vacío en el análisis de los partidos demócratacristianos en Alemania e Italia en los años de desplome político.

Ahora, antes de pasar a la comparación, se exponen a los partidos que se estudiarán, en su contexto. Es pertinente aclarar qué tipo de sistema político y sistema de partidos tienen Alemania e Italia para entender más sobre la vida y el desenvolvimiento de la DC y la CDU.

LA CDU Y LA DC EN SU CONTEXTO: EL SISTEMA POLÍTICO Y SISTEMA DE PARTIDOS ALEMÁN E ITALIANO

Sistema político y sistema de partidos en Alemania

Actualmente se considera a la República Federal de Alemania como el sistema político organizado a partir de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. El Estado nacional unitario alemán surgió el 3 de octubre de 1990 y se organiza como Estado democrático y social de derecho, en una república federal que garantiza la división de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. La República Federal de Alemania es un Estado federal constituido por dieciséis estados federados con una constitución y parlamento propios. La capacidad legislativa del Estado federal, no obstante, se limita en virtud del vínculo con la federación. El Estado democrático y social de derecho incorpora la división de poderes, la economía capitalista en su variante

“social de mercado” y el parlamentarismo como forma del gobierno representativo (Viejo 2000: 21).

El Parlamento Federal –poder legislativo– tiene una organización bicameral. La Dieta Federal (*Bundestag*)¹⁹ es una asamblea representativa elegida por la ciudadanía, y el Consejo Parlamentario (*Bundesrat*)²⁰ se integra por las delegaciones de los ejecutivos de los estados federados. El poder ejecutivo lo conforman el gobierno federal y el canciller. El canciller elige a sus ministros y tiene la facultad de exigir responsabilidades y de hacer dimitir a cualquier miembro del gabinete. Él da cuentas y asume las responsabilidades de su gobierno ante el parlamento. El Tribunal Constitucional Federal es la instancia superior del poder judicial y goza de gran autonomía.

Alemania tiene un sistema de partidos del tipo pluralismo moderado, según la tipología de Sartori.²¹ El sistema de partidos de la RFA se conforma por los siguientes partidos políticos: Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), Unión Demócrata Cristiana (CDU), Unión Cristiano-Social (CSU), Alianza '90/Los Verdes, Partido Liberal (FDP), Partido Democrático Liberal (LDPD), Partido del Socialismo Democrático (PDS), Ruptura Democrática (DA). En los años noventa el número efectivo de partidos era de 3.13 en 1990, 3.15 en 1994 y 3.30 en 1998 (Viejo 2000: 33). Por ser el objeto de estudio de la investigación, nos detendremos en la Unión Demócrata Cristiana.

El antecedente político de la CDU es la formación de *Zentrum*,²² aunque la CDU se configuró como partido nuevo y aspiró a superar las divisiones entre católicos y protestantes siendo a su vez menos doctrinario. Las características del nuevo partido, según Aguilera de Plat, son las siguientes:

[...] 1) legitimación solo en pequeña parte externa; 2) pluriconfesionalidad, que favoreció la autonomía del partido frente a las iglesias; 3) expansión por difusión territorial,

¹⁹ Es el centro de actividad legislativa del sistema político de la RFA (Viejo 2000: 23) y tiene 669 escaños. La mitad de ellos es elegida mediante la votación uninominal de distrito y la otra mitad corresponde al reparto porcentual de votos a las listas de partidos políticos.

²⁰ Se compone de 69 escaños y la configuran en cada momento las representaciones delegadas por los ejecutivos de cada estado federado. El Consejo Federal tiene facultad de vetar las leyes procedentes de la Dieta federal.

²¹ Un sistema de pluralismo moderado, según Sartori, se caracteriza por “[...] i) una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes; ii) una configuración de coalición bipolar, y iii) una competencia centripeta (Sartori 1980: 227).

²² El *Zentrum* tiene raíces católicas y se convirtió en el segundo partido del *Reich* en 1878 (Aguilera de Plat 2006: 312).

de ahí el arraigo de la descentralización en su modo de ser; 4) carisma institucional del fundador, Adenauer; 5) control del gobierno desde el principio; y 6) apoyo de las autoridades aliadas de ocupación (Aguilera de Plat 2006: 313).

Adenauer se esforzó por marcar las diferencias entre el *Zentrum* y la nueva CDU. El nuevo partido se ubicó ideológicamente en el centrismo y no en el confesionalismo. A partir de su formación en 1945, la CDU ha logrado estar a la cabeza del gobierno, con excepción de la década de los setenta, cuando los social-liberales suben al poder.²³ La democracia cristiana regresa al poder en 1982 con una coalición conformada por CDU/FDP y Helmut Kohl a la cabeza. Es importante señalar que es con Kohl que se da la unificación alemana.²⁴ No obstante, en 1998 los social-liberales de nuevo consiguen alejar a la democracia cristiana del poder por siete años, hasta que en 2005 la CDU regresa en coalición CDU/CSU y FDP, y Angela Merkel sube como canciller.

Sistema político y sistema de partidos en Italia

Italia, instituida en la Constitución de 1948, es un Estado unitario, republicano, con forma de gobierno parlamentarista y con un bicameralismo simétrico. El Estado regional italiano no es homogéneo, la Constitución distingue regiones especiales²⁵ y regiones ordinarias. La jefatura de estado lo detenta el presidente de la república italiana y juega un papel de árbitro o referente moral. Él es elegido por un colegio electoral compuesto por dos cámaras del Parlamento más tres delegados de cada región. Se elige por una mayoría de dos tercios en las tres primeras vueltas de votación secreta. El Parlamento es el máximo órgano político y se compone por dos cámaras: la cámara de diputados y el senado, que tienen iguales competencias. La primera cámara se compone de 630 diputados; y la segunda, de 315 senadores.

²³ De 1969 a 1982.

²⁴ La RDA se encontraba en crisis y el levantamiento espontáneo de las masas dentro del país condujo al colapso del régimen. El 24 de noviembre el partido leninista de RDA renuncia al monopolio del poder y cuatro días más tarde el canciller de la RFA, Kohl, presenta un plan de diez puntos para la Unificación de Alemania. Tras acalorados debates, en agosto de 1990 el Parlamento de la RDA aprobó el Tratado de Unificación y se concluyeron las negociaciones 2+4 entre las repúblicas alemanas y los cuatro aliados para que estos renunciaran a sus derechos sobre la nueva RFA y Berlín. El 2 de diciembre de 1990 se realizaron las primeras elecciones conjuntas; triunfó la coalición gobernante.

²⁵ Las regiones especiales son Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Valle de Aosta y Druili-Venecia-Julia, ellas gozan de legislatura exclusiva y la Asamblea Constituyente aprueba sus estatutos.

El gobierno lo forman el presidente del Consejo de Ministros y los ministros, que conforman el Consejo de Ministros. El presidente elige al presidente del Consejo de Ministros, y a petición de este a los ministros. Sin embargo, en la práctica el presidente de la república se limitaba a elegir entre los propuestos por la DC y el presidente del Consejo proponía lo acordado por los distintos partidos. Por último, el poder judicial está en manos del Consejo Superior de la Magistratura (Anduiza 2000: 362-373).

El sistema de partidos italiano, según la clasificación de Sartori, es pluralista polarizado.²⁶ Existe una gran variedad de partidos políticos, y a partir de 1992 a 1999 se dan varias transformaciones, se desintegran unos, surgen otros, se forman alianzas, etc. Hasta 1992 los partidos políticos que conformaban el sistema de partidos italiano eran: PCI-PDS, RC, PSI, PSDI, PRI, PLI, DC,²⁷ Monárquicos, MSI, PRad. Panella, Lega, Verdes y La Rete. No obstante, estos sufren transformaciones notorias.²⁸ También es pertinente conocer que el número efectivo de partidos para 1987 era de 4.53; para 1992, de 6.40; para 1994, de 7.51; y para 1996, de 7.05 (Anduiza 2000: 388). Con los datos anteriores podemos concluir que el sistema de partidos creció de 1992 a 1996 casi al doble; el sistema de partidos italiano se ha pluralizado y polarizado más y más a lo largo del tiempo.

A nosotros nos interesa la evolución de la DC. El antecedente de la Democracia Cristiana en Italia es el Partido Popular Italiano (PPI), que fue un partido creado por voluntad de la Iglesia católica en 1871 y pudo actuar en la política italiana hasta 1926, fecha en la que se disolvió. Tras 1945, se creó la DC con apoyo de las potencias vencedoras y de los círculos empresarios y financieros italianos. La DC estuvo desde su creación muy influida por el liderazgo de De Gasperi y además dependía de la jerarquía eclesiástica. La Iglesia católica le imprimió legitimidad al declararlo como el partido único de los católicos. El PCI fue durante varias décadas el principal partido de oposición para la DC. La DC, por primera vez, en 1981 cede la presidencia del gobierno a Giovanni Sapadolini, del Partido Republicano.²⁹ No obstante, esta recupera el poder en 1987 con Amintore Fanfani.

²⁶ Un sistema de pluralismo moderado, según Sartori, se caracteriza por i) presencia de partidos antisistema importantes, ii) existencia de oposiciones bilaterales, iii) ubicación central de un partido, iv) polarización, v) prevalencia de los impulsos centrífugos sobre los centripetos, vi) estructura ideológica congénita, vii) presencia de oposiciones irresponsables y viii) muestras de una política de super ofertas (Sartori 1980: 167-177).

²⁷ PCI-PDS (Partido Comunista), PR (Partido Radical), PSI (Partido Socialista Italiano), PSDI (Partido Socialdemócrata Italiano), PRI (Partido Republicano), PLI (Partido Liberal) y DC (Democracia Cristiana).

²⁸ Consúltense la tabla realizada por Anduiza (2000: 388).

²⁹ La DC se encontraba inmersa en un intento de renovación liderado por Ciriaco de Mita (Anduiza 2000: 361).

La DC puso su énfasis ideológico en el centrismo pero con cierta ambigüedad. Aguilera de Plat hace hincapié en dos factores negativos: el carientismo paralizador y el doroteísmo. El primero era una forma de repartir cuotas de poder y negociar políticas públicas, y el segundo “vacío de sustancia ideológica a la DC y se limitó a ratificar la ocupación partidista del Estado para seguir repartiendo cargos y fondos” (Aguilera de Plat 2006: 316). Para el autor, se agotaron tres recursos ideológicos que ayudaron a que la DC permaneciera en el poder: el monopolio de la representación de los católicos, el centrismo exclusivo y el anticomunismo (Aguilera de Plat 2006: 316-317).

En 1994 se produjo la alternancia en la República Italiana con el triunfo de Berlusconi, mientras que la DC se fragmenta en cuatro: el Pacto Segni, los Cristiano Sociales (CS), el Centro Cristiano Demócrata (CCD) y el Partido Popular (PPI).

LA CDU Y LA DC FRENTE A FRENTE

Para marcar y analizar la diversidad de los partidos democristianos de Italia y Alemania en el periodo de crisis, se utilizan las siguientes variables explicativas: resultados electorales, relación con la Iglesia católica, ideología y la crisis.

Resultados electorales de los partidos democristianos de Italia y Alemania

A través de los resultados electorales de una elección anterior a la crisis y la elección posterior podemos sacar conclusiones sobre la magnitud del desplome electoral de la DC en Italia y la CDU en Alemania. Es importante tener en mente que ambos partidos habían obtenido una mayoría en las preferencias electorales desde 1945; por lo tanto, los resultados nos especificarán qué tanto caen las preferencias de los electores durante el periodo en cuestión. Los resultados electorales que se presentan son el número de escaños obtenido por cada partido en Alemania (1994 y 1998) e Italia (1987 y 1992).³⁰ También se presenta la composición de gobierno en Alemania (1994 y 1998) e Italia (1987, 1988, 1989, 1992, 1993 y 1994).³¹

³⁰ Se eligió el año 1992 por ser el último en que participa la DC como tal.

³¹ Italia se caracteriza por una gran inestabilidad gubernamental, con una duración media de los gobiernos por debajo de los 12 meses (Alcántara 2000: 369). Por lo tanto, se tuvieron que incluir cada uno de los años en los que se cambió al presidente del Consejo de Ministros hasta el año 1994, cuando la DC deja de formar gobierno.

Con base en los cuadros 1 y 2, se puede inferir que en las elecciones de 1992 en Italia y de 1998 en Alemania la democracia cristiana en ambos países experimentó un desplome electoral con respecto a las elecciones de 1987 y 1994.

Es interesante observar que el principal opositor de la DC el PCI-PDS en Italia también pierde escaños. Si tomamos en cuenta el contexto, podemos atribuir el fenómeno a la caída del Muro de Berlín, que le quita fortaleza ideológica a ambos partidos: a la DC porque el enemigo comunista se estaba desplomando y al PCI-PDS porque entra en una crisis ideológica que clama una restructuración. Otra explicación válida para el desplome del opositor es que pasaba por momentos de crisis interna y la opinión pública estaba molesta porque argumentaba que el partido realizaba tratos con la DC –la dejaba gobernar y por lo tanto también tenía cierta responsabilidad de las decisiones gubernamentales (Mellón 2000: 382-384)–.

Además, se suma otro factor, la *Tangentopol*³² comienza a afectar a ambos partidos aunque todavía no se conocía en profundidad, ni se obtenían los resultados de la investigación. Es un hecho que el electorado empieza a cuestionar a los partidos más fuertes de Italia. Casi todos los partidos políticos fuertes y de larga vida pierden escaños, menos el Partido Liberal, y surgen nuevos partidos como La Rete, que sale de la DC en respuesta a la influencia del crimen organizado en la política y otra vez al cuestionamiento sobre la forma de proceder del partido demócrata-cristiano. Tomando el enfoque institucional, las corrientes internas³³ dentro de la Democracia Cristiana llevaron a que la imagen del partido, su sustento doctrinario y el mismo partido se desgastaran. Los nuevos partidos, la polarización y la crisis que experimentaban las principales fuerzas políticas del país orillaron a una fragmentación electoral del 0.84 (Alcántara 2000: 388). Esta fragmentación electoral dio lugar a una fragmentación parlamentaria de 0.82, por lo que resultaba difícil la formación de gobierno (Alcántara 2000: 388). No puede resultarnos extraño que de 1987 a 1992 los gobiernos hayan durado aproximadamente 12 meses y que a la Democracia Cristiana se le complicara formar alianzas estables y alcanzar acuerdos.

En Alemania los resultados no arrojan las mismas conclusiones que el caso italiano. La CDU tiene un desplome electoral, y la segunda fuerza electoral, el SPD, opositor del partido, no lo tiene. Más bien la principal oposición en el caso alemán se beneficia de la pérdida de escaños de la CDU, cosa que no pasa en Italia. La situación de la CDU se agrava más si consideramos que su principal aliado, el

³² Investigación *Manos Limpias*, que se explica más adelante.

³³ Las corrientes logran formar tras la desintegración del partido el Pacto Segni, los Cristiano Sociales (CS), el Centro Cristiano Demócrata (CCD) y el Partido Popular (PPI).

FDP, también le cedió escaños al SPD. Por lo tanto, el SPD sale tan fortalecido de la elección que es capaz de formar gobierno junto con los otros dos partidos –Los Verdes y la Alianza’90– con el objetivo de romper todo lazo con la CDU, de quien se estaba cuestionando el proceder de su excanciller Helmut Kohl.

A simple vista parecería que la crisis de la CDU era más delicada que la de la DC ya que la primera pierde 50 escaños y la segunda 28; entonces, conviene hacernos la pregunta de ¿por qué la CDU no se desintegra y la DC sí lo hace? Una primera explicación sería que la DC se estaba desmembrando poco a poco. Las diferentes facciones internas empezaron a formar fuerzas políticas estables y que, como en el caso de La Rete, terminaron formando partidos políticos independientes. Entonces los electores demócratacristianos repartieron su voto. Por su parte, la CDU era un partido más fuerte en lo interno que fue castigado por los electores en las elecciones de 1998, pero ello no responde a que los electores demócratacristianos hayan creído que sus principios e ideología podrían ser mejor expresados en otro partido demócratacristiano; de hecho, el partido hermano demócratacristiano CSU siempre ha estado aliado a la CDU. Por lo mismo, los electores le vuelven a dar el voto de confianza a la CDU/CSU en 2005.

LA CDU, LA DC Y SU RELACIÓN CON LA IGLESIA CATÓLICA

Son varios los autores que consideran a la relación entre la doctrina social de la Iglesia católica y los partidos demócratacristianos una variable fundamental para entender la base doctrinal de los mismos. Kalyvas (1998) manifiesta que los partidos demócratacristianos eran partidos seculares siendo que sus antecesores eran partidos confesionales con contactos cercanos con la Iglesia católica. Él homogeniza a los partidos políticos en cuestión, siendo que autores como Panebianco sí marcan las diferencias entre la CDU y la DC en su relación con la Iglesia católica.

La CDU, a diferencia de su antecesor *Zentrum*, nace como un partido pluriconfesional con la intención de conciliar distintas confesiones –protestantes y católicos–. Si bien la CDU se convirtió en un partido dependiente de las instituciones religiosas, no era más dependiente de ellas que de otros grupos de intereses industriales, comerciales, agrarios, etc. La DC, por el contrario, nace como un partido creado por la voluntad de la Iglesia. Panebianco propone que la legitimación del partido era externa pero que necesitó además de Alcide De Gasperi, que representaba el apoyo de los empresarios políticos, para fortalecerse. Así las cosas, la DC mantuvo

lazos de dependencia fuertes con la Iglesia católica porque ella le confería recursos administrativos necesarios para su sobrevivencia –la red de asociaciones católicas y el personal político– (Panebianco 1995: 220-246).

Mainwaring y Scully tratan de tejer más fino que Kalyvas al igual que Panebianco para encontrar la diversidad en los partidos democratacristianos. Ellos buscaron un sustento empírico que nos brindará información sobre el proceso de secularización que experimentaron los partidos democratacristianos. Se sacan, entonces, de la misma forma que Mainwaring y Scully lo hicieron pero en el caso de América Latina, conclusiones sobre las relaciones de los partidos democratacristianos con la Iglesia católica en la década de los noventa,³⁴ para ver si empíricamente podemos decir que todavía para esos años la DC tenía más dependencia de la Iglesia católica que la CDU –lo que argumenta Panebianco–. Para medirlo, se toman en cuenta: los miembros de la Iglesia, católicos, asistencia a la iglesia por lo menos una vez por semana, la importancia de Dios en su vida, justificación del aborto y justificación del divorcio.

El Cuadro 3 proporciona información sobre la práctica religiosa y los valores religiosos y morales de los votantes democratacristianos de Alemania e Italia. Con base en esta podemos afirmar que los partidos democratacristianos en Italia y Alemania son los que agrupaban a un mayor número de católicos y que sus votantes eran los más religiosos comparados con los votantes del resto de los partidos en cada país. Los datos nos dicen que en Alemania un número mayor de votantes democratacristianos son miembros de la Iglesia (0.18%), comparado con Italia (0.25%). Si cruzamos este indicador con el número de católicos, podemos obtener resultados más detallados. En Italia la mayoría de los votantes democratacristianos son católicos (0.97%) mientras que en Alemania únicamente una cuarta parte de ellos lo son (0.38%). Por lo tanto, el hecho de que en Alemania se consideren más miembros de la Iglesia y que solo una cuarta parte de ellos sean católicos refleja el carácter pluriconfesional de la CDU más que el de la DC. También, los datos arrojan que los votantes de la DC tenían valores religiosos más tradicionales y más en la línea de la doctrina de la Iglesia católica que los de la CDU,³⁵ lo que se refleja en las cuestiones sobre la importancia de Dios, el aborto y el divorcio.

Los resultados empíricos confirman lo que Panebianco defendía. La DC era un partido más confesional que la CDU y con mayores lazos con la Iglesia católica.

³⁴ Se tomarán los resultados obtenidos de la segunda oleada 1990 de World Value Surveys porque es en la última que tiene presencia la DC en Italia.

³⁵ Es importante tomar en cuenta no únicamente el valor absoluto sino también el número de la suma total de los encuestados.

La doctrina social de ella tenía todavía para principios de los años noventa mayor influencia en la DC que en la CDU. No obstante, tenemos que aceptar que ambos partidos comparados con los demás partidos políticos eran los que atraían a un número mayor de católicos y que sus votantes eran más religiosos.

La ideología de los partidos demócratacristianos alemán e italiano

La ideología de la democracia cristiana, según Aguilera de Plat, defiende el familismo, el comunitarismo, la subsidiariedad, el pluralismo y el solidarismo (Aguilera de Plat 2006: 303). Busca compensar la desigualdad social y promueve políticas de reforma social, difusión de la propiedad privada, participación en los beneficios empresariales, intervencionistas y asistenciales para distribuir la renta. Además, la democracia cristiana se caracteriza por su centrismo, su inspiración moral religiosa de fondo y su pragmatismo (Aguilera de Plat 2006: 300-305). La democracia cristiana, por lo tanto, busca una tercera vía entre el socialismo y el capitalismo (Mainwaring y Scully 2010: 71). Ahora toca comprobar si la democracia cristiana en Alemania e Italia seguía la línea ideológica que predicó desde 1945. Buscaremos descubrir si la democracia cristiana continuaba defendiendo los principios de Aguilera de Plat, y para ello utilizaremos la información de la Ola 1990 del World Values Surveys. Con ello podremos evaluar a los votantes demócratacristianos en importancia de la familia, igualdad, responsabilidad del Estado, propiedad privada y propiedad estatal, y posición en la escala izquierda-derecha.

El Cuadro 4 nos brinda esta información. Por los resultados obtenidos, podemos afirmar que ambos partidos siguen defendiendo el familismo; no obstante, observamos que la DC defiende un poco más que la familia es importante (0.89% de los votantes demócratacristianos en Italia y 0.79% en Alemania). En torno al comunitarismo, tanto la DC como la CDU no obtuvieron grandes resultados en torno al interés en que los ingresos sean más igualitarios. Pero, otra vez, la DC obtuvo más resultados que la CDU³⁶ (0.07% de los votantes demócratacristianos en Italia y 0.06% en Alemania). En cuanto a la subsidiariedad, el solidarismo y el pluralismo, los votantes de ambos partidos creen que el Estado no debería asumir responsabilidades y –resulta interesante– defienden fuertemente a la propiedad privada en contra de la propiedad estatal –sobre todo los votantes de la CDU–.

Los resultados contradicen los principios doctrinales de la democracia cristiana,

³⁶ Es importante tener en cuenta el número de votantes demócratacristianos en ambos países para hacer la comparación.

sobre todo en cuanto a al subsidiarismo y comunitarismo. La DC había subrayado en el discurso la justicia social; no obstante, las respuestas de los votantes demócrata-cristianos sobre la igualdad de ingresos reflejan que pocos están a favor de un reparto de ingresos más equitativo. La ubicación ideológica también refleja la tendencia que han seguido los partidos demócratacristianos de separarse de la ideología de la DC o llevarla de una manera conveniente. Si se defendiera tanto la igualdad social los votantes demócratacristianos se ubicarían en el centro-izquierda, y los resultados arrojan que ellos se situaban más bien en la centro-derecha.

En este sentido, la CDU tuvo un proceso de desideologización mayor al de la DC, ya que ella defendió sobre todo a la propiedad privada y además se pronunció en contra de que el Estado asuma más responsabilidades. Su crítica al capitalismo del mercado se ha disipado, así como también su defensa a la igualdad.

Hasta ahora se ha abordado la diversidad de los partidos demócratacristianos en Alemania e Italia a través de variables cuantitativas que nos han permitido medir la diversidad en resultados electorales, relación con la Iglesia católica e ideología. Ahora nos queda abordar la última variable: la crisis. En ellas no encontramos índices cuantitativos, por lo que la abordaremos de forma cualitativa.

LA CRISIS DE LA CDU Y LA DC

Ambos partidos demócratacristianos pasan por una crisis grave en la década de los noventa. Es interesante que en ambos casos la opinión pública cuestionara de forma persistente a la DC y a la CDU en torno a prácticas ilícitas sobre su financiamiento. Por lo tanto, se estudian los problemas que tuvieron la DC y la CDU en torno a la corrupción, para comprender la magnitud de la crisis en ambos casos y de esa manera sacar las diferencias y consecuencias. Trataremos dos casos italianos en donde se vincula a la DC con corrupción, sobornos, financiamiento ilícito y mafia; y uno alemán: el escándalo de Helmut Kohl y el financiamiento ilícito.

Es necesario aclarar que los cuestionamientos sobre el financiamiento de la CDU comenzaron después de que perdió las elecciones de 1998. Por lo tanto, el desplome electoral se debió a la crisis de popularidad que enfrentó el gobierno desde 1982 por el crecimiento del desempleo y los esfuerzos apresurados por hacer que Alemania ingresara a la moneda única Europea (CIDOB 2010). En Italia el desplome electoral de 1992 sí es causado por el desprestigio de la democracia cristiana al conocerse las líneas de la investigación *Manos Limpias*. No obstante, la verdadera crisis de ambos

partidos –el CDU y la DC– surge tras el desplome electoral porque es cuando se destapan las relaciones de los líderes políticos de ambos partidos con fabricantes de armas, en el caso alemán, y la mafia, en el caso italiano.

La investigación *Manos Limpias* fue un proceso judicial realizado por el fiscal Antoni en 1992. Se descubrió una red de corrupción enorme que involucraba a varios miembros de la elite política italiana y a miembros de varios partidos políticos. El proceso comenzó contra el dirigente nacional del PSI y después se abrieron otros casos. Uno en particular es el de la empresa química Enimont, que se unió a la estatal ENI con la compañía industrial Montedison de Ferruzzi, lo que desencadenó grandes escándalos de corrupción por concepto de sobornos dirigidos al PSI, a la DC y a los políticos que participaron³⁷ (*El Tiempo* 1993).

También empezaron las sospechas de una posible relación entre Andreotti –expresidente del Consejo (DC)– y la mafia. Las sospechas sobre las relaciones entre la mafia siciliana y Andreotti se intensificaron al darse a conocer el papel que jugó Andreotti en el asesinato de Mino Pecorelli.³⁸ En 2002, Andreotti fue condenado a 24 años de prisión aunque no ingresó por su avanzada edad; no obstante, en 2003 se le anuló la condena.

Por su parte, en noviembre de 1999 la CDU fue centro de escándalo por la investigación que se realizaba en torno a la donación de aproximadamente un millón de marcos al partido, en 1991, por un fabricante de armas. La transferencia no había sido declarada al fisco y se estaba relacionando con la aprobación del gobierno de Kohl de una operación de venta de 36 carros de combate a Arabia Saudita. La imagen de Kohl cayó cuando este asumió las responsabilidades políticas y confesó que la CDU, entre 1993 y 1998, recibió de millón y medio a dos millones de marcos en concepto de donativos y comisiones ilegales (CIDOB 2009).

La DC y la CDU entran en un periodo de crisis por los escándalos de corrupción en los que tienen el papel principal importantes personajes de ambos partidos. En ambos casos encontramos un grave cuestionamiento sobre el financiamiento que estaban recibiendo los partidos por otros grupos de presión, empresas o mafias. No obstante, a cada caso se le suman otros factores. Para el caso italiano, el fraccionamiento interno³⁹ que se va reflejando en la creación de otros partidos emanados de

³⁷ Entre los políticos que afectó estaban Bettino Craxi, ex secretario del Partido Socialista (PSI); Arnaldo Forlani, ex secretario de la Democracia Cristiana (DC); ex ministro del Presupuesto, Paolo Cirino Pomicino (DC); Carlo Vizzini, ex secretario del Partido Socialdemocrático; Renato Altissimo, ex secretario liberal; Giorgio La Malfa, ex secretario republicano; Claudio Martelli (PSI) y Severino Citaristi (DC) (*El Tiempo* 1993).

³⁸ Él era un periodista que iba a sacar un libro sobre los nexos entre Andreotti, la mafia y el asesinato de Aldo Moro –líder de la Democracia Cristiana que en 1978 fue asesinado por militantes de las Brigadas Rojas–.

³⁹ Sartori distingue nueve facciones en el Congreso de la DC en 1971: 1) la Iniciativa Popolare, 20% (Rumory Piccoli);

la DC hacen que su desintegración sea impostergable. La CDU no sufrió el mismo destino que la DC gracias a que se permitió una renovación de los cuadros dirigentes, al liderazgo de Angela Merkel y al mal papel que realizó Schröder al frente de la cancillería. La CDU necesitó formar una alianza con el SPD por que la CDU obtuvo pocos escaños más que el SPD. Sin embargo, ello significó un triunfo para la CDU ya que Merkel se convirtió en canciller gracias a sus facultades negociadoras. Ella significó un fuerte líder para la CDU, mientras que la DC carecía de uno.

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación se fue marcando la diversidad de los partidos Unión Demócrata Cristiana alemana y la Democracia Cristiana italiana. Se logró encontrar sustento empírico a las afirmaciones de Panebianco. Aunque los dos partidos estén en proceso de desideologización, todavía existían lazos –hasta finales de la década de los noventa– que los unían con la doctrina social de la Iglesia católica. La CDU se había alejado más de la Iglesia por su carácter pluriconfesional; además, nació no por interés directo de la Iglesia católica y ello le confiere una mayor independencia. Por su parte, la DC seguía manteniendo una mayor dependencia de la Iglesia católica –la mayoría de sus votantes eran católicos y más religiosos– y, como consecuencia de que su formación fue impulsada por ella, la mayoría de sus miembros eran católicos. En cuanto a la ideología, la principal diferencia que se encontró es que la CDU defendía más el liberalismo económico –por su concepción favorable de la propiedad privada en contra de la propiedad estatal y porque creen que el Estado no debe asumir más responsabilidades– que la DC. Sin embargo, ambas se estaban alejando de su doctrina e ideología inicial en torno a la igualdad social.

El factor del financiamiento sí jugó un papel muy importante en la crisis de ambos partidos; sin embargo, no únicamente las cuestiones sobre financiamiento ilícito fueron factores clave. Parece que los votantes de la DC castigaron más acusadamente a sus líderes demócratacristianos ya que actuaban en contra de la ideología que profesaban. No obstante, otros factores como el grado de polarización y la fragmentación también pueden determinar la estabilidad del sistema y la sobrevivencia o no de partidos políticos.⁴⁰

2) Impegno Democratico, 15% (Colombo y Andreotti); 3) Nuove Cronache, 17% (Fanfani Forlani); 4) Taviani, 19% (Taviani); 5) Morotei, 13% (Moro); 6) Base, 11% (De Mita y Masasi); 7) Forze Nuove, 7% (Donat y Catini); 8) Forze Libere, 4% (Scalfaro); y 9) Nuova Sinistra, 2% (Sullo) (Walker y Jounnet 2006: 86).

⁴⁰ Consúltese a Sartori (2005: 413; 450).

CUADRO 1.

ESCAÑOS OBTENIDOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS O EN LA DIETA FEDERAL

Partido*	Italia		Partido**	Alemania	
	1987	1992		1994	1998
PCI-PDS	177	107	CDU/CSU	295	245
RC	-	35	SPD	252	298
PSI	94	92	FDP	47	43
PSDI	17	16	Los Verdes	48	47
PRI	21	27	Alianza '90		
PLI	11	17	PDS	30	36
DC	234	206			
MSI	35	34			
Prad-Panella	13	7			
Lega	1	55			
Verdes	-	16			
La Rete		12			

* PCI-PDS (Partido Comunista), PR (Partido Radical), PSI (Partido Socialista Italiano), PSDI (Partido Socialdemócrata Italiano), PRI (Partido Republicano), PLI (Partido Liberal), DC (Democracia Cristiana) y MSI (Movimiento Social Italiano).

** CDU (Unión Demócrata Cristiana), CSU (Unión Cristiano-Social), SPD (Partido Socialdemócrata de Alemania), FDP (Partido Liberal) y PDS (Partido del Socialismo Democrático).

CUADRO 2.

GABINETES O COMPOSICIÓN DE GOBIERNO

	Fecha	Canciller/Presidente del Consejo de Ministros	Partidos	Legislatura
Alemania	1994	Helmut Kohl	cdu/csu/fdp	XIII
	1998	Gerhard Schröder	SPD+A'90/Los Verdes	XIV
Italia	1987 (abr.)	Fanfani	dc	IX
	1987 (jul.)	Goria	dc+psi+psdi+pri+pli	X
	1988	De Mita	dc+psi+psdi+pri+pli	
	1989	Andreotti	dc+psi+psdi+pri+pli	
	1992	Amato	dc+psi+psdi+pli	XI
	1993	Ciampi	dc+psi+psdi+pli	
	1994	Berlusconi	fi+ln+an+ccd+udc+lp	XII

CUADRO 3.

ACTITUDES DE LOS CIUDADANOS SOBRE TEMAS RELIGIOSOS Y MORALES

Pais	Partido	¿Por qué partido votarian?	Miembros del partido	Miembros de la Iglesia	Católicos	Asistencia a la iglesia por lo menos una vez por semana	Afirman que Dios es muy importante en sus vidas	Afirman que el aborto nunca está justificado	Afirman que el divorcio nunca está justificado
Italia	Otro	18	1	1	14	3	2	3	4
	Lista étnica locales como: Sudtiroler Volkspartei, Par	7	0	0	7	3	1	1	1
	PR	15	1	0	8	2	2	1	0
	PSDI	21	2	1	19	10	8	3	5
	Verdes	135	3	10	98	29	28	16	9
	PCI	224	21	3	145	27	31	31	24
	DC	485	43	85	470	183	252	182	152
	Democracia Proletaria	11	0	1	5	1	2	1	1
	MSI	36	0	6	30	10	13	13	13
	PLI	19	2	1	18	6	1	1	0
	PRI	32	4	1	27	11	11	7	6
	PSI	151	11	7	122	37	28	21	13
	Lista regional: Liga Veneta, Lega Lomb	79	3	1	65	26	11	7	1
	Partido Pensionistas	10	0	0	10	6	6	0	0
	No sabe	604	11	32	502	183	160	158	112

Pais	Partido	¿Por qué partido votarían?	Miembros del partido	Miembros de la Iglesia	Católicos	Asistencia a la iglesia por lo menos una vez por semana	Afirman que Dios es muy importante en sus vidas	Afirman que el aborto nunca está justificado	Afirman que el divorcio nunca está justificado
Italia	No contesta	170	3	11	140	55	55	38	39
	Suma	2018	106	159	1680	593	610	482	379
Alemania	No pudo votar	7	1	1	0	0	2	2	1
	Ninguno	1	0	0	0	0	0	0	0
	Otro	8	1	4	5	4	2	1	2
	CDU/CSU	1188	94	301	448	244	236	291	159
	SPD	986	79	115	272	53	63	118	49
	FDP	199	20	40	51	20	19	23	13
	Alianza 90	166	17	23	45	8	8	15	2
	PDS	111	33	2	1	4	2	11	8
	DSU	44	6	11	4	3	7	11	4
	DA	16	1	5	1	4	2	1	2
	LDPD	45	10	4	1	0	3	5	4
	Nuevo Foro	50	6	13	2	2	4	3	3
	Democracia Ahora	17	0	1	1	3	1	1	1
	REP	40	6	4	20	4	3	7	4
	NPD	7	1	0	1	0	0	1	0
	DKP	1	0	0	0	0	0	0	0
	No documentado	27	5	4	1	1	1	5	5

País	Partido	¿Por qué partido votarían?	Miembros del partido	Miembros de la Iglesia	Católicos	Asistencia a la iglesia por lo menos una vez por semana	Afirman que Dios es muy importante en sus vidas	Afirman que el aborto nunca está justificado	Afirman que el divorcio nunca está justificado
Alemania	No sabe	290	10	31	89	30	30	42	19
	No contesta	234	9	33	76	28	34	40	28
	Suma	3437	298	592	1018	408	417	578	304

CUADRO 4.
ACTITUDES DE LOS CIUDADANOS SOBRE TEMAS IMPORTANTES PARA
LA DEMOCRACIA CRISTIANA Y SU POSICIÓN EN LA ESCALA DE IZQUIERDA-DERECHA

País	Partido	¿Por qué partido votarían?	Afirman que la familia es muy importante en la vida	Afirman que los ingresos deberían hacerse más iguales	Afirman que el Estado debería asumir más responsabilidades	Afirman que debería incrementarse la propiedad privada de las empresas y las industrias	Afirman que debería incrementarse la propiedad estatal de las empresas y las industrias	Auto posición en la escala ideológica donde 1 es izquierda y 10 derecha															
								1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS	NC				
Italia	Otro	18	15	4	4	4	2	0	1	2	0	2	2	3	0	0	0	7	1				
	Lista étnical locales como: Sudtiroler- Volkspartei, Par	7	6	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	3	2	0	1	1	0				
	PR	15	11	2	2	2	2	0	1	4	2	4	1	1	0	0	0	2	1				
	PSDI	21	21	1	1	4	4	0	0	4	3	5	2	2	2	0	0	2	1				
	Verdes	135	115	10	15	19	19	4	5	10	23	26	25	13	5	5	0	1	13	9			
	PCI	224	200	57	37	29	29	16	67	44	59	21	3	8	4	3	0	0	8	7			

País	Partido	¿Por qué partido votarían?	Afirman que la familia es muy importante en la vida	Afirman que los ingresos deberían hacerse más iguales	Afirman que el Estado debería asumir más responsabilidades	Afirman que debería incrementarse la propiedad privada de las empresas y las industrias	Afirman que debería incrementarse la propiedad estatal de las empresas y las industrias	Auto posición en la escala ideológica donde 1 es izquierda y 10 derecha											
								1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS	NC
Italia	DC	485	433	35	50	52	8	6	4	8	27	166	103	38	27	13	17	41	37
	Democracia Proletaria	11	6	2	1	2	1	4	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1
	MSI	36	29	1	5	6	0	1	0	0	0	1	2	3	7	3	14	4	2
	PLI	19	15	0	1	5	1	0	0	0	2	2	2	1	4	4	0	3	1
	PR1	32	29	1	3	7	0	0	0	1	7	13	3	5	1	0	0	1	1
	PSI	151	136	21	20	17	7	13	12	31	34	23	11	7	4	2	0	6	7
	Listaregional: Liga Veneta, Lega Lomb	79	69	6	7	19	1	3	4	6	9	10	13	12	7	2	1	3	9
	Partido Pensionistas	10	10	1	1	0	0	0	1	2	0	2	3	2	0	0	0	0	1
	No sabe	604	532	72	78	87	12	16	15	45	43	104	67	30	7	3	2	130	141
	No contesta	170	150	18	17	28	8	12	3	15	10	31	9	7	3	3	3	23	50
	Suma	2018	1778	232	242	280	56	127	100	198	188	390	239	122	72	31	39	244	268
	Alemania No pudo votar	7	5	1	1	0	0	0	1	1	0	3	0	0	1	0	0	0	1
	Ninguno	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Otro	8	5	1	0	1	0	0	0	1	1	2	3	0	0	0	0	1	0
	CDU/CSU	1188	943	66	61	368	7	0	4	28	41	366	215	218	146	34	39	55	42

País	Partido	¿Por qué partido votarían?	Afirman que la familia es muy im- portante en la vida	Afirman que los ingresos deberían hacerse más iguales	Afirman que el Estado debería asumir más responsabilidades	Afirman que debería incrementarse la propiedad privada de las empresas y las industrias	Afirman que debería incrementarse la propiedad estatal de las empresas y las industrias	Auto posición en la escala ideológica donde 1 es izquierda y 10 derecha											
								1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS	NC
Alemania	SPD	986	721	67	59	160	12	14	38	185	236	299	81	37	13	3	4	52	24
	FDP	199	148	8	7	50	1	0	3	10	17	82	41	22	11	0	2	7	4
	Alianza '90	166	96	14	12	22	6	4	7	56	37	36	10	5	1	0	0	4	8
	PDS	111	96	5	25	15	11	19	28	36	13	8	1	2	4	0	0	1	0
	DSU	44	32	0	2	28	1	0	0	1	0	4	10	7	15	3	3	0	1
	DA	16	13	3	0	5	0	1	0	0	3	4	3	5	0	0	0	0	0
	LDPD	45	42	3	3	17	0	0	0	2	3	29	7	2	0	0	0	1	1
	Nuevo Foro	50	46	4	4	7	1	0	2	10	12	18	4	2	0	0	0	0	1
	Democracia Ahora	17	11	0	0	2	0	1	0	8	5	1	1	0	1	0	0	0	0
	REP	40	24	0	2	5	1	0	3	2	3	7	2	10	10	1	1	0	2
	NPD	7	5	1	1	1	0	0	0	1	0	2	0	1	1	0	2	0	0
	DKP	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	No documentado	27	25	1	1	8	1	0	2	5	5	9	2	0	0	1	0	3	1
	No sabe	290	202	30	17	42	4	1	4	20	34	89	33	20	5	0	0	42	40
	No contesta	234	163	22	15	44	1	1	4	10	24	75	21	16	6	0	0	28	50
	Suma	3437	2580	227	209	775	46	40	96	374	433	1035	435	347	214	43	50	194	177

REFERENCIAS

- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. 2006. "Democracia cristiana". En *Ideologías y movimientos políticos contemporáneo*. De Mellon, Joan Anton. Madrid: Tecnos.
- ANDUIZA, Eva. 2000. "El sistema político de Italia". En *Sistemas políticos de la Unión Europea*. De Alcántara, Manuel. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BOBBIO, Norberto *et al.* 1997. *Diccionario de política*. México: Siglo Veintiuno.
- CAYOTA, Mario. 2010. "Los orígenes de la Democracia Cristiana". Disponible en: [<http://www.chasque.apc.org/pdc/cayota.htm>]. Consultado el 25 de mayo de 2010.
- CIDOB. 2009. "Helmut Kohl". Disponible en: [http://www.cidob.org/en/documentacio/biografias_lideres_politicos/europa/alemania/helmut_kohl]. Consultado el 9 julio de 2010.
- DÁUMER, Michael. 2006. "La gran coalición en Alemania, un acuerdo de 'nuevas oportunidades'". En *Cuadernos de Pensamientos Político*. N.º 9. Enero-marzo. Madrid: FAES. Pp. 127-150.
- DUVERGER, Maurice. 1957. *Los partidos políticos*. México: FCE.
- KALYVAS, Stathis N. 1998. "From Pulpit to Party: Party Formation and the Christian Democratic Phenomenon". En *Comparative Politics*. Vol. 30. N.º 3. Abril. Nueva York: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York. Pp. 293-312.
- KNUTSEN, Oddbjorn. 2000. "Religious Denomination and Party Choice in Western Europe: A Comparative Longitudinal Study from Eight Countries. 1970-97". En *International Political Science Review*. Vol. 24. N.º 1. Enero. Londres: Sage Publications. Pp. 97-128.
- LEONI, Francesco. 1971. "Las corrientes en la democracia cristiana italiana". En *Revista española de la opinión pública*. N.º 24. Abril-junio. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Pp. 9-16.
- LYON, Margot. 1967. "Christian-Democratic Parties and Politics". En *Journal of Contemporary History*. Vol. 2. N.º 4. Church and Politics. Octubre. Londres: Sage Publications. Pp. 69-87.
- MAINWARING, Scott; y Scully, Timothy. 2010. *La democracia cristiana en América Latina*. México: FCE.
- MARTÍNEZ, Víctor. 2009. "Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica". En *Perfiles latinoamericanos*. Vol. 17. N.º 33. Enero-junio. México: FLACSO.
- MICHELS, Robert. 1962. *Political Parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Estados Unidos: The Free Press.

- PANEBIANCO, Angelo. 1995. *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Real Academia Española. 2010. "Crisis". Diccionario de la Lengua Española. En línea. Disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=crisis]. Consultado el 25 de enero de 2011.
- SARTORI, Giovanni. 2005. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. 1980. *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- THIES, Jochen. 1999. "Alemania hacia la gran coalición". En *Revista Española de la Opinión Pública*. Vol. 13. N.º 72. Noviembre-diciembre. Madrid: Estudios de Política Exterior S. A. Pp. 81-93.
- _____. 2000. "Alemania tras los escándalos de la CDU". En *Política Exterior*. Vol. 14. N.º 75. Mayo-junio. Madrid: Estudios de Política Exterior, S.A. Pp. 13-20.
- El Tiempo*. 1993. "Italia: 8 políticos al banquillo". 31 de julio. Bogotá: El Tiempo Casa Editorial. Disponible en: [<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-183906>]. Consulta el 9 de julio de 2010.
- VIEJO, Raimundo. 2000. "El sistema político de la República Federal de Alemania". En *Sistemas políticos de la Unión Europea*. De Alcántara, Manuel. Valencia: Tirant lo Blanch.
- World Value Surveys. 1990. "Análisis de datos en línea". Disponible en: [<http://www.wv-sevsdb.com/wvs/WVSAanalyze.jsp?Idioma=E>]. Consultado el 9 de julio de 2010.
- WALKER, Ignacio; y Jouannet, Andrés. 2006. "Democracia cristiana y concertación: los casos de Chile, Italia y Alemania". En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26. N.º 2. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp. 77-96.

Las fuerzas armadas y el crimen organizado en la democracia mexicana

RESUMEN

La actuación del crimen organizado ha sido un elemento fundamental dentro del proceso de deterioro de la calidad de la democracia en países latinoamericanos como México, Brasil o Colombia, a lo que se debe sumar el papel creciente de las fuerzas armadas para asegurar las libertades políticas y civiles de la población en estos países y garantizar la democracia, lo cual llega a ser un tanto irónico para muchos países de la región que sufrieron dictaduras militares antes de lograr su transición democrática. Así pues, el caso mexicano se puede destacar por su proceso de transición pacífica a la democracia debido a la relativa poca injerencia que habían tenido los militares en los asuntos políticos del país. En este sentido, resulta interesante la forma en la que fenómenos como el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, comenzaron a derivar en un incremento de la influencia de los militares mexicanos en asuntos políticos como consecuencia de las nuevas prerrogativas que se les otorgaban para hacer prevalecer la paz interna, defender la democracia y combatir al narcotráfico.

PALABRAS CLAVE: CRIMEN ORGANIZADO, FUERZAS ARMADAS, MÉXICO, TRANSICIÓN, DEMOCRACIA.

ABSTRACT

The actions of organized crime have been a key element in the process of deterioration of the quality of democracy in countries of Latin America as Mexico, Brazil or Colombia. To what should be added the growing role of the armed forces to ensure political and civil liberties of the people within these countries and guarantee the democracy, which becomes somewhat ironic for many countries in the region that have suffered from military dictatorships before achieving its democratic transition. Thus, the Mexican case can be emphasized by its process of peaceful transition to democracy because of the relatively little interference that had had the military in the political affairs of the country. In this sense, it is interesting the way in which phenomena such as organized crime, particularly drug trafficking, began to result in an increase in the incidence of Mexican military in political affairs as a consequence of the new prerogatives granted to them to make prevail domestic peace, defend democracy and combat drug trafficking.

KEYWORDS: ORGANIZED CRIME, ARMED FORCES, MEXICO, TRANSITION AND DEMOCRACY.

LAS FUERZAS ARMADAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA DEMOCRACIA MEXICANA

MAURICIO MANUEL NAVA HERNÁNDEZ¹

Las transiciones a la democracia que se vivieron en América Latina durante los últimos años del siglo XX trajeron consigo un nuevo interés en el ámbito académico por analizar estos procesos de transición. En las primeras aproximaciones, el interés se comenzó a centrar en lo que significaban los mismos procesos de transición y cómo habían ocurrido estos (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1991); sin embargo, a medida que el tiempo transcurrió y nuevos problemas fueron surgiendo en estos regímenes, el centro de atención de los estudios se enfocó ya no en la transición democrática sino en la "calidad de la democracia" que ofrecían estos países (O'Donnell 1997).

Muchos de los problemas que afectaban la calidad de la democracia se encontraban en la misma ingeniería política de los países; y algunos otros, de gran relevancia, al margen de esta y de la legalidad dentro del Estado. En este sentido, la actuación del crimen organizado ha sido un elemento fundamental dentro del proceso de deterioro de la calidad de la democracia en países latinoamericanos como México, Brasil o Colombia, a lo que se le debe sumar el papel creciente de las fuerzas armadas para asegurar las libertades políticas y civiles de la población en estos países y garantizar la democracia, lo cual llega a ser un tanto irónico para muchos países de la región que sufrieron dictaduras militares antes de lograr su transición democrática. Así pues, el caso mexicano se puede destacar por su proceso de transición pacífica a la democracia debido a la relativa poca injerencia que habían tenido los militares en los asuntos políticos del país.

En este sentido, resulta interesante la forma en la que fenómenos como el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, comenzaron a derivar en un incremento de la influencia de los militares mexicanos en asuntos políticos como consecuencia de las nuevas prerrogativas que se les otorgaban para hacer prevalecer la paz interna, defender la democracia y combatir al narcotráfico. Así pues, en el presente trabajo se pretende hacer un breve análisis acerca de la forma en la que el crimen organizado, encabezado por el narcotráfico, y la intromisión de las fuerzas

¹ Alumno de la licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de San Luis.

armadas en la vida pública han mermado la calidad democrática de México a partir de la alternancia política de 2000.

Para comenzar, haré un breve recuento histórico de lo que ha sido el narcotráfico en México, cómo ha ido evolucionando hasta la actualidad y cuál ha sido la reacción de los últimos tres presidentes (Calderón, Fox y Zedillo). En una segunda parte, haré un breve análisis de algunas de las implicaciones más importantes, por su relevancia para este trabajo, que ha tenido el involucramiento de las fuerzas armadas mexicanas en tareas pertenecientes a la esfera pública como el combate al crimen organizado y el mantenimiento de la paz. Y, en una última tercera parte, haré un breve análisis del impacto que el crimen organizado y las fuerzas armadas mexicanas han tenido en la calidad de la democracia de México a partir de una propuesta conceptual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de los argumentos utilizados en las dos partes anteriores.

El año 2000 significó un parteaguas para la vida política de México ya que por primera vez en setenta años se había logrado remover de la silla presidencial al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a través de elecciones competitivas con la victoria de la alianza encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN). La alternancia significó el rompimiento de muchos esquemas atávicos característicos del presidencialismo priista, y México se mostró ante la escena internacional ya no como una “dictadura perfecta” sino como una democracia consolidada. Incluso, tras las elecciones de 2000, México pasó de ser considerado por organizaciones internacionales, como Freedom House, como un país “parcialmente libre” a ser un “país libre” en términos del respeto a sus libertades políticas y civiles.²

Aunado a lo anterior, se crearon instituciones que vigilaban la rendición de cuentas y la transparencia institucional, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y se plantearon diversas reformas a la Constitución que respondieran a los objetivos del nuevo arreglo institucional democrático que significaba la alternancia.³ De tal manera, el nuevo panorama que la alternancia ofrecía a la democracia mexicana parecía ser muy favorable,

² Al hacer esta medición, Freedom House aborda diversos aspectos dentro de las libertades políticas y civiles. Por el lado de las libertades políticas toma en cuenta la existencia de elecciones libres, sufragio universal, respeto al voto, división de poderes y separación de las potestades civil y militar. Y por el lado de las libertades civiles toma en cuenta elementos como el imperio de la ley, libertad de expresión, libertad de tránsito, etc. (Aristegui 2004: 19-20).

³ El mismo Adolfo Aguilar Zinser, consejero presidencial de seguridad nacional del gobierno de Fox (2000-2002) y representante de México ante la ONU (2002-2004), reconoció que la propuesta de una reconstrucción del arreglo constitucional era un elemento común que sufrían todas transiciones como “producto de la transferencia de poder y de la participación de la sociedad civil en la definición tanto de aquel como de las distintas fuerzas” (Aguilar Zinser 2004: 22).

aunque persistían problemas complejos, incluso arraigados en las instituciones, que impedían el desenvolvimiento de la democracia de forma eficaz y que un cambio político no podía en ese momento –ni ha podido hasta la actualidad– resolver por más radical que haya parecido ser.

Así pues, uno de estos problemas a los que se ha enfrentado México antes y después de la alternancia ha sido el crimen organizado.

EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO

Desde hace décadas, el crimen organizado en México ha estado encabezado principalmente por el narcotráfico, que durante mucho tiempo había mantenido un perfil bajo como *modus operandi*; sin embargo, a partir de los ochenta comenzó tener mayor presencia en la sociedad mexicana como respuesta a coyunturas internas e internacionales, lo cual derivaría en una reacción del gobierno mexicano para combatir su expansión. México había sido un país de poco tránsito de drogas y libre de violencia por mucho tiempo, pero a partir de la década de los ochenta las rutas de tráfico de drogas hacia Estados Unidos, provenientes de Sudamérica, comenzaron a diversificarse y se le comenzó a otorgar mayor importancia a las que atravesaban por territorio mexicano, lo cual derivó en una mayor presencia de los narcotraficantes en todo el país.⁴ Lo anterior tuvo serias repercusiones ya que el narcotráfico comenzó a desarrollar una compleja organización y redes de articulación a lo largo de todo el país, con dos características básicas en su modo de acción: “La primera está referida a la amenaza o el uso de la fuerza para sus actividades; y la segunda es el uso de la corrupción como instrumento principal para erosionar las capacidades del Estado y aumentar la impunidad de sus acciones” (Rojas 2006: 09). Así pues, en un principio únicamente una pequeña parte de las instituciones de seguridad estaban corrompidas por el narcotráfico –principalmente policías federales– para asegurar el tráfico de las drogas por el país; sin embargo, a medida que el fenómeno fue evolucionando y adquiriendo nuevas necesidades, la corrupción comenzó a permear a los cuerpos policiacos en general y a las instituciones encargadas de la impartición de justicia, lo que las corrompió y les aseguró a los grupos delictivos impunidad en sus actos.

⁴ Para 2010 en México eran siete los principales cárteles que disputan el tráfico de la droga: el cártel del Golfo, el cártel de Sinaloa, el cártel de Juárez, el cártel de Tijuana, la Familia Michoacana, el cártel de los Beltrán Leyva y los Zetas.

Hasta este momento el consumo interno de drogas y la corrupción (relacionada con el narcotráfico) en México no representaban problemas tan marcados para las autoridades del país, ya que los mismos narcotraficantes se dedicaban principalmente a traspasar la droga por el territorio mexicano hacia Estados Unidos y no a distribuirla dentro del país; no obstante, esto cambiaría con los años venideros. La situación comenzó a modificarse notablemente, ya que la forma en la que se les pagaba a los narcotraficantes empezó a cambiar de únicamente dinero a dinero y pago en especie (drogas), lo cual tuvo implicaciones serias para el modo de actuar de los narcotraficantes. Estas organizaciones de traficantes carecían de una red de distribución de narcóticos en Estados Unidos, de tal manera que comenzaron a crear un mercado interno –incluso regalando la droga en las ciudades– para transformar las drogas con las que se les pagaba en dinero. El mercado interno de drogas se comenzó a desarrollar y los narcotraficantes empezaron a hacer de eso un negocio ya que les proporcionaba grandes beneficios. Esto repercutió en el progresivo deterioro de las instituciones afectadas por la corrupción que ocasionaba el narcotráfico, y además inició lo que José Luis Santiago Vasconcelos⁵ denominó como espiral de violencia similar a la que se había producido años atrás en Puerto Rico y Miami –antiguas rutas de tráfico hacia EU– (Vasconcelos 2008) debido a sus métodos violentos de acción y a la lucha por la obtención de los principales mercados. Así, el problema del narcotráfico en México se fue agravando con el tiempo y haciéndose cada vez más evidente, de tal manera que durante el gobierno del expresidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se vio la necesidad de comenzar a combatir al narcotráfico directamente.

Durante el mandato de Zedillo se creó una nueva estrategia para combatir al narcotráfico, que pretendía hacerles frente de forma selectiva y que prevalecería tras la alternancia. La estrategia que se instauró se enfocaba en utilizar los servicios de inteligencia para capturar a los líderes de los diferentes cárteles, y se esperaba que –una vez cortada la cabeza– toda la estructura de la organización se desmantelara. Algunos capos y líderes fueron aprehendidos durante ese periodo: Juan García Abrego, líder del cártel del Golfo; Oscar Malherbe, sucesor de García Abrego en el mismo cártel; entre otros. Y al mismo tiempo, la inteligencia mexicana encontró a diversos funcionarios públicos de alto rango vinculados con los cárteles, lo cual

⁵ José Luis Santiago Vasconcelos fue titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada durante el periodo de Fox, que cambiaría de nombre a Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada. Asimismo, durante los primeros años del gobierno de Calderón, fungió como subprocurador de Asuntos Jurídicos y Relaciones Internacionales hasta su muerte en 2008.

evidenció el nivel de corrupción que permeaba a las instituciones mexicanas. Así pues, por vínculos con el narcotráfico se detuvo a Mario Villanueva, exgobernador de Quintana Roo, y al Gral. José de Jesús Gutiérrez Rebollo, excomisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. Aunado a lo anterior, el nuevo presidente después de la alternancia en 2000, Vicente Fox, decidió utilizar la misma estrategia para el combate al narcotráfico que su antecesor, lo cual tuvo resultados similares. Por un lado, se detuvo a Gilberto García Mena, el June, del cártel del Golfo; a Osiel Cárdenas Guillén, líder del cártel del Golfo; a Mateo Díaz López, de los Zetas; a Benjamín Arellano Félix, del cártel de Tijuana; entre muchos otros. Y, por el otro lado, se llegó incluso a dismantelar una red de servidores públicos que se dedicaba a proporcionar información confidencial del gobierno a las organizaciones criminales (*La Jornada* 2002). Sin embargo, el problema de esta estrategia para combatir al narcotráfico radicaba en su premisa inicial, que afirmaba que, una vez detenidos los líderes, la organización completa se dismantelaría. Lo anterior resultó erróneo y lo que realmente ocurrió fue que una vez que se detenía a algún líder, los diferentes grupos internos de cada cártel comenzaban a luchar por dominar la organización. Esto derivó en la atomización de los cárteles y en un incremento sustancial de la violencia en la lucha por las “plazas” o territorios disputados. A lo anterior se le suma que los nuevos grupos se vieron en la necesidad de diversificar sus fuentes de ingresos a través del chantaje, el secuestro, robo, etc. (Vasconcelos 2008), lo que multiplicó los actos de violencia y su impacto directo en la sociedad. En este sentido, para finales de 2004 existían en México más de 130 organizaciones criminales dedicadas al tráfico de la droga, a lo que se sumaba un promedio de 3.3 muertes diarias relacionadas con esta actividad. Las principales víctimas eran policías, abogados, periodistas, los mismos integrantes de estas bandas, entre otros (BBC 2005).

El problema del narcotráfico se había agudizado, así que Vicente Fox decidió cambiar de estrategia para hacer un combate al narcotráfico de forma más frontal. La violencia se había agudizado notablemente y la cantidad de asesinatos entre cárteles y del personal de seguridad en las prisiones y calles aumentaba día a día. Así, el 22 de enero de 2005 el presidente Fox declaró el inicio de la guerra contra el narcotráfico para detener la oleada de violencia que se estaba suscitando⁶ (BBC 2005). Los militares salieron a las calles a proteger ciertas zonas y ciudades más dañadas

⁶ Desde el comienzo de esta guerra, Fox declaró, parafraseando a Saddam Husein, “la madre de todas las batallas estamos dando contra el crimen organizado (sic), el narcotráfico; y ahora, en este caso, en los penales federales”. Y advirtió que su gobierno no tendría más límite que el que la Constitución le marcaba (BBC 2005).

por el narcotráfico, como fue la ciudad de Matamoros, y algunas prisiones de alta seguridad en las que habían ocurrido altercados entre reclusos pertenecientes a diversos cárteles. Aunado a lo anterior, Fox inició una campaña complementaria en contra de la corrupción en la que pretendía limpiar los cuerpos policiacos que habían sido corrompidos, como parte de su estrategia de guerra contra el narcotráfico. Lo destacable de lo anterior fue que por primera vez los esfuerzos del gobierno mexicano en contra de la corrupción fueron reconocidos incluso por organizaciones internacionales como Transparencia Internacional, ya que el entonces presidente de esta organización, Peter Eigen, en su reporte anual aseguró que “la lucha contra la corrupción en México es una batalla difícil. En México, la corrupción parecía ser parte del sistema y cada intento por hablar de transparencia era visto como un ideal romántico” (Cruz Serrano 2005).⁷ Sin embargo, el resultado del inicio de la guerra fue el recrudecimiento de la violencia relacionada con el narcotráfico en el país, ya que, de las 3.3 muertes diarias que se reportaron en 2004, para 2006 este número se había incrementado a cerca de seis muertes diarias; es decir, entre 2 000 y 2 500 muertes al año, según datos del Departamento de Estado de Estados Unidos (BBC 2007). Aunque, cabe mencionar que lo único que permaneció medianamente estable fueron las víctimas, ya que estas seguían siendo principalmente policías, abogados, periodistas, integrantes de estas organizaciones, entre otros.

Como toda guerra, la que había iniciado Fox contra el narcotráfico durante el penúltimo año de su periodo presidencial había recrudecido la violencia en casi todo el país, aunque esto era el resultado de la nueva estrategia basada en “destruir la base económica de los narcotraficantes [...] e inhibir el uso del territorio nacional para el tráfico de droga” (Ejército 2007: 16) mediante el uso del monopolio de la violencia física legítima a través de las fuerzas armadas. Esto había significado también duros golpes contra los diferentes cárteles y hacía que los costos del narcotráfico se incrementaran, lo que eventualmente debía ser un incentivo negativo para esta actividad. Sin embargo, desde su inicio era poco probable que la guerra terminara durante el mismo periodo presidencial de Fox debido a que a su mandato le restaban tan solo dos años. De tal manera, la guerra estaba destinada a heredarse o a simplemente cesarse, dependiendo de quién fuera el sucesor.

⁷ A pesar de estas declaraciones, el índice de la percepción de la corrupción que esta organización calcula no había mostrado una mejora desde el año 2001, sino todo lo contrario, México cayó del lugar 51 en el año 2000 hasta el lugar 70 en 2006. El índice de estos años fue de 3.3 para 2000, 3.7 para 2001, 3.6 para 2002, 3.5 para 2005 y 3.3 para 2006. Este índice mide, en una escala de 0 (percepción de muy corrupto) a 10 (percepción de ausencia de la corrupción), los niveles que la ciudadanía percibe de la corrupción del sector público, basado en encuestas.

La victoria del PAN en las elecciones presidenciales de 2006 facilitó la continuidad de la estrategia de guerra en contra del narcotráfico y de las políticas en contra de la corrupción. A pocos días de haber tomado la presidencia, el nuevo presidente, Felipe Calderón, declaró la continuidad de la guerra y movilizó a poco más de 5 000 efectivos del ejército a Michoacán, su estado natal, para combatir al narcotráfico (BBC 2006). Asimismo, se incrementó el número de soldados distribuidos en los estados y zonas más conflictivas del territorio nacional en lo referente al narcotráfico. Como resultado de la guerra de Calderón, entre diciembre de 2006 y noviembre de 2010 se detuvo, según datos de la SEDENA, a 19 008 personas por crímenes relacionados con el narcotráfico. Aunque, cabe mencionar que este dato no refleja una disminución de la impunidad en el país en cuanto a la cantidad de crímenes relacionados con el narcotráfico. Incluso, de todos los asesinatos relacionados con la guerra durante este periodo, se llevaron a cabo 22 000 ejecuciones, de las cuales únicamente hubo 1 200 averiguaciones previas, es decir, cerca del 95% de estos crímenes se dejaron sin investigar (*El Universal* 2010), lo cual representa un muy elevado porcentaje de impunidad. Así pues, el número de detenidos se ha incrementado, pero también la violencia y los crímenes han aumentado exponencialmente.

La guerra contra el narcotráfico derivó en que las organizaciones de narcotraficantes comenzaran a modificar notablemente su forma de actuar, de tal manera que empezaron a ser más recurrentes sus ataques en contra de las instituciones policiacas, de los periodistas, de funcionarios públicos que se les oponían, de la población civil en general y de los miembros de las otras organizaciones. Las mismas organizaciones de narcotraficantes se han encargado de deteriorar y corromper las instituciones encargadas de impartir la justicia (tribunales, ministerios públicos, policías, etc.), lo que las ha vuelto ineficientes, desprestigiadas ante la opinión pública y ha permitido que el ejército mexicano tenga más injerencia en estas cuestiones. Además, según datos de la Federación Internacional de Periodistas (FIP), durante los últimos años México se ha convertido en el segundo país más peligroso para los periodistas –tan solo por debajo de Irak– (*El Semanario* 2009). Esto no solo es resultado de las mismas extorsiones, amenazas y asesinatos por parte de cárteles, sino también por la incapacidad de las instituciones de impartición de justicia para asegurar la integridad de los periodistas. Asimismo, el asesinato de funcionarios públicos en diferentes niveles se ha vuelto una práctica común de las organizaciones de narcotraficantes para amedrentar a la clase política y hacer prevalecer sus intereses que les aseguren la misma impunidad, a lo que se suma que las guerras entre los mismos cárteles y del ejército contra ellos han incrementado la violencia en las

calles y, consecuentemente, el número de asesinatos tanto de miembros de estas organizaciones como de militares y población civil (esta última eufemísticamente señalada como “daño colateral”). Para 2010 el número de asesinatos por cada cien mil habitantes aumentó a 8.4 (Vera 2010), es decir, 2.4 más de los que se presentaban durante 2006. No cabe duda de que la guerra contra el narcotráfico ha derivado en un incremento de la violencia utilizada por los cárteles para lograr sus objetivos; sin embargo, las fuerzas armadas también han tenido un papel insoslayable que ha conducido a estos resultados.

LAS FUERZAS ARMADAS EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

El papel del ejército en el combate al narcotráfico históricamente fue moderado hasta el periodo del expresidente Fox, cuando se inició la guerra contra el narcotráfico y se le otorgaron nuevas prerrogativas, que han tenido serias implicaciones para las fuerzas armadas como institución. En un principio el papel del ejército mexicano, y de las fuerzas armadas en general, se había reducido a participar en el apoyo de las operaciones policiacas que se llevaban a cabo en contra de determinadas organizaciones criminales o cárteles. Particularmente durante el periodo de Zedillo y los primeros años del de Fox, las fuerzas armadas habían servido para apoyar a las operaciones dirigidas a detener a los líderes de los cárteles, ya que tal era la estrategia que se había establecido.⁸ Sin embargo, una vez que se emprendió la guerra contra el narcotráfico en 2005, con Fox, en ciertos lugares el ejército desplazó a las demás instituciones deterioradas por el narcotráfico, que se encargaban de hacer prevalecer la paz y combatir al mismo narcotráfico. Así pues, la participación de las fuerzas armadas se ha justificado a partir de que muchas de las instituciones encargadas de la impartición de justicia, como la policía, se encontraban maniatadas e incapaces de actuar debido a la corrupción que el narcotráfico había permeado dentro de ellas como parte de su estrategia de impunidad. La lucha contra el narcotráfico utilizando instituciones corrompidas por él mismo era insostenible y no podía llevar a ningún lado. De tal manera que las fuerzas armadas aparecían como

⁸ En este punto es necesario retomar también el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, reprimido con una ofensiva armada por parte del ejército mexicano. Este hecho significó que al ejército se le comenzaran a asignar tareas de seguridad pública como el establecimiento de puntos de revisión en carreteras y estaciones de transporte (Carbonell 2002: 39), y fue el antecedente inmediato del involucramiento de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico durante el periodo de Zedillo.

la única institución capaz de llevar la guerra y que además pudiera permanecer medianamente cerrada a la corrupción que se había generado.

El involucramiento de las fuerzas armadas en cuestiones de combate al crimen organizado y al mantenimiento de la paz les ha otorgado un mayor protagonismo que en el pasado dentro del escenario nacional, y que se ha reflejado en un mayor involucramiento de la institución en cuestiones políticas. En este sentido, el proceso de politización que sufren las fuerzas armadas como consecuencia de sus nuevas tareas se ve acrecentado no únicamente por la misma naturaleza de las actividades sino “por el contacto directo y cotidiano con el corrupto y disgregador medio del narcotráfico y con la conflictiva sociedad civil, en especial el trato represivo a esta” (Piñeyro 2004: 168). Al tener que asegurar cuestiones tan delicadas y relevantes como la seguridad, las fuerzas armadas se ven inmersas en un dilema debido a que luchan contra un enemigo sin cara ni nombre,⁹ lo que los puede llevar a reprimir equivocadamente a ciudadanos inocentes. Es decir, se presenta el dilema de –ante la duda– reprimir a individuos con indicios de ser narcotraficantes o sicarios, y con esto combatir al narcotráfico y evitar un crimen, o si deben cerciorarse del hecho, tomando en cuenta que esto podría significar un mayor daño para la sociedad ocasionado por estos criminales. El resultado de lo anterior ha sido el creciente desprestigio de las fuerzas armadas como institución debido a que han aparecido “año tras año entre las instituciones que más quejas por violación de derechos humanos tienen ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Las quejas se refieren tanto a violaciones de derechos cometidas sobre miembros de las propias fuerzas armadas (quejas por actos de carácter interno, se podría decir), como por acciones ejecutadas sobre civiles, sobre todo en las tareas de persecución del narcotráfico” (Moloeznik 2008: 167). Y lo anterior es más delicado que lo que un par de líneas en papel puedan expresar, ya que incluso dictadores como Pinochet han establecido la cuestión de manera dicotómica al afirmar: “¿Quieren derechos humanos o seguridad? Porque las dos cosas no se pueden”. Así pues, se presenta un nuevo riesgo, ya que la creciente inseguridad y el deterioro de las instituciones encargadas de la impartición de justicia, que además aseguran la impunidad, facilitan el surgimiento de expresiones autoritarias provenientes, en este caso, de las fuerzas armadas. Aunque esto no necesariamente significa el rompimiento del pacto de subordinación cívico-militar, es decir, la subordinación de las fuerzas

⁹ Sin tomar en cuenta los capos y líderes identificados de los cárteles, los integrantes de cada una de estas organizaciones son difíciles de identificar debido a que su base y origen se encuentra en la misma sociedad, por lo que podrían ser confundidos con cualquier ciudadano común y corriente.

armadas al presidente, quien es constitucionalmente el comandante en jefe de las fuerzas armadas de México.

Por otro lado, las fuerzas armadas han tenido también un incremento sustancial en el número de soldados desde el sexenio de Zedillo. Desde el mandato de Zedillo se han creado campañas de reclutamiento con el objetivo de ampliar la base de apoyo para satisfacer las diferentes necesidades de combate al narcotráfico en todo el territorio y, al mismo tiempo, estar preparados para cualquier otro tipo de emergencia como huracanes o terremotos. Según datos de la SEDENA, entre 1994 y 2006 la cantidad de efectivos de las fuerzas armadas se incrementó de 168 773 a 191 143, lo cual en términos concretos refiere un incremento de poco más de 22 000 soldados. Sin embargo, lo interesante de esto resulta el contraste con la desertión. Así pues, entre 2000 y 2006 el número de desertores ascendió a 123 218, incluyendo 1 388 oficiales y un coronel (Moloeznik 2008: 166). Es decir, una cantidad más acertada de los reclutados en esos seis años fue de 145 588, con los que se planeaba llevar a cabo la guerra en contra del narcotráfico. A la cifra anterior se le debe sumar el número de desertores durante el periodo de Zedillo. Aunado a lo anterior, se ha identificado que algunos cárteles y organizaciones criminales han integrado a muchos de estos militares desertores a sus filas, lo cual ha puesto en clara desventaja a las fuerzas armadas debido a la diferencia en adiestramiento y experiencia. Incluso, hay datos que sugieren que el cártel de los Zetas se ha formado a partir de “desertores de los Grupos Aeromóvil y Anfíbio de Fuerzas Especiales del Ejército y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, antiguos integrantes de las fuerzas de elite, entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas, muchos de ellos en EU” (Moloeznik 2008: 167). No se puede afirmar que las fuerzas armadas estén ampliamente permeadas por la corrupción del crimen organizado como otras instituciones de impartición de justicia, pero sí se puede afirmar que el personal con entrenamiento militar ha permeado a las organizaciones criminales, lo cual no es muy prometedor para la guerra contra el narcotráfico. La combinación de estos factores ha tenido un impacto directo en la ciudadanía, en sus libertades y derechos fundamentales, lo que ha mermado la calidad de la democracia que el gobierno les ofrece.

MÉXICO: LA DEMOCRACIA DE GUERRA

El crimen organizado, encabezado por el narcotráfico, y las nuevas prerrogativas militares han tenido un impacto importante en el desarrollo y la calidad de la

democracia que la “consolidación democrática” traída por la alternancia ha ofrecido para México. En este sentido, es importante establecer algunos parámetros conceptuales en cuanto a la democracia para continuar. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha establecido una serie de cinco elementos indispensables para considerar a un gobierno como democracia:

1. Acceso democrático al gobierno a partir de: 1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a competir por los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) acceso a información alternativa; 7) libertad de asociación; 8) respeto por la extensión de los mandatos; 9) un territorio que define claramente al demos votante; y 10) la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un periodo indefinido.
2. Inexistencia de un poder (formal o no) que sea igual o superior al del mismo Estado. Esto define la soberanía interior, atributo que implica el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo; normar la conducta de los individuos y organizaciones; entre otros.
3. La vigencia del estado de derecho.
4. Las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos, de los ciudadanos entre sí y entre el Estado, de las organizaciones y los ciudadanos; las cuales deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos.
5. Las opciones ciudadanas deben abordar las cuestiones sustantivas. Además, las reglas y condiciones de competencia deben asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinarán el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir (PNUD 2010: 42).

Así pues, en la medida en la que alguno de estos elementos se ve afectado por cualquier tipo de factor, se puede afirmar que, *grosso modo*, la calidad de la democracia que el país ofrece irá en detrimento.¹⁰ De tal manera, es posible identificar la forma en la que el crimen organizado –encabezado por el narcotráfico– y la creciente

¹⁰ Hay que señalar que resulta difícil identificar el grado de incidencia de cada elemento en la calidad de la democracia, sin embargo, sí es posible afirmar que la falta o daño de alguno de estos elementos necesariamente significa una disminución en la calidad democrática.

intromisión en la esfera pública de las fuerzas armadas mexicanas han impactado en mayor o menor medida en cada uno de estos elementos.

Uno de los principales factores que han afectado la calidad de la democracia se puede observar a partir de la capacidad de corrupción que posee el crimen organizado. La intimidación que sufren las instituciones y la progresiva corrupción “afecta de manera muy importante a la democracia porque le produce un desprestigio sustantivo; se reduce el apoyo, se deslegitiman los procesos, se produce un constreñimiento a la participación política y se incrementa la impunidad de los actores que usan la corrupción, todo ello en un contexto de una democracia debilitada” (Rojas 2006: 12). Lo cual se puede reflejar no solo en la apatía política y la deslegitimación de los procesos democráticos como las elecciones, sino también en la imposibilidad de las mismas instituciones para asegurar la vigencia del estado de derecho. La misma corrupción del crimen organizado, a través de sus vínculos con la clase política y con funcionarios de las instituciones encargadas de la impartición de justicia, ha impedido el desarrollo del imperio de la ley con el objetivo de asegurar la impunidad de sus actos, lo cual se traduce en el debilitamiento del estado de derecho. A lo anterior se puede sumar el mismo sistema cerrado de impartición de justicia de las fuerzas armadas, que impide a las autoridades civiles castigar, por ejemplo, la violación a los derechos humanos de las fuerzas armadas sobre la población civil. De tal manera que, irónicamente, el debilitamiento del estado de derecho no proviene únicamente del crimen organizado sino de las mismas fuerzas armadas y la impunidad de sus excesos. En este sentido, el debilitamiento del estado de derecho a partir de la impunidad afecta seriamente a la democracia, ya que un gobierno “que no es capaz de asegurar la vigencia cotidiana de un núcleo duro de derechos elementales –como la vida, la integridad física y el disfrute del patrimonio– ofrece una ciudadanía disminuida” (PNUD 2010: 188) con una democracia disminuida. Se puede resumir que la corrupción y la impunidad que esta genera afectan principalmente al estado de derecho en México y generan una espiral de daños que llegan a perjudicar desde los procesos electorales hasta la libertad de expresión.

Por otro lado, no se puede, de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia hablar de una democracia completa o consolidada en un país en el que sus periodistas son amedrentados y asesinados por el crimen organizado. La libre expresión y el acceso a la información alternativa están ampliamente relacionados con la capacidad que tienen los medios de comunicación para expresarse libremente y ofrecer diferentes versiones y puntos de vista de los hechos, que permitan a la ciudadanía discernir sobre las opciones que se les ofrecen. México ha sido considerado

por la Federación Internacional de Periodistas (FIP) como el segundo país más peligroso del mundo para los periodistas. Esto no ha sido resultado únicamente de las arbitrariedades del crimen organizado, sino también de la incapacidad de las instituciones encargadas de proveer la seguridad, que se ven imposibilitadas de asegurar el ejercicio pleno de estas libertades. Así pues, la corrupción y la impunidad que esta genera no solo se reflejan en la impunidad de los actos criminales de los cárteles y demás organizaciones sino que también afecta las libertades inherentes a la democracia y, consecuentemente, a todo el proceso político democrático.

La intromisión de las fuerzas armadas en las tareas de mantenimiento de la paz y combate al narcotráfico, como consecuencia del deterioro de las instituciones encargadas de estas actividades, ha significado nuevos costos para la democracia. Los problemas democráticos se vuelven a presentar cuando las fuerzas armadas se ven involucradas en problemas de política interna, particularmente de seguridad cuando las instituciones que la salvaguardan, como la policía, comienzan a fallar notablemente. En la medida en que existe un mayor involucramiento de las fuerzas armadas en cuestiones de mantenimiento del orden público, aumenta también su influencia en la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad nacional que antes correspondían a las instituciones desplazadas. Esto implica no solo un deterioro de la percepción de las fuerzas armadas como institución debido al desgaste cotidiano, sino que también existe un incremento de las demandas de rendición de cuentas hacia las fuerzas armadas como institución como consecuencia de las arbitrariedades que en muchas ocasiones llegan a cometer. El resultado de esto es que los reclamos de la sociedad no sean escuchados bajo el argumento de la seguridad nacional y esto repercute nuevamente en la impunidad y el debilitamiento del estado de derecho, ahora por el lado de las fuerzas armadas. A lo anterior se suma que el crimen organizado ha comenzado a atentar contra el monopolio del uso efectivo de la fuerza legítima, representado por las fuerzas armadas. En tanto que estas se vean sobrepasadas por el crimen organizado, el monopolio de la fuerza legítima será incapaz de hacer prevalecer el estado de derecho, la soberanía, asegurar la impartición de justicia, etc. Así pues, mientras más se involucran las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, más se deterioran y se vuelven cada vez más incapaces de hacer prevalecer el estado de derecho.

Por otro lado, dentro de la estrategia de guerra en contra del narcotráfico se ha identificado nuevamente un problema en el mismo planteamiento de la estrategia, ya que esta “se centra en la persecución de los delincuentes y se relega el problema de la administración de justicia. A la hora de implantar una política no se hace

únicamente de manera unilateral sino que se desarrolla de manera incompleta al atender a uno solo de los eslabones de la cadena. [...] Hace falta una política de Estado en materia de seguridad, en la que se determine qué le corresponde a cada uno de los actores involucrados” (PNUD 2010: 194). En otras palabras, la impunidad y el deterioro del estado de derecho han sido ocasionados por la falta de una estrategia adecuada que no involucre únicamente atacar y detener a los narcotraficantes y criminales, sino que también involucre el adecuado procesamiento de estos y la adecuada impartición de justicia. No se puede ganar una guerra contra el narcotráfico si no se establece una estrategia integral que abarque la completa reactivación de las instituciones deterioradas por la corrupción, que asegure la penalización de los actos criminales y que además combata de forma efectiva al crimen organizado. En la medida en la que el Estado mexicano sea incapaz de llevar a cabo esta estrategia integral para combatir al crimen organizado, la misma democracia y la ciudadanía se verán afectadas tanto por la violencia e impunidad del crimen organizado como por las arbitrariedades de las fuerzas armadas.

CONSIDERACIONES FINALES

Es importante destacar la forma en la que el narcotráfico no ha sido un problema generado durante uno o dos periodos presidenciales, sino que este se fue desarrollando durante varias décadas y las estrategias que se han establecido por los diferentes presidentes han permitido su expansión y el recrudecimiento de la violencia ocasionada por este. La expansión del narcotráfico condujo a la intromisión de los militares en nuevos ámbitos trascendentales para la democracia, en un momento en el que se creía que la consolidación democrática en México se podía lograr. Sin embargo, ha ocurrido todo lo contrario a la consolidación democrática anhelada, ya que el narcotráfico y el deterioro institucional han imposibilitado el pleno ejercicio de las libertades básicas en una democracia, como la libertad de expresión y de libre acceso a la información, a lo que se puede sumar la ineficiencia del sistema de impartición de justicia y la consecuente impunidad de los actos criminales que debilitan el estado de derecho. Para lo anterior, la corrupción ha sido un elemento trascendental, ya que esta corroe las instituciones y delimita la eficiencia de su actuar. En este sentido, una solución que no sea integral, que no abarque la eliminación de la corrupción y que no establezca el respeto al imperio de la ley y la fortaleza del estado de derecho no podrá solucionar el problema del crimen organizado por

más armas y efectivos que las fuerzas armadas posean. Haciendo una analogía con Rusia, después de la revolución de 1917 los bolcheviques establecieron un modelo de economía de guerra que atentaba contra sus ideales socialistas pero que les permitía sobrellevar las dificultades económicas del contexto de guerra internacional. Así pues, después de la alternancia se ha desarrollado en México un modelo de “democracia de guerra” que atenta contra los mismos ideales democráticos pero que le permite sobrellevar el modelo dentro del contexto de guerra contra el narcotráfico. Lo que México necesita no es un modelo que le permita sobrellevar la democracia, sino un modelo integral que le permita consolidarla.

REFERENCIAS

- ARISTEGUI, Carmen. 2004. “Algunas preguntas sobre democracia y derechos humanos”. En *Transición democrática y protección a los derechos humanos*. Fascículo 1. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pp. 11-20.
- AGUILAR Zinser, Adolfo. 2004. “Los binomios de la democracia”. En *Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos. Op. cit.* Pp. 21-32.
- BBC. 2007. “Radiografía del narco en México”. En bbc Mundo.com. Lunes 22 de octubre. Reino Unido: bbc. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7056000/7056696.stm]. Consultado el 2 de diciembre de 2010.
- . 2006. “México: Guerra al Narcotráfico”. En bbc Mundo.com. Martes 12 de diciembre. Reino Unido: bbc. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6171000/6171017.stm]. Consultado el 04 de diciembre de 2010.
- . 2005. “Fox promete guerra contra narcos”. En bbc Mundo.com. Sábado 22 de enero. Reino Unido: bbc. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4197000/4197315.stm]. Consultado el 3 de diciembre de 2010.
- BERLO, Roberto. 2005. “México/narcotráfico: guerra sin cuartel”. En BBC Mundo.com. Martes 8 de febrero. Reino Unido: BBC. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4246000/4246619.stm]. Consultado el 3 de diciembre de 2010.
- CARBONELL, Miguel. 2002. “El rol de las fuerzas armadas en la Constitución mexicana”. En *Ius et praxis*. Vol. 8. N.º 1. Enero. Talca (Chile): Universidad de Talca. Pp. 35-51.
- Noé Cruz Serrano, 2005. “Mil mdd, costo de ‘mordidas’ en 2003”. En *El Universal.mx*. Jueves 17 de marzo. México: El Universal, Compañía Periodística

- Nacional. Disponible en: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=20604&tabla=primera]. Consultado el 4 de diciembre de 2010.
- DÍEZ, Jordi. 2008. "Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico". En *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 24. N.º 1. Invierno. California: The University of California Press. Pp. 113-145.
- El Economista*. 2010. "Siete cárteles de la droga pelean el control de México". En *El Economista.mx*. 25 de agosto. México: Periódico El Economista. Disponible en: [<http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/08/25/siete-carteles-drogapelean-control-mexico>]. Consultado el 4 de diciembre de 2010.
- El Semanario*. 2009. "Crece muerte de periodistas en México, baja a nivel mundial". En *El Semanario Sin Límites*. 4 de febrero. México: Prensa de Negocios, S. de R.L. de C.V. disponible en: [http://www.elsemanario.com.mx/news/news_display.php?story_id=15360]. Consultado el 4 de diciembre de 2010.
- El Universal*. 2010. "No investigan 95% de las muertes en 'guerra'". En *bbc Mundo.com*. Lunes 21 de junio. México: El Universal. Disponible en: [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/689120.html>]. Consultado el 29 de noviembre de 2010.
- IBARROLA, Javier. 2003. *El ejército y el poder*. México: Océano. Milenio. 2008. "La mala estrategia con Fox y Zedillo multiplicó el narco". En *Milenio online*. 25 de noviembre. México: Grupo Milenio. Disponible en: [<http://impreso.milenio.com/node/8127867>]. Consultado el 3 de noviembre de 2010.
- ROMÁN, José Antonio. 2002. "Desmantelan red de servidores públicos vinculada con el narco". En *La Jornada en línea*. Martes 22 de octubre. México: Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. Disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/2002/10/22/003n3pol.php?origen=index.html>]. Consultado el 5 de diciembre de 2010.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo. 2008. "Las fuerzas armadas en México: entre la atipicidad y el mito". En *Nueva Sociedad*. N.º 213. Enero-febrero. México: Fundación Friedrich Eber Pp. 156-169.
- O'DONNELL, Guillermo. 1997. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". En *Nueva Sociedad*. N.º 152. Noviembre-diciembre. México: Fundación Friedrich Eber Pp. 153-167.
- _____. *et al.* 1991. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. España: Paidós.
- PNUD. 2010. *Nuestra democracia*. México: fce/pnud/oea.
- PIÑEYRO, José Luis. 2004. "Fuerzas armadas y combate a las drogas en México: ayer y hoy". En *Sociológica. Revista del Departamento de Sociología*. Año 19. N.º 54. Enero-abril. México: UAM. Pp. 157-181.

- Ejército. 2007. "El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos en 'la Lucha Permanente contra el Narcotráfico'". En *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. Época IV. Año 101. Junio. México: sedena. Pp. 15-18.
- ROJAS, Francisco. 2006. *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- VALENZUELA, Javier. 1997. "Clinton vuelve a apostar por México y le concede un 'aprobado' en la lucha antidroga". En *El País Digital*. Sábado 1.º de marzo. Madrid: Diario El País. Disponible en: [<http://www.udel.edu/leipzig/texts2/ela29027.htm>]. Consultado el 1.º de diciembre de 2010.
- VERA, Rodrigo. 2010. "2006-2010: estadísticas del horror". En *Proceso. Semanario de información y análisis*. N.º 1774. "Los muertos de Calderón". 31 de octubre. P. 7. México: Comunicación e Información, S.A. de C.V.

R E S E Ñ A S

Fábregas Puig, Andrés.

Configuraciones regionales mexicanas.

Un planteamiento antropológico.

Vol. 1. México: Gobierno del Estado de

Tlaxcala-Secretaría de Gobierno. 2010.

Andrés Fábregas nació en Chiapas; de joven, en los años sesenta, va a estudiar a la lejana ciudad de México y se integra en el equipo de basquetbol de ingeniería de la UNAM. Por condiciones fortuitas, modifica su elección y se cambia a la ENAH para estudiar Antropología. Ahí participó con la organización estudiantil en aquellos años convulsinados; fue representante estudiantil de Antropología en 68. Alternó su formación con dos figuras prominentes de la antropología en México de entonces y ahora, ya clásicos: Guillermo Bonfil y Ángel Palerm. En su obra, se trasluce constantemente la influencia académica de ambos teóricos. En los tres capítulos de los que se compone su libro, Andrés alude al *México profundo*, de Bonfil, obra para la cual Andrés Fábregas colaboró en su tesis bajo la dirección del mismo Bonfil. Otro tanto sucede con Palerm, con quien contribuyó para la discusión de *Antropología y marxismo*.

Configuraciones regionales mexicanas... entrecruza la trayectoria de una vida y aprendizaje académicos bajo la tutela de este par de maestros de muchas generaciones y referentes de la academia antropológica mexicana. Al mismo tiempo, es una lectura etnográfica capaz de trasladar al lector a los lugares, momentos y gente que el autor percibió y con quienes dialogó. Andrés comparte su vivencia y las fichas etnográficas, que ayudan a comprender y reproducir el momento de entonces. Como cereza del pastel, compara ese estudio regional temporalmente realizado en los gobiernos preneoliberales con el momento actual.

¹ Programa de Estudios Antropológicos, El Colegio de San Luis.

Quienes hemos leído su libro *Los años estudiantiles* nos podremos dar cuenta de que *Configuraciones...* es un complemento con mayor detalle y datos sobre los contenidos y discusiones conceptuales de esa época, además que añade el planteamiento de los resultados etnográficos que obtuvo sobre los estudios de cada una de las regiones aludidas. El libro resulta la síntesis de tres tesis con sus planteamientos conceptuales y teóricos correspondientes desde la mirada reflexiva actual del autor que, gratuitamente (mediada la compra del libro), nos comparte su vida, trabajos y reflexiones de 40 años como antropólogo.

Es una oportunidad magnífica que tenemos las generaciones actuales de abreviar de la experiencia y trayectoria que resume las *tres fuentes y tres partes integrantes* de la antropología mexicana, como son la de Gonzalo Aguirre Beltrán, la de Guillermo Bonfil y la de Ángel Palerm.

La primera región de la que nos narra en *Configuraciones...* es la de Chalco-Amecameca-Cuautla, donde analiza el nahualismo en los años 1965-1970, periodo del presidente Díaz Ordaz. Los antecedentes teóricos y conceptuales y de contexto eran los del indigenismo con Alfonso Caso y la influencia de las escuelas inglesa (Radcliffe-Brown, Marcel Mauss) –de carácter colonial– y estadounidense (Boas), que abordaban de manera integracionista y de asimilación a las poblaciones originarias. Nos comparte la presencia de Malinowski en México, con Julio de la Fuente.

El estudio sobre el nahualismo de Andrés, dirigido por Bonfil, contribuye a fundamentar el *México profundo*, la colonización interiorizada y la resistencia cultural. Era una repuesta de Bonfil al planteamiento indigenista de Aguirre Beltrán, un indigenismo formulado desde una perspectiva de Estado priista mediante la que, cito al autor: “En una extraña paradoja, la ciencia defensora de la diversidad cultural era usada precisamente para desaparecerla y conseguir la homogeneidad”.

Andrés nos permite comprender las épocas y momentos de Aguirre Beltrán, del Estado posrevolucionario priista y el cambio generacional hacia Guillermo Bonfil, del marxismo de la “teoría de las necesidades” al lado de los planteamientos de Ricardo Pozas, maestro de Bonfil. Con asesoría de Bonfil, la mirada regional la hace desde tres criterios: geográfico, histórico y etnográfico. Criterios que mantendrá en sus tres capítulos-tesis.

No les comento de los nahuales ni las brujas en la región para fomentar su curiosidad y que lean el libro, el cual constituye un recorrido por la trayectoria teórica de la antropología mexicana. Como muestra, retomo una frase del entorno cultural del nahualismo; cito:

...la creencia en la metamorfosis implica el tránsito de la cultura a la naturaleza y viceversa, según la concepción de los campesinos de origen nahua de la región que comprenden al ser humano no como un dominador del mundo natural sino como parte de este. No es mediante el dominio ni el avasallamiento de la naturaleza como se logra la continuidad de la cultura, sino al dialogar con ella y, en cierto sentido, al negociar con el mundo natural (p. 88).

Además, están los señores que trabajan con el tiempo, los aureros, de los que el autor se pregunta: ¿Siguen existiendo?, ¿a dónde se han ido?

Adicionalmente, Andrés nos comparte lo más valioso del antropólogo: notas de su diario de campo, y nos permite una ventana histórica de comparación de lo observado entonces con un recorrido actual.

En el capítulo 2, “El estudio de una región ranchera: los Altos de Jalisco, 1970-1976”, corresponde al gobierno de Echeverría. La discusión teórico conceptual avanza respecto a la anterior y lo hace bajo la dirección de Palerm, quien regresó luego del exilio que le impuso Aguirre Beltrán. Cito:

... se configuró en México, en la antropología, una escuela que sostenía el método de la ecología cultural y los postulados del evolucionismo multilineal y el marxismo crítico de Lawrence Krader y el propio Ángel Palerm.

Más adelante:

En el ámbito de la antropología en México, la estrategia evolucionista, acompañada del método de la ecología cultural, enfatizaba el análisis de los orígenes del Estado y el papel en la evolución sociocultural que han desempeñado las relaciones entre tecnología y sociedad con referencia al poder político.

La definición de la “ecología cultural política” en México se sostenía en los postulados de la economía política y el evolucionismo multilíneal.

Alude a los Altos como frontera, en tanto que una frontera se crea cuando se ponen en contacto sociedades con ecologías culturales diferentes y comienzan una interrelación que, a su vez, resultará en una sociedad particular.

Podemos inferir, en síntesis, el proceso reflexivo del autor, que establece una búsqueda de las sociedades rancheras de los Altos de Jalisco que no habían sido estudiadas hasta ese momento. Andrés nos va acercando a la región que se caracteriza por un doblamiento de frontera delimitada por tres subregiones, considerando los mismos tres criterios de Bonfil: el espacial, el temporal y el cultural.

Los españoles introdujeron la ganadería, que subordinó a la agricultura y estableció una frontera agroganadera que superó los fines militares de contención a las tribus nómadas chichimecas, dado que los presidios fracasaron. Se otorgaron tierras en propiedad, lo que asignó especificidad histórica a la región con una relevante presencia de la Iglesia en los Altos, cito:

Los círculos de poder de Jalisco, en general, y de los Altos, en particular, se opusieron a dicha separación (Iglesia-Estado) puesto que la fusión de la esfera pública con la esfera privada, a través de la Iglesia, era el eje del control sobre la población en general y el factor primordial en la ecología cultural política (p. 196).

El ejemplo de esa fusión fue la guerra cristera del 26 al 29. En los Altos, dice, nacionalismo y religión están fundidos. La población alteña vive ahora y desde entonces la migración a Estados Unidos, que ha marcado las transformaciones de la región. Sus notas de campo describen Lagos de Moreno.

La tercera región a la que nos acercamos con la narración de Fábregas es distinta de las dos anteriores: Jalapa, y su región: poder y ganado, haciendas y plantaciones.

Es un estudio que realiza de 1976 a 1982, durante el gobierno de López Portillo, antecesor del neoliberalismo. Esos años se atraviesan con el fallecimiento de Ángel Palerm en 1980. Emerge el departamento de Antropología de la UAM-I, lo que más adelante será el CIESAS, y se descentralizan espacios académicos de la disciplina, como El Colegio

de Michoacán, donde se desempeñaron sus grandes amigos (y maestros nuestros) Pepe Lameiras y Brixí Bohem, a quienes les dedica el libro, además de su familia y maestros.

A diferencia de los Altos, “en Jalapa-Coatepec han existido importantes movimientos campesinos derivados de la Revolución mexicana y una importante prensa de orientación proletaria desde la década de los treinta” (p. 231). Jalapa tenía un sistema de haciendas con presencia notable de comunidad indígena en la región, que describe en tres ejemplos distintos.

La bibliografía política de entonces, comenta, estaba centralizada en la dinámica presidencial, como jefe indiscutible del sistema, y relegaba la atención a las regiones, su dinámica de poder y su contribución al proceso de centralización. En este capítulo, Andrés aborda el planteamiento de los grupos políticos que intervienen en la lucha por el poder, que denomina “grupos clientelares ego-centrados” (p. 237) Sintetiza la discusión teórica de entonces sobre el Estado y los conceptos de nación, nacionalismo y cultura nacional, y recuerda la discusión planteada por Bonfil sobre si una nación se conforma como una comunidad de cultura o como una comunidad política pluricultural.

Nuestro autor busca las formas como está organizado el trabajo y muestra la emergencia del grupo clientelar egocentrado de hombres fuertes en el contexto del dominio de lo político en el periodo posrevolucionario de los dirigentes ejidales como mediadores en Jalapa.

La transformación de las haciendas en la región de Jalapa-Coatepec no fue el producto de un movimiento campesino autóctono ni de la intervención de los peones en las filas revolucionarias. Fueron otras las tensiones que precipitaron la transformación de estas haciendas. Sin embargo, estos resultados no hubiesen sido posibles sin el amplio contexto abierto por la Revolución mexicana de 1910, que ofrecía las alternativas de organización de la tenencia de la tierra y de los propios cultivadores, de acuerdo con un esquema nacional que no ha tenido las mismas repercusiones en toda la sociedad mexicana, precisamente por las condiciones concretas de cada región (p. 281).

Refiriéndose a Cavarrillo, dice que: “Las relaciones sociales se desdoblaron entre el mundo de la producción directa, la atadura concreta al trabajo cotidiano y el oficio, el rol, de buscador de poder”.

Fábregas desmenuza el comportamiento y los entrelaces de cada una de las tres haciendas en la lucha por la tierra y su configuración política posterior en torno al grupo clientelar egocentrado:

Así, la fuerza política se concentra en una sola persona y mantiene el control de las relaciones de trabajo al monopolizar el acceso a los medios de producción. Las relaciones económicas son transformadas en políticas al ser usadas en la lucha por el poder, al mismo tiempo que se revierten al productor directo como formas de dominación que hacen posible la continuidad del orden social en medio de tensiones y conflictos (p. 300).

Los hombres fuertes no ejercen directamente los cargos públicos: este es el rol que acaparan los líderes intermedios, los grupos de políticos profesionales (p. 301).

En el anexo de sus notas de campo, Fábregas describe la producción de café, caña, maíz, papa, mango y limón.

Configuraciones... es un texto que entremezcla el disfrute, el aprendizaje y el compromiso amistoso de Andrés Fábregas. Los invito a que no pierdan la oportunidad de leerlo. Su lectura es una oportunidad para la formación de antropólogos y para formarse como antropólogo.

Weyland, Kurt; Madrid, Raúl L.; y Hunter, Wendy.

Leftist Governments in Latin America:

Successes and Shortcomings.

Cambridge (Nueva York): Cambridge

University Press. 2010. 232 pp.

La izquierda significó un cambio en el que incurrieron los gobiernos de América Latina con el inicio del siglo XXI. Esto fue posible debido a la pérdida de legitimidad de los gobiernos neoliberales que fracasaron en su intento por cumplir las metas sociales establecidas con apego a las políticas del Consenso de Washington.

El discurso neoliberal que defendía el establecimiento de políticas favorables para un modelo de libre mercado hizo que los movimientos de izquierda fuesen vistos como aferrados a un fallido *status quo*.

El libro de Weyland, Madrid y Hunter busca, sin embargo, abordar el tema de hasta dónde han llegado los resultados de estos nuevos gobiernos, en vez de explicar qué hizo posible que alcanzaran el poder y que esta tendencia se extendiera como una ola de gobiernos afines en los países vecinos.

El término *izquierda* que se emplea a lo largo de este libro se define como el grado de participación del gobierno en inversiones, de control estatal sobre la economía, y la creación de instituciones públicas que amplíen sus servicios a la mayor parte de los ciudadanos como una manera de inclusión en el radio de acción del Estado.

“Primero: ¿Los gobiernos de izquierda han conseguido un crecimiento económico y mejorado su grado de desarrollo a pesar de los constreñimientos provenientes de la globalización económica y de los legados de las economías de mercado doméstico? Segundo: ¿Han distribuido los beneficios del crecimiento más equitativamente y mejorado el bienestar social de la población, especialmente en los sectores pobres y –si lo han

¹ Estudiante de la licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de San Luis.

hecho— en un marco económica y políticamente sustentable? Y tercero: ¿Han promovido la inclusión política de los grupos marginados e incrementado la participación política en general, sin minar el pluralismo y las libertades básicas?” (Weyland 2010: 2).

Para responder a dichas preguntas, se analizan los casos más relevantes en la escena política contemporánea: Venezuela, Bolivia, Chile y Brasil. Se parte también de una clasificación dentro de la izquierda latinoamericana fundamental, en la que a Venezuela y Bolivia les corresponde la que en este libro se denomina izquierda contestataria, o radical para fines prácticos; mientras que Chile y Brasil se ubican dentro de la izquierda moderada.

Comenzando con el caso venezolano, se emplean dos cuestionamientos: “¿[...] qué tanto del pasado representa la administración de Chávez?” (Corrales, en Weyland 2010: 28), para referirse al grado de cambio político y económico que tiene este proclamado gobierno revolucionario; y, “segundo, ¿qué tan sustentables son las políticas económicas de Chávez?” (Corrales, en Weyland 2010: 28).

Contestando a la primera pregunta, Corrales valora como notable el cambio político en Venezuela con la llegada de Chávez al poder, pues de un sistema en el que se hacían presentes varias fuerzas opositoras se ha pasado a uno que les deja cada vez menos. Por un lado, esto ha sido posible debido a un retiro de la oposición de la competencia política en el sistema, como sucedió durante las elecciones de 2005; y, por otro, esto ocurre por una gran concentración del poder en la figura del ejecutivo mediante el deterioro del sistema de pesos y contrapesos, la reducción de la libertad de imprenta, y porque en 2008 se negó el reconocimiento de la autoridad a puestos obtenidos por la oposición. Este paso a un gobierno autoritario se ve a la vez reflejado en el incremento del poder militar venezolano. Los poderes presidenciales se han expandido rápidamente y se han quedado plasmados en la Constitución, como ocurrió en 1999; además, a dicha Constitución se le aplicaron reformas favorables para el ejecutivo en el referéndum de 2007.

El régimen chavista ha confiado gran parte de los puestos de gobierno a figuras militares, “casi una cuarta parte de las fuerzas pro Chávez en la Asamblea Constitucional de 1999 tenían un historial militar” (Corrales, en Weyland 2010: 33). La libertad de expresión posee también pocos espacios para los grupos críticos u opositores al régimen.

En cuanto a las políticas económicas, considerar que hubo una transformación no es algo palpable. El modelo económico actual no es muy diferente al anterior sistema de sustitución de importaciones, pues el país ha experimentado una dramática expansión del Estado en la economía a través de nacionalizaciones, expropiaciones, subsidios directos etc. Basta con ver que “el gasto público como parte del PIB se incrementó del 18 al 34% entre 1998 y 2008” (Corrales, en Weyland 2010: 39).

Sin embargo, no hay una fuerte restricción a las importaciones, pues es una manera en la que el gobierno puede combatir la inflación porque artículos extranjeros ayudan a que los precios se mantengan a la baja. Cabe también mencionar que el gobierno ha podido tener un amplio margen de maniobra debido a la renta petrolera; y, como un gobierno sin oposición, no necesita negociar la administración de la riqueza proveniente de las exportaciones petroleras con otros poderes, lo que hace que así se fortalezca un gobierno autoritario.

En cuanto al caso boliviano, el régimen de Evo Morales podría ser visto como un punto intermedio entre los moderados en Chile y Brasil y el radicalismo chavista, en parte porque se debe considerar la necesidad de que existan espacios para los muy variados actores políticos, y diferentes retos en materia económica.

Morales alcanzó la presidencia mediante una victoria aliada, es decir, fue una coalición la que consiguió desplazar a los partidos políticos tradicionales, pero ha requerido que la cúpula de poder negocie con estos otros partidos y grupos que mantienen un peso importante, lo que hace del pluralismo un elemento imprescindible. Destacan como puntos importantes que permanecen pendientes de negociar: la reforma agraria y las autonomías de las provincias donde los grupos indígenas representan la mayoría de la población.

El tema de las autonomías indígenas choca con prioridades políticas del gobierno. En 2006 algunas provincias llevaron a cabo, con autorización gubernamental, referéndums sobre obtener el estatuto de autonomía en todos sus niveles de gobierno; con un amplio apoyo del electorado, cada corte regional declaró su autonomía, decisión que no fue reconocida por la Corte Nacional porque incurría en una fuerte descentralización gubernamental. Los conflictos políticos se han mantenido desde entonces.

Desde el punto de vista económico, la nacionalización de los hidrocarburos y los recursos mineros permite un mayor control estatal en la economía, pero no consigue apartarse del modelo de exportador primario, es decir, en el Plan Nacional de Desarrollo encontramos en la exportación de hidrocarburos la piedra angular, pues ha permitido financiar un aumento del gasto público enfocado principalmente a infraestructura.

Molina menciona que una de las mayores oportunidades que tiene Bolivia es justamente la exportación de productos producidos con técnicas poco agresivas para la ecología, como son el cacao orgánico, la quinua, el café y la coca. Esto ya ha sido valorado por el régimen de Morales como una manera de diversificar la economía en fuentes de empleo sustentables y mejor pagadas.

De igual manera, Molina considera que el acceso a los beneficios de las exportaciones de hidrocarburos y la mejora de infraestructura han permitido ampliar programas escolares y de apoyo a adultos mayores a un mayor sector de la población, al mismo tiempo que reducen la dependencia de fuentes de ayuda internacionales –los cuales son logros notables–, pero augura serias dificultades provenientes de un sistema político polarizado y fragmentado.

La izquierda chilena ocupó el poder con Ricardo Lagos, en 2000, y prosiguió con Michelle Bachelet, en 2006, bajo circunstancias especiales. Chile había casi completado su transición a la democracia con el fin de la dictadura de Pinochet. Hasta antes de Lagos, las prioridades de la época de la transición eran de índole económica, y se logró una apertura muy exitosa del mercado chileno. Este factor, junto con el hecho de que los gobiernos se conformaban mediante coaliciones, obligaba a la izquierda a desarrollar un régimen moderado y conciliador.

Lagos comenzó el fortalecimiento de las instituciones mediante el desplazamiento de los militares de puestos administrativos y de grupos conservadores en el Senado. Las reformas de 2005 le dieron al presidente la facultad de remover de su cargo a jefes de las ramas de las fuerzas armadas y del Consejo de Seguridad Nacional. Estos ajustes a la Constitución permitían una institucionalización del poder y una profundización democrática.

Las metas económicas en el periodo presidencial de Lagos consistían en mantener una política fiscal conservadora, estabilidad macroeconómica,

generación de empleos y crecimiento económico. Se incurrió en una austeridad fiscal para emplear las reservas económicas en programas de pensión y en transferencias de capital al Banco Central, y se justificó dicha austeridad con los constreñimientos impuestos por los mercados internacionales más el argumento de que era crucial la estabilidad macroeconómica para proteger a los pobres e invertir en capital humano (Huber, en Weyland 2010: 82-83). El crecimiento económico alcanzado por ambos gobiernos es sobresaliente: entre un 3 y un 5% de 2003 a 2006; y el índice de pobreza se ha reducido a un ritmo de 39%, en 1990, a 19%, en 2003, y a 14%, en 2006 (Huber, en Weyland 2010: 86).

Las políticas sociales son un elemento clave para comprender y evaluar a la izquierda chilena. Uno de los ejemplos que mejor podemos emplear es el del sistema de salud pública; asimismo, podemos mencionar el cuidado de niños y la educación preescolar. Como herencia de la dictadura de Pinochet, los empleados “podían escoger entre mandar sus contribuciones al sistema de salud pública [...] o a una compañía privada de seguros de salud [...]” (Huber, en Weyland 2010: 88), y desde luego que la gran mayoría de la población estaba inscrita en el sistema público. La reforma propuesta por Bachelet consistió en la creación de una cobertura universal de salud para tratar enfermedades comunes al que tuvieran acceso contribuyentes tanto del sector público como del privado. La finalidad era que las clases más bajas pudiesen gozar de atención de salud aunque no fuesen contribuyentes del sistema, y al dejar fuera al sector de la economía informal de este beneficio se pretendía una mayor inserción de esta mano de obra en el sector de empleo formal (Huber, en Weyland 2010: 89).

Otra prioridad del gobierno de Bachelet fue ampliar la inserción de la mujer en la fuerza laboral; una de las formas en que lo ha conseguido es mediante el cuidado de niños y educación preescolar. En referencia al cuidado de madres que laboran, “las mujeres tienen derecho a 18 semanas de salario ausentándose del trabajo, seis antes y doce después del nacimiento de un hijo [...] la ausencia es pagada por el Estado” (Huber, en Weyland 2010: 93).

Chile ha conseguido completar su transición a la democracia y sus logros en cuanto a políticas sociales son interesantes pero también modestos. El régimen actual debe mantener esa flexibilidad al optar

por una economía guiada por los mercados internacionales, lo que no le permitirá tener un control notable sobre la economía, y le resta ceder ante ciertas demandas sociales.

La elección de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente de Brasil, en 2002, significó una esperanza para la izquierda brasileña de romper los lazos por completo con el neoliberalismo, pero su administración se caracterizó por un pragmatismo que demostró ser una vía alterna a los constreñimientos del Consenso de Washington. De hecho, ha abrazado el modelo de economía de mercado y ha mantenido las tradicionales reglas clientelistas de la legislación brasileña (Kingstone, en Weyland 2010: 98).

De manera concreta, son tres puntos los que caracterizan este pragmatismo tanto del gobierno de Lula como de su antecesor Fernando Henrique Cardoso: “primero, y más importante, un constante compromiso con la estabilidad monetaria; segundo, un acercamiento relativamente flexible con el resto de la agenda de reforma de mercado; y finalmente, un compromiso con atender algunos de los asuntos fundamentales de pobreza y desigualdad” (Kingstone, en Weyland 2010: 99).

La competitividad de las exportaciones brasileñas se debió a una devaluación significativa de la moneda, pero mantenía la inflación muy elevada a cambio del crecimiento económico. El gobierno de Lula optó por elevar las tasas de interés de 16.24% en 2004 a 19.23% en 2005, acompañado de mayor apertura para capitales extranjeros, con lo que se alcanzó una apreciación de la tasa de cambio, que por otro lado podría traer malas consecuencias para el crecimiento económico a largo plazo. Esta medida, un tanto alejada de las características de un gobierno de izquierda, tiene el objetivo de evitar el desempleo (Kingstone, en Weyland 2010: 109).

En cuanto a políticas sociales, el crecimiento económico por sí solo es lo que ha permitido disminuir en gran medida los índices de pobreza del país, pero el gobierno brasileño ha hecho esfuerzos moderados en realidad por mejoras infraestructurales o de ampliación de servicios públicos. De hecho, una reforma del sistema de pensiones consistió en alargar la edad para el retiro de los empleados para que obtengan los beneficios completos, como una manera de solventar los gastos del gobierno en este asunto.

Es decir, la administración de Lula se ha enfocado en crear el ambiente más favorable desde el punto de vista macroeconómico para atraer

inversiones privadas y llevar a Brasil a un crecimiento económico sin precedentes en su historia, y así le ha permitido jugar un papel importante en la dinámica internacional, pero es discutible si dichas medidas sean sustentables a largo plazo, y si su comportamiento político pudiese causar decepciones de la izquierda (Kingstone, en Weyland 2010: 119).

Los gobiernos latinoamericanos, si bien enfrentan problemas similares como la pobreza, el desempleo y el retraso en el perfeccionamiento de su capital humano, han tenido distintas trayectorias históricas, lo que los ha llevado a optar por modelos sumamente variados entre sí. Aun dentro del contexto de la izquierda latinoamericana, vemos en este libro cuatro casos comparables pero muy diferentes, y que tienen la gran dificultad de garantizar el futuro a un mediano y a largo plazo aunque hayan alcanzado cierto grado de desarrollo y atraviesen por coyunturas favorables.

Hijar Ornelas, Tomás de.

Las pastorelas en Jalisco. Antecedentes, desarrollo y pervivencia de los coloquios de pastores en el occidente de México.

Presentación de Miguel Sabido. Jalisco: Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco. 2008. 168 pp.

La pastorela, según indica el término mismo, proveniente de la lengua italiana, es una modalidad de representación escénica que se distingue de otras por la presencia de pastores. Estos pueden adquirir una variedad de rostros como el de obreros, campesinos, mineros, rancheros, pero preservando un mismo objetivo, que es contribuir a que en el mundo triunfe el bien sobre el mal. Valores que por lo general son encarnados en las figuras del ángel y el diablo. Las pastorelas se llevan a cabo a lo largo de una extensa área geográfica que abarca desde el sur de Estados Unidos hasta Nicaragua y Honduras. En México se realizan tanto en contextos urbanos como rurales; tanto en barrios, vecindades, calles o el centro del pueblo como en salas de teatro. Diferentes sectores de la sociedad desde campesinos, indígenas, estudiantes hasta las clases medias o las altas y las élites artísticas se comprometen cada año, en cuerpo y alma, para llevar a cabo su propia versión de aquel pasaje bíblico que constituye la base de la pastorela. Esto es el pasaje del Evangelio de San Mateo II: 1-9 (Horcasitas 1974: 253-254) según el cual un ángel se aparece a unos pastores para indicarles el camino de Belén, lugar en el cual deberán venerar el nacimiento del Niño Dios.

Con todo, este tipo de representaciones escénicas no ha despertado el interés que ameritaría por parte de los investigadores en ciencias sociales y humanidades. Los escasos estudios de que disponemos tienden a focalizarse en un aspecto –el discurso, la expresión verbal, el libreto–, en una determinada etapa de la historia o en casos particulares de pastorelas

¹ El Colegio de Michoacán.

contemporáneas, con énfasis en los elementos específicos y la función social de la pastorela en tal o cual poblado. En cambio, *Las pastorelas en Jalisco* es una obra que asume el reto de proporcionar una visión global, abarcando esa extensa área geográfica y teniendo en consideración las transformaciones formales y de sentido a lo largo de la historia, sin perder de vista las particularidades etnográficas de la pastorela en cada poblado. Se puede apreciar en esto el aporte principal del libro que aquí se reseña, pero hay más todavía.

Lo primero que llama la atención es que un libro sobre pastorelas se centre precisamente en Jalisco. A lo largo de las páginas nos percatamos de que en realidad numerosos trabajos sobre el tema se han centrado en esta localidad. Téngase en cuenta que a la obra pionera de M. R. Cole, publicada en 1907, le siguió la de Stanley Robe (1954), precursora en lo que respecta a esta localidad, vinieron a su sumarse en los últimos años una serie de trabajos (Alba 1978; Camacho 2000 y 2004; Mata 1992 y 200; Palomar 1989; Sánchez Olmedo 1987). Esta lista resultará abundante comparada con la escasez en lo que respecta a otras regiones. La pregunta que surge en lo inmediato es a qué se debe este interés particular por las pastorelas de Jalisco y, un tanto más ampliamente, por las del Occidente de México. Tal vez se deba a que una de las pastorelas más antiguas registradas en lo que hoy es México sea precisamente la que se llevó a cabo en 1578 en Tlajomulco. Acaso Jalisco sea en verdad una de las localidades de México en que se concentra el mayor número de pastorelas o en la que se preservan más los aspectos tradicionales. Sin embargo, en *Las pastorelas en Jalisco* no llega a plantearse esta interrogante, lo que de alguna manera deja al lector la libertad de despejar la que a él le parezca más pertinente y de encontrar su propia respuesta a través de los datos que se le proporcionan.

Si bien podría ser considerada como una de esas monografías escritas por los promotores de cultura, para dar a conocer y difundir a amplios sectores de la población las expresiones de la cultura popular con objeto de preservarlas, justo es reconocer que *Las pastorelas en Jalisco* contiene mucho más de lo que habitualmente aporta una obra de divulgación. El autor no se limita a desarrollar descripciones ligeras o densas, sino que a cada paso aporta argumentos bien fundamentados en fuentes de primera o de segunda mano; asimismo, elabora interpretaciones y explicaciones

que contribuyen a ampliar nuestro horizonte de conocimiento sobre las pastorelas. De Hajar Ornelas hace frente a las dificultades que plantea entender el cambio y la continuidad de las pastorelas en Jalisco, en México y más allá, y construye un armazón sólido que articula de manera coherente los conocimientos teológico, histórico y sociológico que él asimila y maneja bien.

No obstante, por momentos parece dejarse llevar más por la pasión de aquel que participa directamente en la realización de una determinada pastorela. La visión del teólogo que milita por un modelo ideal de pastorela parece sobreponerse a la del investigador que da cuenta de cómo se llevan a cabo las pastorelas en determinados contextos. De hecho, desde las primeras páginas se revela cuál es la apuesta del libro: abogar por la perfectibilidad de las pastorelas, establecer criterios para valorar e incluso juzgar la calidad de algunas de ellas. Al defender la idea de algo como un ideal tipo de teatro popular, el autor se aleja de toda tentación relativista y sugiere que no todas las pastorelas son igualmente válidas. Pero, más que definir claramente lo que caracteriza a este tipo ideal, alude a un teatro que sea reflejo de la vida y de los desafíos de las clases populares, que despierte y desarrolle la conciencia social, que contribuya a profundizar sobre lo que resulta vital para estas clases. Es por eso que De Hajar Ornelas aprovechará cada oportunidad para cuestionar aquellas versiones citadinas, urbanas, pretendidamente profesionales de pastorelas que incurrir en el chiste fácil y los estereotipos ya desgastados con tal de hacer reír al público sin provocar en ellos un atisbo de reflexividad o una visión crítica del mundo.

El primer capítulo remonta hasta antes del siglo XVI, para poner en relieve la existencia de una variedad de modalidades de representación escénica tanto en el continente americano como en el europeo. El análisis comparativo apunta a demostrar lo que ya había señalado Horcasitas (1974), a saber, que no se han encontrado datos fehacientes que prueben que las pastorelas que en el siglo XVI se realizaron en el continente americano tuvieran como fuente directa de inspiración un modelo europeo. Más aún, De Hajar Ornelas sostiene, como otros autores (Aracil 2004), que no se puede considerar pastorela a las obras incentivadas por los franciscanos. No es hasta finales de siglo XVII que el género de la pastorela pudo surgir en México. Para argumentar en este sentido, el autor

hace una revisión del panorama teatral en diferentes países europeos, destacando que lo que tendemos a considerar como un modelo unificado, el teatro medieval, constituía en realidad una diversidad de géneros. La especificidad del teatro religioso medieval consistía en que los textos oficiales se intercalaban con tropos o diálogos cantados para explicar la liturgia. De él surgieron formas teatrales con matices diferenciales que se fueron consolidando a través del tiempo; por ejemplo, los misterios, diferentes géneros de la farsa, la égloga y los entremeses, hasta llegar a la modalidad de los autos sacramentales. El lector encontrará en este apartado sobre la historia del teatro europeo datos relevantes para comprender cómo y cuándo surgió la gama del género pastoril: poesía de pastores, auto y coloquio de pastores, de la cual a su vez surgió la pastorela. De entre las muchas enseñanzas que los lectores podemos obtener, quizá la principal sea dejar de considerar que existió algo como un modelo unitario, el “teatro europeo” o el “teatro español”, que simplemente sería trasplantado al continente americano durante la época de la Conquista para dar lugar a la pastorela, lo cual, según se trata de demostrar en este libro, probablemente marca el origen del teatro mexicano.

En el segundo capítulo se aportan datos más precisos con objeto de argumentar a favor de las interpretaciones según las cuales la autoría de las pastorelas debe atribuirse a los jesuitas y, por consiguiente, situar el origen y la consolidación de la pastorela mexicana a finales del siglo XVI e inicios del XVII. El autor se apoya en estudios serios sobre el teatro jesuita novohispano destacando que al contar con una competencia teatral más sólida, adquirida en los colegios, los jesuitas fueron más lejos en la utilización de recursos teatrales, como por ejemplo la alegoría y otros efectos para reafirmar el carácter ficcional de la escenificación. Los jesuitas no se contentaron con presentar ciertos pasajes de la Biblia en forma de estampas escénicas, puesto que su objetivo no era ya inculcar y propagar la fe cristiana, sino escenificar una religión ya practicada y conocida por los indígenas. A partir de estos datos, se intenta demostrar el carácter errado de las interpretaciones según las cuales ya durante la segunda mitad del siglo XVI había pastorelas cuya autoría debe atribuirse a los franciscanos. De Híjar Ornelas se apoya en Rojas Garcidueñas, quien señala a este respecto que los franciscanos no pudieron poner en escena a unos pastores ante indígenas, pues el oficio de pastor les era desconocido por completo.

Corresponde al lector determinar cuál de las dos interpretaciones, que oponen una orden religiosa a otra, es la más acertada. Más allá de la toma de posición en esta polémica a favor de los jesuitas, el aporte De Híjar Ornelas consiste en hacer ver que no es hasta el siglo XIX que se comienza a caracterizar el género en cuestión en términos de pastorela, ya que antes de esta época se hará referencia más precisamente a los “coloquios de pastores”. Por consiguiente, no son las obras de los jesuitas las que marcan el origen de la pastorela sino los coloquios de pastores del siglo XIX.

En este capítulo se mencionan varios casos de prohibición de las pastorelas. Antes del siglo XIX serían objeto de fuertes y constantes prohibiciones por parte de las autoridades eclesiales. Pero las pastorelas decimonónicas no quedaron a salvo de la censura y la represión, esta vez, por parte del Estado liberal mexicano en su intento de eliminar las expresiones de la religiosidad popular. Lo interesante es que, debido precisamente al control y la prohibición durante esta época, se empezaron a definir los rasgos característicos de la pastorela popular, y se distinguió de la pastorela culta o profesional. Se definirían, asimismo, las variantes formales de la pastorela rural y la indígena respecto de las urbanas, los cuales son rasgos diferenciales que persisten hasta nuestros días. A respecto, el autor se apoya en estudios históricos para sostener –y con razón– que el control y la represión se dirigió en mayor medida a las pastorelas urbanas, tanto populares como cultas; y en cambio, las del medio rural fueron dejadas a su suerte, con lo que pudieron desarrollarse y cobrar formas expresivas específicas.

En el tercer capítulo se analiza la estructura dramática y la variedad de elementos constitutivos de esta modalidad de representación escénica, para lo cual se remite directamente a las pastorelas que se realizan en los poblados que conforman el estado de Jalisco. A partir de fuentes de segunda mano, se considera primero todo aquello que concierne a la trama. Se hace notar que ella, cuyo tema principal son los obstáculos que enfrentan los pastores en su largo camino hacia el pesebre donde habrán de venerar al Niño Jesús, adquiere formas y estilos variados dependiendo del énfasis que los participantes ponen, ya sea en las tentaciones del diablo, las debilidades de los pastores o el carácter y destino de los personajes protagónicos (Jesús, María y José, el diablo o el arcángel Miguel), etc.

Se analizan enseguida los personajes, apelando a fuentes históricas y a la etimología con objeto de despejar el sentido inicial y la resignificación por parte de sectores rurales e indígenas. Se describen asimismo las modalidades de organización del grupo de actores y la estructura más general en que habitualmente se apoyan; por ejemplo, el sistema de cargos religiosos. También se dedica un comentario a los libretos o “guiones”, subrayando su carácter cambiante, vivo, en permanente proceso de adaptación por parte de los directores o maestros de pastorela. Por último, se analizan los elementos formales de la escenografía, la música, la danza, el vestuario y los objetos escenográficos.

En el cuarto capítulo se expone la situación actual de las pastorelas; un panorama que abarca desde las regiones rurales en varios estados (Michoacán, Colima, Nayarit) hasta experiencias promovidas por organismos gubernamentales de educación y de cultura en zonas urbanas (Durango, Coahuila, Querétaro). En este punto se abordan las políticas públicas dirigidas a preservar las pastorelas tradicionales pero también a incentivar adaptaciones de lo antiguo, así como representaciones novedosas “sin abandonar el propósito de toda pastorela”. A guisa de ejemplo, menciona la *Pastorela en la mina*, que en 2007 obtuvo un premio por parte de instancias culturales del estado de Durango, en la cual se narra “la situación incierta de un grupo de mineros y sus relaciones obrero-patronales”. El autor subraya el testimonio de una de sus fuentes bibliográficas, según el cual es flagrante la falta de este tipo de iniciativas gubernamentales en el estado de Michoacán. Se hace mención también a las pastorelas que se llevan a cabo en situaciones de migración y de cómo, en este caso, la estructura de la pastorela se adapta para mostrar o narrar la realidad de los chicanos (véase *Los autos de Navidad*, de Luis Valdez) o la de los migrantes (véase *La pastorela del emigrante*, de Lina Guevara, que se presentó en Canadá).

Al final de este capítulo encontramos referencias breves a aquellas pastorelas en las que se revela “una fuerte raigambre autóctona”, o bien la pastorela que siendo mestiza resulta “más india que cristiana”. El autor se refiere concretamente a los coloquios de pastores de la región purépecha: la Cañada, la zona lacustre, la ciénaga de Zacapu y la Sierra. También evoca casos en que la pastorela alude al ciclo del cultivo del maíz, como por ejemplo en algunos poblados de Colima; o bien casos donde “se ha

hecho una mezcla inextricable de tradiciones ancestrales y de ceremonias neopaganas relacionadas con el tránsito de un año solar a otro”, tal como en Coatlán del Río, Nayarit (p. 119).

Sin duda, el mayor mérito de esta obra es el de aportar una visión global de las pastorelas sin perder de vista las particularidades de la expresión local; dar cuenta de los orígenes sin perder de vista el cambio y la continuidad de sus elementos constitutivos: temáticos, dramáticos, escenográficos a lo largo de la historia. No obstante, justo es reconocer que por momentos lo que se gana en amplitud se pierde en profundidad. Baste señalar, a guisa de ejemplo, los comentarios, que resultan demasiado breves y apresurados en lo que concierne a las pastorelas de la región purépecha. Se mencionan al paso las pastorelas de Ocumicho y de Tócuaro, para luego más adelante afirmar que las pastorelas que actualmente se realizan en la región purépecha preservan vestigios del teatro de evangelización del siglo XVI, y aseverar que estas “no tienen nada de chuscas”, que “eliminan lo cómico y pretenden facilitar al espectador el significado del nacimiento del Niño Dios” (p. 118). Tal afirmación debilita la propuesta que parece sostener esta obra, a saber, redefinir las pastorelas en términos de coloquios de pastores, apelando a su origen no en el teatro de los franciscanos sino al de los jesuitas. Y tal aseveración es demasiado apresurada, carece de fundamento empírico y requiere ser matizada a la luz de un análisis comparativo entre una región purépecha y otra (notablemente, la serrana y la lacustre). Se podrá constatar así que en las pastorelas, como en muchas otras modalidades de representación escénica de los purépechas, lo cómico se imbrica finamente con lo serio, lo sagrado con lo profano. Pero sirva esta observación no tanto para restar mérito a *Las pastorelas en Jalisco*, sino para subrayar que incluso las debilidades y limitaciones puedan servir para motivar la realización de nuevas investigaciones.

REFERENCIAS

- ALBA, Alfonso de. "La pastorela de Lagos", conferencia para ingresar a la Academia Mexicana de la Lengua.
- ARACIL VARÓN, Beatriz. 2004. "Pastorelas tradicionales indígenas en el siglo XIX". En *Fiesta y teatralidad de la pastorela mexicana*. México: UNAM.
- COLE, M. R. 1907. *Los Pastores. A Mexican Play of Nativity*. Vol. IX. Boston and New York: Houghton, Mifflin & Co. For the American Folklore Society.
- CAMACHO, Eduardo. 2004. *Pasar la palabra. La pastorela de Ayotitlán*. Guadalajara (México): Universidad de Guadalajara.
- . 2000. "Sobrevivencias de la estrategia educativa misionera en las formas simbólicas de la pastorela de Ayotitlán". En *Rostros y palabras. El indigenismo en Jalisco*. De Rojas, Rosa; y Hernández, Agustín (coords.). Guadalajara (México): INI.
- HORCASITAS, Fernando. 1974. *El teatro náhuatl. Época novohispana y moderna, México*. Primera parte. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas.
- MATA TORRES, Ramón. 2000. *La Navidad en Guadalajara*. Guadalajara (México): Ágata.
- . 1992. *Enciclopedia temática de Jalisco*. Guadalajara (México): Imprejal.
- PALOMAR ARIAS, Margarita. 1999. *Pastorelas*. Guadalajara (México): Secretaría de Cultura de Jalisco. Colección: Voz de la tierra.
- SÁNCHEZ OLMEDO, José Guadalupe. 1987. *Diálogos, caminatas y villancicos. Las pastorelas de la región de la Barca a Poncitlán*. Guadalajara (México): Gobierno de Jalisco/INAH.

