

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año IV, número 7 • enero a junio de 2014

México y el mundo:
Una visión de lo global a lo local



PRESIDENTA

María Isabel Monroy Castillo

SECRETARIA ACADÉMICA

María Isabel Mora Ledesma

SECRETARIO GENERAL

Jesús Humberto Dardón Hernández

Revista de El Colegio de San Luis

Nueva época • año IV • número 7 • enero a junio de 2014

DIRECTOR

David Eduardo Vázquez Salguero

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aboites / *El Colegio de México* / México

José Antonio Crespo / *Centro de Investigación y Docencia Económica* / México

Jorge Durand / *Princeton University* / E.U.A.

Luis González y González †

Carmen González Martínez / *Universidad de Murcia* / España

Mervyn Lang / *Salford University* / Reino Unido

Óscar Mazín Gómez / *El Colegio de México* / México

Antonio Rubial García / *Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de México* / México

José Javier Ruiz Ibáñez / *Universidad de Murcia* / España

Javier Sicilia / *Revista Ixtus* / México

Valentina Torres Septién / *Universidad Iberoamericana* / México

COORDINADORA DE ESTE NÚMERO

María Cecilia Costero Garbarino

DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz

La *Revista de El Colegio de San Luis*, nueva época, año IV, número 7, enero a junio de 2014, es una publicación semestral digital editada por El Colegio de San Luis, A. C., Parque de Macul 155, Fraccionamiento Colinas del Parque, C. P. 78299, San Luis Potosí, S. L. P. Tel.: (444) 8 11 01 01. www.colsan.edu.mx Correo electrónico: revista@colsan.edu.mx. Director: David Eduardo Vázquez Salguero. Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2014-030514290300-203 / ISSN: 2007-8846.

Responsable de la última actualización de este Número, Unidad de Tecnologías de la Información COLSAN, Ing. Daniela Ramírez Babún, calle Parque de Macul 155, Fracc. Colinas del Parque, CP 78299, San Luis Potosí, S.L.P., fecha de última modificación: 26 de junio de 2014.

D. R. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la *Revista de El Colegio de San Luis*. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor.

Los artículos de investigación publicados por la *Revista de El Colegio de San Luis* fueron dictaminados por evaluadores externos por el método de doble ciego.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
María Cecilia Costero Garbarino	

[ARTÍCULOS]

PEDRO MANUEL RODRÍGUEZ SUÁREZ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	
Integraciones regionales en la agenda internacional del siglo XXI: retos y perspectivas	16
KEVIN SPOONER Wilfrid Laurier University	
¿Pacificar o no pacificar? Una comparación entre Canadá y México	34
HEPZIBAH MUÑOZ MARTÍNEZ University of New Brunswick	
LESLIE JEFFREY University of New Brunswick	
La guerra contra las drogas en México, la política exterior canadiense y los derechos humanos	50
ENRIQUETA SERRANO CABALLERO El Colegio de San Luis	
Cooperación de la Unión Europea-México para la cohesión social	70
MARCELA LÓPEZ-VALLEJO OLVERA Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla	
La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional	102
JOSÉ SANTOS ZAVALA El Colegio de San Luis	
Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México	132

PATRICIO RUBIO ORTIZ

El Colegio de San Luis

HÉCTOR AVILÉS

Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí

Del cómo y el cuándo las elecciones comenzaron

a tener sentido. Algunas consideraciones sobre

la pluralidad política en San Luis Potosí, 1991-2012

152

LUCY LUCCISANO

Wilfrid Laurier University

GLENDA WALL

Wilfrid Laurier University

La configuración de la maternidad a través de la inversión

social en los niños. Ejemplos de Canadá y México

180

MARCOS CUEVA

Universidad Nacional Autónoma de México

La indulgencia y la omisión. Algunos orígenes

religiosos de la intelectualidad latinoamericana

204

[NOTAS]

ALEJANDRO MARTÍNEZ SERRANO

Universidad Nacional Autónoma de México

Tres momentos para entender la seguridad nacional de México

236

JOSÉ LUIS AYALA CORDERO

Universidad Nacional Autónoma de México

Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos

de la cooperación internacional de los Gobiernos subnacionales

256

ESTEFANÍA MARTÍNEZ REYES

El Colegio de San Luis

Notas sobre la agenda internacional: Desarrollo ¿para qué?

274

ANA LUCÍA ALONSO SORIANO

Australian National University

La influencia de los regímenes internacionales

sobre los Derechos de la Infancia en el régimen

de adopciones en México

284

[RESEÑAS]

JUAN CARLOS CALLEROS ALARCÓN

The Unfinished Transition to Democracy in Latin America

Por Aldo Adrián Martínez Hernández 309

DAVID R. MARES

Latin America and the Illusion of Peace

Por Cecilia Costero G. 315

HIRA DE GORTARI RABIELA ET AL.

Elementos para la construcción de un territorio.

Representaciones cartográficas de San Luis Potosí. Siglos XVII al XX.

Por Irma Beatriz García Rojas 318

PRESENTACIÓN

MARÍA CECILIA COSTERO GARBARINO

Este número de la *Revista de El Colegio de San Luis* está dedicado al análisis, explicación y descripción de importantes temas que van desde lo internacional hasta lo local, no solo porque las dinámicas son vinculantes, sino además porque no podemos comprender lo interno (o nacional) sin la dinámica externa (o internacional). Hablar de la relación global-local nos sumerge en un mundo plagado de visiones alternativas en las que se incluyen los fenómenos políticos, sociales, económicos y medioambientales que completan esta revista.

Las aportaciones multidisciplinarias de profesores mexicanos y canadienses hacen de este número una oportunidad de visiones, teorías y estudios de caso empíricos, fundamentales para comprender las dinámicas de estudio.

Si partimos de una visión deductiva, el artículo de Pedro Manuel Rodríguez (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) plantea que los regionalismos en la actualidad no son más que una manifestación de las tendencias globales y de la incapacidad individual de los Estados para satisfacer sus propias necesidades, que hacen que se planteen pautas de cooperación, y no de juegos de suma cero. Propone, mediante la teoría de juegos y el neoinstitucionalismo, una vía para comprender estos fenómenos regionales.

Pero frente a la cooperación también subsisten conflictos. El artículo de Kevin Spooner (coordinador del Programa de Estudios de Historia y de Estudios Norteamericanos, Wilfrid Laurier University) explora las divergentes actitudes de Canadá y México hacia el mantenimiento de la paz, que van de la lealtad fundamental de México inserta en los principios de no intervención en los asuntos internos de otros Estados al derecho de autodeterminación. Mientras que la visión canadiense acogió esta idea como una contribución internacional de una potencia media, situación que en la actualidad se enmarca en drásticos recortes presupuestales.

Hepzibah Muñoz y Leslie Jeffrey, ambas profesoras de la University of New Brunswick, afirman que Canadá tiene una concepción limitada de democracia electoral que evita que se considere discutir los abusos de derechos humanos en su

agenda con México, porque un enfoque sobre los derechos humanos hacia nuestro país podría afectar la actual estrategia gubernamental canadiense de comercio e inversión, y porque la subordinación de los asuntos de derechos humanos en México coincide con la estrategia doméstica de seguridad canadiense y la intensificación del Estado policial en Canadá, que hace caso omiso de las condiciones sociales que producen violencia.

Ejemplos de proyectos regionalizados lo constituyen el Tratado de Libre Comercio y la Unión Europea. Dentro de estos, dos artículos, de Enriqueta Serrano (El Colegio de San Luis) y de Marcela López-Vallejo (Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla), plantean aportes sustantivos.

Los diálogos constantes y específicos de la Unión Europea (UE) con sus socios latinoamericanos sobre la cohesión social, afirma Enriqueta Serrano, han sido prioritarios en todos los programas de ayuda y de cooperación al desarrollo destinados a la región en su conjunto, a las subregiones y a los distintos países de Latinoamérica. No obstante, el programa del “Laboratorio de cohesión UE-México” encuentra un sinnúmero de retos. Los mayores obstáculos para la consecución de la cohesión social en América Latina, y en particular en México, son la desigualdad, la pobreza, la exclusión y el desempleo. Por ello la autora analiza qué indicadores sociales son necesarios para mejorar la gobernabilidad democrática latinoamericana y poder avanzar hacia la integración que permita la creación de un mercado regional con el desarrollo en sectores productivos.

Por su parte, Marcela López-Vallejo argumenta que México ha creado y transformado sus instituciones ambientales como resultado de su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en instituciones de la gobernanza ambiental global como Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o el Banco Mundial. Una vez establecida la capacidad institucional con el modelo de esas organizaciones, se ha podido tener una postura propositiva con respecto de grupos internacionales de negociación. Sin embargo, los retos en México, no solo de poder homologar, sino también de lograr la transversalidad de las políticas públicas ambientales, son algunas de las razones por las que la sustentabilidad ambiental se ha alcanzado de forma parcial en algunos sectores.

En medio de este transitar, pasamos de la esfera internacional a los asuntos estatales y locales. El artículo de José Santos plantea que, en las últimas décadas, en los gobiernos locales en México se han implantado procesos más participativos y menos verticales de solución de los problemas públicos, entre otras razones, por

una nueva relación del gobierno con la sociedad civil, frente a una agenda ampliada, que va mas allá de la función de los servicios públicos para abarcar temas de desarrollo local. Mediante estudios de caso empíricos, el autor demuestra cómo hacer más eficiente la tarea de gobernar a pesar de que la capacidad de las instituciones locales no parece ser la necesaria para enfrentar los desafíos. Este artículo tiene como objetivo reflexionar, desde un enfoque de gobernanza y de cinco experiencias concretas de gobierno municipal en México (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas), sobre el proceso de cambio institucional del municipio mexicano.

Patricio Rubio (El Colegio de San Luis) y Héctor Avilés (Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana) analizan en particular algunas de las características del cambio político en el estado de San Luis Potosí durante el periodo 1991-2012, en el que se dieron procesos electorales más institucionalizados con respecto de los del pasado, debido no únicamente a una distinta distribución del poder político, sino también a las nuevas realidades en la que los gobiernos contribuyen a satisfacer (o no) las expectativas de la ciudadanía. Por qué las elecciones no agotan las posibilidades de la democracia o cómo el pluralismo puede reflejarse en la conformación de los gobiernos son puntos a favor de estas discusiones actuales. La construcción institucional y el sistema electoral en el Estado, afirman Rubio y Avilés, no solo son una expresión de la diversidad política y social en San Luis Potosí, sino también son una forma de implantación de la alternancia en el electorado, que nos remite a parámetros de democracia sustantiva.

Marcos Cueva (Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM), propone demostrar que no hubo en América Latina un proceso de secularización de la función intelectual, ya que esta sigue teniendo rasgos religiosos, que lo lleva a preguntarse sobre la utilidad social de los trabajos de investigación. La diferenciación entre el intelectual y el académico es una constante en su escrito, en el cual sale a relucir el estatus como una forma de poder sacralizado. Las razones por las que el intelectual no asume hoy una vocación de servicio público dentro de la sociedad y la falta de una esfera pública verdaderamente autónoma son algunos de los asuntos que se abordan en este trabajo de investigación. La relación entre la religión y la política, para el autor, termina siendo palpable al abordar este tema de estudio.

Finalmente, estudios de especialistas mexicanas y canadienses nos invitan a repensar las agendas internacional y nacional a través de los temas de la institucionalización de los temas del género, de las narrativas del riesgo frente al VIH/sida, la configuración de la maternidad y el régimen de adopciones en México.

La configuración de la maternidad, a través de un estudio comparativo, es presentada en este número por dos profesoras investigadoras canadienses, Glenda Wall y Lucy Luccisano (Wilfrid Laurier University). Las autoras destacan que la inversión social dirigida a grupos en riesgo se ha convertido en un enfoque central en los gastos de determinados Estados alrededor del mundo. La regulación de la maternidad en contextos neoliberales han dirigido los intereses en los casos de México y Canadá. La provisión del Estado para empoderar a sus ciudadanos, así como el manejo y la construcción del riesgo, tienen un papel importante en las iniciativas políticas recientes. Resultados, presentados a través de entrevistas realizadas en Ontario y en zonas rurales de México, constatan diferenciaciones culturales y de clase social, pero también similitudes en los dos países estudiados.

La sección Notas presenta cuatro artículos, desde la óptica internacional, sobre cómo entender la seguridad en México, de Alejandro Martínez (Centro de Estudios Navales, UNAM); sobre los enfoques teóricos de la cooperación para entender la interdependencia compleja en las relaciones internacionales, de José Luis Ayala (doctorante Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM), Las adopciones de niños mexicanos realizadas por extranjeros es el centro de atención de Ana Lucía Alonso (doctorante de la Australian National University), y sobre quién define en última instancia la agenda de los temas internacionales, de Estefanía Martínez (estudiante Maestría en Gestión Sustentable del Agua, El Colegio de San Luis).

Las reseñas bibliográficas, por último, abordan dos temas fundamentales: la interminable transición a la democracia en América Latina (Calleros, 2009), escrita por Aldo Martínez (graduado Maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, COLSAN), y la ilusión de la paz en América Latina (Mares, 2012), por la coordinadora de este número así como Elementos para la construcción de un territorio de Hira de Gortari, que hace referencia a las representaciones cartográficas de San Luis Potosí en los siglos XVII al XX, escrito por Irma Beatriz García Rojas.

Este número de la *Revista de El Colegio de San Luis* se debe a la colaboración de diversas personas. En primer lugar, a la aportación, ideas, traducción y revisión que realizó Hepzibah Muñoz en los artículos de profesores canadienses, a la

participación de los autores mexicanos y a la incansable labor de cada uno de los dictaminadores, que enriquecieron las ideas plasmadas en los trabajos que en esta ocasión se presentan.

CECILIA COSTERO

El Colegio de San Luis
San Luis Potosí, S.L.P., México
Otoño de 2013

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año IV, número 7 • enero a junio de 2014

Integraciones regionales en la agenda internacional del siglo XXI: retos y perspectivas

RESUMEN

Este artículo analiza el fenómeno del regionalismo y sus transformaciones a través de la historia. Indaga las variables que han desempeñado un papel fundamental en relación con la edificación de los regionalismos. Después de la Guerra Fría, las agrupaciones regionales se han expandido por todo el mundo, en gran medida debido al fin de la división Este-Oeste, los procesos de democratización en un gran número de países de África, América, Asia y Europa, los problemas transnacionales que afectan a las regiones, así como por los retos inherentes a la globalización. El objetivo cardinal es evaluar las variables que han propiciado la formación de los regionalismos, así como analizar los elementos que llevan a que algunas agrupaciones regionales sean exitosas y otras fracasen. Para tal efecto, este análisis se fundamenta en la teoría de juegos de Karl W. Deutsch, la teoría neoinstitucional de Sven Steinmo y la teoría del nuevo institucionalismo de Guy Peters.

PALABRAS CLAVE: REGIONALISMO, COOPERACIÓN INTERREGIONAL, NUEVO ORDEN INTERNACIONAL, INTEGRACIONES REGIONALES

ABSTRACT

This article analyzes the phenomenon of regionalism and the transformations it has undergone throughout its history. It also investigates the variables that played a key role in building regionalism. It should be noted that after the Cold War regional groupings expanded worldwide, largely due to the end of ideological confrontation, the processes of democratization that took effect in many countries of the world, particularly in Africa, America, Asia and Europe, transnational problems that affect regions, as well as the challenges inherent to globalization. The central objective of this paper is to evaluate the variables that promote the building of regional groupings and to assess why some regionalisms are markedly successful while others fail. To this end, this article is based on game theory of Karl W. Deutsch, neo-institutional theory of Sven Steinmo and the new institutional theory of Guy Peters.

KEYWORDS: REGIONALISM, INTERREGIONAL COOPERATION, NEW INTERNATIONAL ORDER, REGIONAL INTEGRATION.

Enviado a dictamen el 12 de febrero de 2013

Recibido en forma definitiva el 1 y el 23 de marzo de 2013

INTEGRACIONES REGIONALES EN LA AGENDA INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI: RETOS Y PERSPECTIVAS

PEDRO MANUEL RODRÍGUEZ SUÁREZ*

INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta y noventa del siglo XX convergieron factores que impactaron de un modo directo en la agenda económica, política y de seguridad de los Estados, entre los que resaltaban la tercera ola de transiciones hacia la democracia, el fin de la Guerra Fría, el acelerado proceso de globalización, el reconocimiento de los Estados en torno a las nuevas amenazas a su seguridad de carácter trasnacional y multidimensional, así como el ascenso de los regionalismos, en particular en África, América, Asia, Eurasia y Europa.

El fin de la Guerra Fría transformó radicalmente las relaciones internacionales y, como consecuencia, han surgido nuevas teorías que intentan comprender y definir el nuevo orden internacional. Asimismo, ha sido necesario replantear el rol de la cooperación internacional e interregional, la importancia de los países emergentes y la viabilidad de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), debido a que la mayoría de estos organismos ya no reflejan el *status quo* del siglo XXI, sino el *status quo ante*, en suma, el orden internacional que se estableció cuando concluyó la Segunda Guerra Mundial. En adición, la prioridad actual de la mayoría de los países de la comunidad internacional es buscar nuevas formas de cooperación desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, en particular desde un ámbito regional.

El fenómeno del regionalismo no es nada nuevo; tiene una fuerte tradición cuyos orígenes provienen desde antes de la historia del capitalismo. Sin embargo, después de la Guerra Fría, las integraciones regionales han proliferado por todo el mundo, en gran medida a causa del fin de la confrontación ideológica, los procesos de democratización que tuvieron efecto en un gran número de países de África,

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-Relaciones Internacionales. Correo electrónico: pedrosuarezbuap@yahoo.com.mx

América, Asia y Europa del Este, la nueva interdependencia transfronteriza, así como los retos inherentes a la globalización.

La reciente propagación de los regionalismos demuestra la convicción empírica de que los Estados ya no tienen la capacidad individual para satisfacer sus necesidades, responder a los desafíos internacionales del nuevo siglo, proyectar sus intereses ante la comunidad internacional, solucionar problemas transfronterizos, incrementar su competitividad *vis-à-vis* con otras regiones del mundo.

Es importante subrayar que el regionalismo, al menos desde su fundamento teórico, connota la antítesis de la autarquía y del unilateralismo, debido a que entre sus prioridades incorpora la promoción de la cooperación en detrimento de las acciones unilaterales. El regionalismo puede ser definido como una forma de cooperación internacional intermedia que se establece por medio de la creación de alianzas y de la cooperación interregional entre Estados que, por lo general, comparten un espacio geográfico determinado. Aunado a lo anterior, puede ser considerado como una acción del Estado, e incluso de la sociedad civil, así como de los actores de las relaciones internacionales, cuya finalidad es promover el incremento de la cooperación interregional. De igual manera, las integraciones regionales se fundamentan en valores, en un sentido de pertenencia e intereses compartidos, cuya finalidad es contrarrestar los múltiples retos que enfrentan los Estados desde una óptica regional. Las bases para que se establezca el regionalismo o, como algunos autores lo llaman, el “minilateralismo” radican en intereses compartidos, similitud de sistemas económicos y políticos, complementariedad económica, afinidad de idiomas, cultura, tradición histórica y religión.

Resulta importante mencionar que la mayor parte de la opinión pública considera que no es posible establecer integraciones regionales cuando existen notorias asimetrías en el desarrollo económico o importantes diferencias culturales entre los países que pretenden establecerlas. Sin embargo, la integración de Europa Occidental en el marco de la Unión Europea (UE) ha demostrado que sí es factible y que los resultados pueden ser altamente positivos, en particular *vis-à-vis* con los países emergentes o menos desarrollados, como se puede apreciar con los resultados de la integración de Europa Occidental en lugares como España, Estonia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, etcétera (Rodríguez, 2006:20-25).

Sin embargo, para maximizar los beneficios de la integración regional es necesario que los países manifiesten una gran voluntad política en aras de profundizar su cooperación, y establezcan los mecanismos *ad hoc* para institucionalizar dicha

cooperación. Este fenómeno no ha sucedido en otras partes del mundo, como en América del Norte, en particular con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o bien, en Europa Oriental, con la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (Clarkson, 2009:85-89).

Este artículo tiene tres objetivos fundamentales: primero, analiza cómo fueron los regionalismos durante la Guerra Fría y cómo se han transformado después del conflicto ideológico Este-Oeste; segundo, indaga las variables que han tenido un papel *sine qua non* frente la edificación de los regionalismos que se han establecido en las últimas décadas, y, tercero, evalúa los factores que llevan a que algunas integraciones regionales sean exitosas, mientras otras fracasan o permanecen en el olvido.

MARCO TEÓRICO

Este artículo se fundamenta en tres teorías que nos auxilian en la comprensión de los regionalismos de la Guerra Fría, la esencia de los regionalismos en el siglo XXI y su éxito o fracaso. La primera es la teoría de juegos que postula Karl W. Deutsch; la segunda, la teoría neoinstitucional que sustenta Sven Steinmo, y la tercera, la teoría del nuevo institucionalismo de Guy Peters.

La teoría de juegos plantea el *juego de suma variable* y el *juego de suma cero*. En el juego de suma variable, los actores que deciden formar una integración regional establecen el contexto propicio para obtener beneficios equitativos y mutuos. Por el contrario, en el juego de suma cero, sólo uno o dos países obtienen los mejores resultados de la integración en detrimento de los menos desarrollados. Este contexto se presenta con frecuencia en las integraciones regionales que tienen poco nivel de integración, de cooperación y de institucionalización, como en los tratados de libre comercio (TLC). De igual manera, en éstos no existen fondos estructurales ni fondos de cohesión; por lo tanto, no hay mecanismos que auxilien en el establecimiento de una cohesión en términos de desarrollo económico y social entre los países que establecen este tipo de mecanismos de cooperación interregional (Deutsch, 1974:32-40).

Para la teoría neoinstitucional planteada por Steinmo, las instituciones connotan un grupo de reglas persistentes y conectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen la actividad y moldean las expectativas; en pocas palabras, establecen “reglas del juego”. De igual manera, moldean el nivel de cooperación y muy probablemente definen las posibilidades en relación con el éxito o el fracaso de

los regionalismos (Steinmo, 1992:200-230). Cabe resaltar que las instituciones, al ser parte del proceso dinámico de los regionalismos, regulan el comportamiento de los Estados miembros. Adicionalmente, supervisan el escenario para que los estados actúen de manera recíproca, haciendo racionales sus interacciones. En este sentido, para la teoría neoinstitucional, el éxito o el fracaso de los regionalismos depende en gran medida del establecimiento *in situ* de las instituciones que acompañarán a la cooperación interregional desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa.

Finalmente, la teoría del nuevo institucionalismo que postula Guy Peters conceptualiza lo que antes se conocía como “viejo institucionalismo” a través de cinco fundamentos básicos: primero, el legalismo, que aplicará las leyes para la buena gobernanza; segundo, el formalismo, que considera las instituciones políticas como un factor determinante de un sistema; tercero, el holismo, que alude a la tendencia a comparar cada uno de los sistemas políticos con otros de manera íntegra para comprenderlos; cuarto, el historicismo, que pone especial atención en el desarrollo histórico y en el contexto cultural y socioeconómico de las instituciones; el quinto es el normativo, el cual comúnmente vincula las consideraciones descriptivas con la preocupación por el buen gobierno (2003:134).

REGIONALISMOS DURANTE LA GUERRA FRÍA

Un considerable número de especialistas de las relaciones internacionales ha subrayado que los regionalismos se han expandido en el marco del nuevo orden internacional, en términos cuantitativos y cualitativos, y que en la actualidad las integraciones regionales son muy diferentes a las que existían en el *statu quo ante*, debido a una cuantiosa suma de factores.

Desde la perspectiva de Fred Halliday (1986), durante la Guerra Fría la mayoría de los regionalismos estaban subordinados a la confrontación ideológica y a la lucha por el poder mundial entre Estados Unidos y la otrora Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ambas potencias mantenían un poder hegemónico en la mayoría de las agrupaciones regionales. En este tenor, la edificación de los regionalismos durante el conflicto Este-Oeste estuvo inspirada en extremo en la lucha ideológica, así como en las doctrinas de seguridad que imperaban en la política exterior de Moscú y de Washington (Stoessinger, 1994:32). Los regionalismos de la “era bipolar” no respondían, en la mayoría de las ocasiones, a los intereses de los miembros que los conformaban y, por ende, predominaban los de

las potencias hegemónicas. Ejemplos empíricos de la esencia de estos esquemas de integración lo constituyeron el Pacto de Varsovia (PV), el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (OTSA), la Organización del Tratado Central (OTC), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la ANZUS, y en algunas ocasiones la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Bernatowicz, 1994:27-32).

Es importante subrayar que el sistema de organizaciones regionales previsto por la ONU alude, en el capítulo VIII de la Carta Constitutiva de esta organización, a que las finalidades de estas agrupaciones son propiciar la paz y la estabilidad regionales por medio de la cooperación y la solución pacífica de las controversias regionales. Empero, a pesar de las buenas intenciones de los arquitectos de la ONU, la mayoría de las organizaciones regionales durante la Guerra Fría fueron utilizadas para maximizar los recursos de poder de las grandes potencias en el contexto de la lucha por el dominio mundial y la confrontación ideológica entre Estados Unidos y la URSS (Stoessinger, 1994:32).

Aunque los regionalismos de la época de la Guerra Fría contaban con un amplio esquema de institucionalización, la “cooperación” estaba sujeta al juego de suma cero y los beneficios e intereses estaban supeditados a los de las dos superpotencias, en detrimento de los países periféricos, los cuales no tenían mayor campo de acción.

REGIONALISMOS EN EL SIGLO XXI

El fin de la Guerra Fría y el nuevo orden hexapolar han creado un escenario muy diferente al que prevaleció de 1947 a 1991. Sin duda alguna, la conclusión del mundo bipolar generó un orden multipolar, lo que ha permitido que los Estados posean mayor campo de acción para proyectar su política exterior sin la interferencia de las superpotencias hegemónicas (Bernatowicz, 1994:59-62).

Asimismo, la pérdida de la hegemonía de Estados Unidos en muchas esferas del poder mundial, como en la economía, la ciencia y la tecnología y el comercio exterior, ha favorecido el surgimiento de lo que Alberto Rocha Valencia (2008) denomina “las potencias mundiales, medias y regionales”, que intentan incrementar su peso político y económico en sus respectivas regiones, como bien lo ejemplifican los casos de Alemania y Francia, en Europa Occidental; Rusia, en Europa Oriental; Brasil, en América del Sur; México, en América Central y el Caribe, y China y Japón, en Asia.

En este orden de ideas, Walt Roston (2008) se pregunta si la diversificación del poder mundial que han experimentado las relaciones internacionales en el siglo XXI traerá consigo mayor estabilidad o inestabilidad al escenario internacional. Según Roston, la multiplicidad del poder y la proliferación de los regionalismos promueven la estabilidad debido a que fortalecen el multilateralismo en detrimento del unilateralismo que proliferaba durante la Guerra Fría.

Por otro lado, un elemento adicional que nos ayuda a comprender la esencia de los regionalismos en el siglo XXI es que la geoeconomía posee un peso mayor que la geopolítica. Al respecto, la mayoría de los países otorga prioridad a las relaciones económicas internacionales sobre las relaciones políticas o de seguridad. En ese sentido, los intereses de la cooperación interregional se basan ahora en aprovechar los beneficios inherentes a la cercanía geográfica y a los mercados regionales, así como en maximizar las ventajas competitivas que poseen las economías regionales.

Resulta importante mencionar que hoy en día los Estados que intentan establecer una integración regional con sus vecinos cercanos presentan los siguientes intereses en general: incrementar su competitividad y su desarrollo, así como su peso en el escenario internacional; aprovechar al máximo sus ventajas competitivas en aras de atraer mayores y mejores inversiones (en este sentido, la cercanía geográfica, las similitudes culturales y los gustos de los consumidores desempeñan un papel fundamental), y propiciar las condiciones económicas *ad hoc* para incrementar la calidad de vida de las personas, por medio de más y mejores empleos y el libre tránsito de bienes y servicios.

Por su parte, Ramón Tamames (2010:35) menciona las variables que en las últimas décadas han sido determinantes frente a la conformación de los regionalismos:

- La conformación de economías derivadas de la producción en gran escala.
- La intensificación de la competencia dentro del mercado ampliado.
- La posibilidad de desarrollar actividades que difícilmente podrían ser realizadas por algunos países de manera individual, debido a la escasa dimensión de sus mercados, la insuficiencia en materia de desarrollo científico y tecnológico y la poca capacidad económica.
- El incremento del poder de negociación *vis-à-vis* con terceros países u otros bloques regionales.
- La posibilidad de lograr, sobre la base de la cooperación interregional, la aceleración del desarrollo económico (no simplemente del crecimiento).

Por otro lado, un gran número de especialistas afirma que las integraciones regionales contribuyen a resolver los problemas transfronterizos que enfrentan los Estados que comparten una misma región geográfica, como la migración indocumentada, la trata de personas, el crimen organizado, las epidemias, así como problemáticas del medio ambiente (Politi, 1997:2-10).

En este mismo orden de ideas, los regionalismos, al menos en América del Sur y en Europa Occidental, han auxiliado en fortalecer el sistema político democrático, contrarrestar el unilateralismo de las superpotencias y en incrementar notoriamente la cooperación política y económica entre los Estados, que anteriormente se percibían como rivales, e incluso como un peligro para su seguridad nacional, como lo evidencian las otrora relaciones entre Argentina y Brasil, Argentina y Chile, Alemania y Francia, Alemania y Polonia, y la India y Pakistán, lo que demuestra empíricamente algunos de los beneficios que puede generar la cooperación interregional, en particular en el ámbito de la cooperación interregional (Gálvez, 2011:229-263).

Es importante señalar que en el caso de Europa Occidental, la Unión Europea (UE) ha servido para inhabilitar por más de medio siglo cualquier posibilidad de conflicto bélico entre sus Estados miembros. En adición, algunas de sus economías, antes devastadas por la Segunda Guerra Mundial, lograron transformarse radicalmente, e incluso ahora figuran entre las más ricas y prósperas del mundo, como bien lo ejemplifica los casos de Alemania y Francia. Asimismo, las economías periféricas de Europa Occidental, como España, Irlanda, Portugal y los países poscomunistas de Europa del Este, han logrado transformarse de manera sorprendente, amén de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión (Rodríguez, 2006:46). Finalmente, otro de los resultados sobresalientes de la integración de los países de Europa Occidental ha sido la abolición de las fronteras físicas, lo que ha contribuido a fortalecer las cuatro libertades de la UE: libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Es importante mencionar que no todos los regionalismos que en la actualidad se observan en el escenario internacional son iguales, ni han tenido los mismos resultados; por lo tanto, resultaría un grave error considerar que todos han sido exitosos. Por el contrario, los regionalismos de inicios del siglo XXI presentan enormes diferencias. Éstas son el resultado del nivel de integración y cooperación, del grado de institucionalización que posee cada uno de estos regionalismos y de la perspectiva histórica en los que fueron creados. Al respecto, los regionalismos en el siglo XXI podrían diferenciarse desde las siguientes aristas:

- a) *Regionalismos cerrados y abiertos*. Los regionalismos cerrados son los que limitan su membresía a Estados que se ubican en una misma región geográfica. Este tipo de regionalismo no está abierto a Estados que se encuentran en otros continentes o regiones del mundo. En pocas palabras, su membresía es inherente al sentido de pertenencia geográfica, como es el caso de la UE o de la CEI. Por el contrario, los regionalismos abiertos son esquemas de integración cuya ubicación geográfica no constituye un elemento *sine qua non* para obtener su membresía, como lo ejemplifica la ANZUS.
- b) *Tratados preferencial de comercio (TPC)*. Los TPC sólo implican la disminución de aranceles y un nivel de cooperación e institucionalización prácticamente inexistente.
- c) *Áreas de libre comercio (ALC)*. Las ALC connotan la eliminación de aranceles entre los países miembros. En este tipo de integración regional, por lo general son muy endeble los niveles de cooperación y de institucionalización; tampoco existen instituciones supranacionales, ni mucho menos fondos estructurales, ni fondos de cohesión que auxilien el desarrollo equitativo entre los Estados ni la cohesión social. Asimismo, en las ALC los países miembros no aplican un arancel externo común hacia terceros países. Tal es el caso del TLCAN, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y el G-2.
- d) *Uniones aduaneras (UA)*. En las UA, los Estados miembros, además de establecer un área de libre comercio y eliminar aranceles, aplican un arancel externo común hacia terceros países. La Unión Aduanera Centroamericana (UAC) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) representan un claro ejemplo de este tipo de cooperación interregional.
- e) *Mercados comunes (MC)*. Los MC, además de poseer las características de las ALC y las UA, establecen la libre circulación de factores productivos, tales como bienes, servicios, mano de obra y capitales. En este tipo de integraciones regionales existe una cooperación y una institucionalización mucho más amplias que en las ALC y las UA, y en algunos casos existen instituciones supranacionales y fondos estructurales y fondos regionales cuyo objetivo es propiciar un equilibrio en términos de desarrollo y cohesión entre los Estados miembros. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) representa un claro ejemplo de MC.
- f) *Unión económica y monetaria (UEM)*. Este tipo de integración comprende cuatro libertades: libre movimiento de personas, de bienes, capitales y servicios. Asimismo, existe una cooperación transfronteriza muy amplia e

incluso instituciones supranacionales. Las UEM representan la penúltima fase de integración regional e incluyen la coordinación de políticas micro y macroeconómicas, así como una unión monetaria. La UE es un claro ejemplo de una UEM.

- g) *Unión económica, monetaria y política (UEMP)*. Las UEMP connotan la última fase en relación con las integraciones regionales. Poseen las características de ALC, UA, MC y la UEM. Lo que diferenciaría a las UEMP de las otras etapas de integración es que incorporarán la integración política. Hasta el día de hoy no existen ninguna UEMP. Sólo la UE ha intentado arribar a este tipo de cooperación. El intento más importante para consolidar este objetivo lo constituyó la Constitución Europea de 2003. Pero este proyecto fracasó por la renuncia de Dinamarca, Holanda y el Reino Unido, así como de los nuevos miembros de la UE de Europa del Este debido a su rechazo de compartir soberanía en temas clave como la seguridad y política exterior.

En el cuadro 1 se aprecian con más detalle los niveles de integración anteriormente mencionados.

CUADRO 1. NIVELES DE INTEGRACIÓN

Etapas	Elementos fundamentales
Zona de libre comercio	Un grupo de países se ha puesto de acuerdo para reducir o eliminar barreras comerciales. En suma, aranceles e impuestos, así como cualquier otro elemento que impida el libre comercio. Los niveles de cooperación regional son muy escasos o prácticamente inexistentes.
Unión aduanera	Una unión aduanera es un área de libre comercio que, además, establece una tarifa exterior común; es decir, los Estados miembros establecen una política comercial común hacia los Estados que no son miembros. Sin embargo, en algunos casos, los Estados tienen el derecho de aplicar un sistema de cuotas de importación único. Uno de los propósitos principales de la creación de las uniones aduaneras es incrementar la eficiencia económica y la unión entre los Estados miembros. Los niveles de cooperación regional son altos.
Mercado común	Un mercado común es un tipo de bloque comercial que se compone de una combinación de unión aduanera y zona de libre comercio. Los países actúan como bloque, definiendo los mismos aranceles al comerciar hacia fuera para no evitar competencias internas, anulando entre ellos los aranceles en frontera y permitiendo el libre tránsito de personas y de capitales y servicios, así como la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento de las empresas. También se puede llamar mercado único. Los niveles de cooperación regional son altos.

CUADRO I. NIVELES DE INTEGRACIÓN (continuación)

Etapas	Elementos fundamentales
Unión monetaria y económica	Una unión monetaria y económica es cuando los países de un bloque económico deciden compartir la misma moneda, por lo que edifican instituciones supranacionales. En la unión económica y monetaria existe una unión aduanera. Los niveles de cooperación interregional son muy altos.
Unión económica, monetaria y política	Comprende todas las integraciones arriba mencionadas, más la implementación de una Constitución única, así como una política exterior y de defensa común, aunque los Estados conservan parte de su soberanía. En suma, se caracteriza por ser una especie de federación o confederación.

Elaboración propia con datos de Tamames, 2010.

REGIONALISMOS ECONÓMICOS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Antes de que iniciara la historia del sistema económico capitalista, algunos Estados ya habían establecido acuerdos en materia de integración económica. Sin embargo, como los Estados-nación constituían el núcleo básico del proceso de acumulación originaria de capital, los acuerdos de cooperación e integración regional eran sumamente escasos.

En la actualidad, esta situación se ha transformado radicalmente debido a que el Estado-nación representa un espacio económico muy reducido para las necesidades y la naturaleza del sistema capitalista, así como para las interacciones económicas del siglo XXI. En este sentido, cada vez más se asume la idea de que la disminución de los costos de producción, el incremento de la competitividad y la generación de más y mejores empleos pueden alcanzarse por medio de la cooperación internacional y, en particular, de la integración económica regional. En este orden de ideas, desde finales del siglo XX hasta nuestros días la mayoría de los Estados han incrementado sus esfuerzos en aras de ampliar su cooperación, en particular con los estados con los cuales comparten un determinado espacio geográfico.

Desde la perspectiva económica, los objetivos que desean alcanzar los países en materia de integración regional son los siguientes: la diversificación de mercados y la erradicación de cualquier impedimento del libre flujo de bienes y servicios, capitales y, en algunos casos, hasta de la movilidad de personas en el ámbito regional.

En este contexto, los regionalismos económicos a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI nacieron con la lógica de la distribución de la producción y del uso máximo de los recursos, del aprovechamiento de la revolución tecnológica, así como de los retos económicos que enfrentan las regiones de cara a la globalización.

Cabe subrayar que los capitales internacionales anteriormente tenían una participación internacional restringida. Con la apertura de los mercados internacionales y la revolución tecnológica, aunadas a las transformaciones políticas y económicas que tuvieron efecto en África, América, Asia y Europa a finales de la década de los ochenta y en la de los noventa, el comercio internacional ha tenido un impulso como nunca se había visto en la historia de la humanidad. Este escenario ha sido decisivo ante la regionalización de los mercados que antes se encontraban divididos por cuestiones políticas, económicas e incluso ideológicas.

Aunque no existe una cifra exacta, se estima que entre 50 y 60 por ciento del comercio mundial circula entre las economías que han establecido acuerdos de cooperación interregional. De acuerdo con la OMC, hoy en día hay más de cien acuerdos de integración regional. Cabe destacar que entre 1990 y 1994 se suscribió el mayor número de acuerdos regionales, lo que pone de manifiesto que las transformaciones mundiales que ocurrieron durante las décadas de los ochenta y noventa tuvieron un efecto mayúsculo frente a la edificación de los regionalismos de carácter económico.

A finales del siglo XX, entre las integraciones regionales más importantes resaltan el TLCAN (1994), el MERCOSUR (1991), el Consejo Económico Asia-Pacífico (APEC, 1989), el Área Centroeuropea de Libre Comercio (ACELC, 1992), la Unión Monetaria y Económica de África Occidental (UMEAO, 1994), la Unión del Magreb Árabe (UMA, 1989), la Comunidad Económica Africana (CEA, 1991), el Mercado Común para África del Sur y Oriental (COMESA, 1993), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA, 1991), la Asociación de Estados del Caribe (AEC, 1994) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), entre otros.

Desde la perspectiva de la OMC, las integraciones regionales no son ilegales, ni constituyen un impedimento para el libre comercio. Al respecto, según los acuerdos firmados por los miembros de esta organización, se contempla la posibilidad de que dos o más países ubicados en una misma región geográfica convengan establecer un tratamiento preferencial que no tiene que ser obligatoriamente extensivo hacia terceros países. Asimismo, se estableció una serie de normas que deberían ser acatadas, incluyendo la notificación que los países deben hacer a la OMC cuando dos o más Estados decidan establecer una integración regional.

En este sentido, desde la perspectiva de la OMC, los acuerdos de cooperación regional deben cumplir el requisito de cubrir todas las esferas comerciales y establecer una política comercial respecto de terceros países que no sea más restrictiva

que las políticas individuales previas a la suscripción de dichos acuerdos regionales. En este sentido, la OMC estableció las siguientes normas en torno a la creación de las integraciones regionales: los regionalismos económicos pueden instituirse siempre y cuando no discriminen a terceras partes; los acuerdos regionales deben promover la liberalización comercial y no pueden discriminar a terceros países, y los regionalismos económicos no lesionarán la liberalización de la economía mundial; por el contrario, promoverán la apertura de los mercados internacionales.

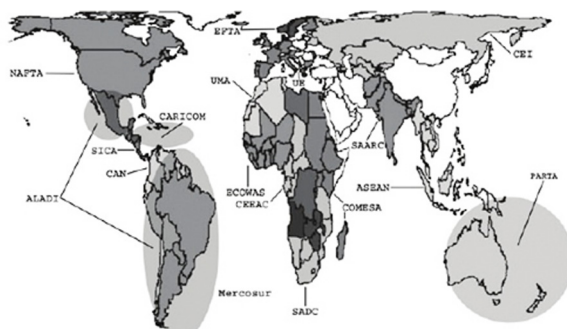
A pesar de las sugerencias emitidas por la OMC, en la praxis la mayoría de los regionalismos económicos puede convertirse en un factor disfuncional y discriminatorio del comercio internacional. Al respecto, gran parte de las agrupaciones económicas regionales que se han establecido son por su esencia preferenciales, y en realidad segregan a terceros países frente al acceso de sus bienes y servicios en los mercados integrados debido a las “reglas de origen” que aplican hacia estos terceros países, como sucede con el TLCAN, con sus políticas de reglas de origen y la política agrícola común (PAC) de la UE.

Durante los primeros años de existencia de la OMC, la observancia de los acuerdos establecidos en torno a las agrupaciones regionales no presentaba grandes problemas, ya que *de facto* los miembros de este organismo acataban la idea de la promoción del libre comercio. Asimismo, Estados Unidos poseía la hegemonía mundial de la economía capitalista, por lo que forzaba a las economías internacionales a abrir sus mercados al comercio por medio de instituciones como el FMI, el BM, e incluso del misma OMC.

Con el surgimiento de las Comunidades Económicas Europeas (CEE) en la década de los cincuenta, la normatividad de la OMC empezó a ser cada vez más invocada por los socios de las entonces CEE debido al enorme temor que expresaban por el ingreso de sus bienes y servicios en la economía comunitaria. Ante este escenario, otras regiones del mundo comenzarían a integrarse debido a la sospecha que tenían sobre el nuevo proteccionismo europeo, entre otras causas (Legler, 2010:2-5).

En este orden de ideas, para un número considerable de especialistas, en la década de los sesenta surgió la *primera ola* de regionalismos con mecanismos de cooperación regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), el Pacto Andino (PA, 1969), la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, 1967), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, 1960), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA, 1967), el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960), el Mercado Común Árabe (MCA, 1964) y la Unión Económica y Aduanera de África Central (UEAAC, 1964), entre otros.

Como se puede observar, la *primera ola* de regionalismos fue, en gran medida, una respuesta a la suscripción del Tratado de Roma que establecieron seis importantes economías europeas en 1957 (Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania). La *segunda ola* de regionalismos tuvo efecto a finales de la década de los ochenta y en la década de los noventa, y ha sido la más preocupante debido a que algunas regiones del mundo empezaron a integrarse como mercados ampliados, e incluso adquirían personalidad jurídica propia al punto de participar como bloques de países en los foros internacionales más importantes, como han sido los casos de la UE en el FMI, el BM y la OMC. Sin duda alguna, la segunda ola de regionalismos surgió por los cambios tan radicales en el contexto internacional inherentes al fin de la Guerra Fría, la revolución tecnológica, así como a los retos que enfrentan los países *vis-à-vis* con los problemas transfronterizos y la globalización. En el mapa 1 se pueden observar los regionalismos más importantes que fueron edificados durante la *primera y la segunda ola*.



Mapa 1. Regionalismos instituidos en la primera y la segunda olas
Fuente: Morales, 2008.

REFLEXIONES FINALES

Sin duda alguna, los regionalismos en el siglo XX fueron radicalmente diferentes a los que existen en el actual orden internacional. En los años de la Guerra Fría imperaban los regionalismos que constituyeron el reflejo de la lucha ideológica por el poder mundial entre Estados Unidos y la URSS. Desde esta perspectiva, la mayoría de las agrupaciones regionales se edificaron desde la óptica del juego de suma cero. Es decir, prevalecían los intereses y la hegemonía de Estados Unidos y de la URSS, en detrimento de los países que pertenecían a sus zonas de influencia.

Cabe destacar que aunque existía un cierto grado de institucionalización y de cooperación en la mayoría de las integraciones regionales, predominaban los intereses de ambas superpotencias. En adición, la esencia de las agrupaciones regionales fue más política y de seguridad que económica.

Con el surgimiento de un nuevo orden internacional en 1991, aparecieron nuevas variables que transformarían al mundo de una manera radical, tales como la *tercera ola* de transiciones hacia el sistema político democrático, el fin de la Guerra Fría, el acelerado proceso de globalización, el reconocimiento de los Estados en torno a las amenazas en materia de seguridad de carácter transfronterizo y multidimensional, así como el ascenso de los regionalismos.

Desde el punto de vista funcional-estructural, el regionalismo es una manifestación del multilateralismo, así como del gran número de actores que en la actualidad intervienen en las interacciones internacionales.

Como ha tratado de demostrar este artículo, los regionalismos tienen un papel fundamental en las relaciones internacionales en el siglo XXI, y pueden constituir una herramienta de desarrollo *vis-à-vis* con los países emergentes o menos desarrollados, debido a que tratan de eliminar la exclusión de algunos estados, fomentan el desarrollo, profundizan las relaciones de cooperación e incrementan el peso político de una región en el escenario internacional, así como su competitividad.

Por otro lado, los regionalismos han contribuido a erradicar las rivalidades y aun los antagonismos históricos que han prevalecido entre un gran número de países como Alemania y Francia, Alemania y Polonia, Francia y el Reino Unido, Argentina y Brasil, y Argentina y Chile, así como entre la India y Pakistán. Sin embargo, para que tengan éxito, este tipo de regionalismos deben ser edificados desde la óptica de la teoría de suma variable y deben poseer un alto nivel de cooperación e institucionalización en aras de incrementar la cooperación interregional, tal como lo postula la teoría de juegos de suma variable de Karl W. Deutsch, la teoría neoinstitucional de Sven Steinmo y la teoría del nuevo institucionalismo de Guy Peters.

Sin duda alguna, para que los regionalismos tengan éxito, deben poseer cierto grado de institucionalización, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. La UE representa el ejemplo empírico de regionalismo más exitoso que ha existido en toda la historia de la humanidad. En gran medida, este éxito ha sido acompañado por sus instituciones que moldean su gobernanza y la cooperación entre sus Estados miembros.

Los regionalismos en que los resultados han sido menos exitosos, presentan con frecuencia un escenario diferente en extremo al de la UE. En suma, poco nivel de

cooperación e institucionalización, así como una endeble voluntad política por parte de los Estados miembros en aras de incrementar e institucionalizar dicha cooperación.

Desde la perspectiva de la teoría de juegos de suma cero de Karl W. Deutsch y de la teoría neoinstitucional que defiende Sven Steinmo, en este tipo de regionalismos es común que haya uno o dos estados que se favorecen más que el resto de los miembros o de las economías menos desarrolladas. Este tipo de integraciones regionales pueden ser ejemplificadas con el caso de América del Norte y el TLCAN, en donde los resultados de la integración han sido exitosos en términos del gran incremento de las interacciones económicas, que se han triplicado, según cifras oficiales. Sin embargo, las contribuciones del TLCAN para la mejora de la competitividad de América del Norte, para fortalecer la cohesión social y disminuir la pobreza han sido prácticamente inexistentes, en particular en México, que es el miembro menos desarrollado del TLCAN.

Asimismo, existen regionalismos que, a pesar de emerger con una gran voluntad política, por lo general generan muy pocos resultados y prevalecen las “buenas intenciones” y la “retórica política”. De acuerdo con la teoría neoinstitucional, su funcionalidad y operatividad son muy propensas al fracaso, al no existir instituciones que regulen su *modus operandi*. Este tipo de regionalismos han proliferado en América Latina en las últimas décadas, como bien lo ejemplifica la Comunidad de Naciones de América Latina y el Caribe y la Comunidad Andina de Naciones.

El panorama expuesto en este artículo nos obliga a reflexionar en torno a los regionalismos en el siglo XXI y su papel en el actual orden internacional. Al respecto, aún no hay una postura común entre los especialistas y se observan importantes diferencias en sus posiciones sobre los efectos inherentes a las integraciones regionales. Para algunos, los regionalismos son disfuncionales y discriminatorios, debido a que sólo responden a los intereses de la economía neoliberal y son discriminatorios, así como disfuncionales para el comercio internacional. Sin embargo, otra corriente de especialistas considera que las integraciones regionales constituyen el inicio de la gran gobernanza mundial, en donde en un futuro, todavía muy lejano, no existirán fronteras para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y hasta de personas.

Sin duda alguna, la fortaleza y los buenos resultados de los regionalismos dependen no sólo de la evolución de la economía mundial, la revolución tecnológica, la globalización y las interacciones económicas entre los Estados, sino también de la voluntad política de sus miembros en aras de incrementar e institucionalizar su cooperación. Ejemplos empíricos de esta afirmación lo constituyen la UE y el

TLCAN. La primera ha sido exitosa al haber alcanzado los objetivos para los cuales fue creada: la paz, la prosperidad y la estabilidad de Europa. Dichos objetivos se han convertido en una realidad, amén del establecimiento de una gran cooperación interregional que se traduce en la edificación de instituciones supranacionales.

En relación con otros regionalismos, como el TLCAN, ni Canadá, ni Estados Unidos, ni México han logrado ir más allá de un área de libre comercio. Al respecto, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), formalmente instaurada en 2005, tenía como objetivo fortalecer el regionalismo norteamericano y convertir a América del Norte en la región más competitiva del mundo por medio del fortalecimiento de la infraestructura y de la institucionalización de la cooperación tripartita. Sin embargo, a más de siete años de haberse establecido, la ASPAN continúa siendo muy cuestionada y su funcionamiento ha sido poco relevante debido a la falta de voluntad política, al poco fomento para la participación de la sociedad civil y a la falta de instituciones que regulen la integración en América del Norte.

Como se puede observar en este artículo, la teoría de juegos, la teoría neoinstitucional y la teoría del nuevo institucionalismo nos ayudan a comprender, al menos desde una perspectiva teórica, que con dificultad los regionalismos pueden ser exitosos al prevalecer el juego de suma cero y cuando no poseen instituciones sólidas que propicien una buena gobernanza y una buena cooperación interregional que auxilie en promover la cohesión económica y social entre los Estados miembros. Sin duda, lo expuesto en esta investigación nos ayuda a comprender por qué algunos regionalismos son exitosos, mientras otros fracasan o permanecen en el olvido.

REFERENCIAS

- BERNATOWICZ, G. (1994). "Europe of regions". *The Polish Quarterly of International Affairs*, 3:27-32.
- BORBÓN, J. (2010). "La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3):32-37.
- CLARKSON, S. (2009). "¿Existe una América del Norte?". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 87:85-89.
- DUTSCH, K. (1974). *Análisis de las relaciones internacionales*. México: Gernika.

- GÁLVEZ, Y. (2011). "Una comunidad de seguridad y defensa". En A. M. Chanona (ed.). *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- HALIZAK, E. (1996). "Regionalism in International Relations". *The Polish Quarterly of International Affairs*, 234-238.
- HALLIDAY, F. (1986). *The Making of the Second Cold War*. Londres: Verso.
- LEGLER, T. (2010). "El perfil del multilateralismo latinoamericano". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3):2-5.
- PETERS, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría de la ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- POLITI, A. (1997). "Nouveaux Risques Transnationaux et Securite Europeenne". *Cahiers de Chaillot*, 29:38-40.
- RODRÍGUEZ, P. (2006). *Hacia una nueva Europa: La integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2011). "Brasil en el marco de la integración latinoamericana". En: C. Figueroa (coord.). *¿Posneoliberalismo en América Latina: Los límites de la hegemonía neo-liberal en la región?* México: Juan Pablos Editores.
- ROSTON, W. (2008). *America's Rasputin*. Nueva York: Hill and Wang.
- TAMAMES, R. (2010). *Estructura económica mundial*. Barcelona: Alianza Editorial.
- STEINMO, S. (1992). *Politics Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Melbourne: Cambridge.
- STOESSINGER, J. (1994). *El poderío de las naciones: Política mundial de nuestro tiempo*. México: Gernika.
- VALENCIA, A. (2011). *Potencias medias, potencias regionales en el sistema político internacional de la Guerra Fría y Posguerra Fría: Propuesta de dos modelos teóricos*. México: CUCSH-UdeG.

¿Pacificar o no pacificar? Una comparación entre Canadá y México

RESUMEN

Este artículo explora las actitudes divergentes de Canadá y México acerca del mantenimiento de la paz, explicadas en parte por las diferentes culturas políticas y el legado de conflicto militar. La renuencia mexicana a tomar parte en el mantenimiento de la paz radica en una lealtad fundamental en su política exterior a los principios de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y el derecho a la autodeterminación. Canadá, en comparación, acogió el mantenimiento de la paz a lo largo de la segunda mitad del siglo XX como una contribución internacional esperada de una potencia media. En efecto, este rol se arraigó en el imaginario nacional canadiense y en las percepciones de Canadá alrededor del mundo. Sin embargo, para mediados de la década de los noventa, Canadá había abandonado en gran medida las actividades de los cascos azules, debido a las drásticas reducciones del presupuesto militar y a la redistribución de sus tropas hacia misiones supervisadas por la OTAN o por coaliciones hechas para resolver conflictos específicos. El artículo concluye con la sugerencia de que, paradójicamente, las dos naciones están convergiendo en su orientación hacia las operaciones de la ONU. Canadá ha cambiado el enfoque de sus contribuciones cada vez más hacia las operaciones policiales en vez de las militares, limitando efectivamente su participación en el mantenimiento de la paz. México, por el contrario, podría comenzar a participar en las misiones de la ONU con contribuciones comparables de personal no militar, como un medio menos polémico de afiliarse a los esfuerzos internacionales de mantenimiento de la paz.

PALABRAS CLAVE: CANADÁ, MÉXICO, MANTENIMIENTO DE PAZ, POLÍTICA EXTERIOR, CULTURA POLÍTICA.

Enviado a dictamen el 12 de marzo de 2013

Recibido en forma definitiva el 23 de mayo y 3 de junio de 2013

ABSTRACT

This article explores divergent Canadian and Mexican attitudes to international peacekeeping, explained in part by differences in political cultures and the legacy of military conflict. Mexican reluctance to engage in peacekeeping is rooted in that nation's fundamental devotion to the principles of both non-intervention in the internal affairs of other states and the right to self-determination that informs and shapes its foreign policy. Canada, by comparison, embraced peacekeeping through much of the second half of the twentieth century as an international contribution suitable to a middle power; indeed, this role became ingrained in the Canadian national imaginary and in the perceptions of Canada held by others around the world. By the mid 1990s, however, Canada had largely abandoned United Nations peacekeeping as dramatic cuts to defence spending limited capabilities and as soldiers were increasingly deployed on muscular missions overseen by either the North Atlantic Treaty Organization or coalitions of nations assembled to address specific conflicts. The article concludes by suggesting, paradoxically, that the two nations may now be converging in their approaches to support for U.N. operations. Canada has increasingly shifted its contribution to U.N. operations towards security and policing and away from the provision of armed forces personnel, effectively limiting Canada's role in U.N. peacekeeping. Mexico, on the other hand, could begin to contribute comparable nonmilitary personnel to U.N. missions, but as a less contentious means of joining international peacekeeping efforts.

KEYWORDS: CANADA, MEXICO, PEACEKEEPING, FOREIGN POLICY, POLITICAL CULTURE.

¿PACIFICAR O NO PACIFICAR? UNA COMPARACIÓN ENTRE CANADÁ Y MÉXICO*

KEVIN A. SPOONER**

En agosto de 1965, la Conferencia de Banff de Desarrollo Mundial atrajo a un destacado grupo de individuos para abordar el papel de Canadá como una potencia media, un tema que sigue siendo pertinente hoy en el estudio de la política exterior canadiense. Las ponencias fueron colectadas y publicadas posteriormente, pero uno solo puede imaginarse el ir y venir de los verdaderos procedimientos que reunieron personalidades tales como Blair Frase, notable periodista y editor de Ottawa de *Maclean's*; los diplomáticos veteranos canadienses Chester Ronning y Arnold Danford Patrick Heeney; académicos tales como James Eayrs y John Holmes; incluso llegó el Primer Ministro Lester Pearson para hacer los comentarios de clausura. De particular importancia para esta exploración comparativa de las políticas canadienses y mexicanas en torno al mantenimiento de la paz fue la presencia de Mario Ojeda Gómez, en ese tiempo director de El Colegio de México. Un destacado académico de las políticas extranjeras de México, Ojeda Gómez llegó a ser embajador de México ante la UNESCO hacia finales de la década de las noventa.

Tres décadas antes, él se encontraba en Banff discutiendo la posición de México como una potencia media, estableciendo comparaciones con Canadá. Luego de explicar las raíces históricas y la lógica de las aislacionistas políticas exteriores mexicanas, se dirigió al asunto particular del mantenimiento de la paz, identificando varias razones por las que México no había sido un participante activo en la que era una práctica relativamente innovadora en ese tiempo: operaciones de mantenimiento de la paz a gran escala organizadas por las Naciones Unidas (ONU). Él sugirió que México no tenía ni la capacidad militar ni la voluntad política para participar en acciones del mantenimiento de la paz. Aseguró que México “cree sinceramente que cualquier clase de intervención —incluso la de tipo colectivo, realizada con

* Kevin Spooner, 2012, “To Peacekeep or Not to Peacekeep? Canada and Mexico Compared”, in *Dynamics and Trajectories: Canada and North America*. Eds. Michael Fox and Andrew Nurse (Black Point, Nova Scotia: Fernwood Publishing) reproduced with permission of the editors and Fernwood Publishing.

** North American Studies and History Program Coordinator, North American Studies Program, Wilfrid Laurier University. Correo electrónico: kspooner@wlu.ca

el objetivo de traer paz a la nación involucrada— tiende hacia la alienación de los pueblos de los países interesados, y la continuación de las tensiones políticas”. Ojeda Gómez reconoció que esto representaba un contraste “no poco interesante” con otras potencias medias, en específico Canadá (1966:142-143).

En efecto, hacia mediados de los años sesenta, el mantenimiento de la paz parecía destinado a convertirse en el oficio de Canadá. El premio Nobel de Lester Pearson en 1957, ganado por su rol en el establecimiento de las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU), provocó mayor conciencia pública del mantenimiento de la paz y el papel potencialmente positivo de Canadá en el escenario internacional. Canadá había hecho contribuciones militares de utilidad, no solo a la FENU, sino también a la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), la misión de la ONU para el mantenimiento de la paz más grande durante la Guerra Fría, enviada al Congo de nuevo independiente para ayudar a restaurar el orden tras el motín de su *gendarmérie*. En Ottawa, una especie de consenso político emergía a favor del mantenimiento de la paz. Los primeros ministros St. Laurent, Diefenbaker y, finalmente, el mismo Pearson —con la decisión de su gobierno de enviar soldados canadienses a mantener la paz en Chipre— destinaron las Fuerzas Armadas de Canadá al servicio del mantenimiento de la paz de la ONU.

Este artículo explora estas actitudes divergentes de Canadá y México con respecto del mantenimiento de la paz, explicadas en parte por las diferentes culturas políticas y los legados de conflictos militares. Concluye con la sugerencia de que, paradójicamente, se puede percibir ahora una convergencia de las políticas de apoyo de las operaciones de la ONU de los dos países. La contribución canadiense a las operaciones de la ONU se ha alejado cada vez más de la provisión de personal de fuerzas armadas, para inclinarse hacia la seguridad y acción policial, lo que en realidad ha limitado el rol de Canadá en las misiones del mantenimiento de la paz de la ONU. Por el otro lado, es posible que México comience a contribuir con la misma clase de personal no militarizado a las misiones de la ONU, pero como un medio menos polémico de unirse a los esfuerzos internacionales de mantenimiento de la paz.

La reticencia persistente de México a participar en el mantenimiento de la paz puede estar relacionada de manera directa con las creencias fundamentales que han guiado, desde hace mucho tiempo, las políticas externas de este país. David Mena Alemán (2005:657) sugiere que ha habido una devoción “como mantra” de sucesivos gobiernos mexicanos hacia la no intervención en los conflictos internos de otros Estados y al derecho a la autodeterminación. Las doctrinas Carranza (1917) y Estrada (1931) llegaron a ser pilares concretos en los que se apoyaron

estos valores centrales. En búsqueda de la raíz de la política mexicana de seguridad nacional, ligada inseparablemente a las políticas exteriores más generales, Raúl Benítez Manaut (1996) nos recuerda que México, en los años que siguieron a su independencia, era una nación en potencial estado de sitio. La retórica del destino manifiesto de la doctrina Monroe se tradujo en pérdidas significativas de territorio sufridas por México a raíz de la guerra con los Estados Unidos desde 1846 hasta 1848. La posterior intervención de Francia en los asuntos de México aumentó el agravio. Dados estos primeros años tortuosos como nación, no es sorprendente que México tomara una posición defensiva en sus relaciones internacionales que insistía en la necesidad de respetar a todos los países, no solo en su soberanía de Estado, sino también en su voluntad popular de ciudadanía.

Por consiguiente, por razones políticas, sí es percibido que el mantenimiento de la paz interfiere en los asuntos internos o externos de un país o restringe acciones que tienen apoyo popular, por lo que podemos esperar que México vea este tipo de intervenciones con reserva. Además, hay aspectos legales y constitucionales sobre la cuestión de la participación mexicana en el mantenimiento de la paz. A finales de los años ochenta, el artículo 89 de la Constitución mexicana se modificó, no solo para consagrar los principios de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, sino también para otorgar al Congreso de la Unión un papel más importante en la formulación de políticas extranjeras —o al menos en la emisión de juicios sobre la conducta del Poder Ejecutivo en torno a las relaciones exteriores— (Encinas-Valenzuela, 2006). Este no es un punto de menor importancia; al abordar el mantenimiento de la paz en un estudio de las relaciones México-Canadá, Olga Abizaid Bucio (2004) enfatiza que el envío de las fuerzas armadas mexicanas fuera del país depende de la aprobación del Senado de la República. Y no está del todo claro si las fuerzas armadas acogerían con beneplácito una vocación pacificadora. El liderazgo del Ejército y de la Armada parecen divididos ante esta cuestión, con la Armada más favorable a la idea, al parecer (Sotomayor, 2006).

El debate sobre la participación mexicana en el mantenimiento de la paz nunca habría superado la pura especulación y contemplación frívola, salvo que, al poco tiempo de haber asumido el poder, la administración de Vicente Fox generó expectativas de que México desempeñaría un papel más activista en los asuntos internacionales. El primer secretario de Relaciones Exteriores del gobierno de Fox, Jorge Castañeda, argumentó: “La única forma en que nuestro país pueda balancear su agenda de política y sus intereses en el extranjero, es a través de una actividad muy intensa en el escenario multilateral” (cit. en Bondi, 2004:2). La decisión de

México de presentarse como candidato a uno de los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU en 2002-2003 señaló con claridad un cambio de rumbo. En 2004, el sucesor de Castañeda, Luis Ernesto Derbez, encendió un debate de mayores proporciones cuando planteó la posibilidad de que México contribuyera con tropas a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU (*SourceMex*, 2004a). Más tarde, en ese mismo año, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, realizó una visita a México, y mientras se dirigía al Senado, “expresó la esperanza de que México considerara participar en las operaciones de mantenimiento de la paz” (United Nations, 2004). Al mismo tiempo, la ONU tenía 50 000 cascos azules desplegados en diecisiete operaciones, y el secretario general anticipaba una necesidad de 30 000 más (*SourceMex*, 2004b).

Sin embargo, la petición de Annan recibió una fría acogida. El secretario Derbez se apresuró a dejar en claro que México podría proporcionar servicios de apoyo, pero no personal de combate. Un senador del Partido Revolucionario Institucional (PRI) reforzó esta postura expresando dudas acerca de que si el Senado aprobara la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en operaciones de mantenimiento de la paz, sería a condición de que el personal estuviera asistiendo en actividades no militares. José Luis Soberanes Fernández, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), fue más tajante: “México no tienen ninguna razón por contribuir con tropas a las misiones internacionales de mantenimiento de la paz [...] semejante acción violaría nuestra tradición de no intervención en los asuntos de otros países”. Varias organizaciones no gubernamentales mexicanas coincidieron con la postura de la CNDH (*SourceMex*, 2004b).

Para muchos canadienses, este acalorado debate sobre la propuesta de participar en las misiones del mantenimiento de la paz de la ONU surgió como una gran sorpresa; la creencia fundamental de que son *peacekeepers* (de que, como país, contribuyen a las fuerzas de los cascos azules) está tan integrada en el imaginario nacional —y de una manera tan positiva— que resulta incomprensible que en otro país sea tan problemática y controversial la idea de participar en estas misiones. Considerando la representación omnipresente de los cascos azules canadienses: en la moneda; en el único monumento militar alzado por el gobierno federal después de la segunda guerra mundial; en estampillas del correo honrando a Lester Pearson; en autobiografías superventas, documentales y películas, e incluso en comerciales de cerveza. La génesis y la evolución de esta intensa identificación, sin embargo, es bastante difícil de determinar. El Premio Nobel de Lester Pearson se presenta como uno de los puntos más probables de partida. En aquel entonces, este logro

fue ocasión de un florecimiento de orgullo nacional, y hasta hoy logra despertar la imaginación de los canadienses.

Al contemplar su lugar en el mundo, los canadienses tienden a sostener una elevada opinión de sí mismos. En 2005, el Proyecto de Actitudes Globales del Centro de Investigación Pew halló que 94 por ciento de los canadienses creen que “su país es bien apreciado por otras naciones”, una proporción más alta que la de dieciséis países estudiados. Un estudio más reciente encontró que 59 por ciento de los canadienses identifican su país como uno destacable como “una fuerza positiva en el mundo hoy”, y al pedir que específicamente identificaran la contribución más positiva hecha al mundo por Canadá, 26 por ciento de los canadienses dijo que era el mantenimiento de la paz —un porcentaje más alto que el asignado a cualquier otra contribución (Canada’sWorld, 2008:13, 31).

Si bien estas posturas suenan de algún modo como un autorreconocimiento, en realidad los canadienses podrían estar siendo precisos en su evaluación de cómo otros en el mundo perciben su país. A finales de 2006 y principios de 2007, la BBC, en cooperación con el Program on International Policy Attitudes (PIPA), encuestaron a 28 000 personas en veintisiete países, solicitándoles graduar doce países según su influencia positiva o negativa en el mundo. Canadá recibió la mejor calificación, con 54 por ciento de las respuestas de que Canadá tenía una influencia principalmente positiva, y solo 14 por ciento evaluó de forma negativa la influencia de Canadá.¹ Gallup International, trabajando en conjunción con Voice of the People, halló resultados similares en encuestas realizadas entre julio y septiembre de 2006 a 59 000 adultos en sesenta y tres países; 53 por ciento de las respuestas develó, en general, una opinión positiva de Canadá, la más alta de los nueve países incluidos en esa encuesta (Angus Reid Global Monitoriune 15, 2007).² Finalmente, la encuesta Angus Reid, realizada a finales de 2006, a 5 800 personas en veinte países, halló que 67 por ciento de los encuestados cree que Canadá es un contribuidor al mantenimiento de la paz en el mundo (Angus Reid Global Monitor, 2006, noviembre 12). No solo en Canadá, sino también alrededor del mundo, Canadá ha sido generalmente percibido en términos positivos —y, al parecer, la reputación del país como promotor del mantenimiento de la paz lo hace responsable en parte de esta percepción—.

¹ Los otros once países evaluados eran Gran Bretaña, China, Francia, India, Irán, Israel, Japón, Corea del Norte, Rusia, Estados Unidos, Venezuela y la Unión Europea

² Las otras naciones evaluadas fueron Japón, Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, China y Rusia.

Es verdad que más de 120 000 canadienses han prestado servicios en cerca de cincuenta operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU desde 1948 (United Nations Association in Canada, 2008). En 2010, había aproximadamente 2 900 soldados canadienses desplegados en operaciones internacionales (National Defence, 2010). Entre éstos, treinta y cinco son expertos militares que prestan servicios en misiones de la ONU y solo veinticinco son de tropas que prestan servicios en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. De hecho, en mayo de 2010, entre las naciones contribuyentes al mantenimiento de paz de la ONU, Canadá tenía el rango de cincuenta y tres (Naciones Unidas 2010b, 2010c). Por décadas, Canadá contribuyó a todas y cada una de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Esta contribución llegó a ser un punto de contención para quienes criticaban el papel de Canadá en las misiones de la ONU. Se argumentó que era una política tan popular entre canadienses que los gobiernos sucesivos accedieron a las peticiones de la ONU por temor a ser el primer gobierno que dijera “no”. Hasta finales de los años ochenta y principio de los noventa, se consideraba importante el mantenimiento de la paz como parte de las políticas canadienses de relaciones internacionales y defensa. En 1987, el gobierno Progressive Conservative (Conservador Progresivo) de Brian Mulroney emitió un *whitepaper* (una declaración de la futura dirección de la política pública) que reafirmaba la importancia de la participación canadiense en el mantenimiento de la paz. Y, en este caso, la política fue respaldada con la práctica. Con el fin de la Guerra Fría, fue posible reenfocar la atención en conflictos regionales, antes considerados demasiado peligrosos o desestabilizadores. Los cascos azules eran mucho muy solicitados para ayudar a supervisar la implementación de los arreglos de paz, como en el caso de la guerra Irán-Iraq. Durante este tiempo servían en el extranjero más soldados canadienses que en ninguna otra ocasión desde la guerra coreana.

La reputación de Canadá como uno de los países líderes en el mantenimiento de la paz, sin embargo, ya no tiene mucho fundamento. De hecho, desde 2003, Estados Unidos ha proporcionado más personal a las misiones de la ONU que Canadá. La extrema reducción de la contribución canadiense a las misiones del mantenimiento de la paz de la ONU se explica, en gran parte, como el resultado de dos tendencias que comenzaron a mediados de los años noventa.

Primero, el presupuesto para las Fuerzas Armadas de Canadá fue drásticamente reducido durante este periodo, como parte de los esfuerzos del gobierno federal para eliminar el déficit. Cuando Jean Chretien asumió el cargo de primer ministro en 1993, una de las prioridades de su gobierno fue equilibrar el presupuesto. Con

gastos anuales de 512 mil millones de dólares, que representaban 10 por ciento del total del presupuesto del gobierno, el Departamento de la Defensa Nacional fue un candidato obvio para recortes (White, 1994; Morton, 2002). Asimismo, con el fin de la Guerra Fría, los canadienses estaban generalmente entusiasmados por cosechar por fin los beneficios financieros de un dividendo de la paz. En palabras del historiador Norman Hillmer, los canadienses sentían “que los militares no tenían mucho que hacer y los americanos nos protegerían de todos modos” (cit. en Galloway, 2006: A4). Y, entonces, comenzaron los recortes. Entre 1985 y 1989, en promedio, la proporción de los gastos militares del producto interno bruto eran de 2.1 por ciento. Para 1999, esta cifra había bajado en extremo a 1.2 por ciento. El gobierno alcanzó este ahorro, en gran medida, con la suspensión o cancelación de compras de nuevo equipamiento y con reducciones en el número de personal militar. En 1990, el número promedio de personal en las Fuerzas Armadas canadienses era de 87 000. Hacia el fin de la década, este número había descendido a 59 000 (Defence Expenditures, 2000). Sin duda, tan drástica reducción tuvo un impacto en la capacidad del gobierno de responder a peticiones de asistencia en el mantenimiento de la paz, en una época en la que el número de operaciones internacionales estaba en aumento. Esta misma contradicción, sin duda, pesaba en la mente del general John de Chastelain, jefe de personal de las Fuerzas Armadas en aquel entonces, cuando, en una entrevista en 1991, advirtió: “Nuestro problema es convencer al gobierno de que al darnos menos dinero, realmente significa menos defensa. No pueden darnos menos y esperar que hagamos tanto” (cit. en Fulton, 1991:25).

La segunda tendencia en los años noventa, que en última instancia llevó a una reducción significativa en la cantidad de personal de las Fuerzas Armadas canadienses disponibles para prestar servicio a la ONU, era la necesidad de recurrir cada vez más a operaciones militares más grandes y complejas para enfrentar las crisis internacionales. Los académicos no tardaron en desarrollar un nuevo vocabulario que describía lo que era reconocido como una nueva era de mantenimiento de la paz: establecimiento de la paz, pacificación, imposición de la paz, misiones estabilizadoras, etc. Cual sea la terminología favorecida, estas operaciones tenían una característica en común: estaban autorizadas, bajo el capítulo 7 de la Carta de la ONU, para utilizar la fuerza en el cumplimiento de sus mandatos. Los críticos del mantenimiento de la paz plantean que esta evolución señala el fin las misiones “tradicionales” de la ONU, en otras palabras, misiones que fueron autorizadas bajo el capítulo 6 y solo podían recurrir al uso de la fuerza estrictamente para la

autodefensa.³ Sin embargo, sería una simplificación excesiva interpretar la evolución histórica del mantenimiento de la paz como una evolución lineal que de modo paulatino incrementaba el uso de la fuerza en las operaciones. Desde los años sesenta, es posible reconocer las características de la supuesta nueva era del mantenimiento de la paz, como el uso más liberal de la fuerza para cumplir con los objetivos de una misión; por ejemplo, en el caso de ONUC (Findlay, 1999). Y en 2010, de las quince operaciones de la ONU, solo la mitad tuvo autorización para usar la fuerza bajo el capítulo 7. Cuatro operaciones adicionales, administradas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU son claramente operaciones regidas por el capítulo 6. Ya en la década de los noventa, era ciertamente más común de lo que fue previamente para la ONU permitir el uso de la fuerza por los cascos azules, pero las operaciones más “tradicionales” siguieron siendo importantes a lo largo de la década y desde entonces.

El caos que sobrevino a la desintegración de Yugoslavia ofrece un buen ejemplo de cómo las operaciones de Canadá en el exterior comenzaron a cambiar en los años noventa, en parte como respuesta a tales tendencias en el mantenimiento de la paz. La presencia militar canadiense en los Balcanes comenzó con el despliegue de observadores militares en septiembre de 1991. El febrero siguiente, la ONU estableció la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (FORPRONU), y Canadá realizó contribuciones importantes de personal, tanto en número como en liderazgo. Mientras la situación se hacía cada vez más compleja política y militarmente, la sobrecargada burocracia asociada con el manejo de la misión en los Balcanes se hizo muy evidente en Nueva York, y está bien descrita desde la perspectiva canadiense por el general de división Lewis Mackenzie (1993) en su autobiografía *Casco azul: El camino a Sarajevo* (*Peacekeeper: The Road to Sarajevo*). Hasta los años noventa, las Naciones Unidas envió a terreno un promedio de seis operaciones a la vez. Esta cantidad se ha duplicado y triplicado en los últimos veinte años. Este ritmo de expansión ha resultado problemático. La ONU siempre había manejado el mantenimiento de la paz de una manera *ad hoc* —la idea en sí no fue contemplada cuando su carta fue elaborada en los años cuarenta—. Como resultado, el equipo burocrático requerido para supervisar y mantener soldados en terreno se improvisaba en el momento. La Secretaría se debatía bajo el peso de la rápida expansión de las actividades de mantenimiento de la paz; combinado con el apoyo inconstante del Consejo de Seguridad para las mismas misiones que autorizaba, y que creó condiciones propicias

³ Capítulo 6: Resolución Pacífica de Controversias; capítulo 7: Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión

para fracasos en el terreno. En poco tiempo se hizo evidente que la ONU estaba mal preparada para dedicarse a la imposición de la paz.

Cuando una crisis internacional requería una misión más compleja y con un uso expandido de la fuerza, la ONU delegaba la autoridad para que alguna organización regional de seguridad se hiciera cargo del asunto, como fue el caso de la OTAN en los Balcanes, o encargaba a una sola nación lo suficientemente fuerte para responder militarmente, como fue el caso de Estados Unidos en Somalia. Esto marcó el comienzo de las contribuciones militares significativas hechas por Canadá, misiones de imposición de la paz o desestabilización, llevadas a cabo o por la OTAN o por coaliciones de estados, formadas de forma improvisada, para resolver las crisis internacionales que surgían. En el caso de la ex Yugoslavia, la FORPRONU cedió el paso a dos misiones sucesivas de la OTAN: IFOR en 1995 y SFOR en el mismo año. De este modo, la contribución canadiense a la imposición de paz en los Balcanes fue transferida desde la ONU a la OTAN; un pequeño grupo de ocho canadienses seguía en la sede central de la OTAN en Sarajevo. De la misma manera, Canadá participó en la Operación de las Naciones Unidas en Somalia I (ONUSOM), hasta que la ONU decidió que se requerían medidas más fuertes para enfrentar el aumento de disturbios en ese país. La ONU autorizó una Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF) formada bajo el liderazgo y el mandato de Estados Unidos. Canadá contribuyó a la UNITAF desde diciembre de 1992 hasta marzo del 1993 y luego a su sucesor ONUSOM II, hasta mayo de 1994, cuando los soldados canadienses fueron retirados casi un año antes que la ONUSOM II concluyera sus operaciones. Ya para principios de 1996, había menos de mil canadienses en total prestando servicio en todas las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, lo que marcó el comienzo de una consistente tendencia de declive. Las experiencias de los Balcanes y de Somalia constituyeron importantes precedentes para la participación canadiense en misiones de imposición de la paz, conducidas, no bajo el auspicio de la ONU, sino de la OTAN, en el contexto de misiones específicas de coaliciones de naciones voluntarias. En los últimos años, la mayoría de personal militar canadiense que ha prestado servicios en el exterior lo ha hecho, no a través de las misiones de mantenimiento de paz de la ONU, sino en Afganistán como una contribución a la “guerra contra el terrorismo.”

El título de este artículo, “¿Pacificar o no Pacificar? Una comparación entre Canadá y México”, enmarca una pregunta a la cual no existen respuestas simples o conclusivas. En 1965, en Banff, la percepción del mantenimiento de la paz desde las perspectivas de estos dos países norteamericanos parecía mucho menos ambigua,

aunque divergente. Canadá, como una potencia mediana, había comenzado a acoger un papel de mantenedor de la paz, que llegaría a ser, a lo largo de una gran parte de la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, lo que definiría el lugar de esa nación en el mundo, tanto para los canadienses como para otros. Sin embargo, cabe observar que la colección de ponencias de esa conferencia en Banff ya revela una voz crítica hacia la participación de Canadá en el mantenimiento de la paz (Gordon, 1966). Desde la perspectiva de Mario Ojeda Gómez, la respuesta de México a la opción de participar en el mantenimiento de la paz con un “no” rotundo permaneció consistente y clara por décadas.

La situación contemporánea es, sin duda, mucho más compleja. Si bien México ha apoyado mediante contribuciones económicas los esfuerzos de la ONU para el mantenimiento de la paz, no ha proveído personal de las fuerzas armadas. La petición del secretario general Kofi Annan en 2004 de que México reconsiderara esta posición resultó en una reacción inicial más bien negativa; no obstante, parece haber provocado un debate en que se podía ver a México más dispuesto a cooperar con personal militar como parte del esfuerzo internacional de mantenimiento de la paz. En 2005, el Senado aprobó una enmienda al artículo 76 de la Constitución mexicana, permitiéndole al presidente enviar tropas tanto para misiones de combate como de no combate. Bajo esta nueva enmienda, el presidente aún requiere la aprobación del Senado para que fuerzas mexicanas se adhieran a una misión de mantenimiento de la paz que incluya el combate, pero el presidente no requiere de dicha aprobación para enviar fuerzas militares en misiones humanitarias. La opinión del público mexicano está ahora casi igualmente dividida en el asunto de la participación de México en el mantenimiento de la paz. Un sondeo de 2006 encontró que 49 por ciento de los encuestados “piensan que México debería participar en las acciones multilaterales dirigidas por la ONU para restaurar o mantener la paz en países afectados por conflictos violentos (González y Minuskin, 2006:37), y 43 por ciento se opusieron a esta posición. Finalmente, la administración del presidente Felipe Calderón seguía el ejemplo de su predecesor con un enfoque menos aislacionista de política extranjera. Era significativa también la decisión de postular para un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2009-2010, a pesar de las verdaderas dificultades políticas en la relación México-Estados Unidos que marcaron el último periodo de México en el Consejo de Seguridad (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008). El escenario parece estar listo para que México haga su entrada con los cascos azules, quizá al principio con contribuciones de personal militar y no militar a misiones autorizadas bajo el capítulo 6.

Canadá podría aprender bastante de la actitud cuidadosa de México frente al mantenimiento de la paz y la intervención internacional, y a los canadienses les haría bien aprender más sobre “lo real” en lugar de “lo imaginado” en cuanto a las actividades de sus fuerzas militares. Existe una contradicción inconfundible entre las contribuciones reales de las fuerzas armadas canadienses al mantenimiento de la paz y la percepción de los canadienses de la importancia del apoyo de Canadá para las misiones de la ONU. Esta brecha entre percepción y realidad se ha hecho aún más deslumbrante desde marzo de 2006; después de esa fecha, el número total de canadienses que han prestado sus servicios con la ONU no ha excedido nunca los 200. Además, desde entonces, las fuerzas policiales han consistentemente sobrepasado el personal de las fuerzas armadas en la contribución canadiense a las operaciones de la ONU. Resulta curioso que México podría perfectamente entrar en el oficio de mantenimiento de la paz al proporcionar personal para operaciones humanitarias y del capítulo 6, justo como Canadá aparenta haber tomado el mismo enfoque, aunque en su caso como una estrategia de escape para retirarse de sus niveles de compromiso anterior con las misiones de la ONU.

Los serios recortes presupuestarios a las fuerzas armadas canadienses en los años noventa, dado que coincidieron con la creciente buena disposición de Canadá para contribuir con el mantenimiento de la paz llevado a cabo por la OTAN y en otros arreglos al estilo *ad hoc*, prepararon el escenario para el periodo posterior al 9/11 y la significativa contribución de Canadá a las operaciones de la OTAN en Afganistán. Las políticas de defensa y de relaciones exteriores en Canadá llegaron a ser dominadas por la misión en Afganistán, con el efecto de dejar todas las prioridades eclipsadas, incluyendo la participación en el mantenimiento de la paz de la ONU. Es cierto que los limitados recursos financieros restringen las opciones políticas y dejan a los gobiernos con decisiones difíciles, no obstante, es problemático el permitir que las relaciones internacionales de Canadá se vuelvan unidimensionales. Tanto más, considerando la percepción e información errónea que caracteriza la visión de los canadienses con respecto del papel de sus fuerzas armadas en el mundo.

Comencé citando a Mario Ojeda Gómez. Parece apropiado terminar con un retorno a Banff y los comentarios de Lester Pearson que concluyeron la conferencia. Al referirse a la relación de Canadá con la OTAN, el primer ministro hizo una pregunta retórica que parece particularmente apropiada a la situación actual: “¿Qué sentido tiene ser una potencia media que apoya una Alianza Atlántica si hemos desaparecido, o no existimos en Asia, o en el Pacífico, o en África?”. Es quizá el

momento para reconocer que el marco político binario que establece una dicotomía entre las operaciones militares de la OTAN y las de mantenimiento de la paz de la ONU es demasiado simplista para entender las prioridades, competitivas y a veces complementarias, para las políticas canadiense de defensa nacional.

REFERENCIAS

- ABIZAID BUCIO, O. (2004). "The Canada-Mexico Relationship: The Unfinished Highway". FOCAL Policy Paper FPP-04-8. Ottawa: Canadian Foundation for the Americas.
- ANGUS RIED GLOBAL (2006). "World Sees Canada as Tolerant, Generous Nation" [en línea]. Noviembre 12. Disponible en: http://www.angusriedglobal.com/polls/6646/world_sees_canada_as_tolerant_generous_nation/ [consultado: 2013, mayo 14].
- ANGUS RIED GLOBAL (2007). "Canada and Japan seen as positive countries" [en línea]. Julio 3. Disponible en: http://www.angus-reid.com/polls/4313/canada_and_japan_seen_as_positive_countries/ [consultado: 2013, mayo 14].
- ANGUS REID GLOBAL (2007b) "World likes Canada, China and Russia Last" [en línea]. Junio 6. Disponible en: http://www.angus-reid.com/polls/2044/world_likes_canada_china_and_russia_last/ [consultado: 2013, mayo 14].
- BBC WORLD SERVICE AND THE PROGRAM ON INTERNATIONAL POLICY ATTITUDES (2007). "Israel and Iran Share Most Negative Ratings in Global Poll".
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl (1996). "Sovereignty, Foreign Policy and National Security in Mexico, 1821-1989". En: H. P. Klepak (ed.). *Natural allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*. Vol. 2. Ottawa: Carleton University Press.
- BONDÌ, Loretta (2004). *Beyond the Border and Across the Atlantic: Mexico's Foreign and Security Policy Post-September 11th*. Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations.
- CANADA'S WORLD (2008). The Canada's World. Poll Results. Disponible en: <http://www.canadasworld.ca/quizzesa/pollresu> [consultado: 2013, mayo 4].
- ENCINAS-VALENZUELA, J. E. (2006). "Mexican Foreign Policy and UN Peacekeeping Operations in The 21st Century". Tesis de maestría. Naval Postgraduate School.
- FINDLAY, T. (1999). "The Blue Helmets' First War? Use of Force by The UN in The Congo 1960-64". Clementsport, Nova Scotia: The Canadian Peacekeeping Press.

- FULTON, E. K. (1991). "Less Money, Less Defense". *Maclean's*, vol. 104:24.
- GALLOWAY, G. (2006). "Polls, History Experts Point to Sea Change in Opinion of Military". *Globe and Mail*, abril 11.
- GONZÁLEZ, G., y Minushkin, S. (eds.) (2006). *México and the World*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- GORDON, D. (1966). "Canada as Peace-keeper". En: J. K. Gordon (ed.). *Canada's Role as Middle Power*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs.
- GORDON, J. K. (1966). *Canada's Role as a Middle Power*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs.
- MACKENZIE, L. (1993). *Peacekeeper: The Road to Sarajevo*. Toronto and Vancouver: Douglas and McIntyre.
- MENA ALEMÁN, D. (2005). "Resistance from Within: Why Mexico's Attempt to Advance an Active Foreign Policy Failed". *Review of Policy Research*, 22(5):657-666.
- MORTON, D. (2002) "Canada and its World". *Canadian Issues*, september.
- NATIONAL DEFENSE (2010). "Current operations" [en línea]. Disponible en: http://www.cefcom.forces.gc.ca/site/ops/index_e.asp [consultado: 2010, junio 21].
- NATO REVIEW (2000). "Defense Expenditures of NATO Countries 1975-1999". *NATO Review*, 48.
- OJEDA GÓMEZ, M. (1966). "The Role of Mexico as a Middle Power". En: J. King Gordon (ed.). *Canada's Role as a Middle Power*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2008). "Mexico's Candidacy for the United Nations Security Council 2009-2010" [en línea]. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/asambleaonu/docs/VersIng.pdf> [consultado: 2008, julio 24].
- SOTOMAYOR, A. (2006). "México's Armed Forces". *Hemisphere*, 16.
- SOURCEMEX (2004a). "Foreign Relations Secretary Sets off Debate with Proposal to Contribute Mexican Troops to UN Peacekeeping Missions". SourceMex Economic News & Analysis on Mexico. Mayo 19.
- SOURCEMEX (2004b) "UN Secretary General Gets Mostly Negative Response to Request that Mexico Contribute Troops to Peacekeeping forces". SourceMex Economic News & Analysis on Mexico. Septiembre 22.
- THE PEW GLOBAL PROJECT ATTITUDES (2005). *16-Country Global Attitudes Report Released June 23, 2005. Canada*. Washington, D. C.: The Pew Global Project Attitudes.

- UNITED NATIONS (2004). "Activities of Secretary-General in Mexico, September". Press Release SG/T/2420:7-9.
- UNITED NATIONS (2010a). "Fatalities by Nationality and Mission up to 31 May 2010" [en línea]. Disponible en: <http://www.un.org/Depts/dpko/fatalities/> [consultado: 2010, junio 10].
- UNITED NATIONS (2010b). "Contributors to United Nations peacekeeping operations" [en línea]. Disponible en: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2010/may10_1.pdf [consultado: 2010, junio 21].
- UNITED NATIONS (2010c). "Ranking of Military Police Contributions to UN Operations" [en línea]. Disponible en: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2010/may10_2.pdf [consultado: 2010, junio 21].
- UNITED NATIONS ASSOCIATION IN CANADA (2008). "Canada and Peacekeeping" [en línea]. Disponible en: http://www.unac.org/en/link_learn/monitoring/peace_peacekeeping_can.asp [consultado: 2008, julio 24].
- WHITE, C. A. (1994). "Downsizing: Ottawa's Big-spending Department of National Defense is Bracing for Deep Cuts After a Coming Liberal Review of its Policies". *Canada and the World*, 59, abril.

La guerra contra las drogas en México, la política exterior canadiense y los derechos humanos

RESUMEN

En la actualidad, la política exterior de Canadá hacia México se enfoca principalmente en el comercio, la inversión y la seguridad, mientras que los derechos humanos tienen escasa visibilidad en la agenda bilateral. El presente artículo argumenta que esta escasa visibilidad se debe a tres razones. Primera, la concepción limitada de democracia electoral del gobierno canadiense evita que éste considere discutir los abusos de derechos humanos en su agenda con México porque es considerado una democracia. Segunda, un enfoque de derechos humanos hacia México podría afectar la actual estrategia gubernamental canadiense de comercio e inversión, en particular en el sector minero, respecto de su país vecino del sur. Tercera, la subordinación de los asuntos de derechos humanos en México a la agenda bilateral de seguridad coincide con la estrategia doméstica de seguridad canadiense.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE, DROGAS, VIOLENCIA, MÉXICO, MINERÍA, DERECHOS HUMANOS.

ABSTRACT

Canada's foreign policy towards Mexico is mostly focused on trade, investment and security while human rights issues have low visibility in the bilateral agenda. The article argues that the low visibility of human rights violations in Mexico in Canada's foreign policy is due to three reasons. First, a narrow conception of electoral democracy prevents the Canadian government from engaging into a discussion on human rights abuses in Mexico because the latter is considered a democracy. Second, a human rights focus towards Mexico might hinder Canada's current strategy of trade and investment, particularly in the mining sector, with its southern neighbour. Third, Mexico's subordination of human rights issues to the security agenda resembles that of Canada's security strategy in domestic politics.

KEYWORDS: CANADIAN FOREIGN POLICY, DRUGS, VIOLENCE, MINING, MEXICO, HUMAN RIGHTS.

LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS EN MÉXICO, LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE Y LOS DERECHOS HUMANOS

HEPZIBAH MUÑOZ* | LESLIE JEFFREY**

Durante los años noventa y principios de 2000, el proceso de liberalización económica y electoral en México se incrementó. Ejemplo de ello, en el ámbito económico, fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por Canadá, México y Estados Unidos en 1993. Los promotores del TLCAN argumentaban que éste sería beneficioso para México, ya que el resultante incremento del comercio y de la inversión extranjera directa proveerían más y mejores puestos de trabajo a los mexicanos, lo que mejoraría las condiciones de vida en este país (Ugalde, 2002). Sin embargo, los resultados del TLCAN distan de dichas expectativas. Bajos niveles de inversión y de crecimiento han persistido. Los logros limitados en la ampliación de plazas laborales en el sector manufacturero y de servicios han sido desplazados por las grandes pérdidas de empleo en el sector agrícola (Zepeda et al., 2009). Políticamente, el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) como partido opositor en las elecciones presidenciales de 2000 parecía marcar el inicio de la transición democrática en el país después de más de setenta años del régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Wise, 2003). Es en este contexto de apertura económica y de liberalización electoral donde los niveles de violencia asociada con el tráfico de drogas y su combate se han incrementado en México. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI, 2012), más de cien mil personas han tenido muertes violentas entre 2006 y 2011, y más de quince mil personas han sido desaparecidas en el contexto de la guerra contra las drogas entre 2006 y 2012 (UNOHCHR, 2012).

Es en este contexto de apertura económica y electoral donde las relaciones bilaterales de Canadá hacia México se han desenvuelto en los últimos veinte años. En la actualidad, la política exterior de Canadá hacia México se centra en el comercio, la inversión y la seguridad, en tanto que los derechos humanos tienen escasa visibilidad en la agenda bilateral. Esta escasa visibilidad se debe a tres razones. Primera, la concepción limitada de democracia electoral del gobierno canadiense evita que

* University of New Brunswick, Saint John Campus. Correo electrónico: hmartine@unb.ca

** University of New Brunswick, Saint John Campus. Correo electrónico: ljeffrey@unb.ca

éste considere discutir los abusos de derechos humanos en su agenda con México porque es considerado una democracia: “los gobiernos democráticos no acusan a sus amigos democráticos de violaciones de derechos humanos” (2012, marzo 7, comunicación personal). Segunda, un enfoque de derechos humanos hacia México podría afectar la actual estrategia gubernamental canadiense de comercio e inversión, en particular en el sector minero, hacia su país vecino del sur. Tercera, la subordinación de los asuntos de derechos humanos en México a la agenda bilateral de seguridad coincide con la estrategia doméstica de seguridad canadiense.

El artículo se divide en tres partes; en la primera se discuten las principales áreas de cooperación entre Canadá y México; en la segunda, se problematizan concepciones de democracia electoral y la separación entre Estado y sociedad civil, que han influido de manera importante en la política exterior canadiense hacia México. Un análisis crítico de estos conceptos permite entender la complejidad de la violencia en México y las implicaciones del enfoque de seguridad canadiense en la intensificación de la violencia en México. La tercera y última parte considera cómo el enfoque de seguridad hacia México coincide con la intensificación del Estado policial en Canadá.

LA AGENDA DIPLOMÁTICA ENTRE MÉXICO Y CANADÁ Y LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”

Durante los últimos años, la política exterior canadiense hacia México ha estado dirigida a la promoción del comercio y la inversión, en particular en el sector minero (Gauthier y Meredith, 2010). Como resultado, 77 por ciento de la minería en México está bajo el control de compañías canadienses (Rodríguez, 2010). En cuanto a la problemática migratoria, el gobierno canadiense ha negociado con México una serie de memorándums de entendimiento en relación con el Programa Temporal de Trabajadores Agrícolas para tener acceso a mano de obra barata mexicana, y así disminuir costos de producción en el sector agrícola canadiense (Basok, 2000). Desde 2009, el gobierno canadiense ha requerido a los ciudadanos de México visas de ingresos para evitar el incremento de peticiones de asilo y refugio por parte de mexicanos. En 2013, México también fue incluido en la lista de “países seguros” por el Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Levitz, 2013); esto significa que ciudadanos de estos países tendrán más dificultades para obtener asilo político en Canadá basado en criterios como la existencia de leyes democráticas y sistema de

justicia que les permite a estos ciudadanos atender sus demandas de protección a sus derechos y libertades en sus propios países (Black, 2013).

Respecto de la violencia relacionada con el narcotráfico y la militarización en México, desde 2009 el gobierno canadiense ha enfocado su estrategia hacia la cooperación en materia de seguridad, a través de las mesas de discusión político-militares, consultas en materia de seguridad entre el gobierno canadiense y el mexicano y asistencia técnica en reformas judicial, así como entrenamiento en actividades policiales en México. La asistencia técnica en la reforma del sistema de justicia en México está ligada con las iniciativas del gobierno mexicano para fortalecer la independencia judicial y la profesionalización de los abogados (DFAITa, 2012). La Policía Montada Canadiense y el Colegio Canadiense de Policías encabezan el entrenamiento en acciones policiales en México (Embajada Canadiense en México, 2012). Otro ejemplo del enfoque de seguridad canadiense hacia México es la Reunión de Ministros de Defensa de América del Norte, en Ottawa, en 2012. En esta reunión, los tres ministros de Defensa discutieron la estrategia militar compartida, la localización e interdicción de drogas en los mares, la institucionalización de futuras reuniones y el desarrollo de un marco de referencia para la cooperación. Este marco de referencia incluye el análisis de amenaza y de defensa conjuntos, el apoyo a las agencias públicas de seguridad para combatir el tráfico de drogas y el fortalecimiento de los foros hemisféricos de defensa (Departamento de Defensa de Estados Unidos, 2012). Por lo tanto, la promoción de la inversión minera, libre comercio y políticas de inmigración para acceder a mano de obra barata mexicana y el enfoque policial y militar de la cooperación prevalecen en la política exterior canadiense hacia México. El énfasis en los mercados y la seguridad también se manifiesta en los grupos de trabajo de colaboración Canadá-México (Canada-Mexico Partnership o CMP). Estos grupos de trabajo abarcan cuestiones de energía, medio ambiente y recursos forestales, vivienda, capital humano, movilidad del trabajo, comercio, innovación e inversión (Gobierno de Canadá y Gobierno de México, 2011). Esto se repite en lo regional en América del Norte, donde el libre mercado y la seguridad configuran el principal enfoque de la estrategia canadiense hacia México. Éste se manifestó cuando el primer ministro canadiense Stephen Harper declaró, en la cumbre de América del Norte en 2012, que “Canadá desea seguir colaborando con Estados Unidos y México para promover los principios democráticos, la estabilidad regional y el crecimiento económico basado en los mercados con nuestros socios en el hemisferio occidental” (DFAITb, 2012).

En lo continental, la política canadiense hacia México se engloba en la Estrategia de Canadá hacia el Continente Americano, que se refiere principalmente a Latinoamérica y el Caribe. Esta estrategia fue lanzada en 2007; sus principales objetivos son el crecimiento económico, la gobernabilidad democrática y la seguridad común. El Programa de Construcción de Capacidades Anticrimen de Canadá es parte de esta estrategia, y fue publicado en 2009, en Guadalajara, durante la Cumbre de América del Norte. Cada año, el gobierno canadiense canaliza quince millones de dólares canadienses a este programa para el combate del crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe (DFAITc, 2012). Muchos de los programas bilaterales mencionados anteriormente entre México y Canadá son financiados por ese programa. Es así como las acciones del gobierno canadiense hacia México y el continente en los últimos años sugieren una tendencia a enfatizar el libre mercado y la cooperación en seguridad, con una escasa atención a los derechos humanos.

¿ESTADO CONTRA CRIMEN ORGANIZADO?

La orientación de la política de seguridad canadiense hacia la violencia en México está basada en la suposición de la separación del Estado y la sociedad y concepciones limitadas de democracia. La separación entre el Estado y la sociedad civil puede encontrarse en la metodología pluralista de Max Weber, en la que todos los aspectos de la sociedad, como la economía, el Estado y la sociedad civil, son vistos como entidades autónomas separadas una de la otra (Burnham, 2006). El principal problema con esta separación es la cosificación del poder estatal como una comunidad humana que clama el monopolio legítimo del uso de la fuerza física dentro de un territorio, mientras que se equipara a la sociedad civil con intereses privados (Bieler y Morton, 2006). Por ello, el Estado aparece como una institución limitada a los líderes políticos y los funcionarios de gobierno con lazos externos a la sociedad civil. Dicha perspectiva ignora que el Estado no es solamente el aparato gubernamental operando dentro de la esfera pública del gobierno, partidos políticos y las fuerzas armadas, sino también es parte de la esfera privada (Bieler y Morton, 2006).

Así, interpretaciones que separan y cosifican al Estado y la sociedad civil como entidades opuestas informan el análisis sobre el papel del Estado en la lucha contra el crimen organizado y las nociones de Estado frágil o fallido. A través de este lente, el Estado mexicano es descrito como separado y autónomo del crimen organizado, donde el primero intenta abatir a este último a través de la militarización. Casos

de colaboración entre autoridades públicas y crimen organizado son vistos como signos de un Estado frágil o fallido. Por lo tanto, la asistencia militar y de seguridad es vista como una contribución en la lucha contra el crimen organizado para fortalecer al Estado mexicano, desde el punto de vista del gobierno canadiense. De esa misma forma, la construcción de capacidades policiales es considerada necesaria para evitar la fragilidad del Estado mexicano.

Así también, la política exterior canadiense está basada en nociones de democracia de procedimiento (*procedural democracy*), la cual es definida como la habilidad de los votantes para elegir a sus representantes en elecciones libres, así como la separación de poderes de gobierno (Dahl, 1998). Dichas definiciones están ligadas a conceptos de democracia de mercado que surgieron en los años ochenta y noventa en Latinoamérica. En este tipo de democracia se asume que los gobiernos necesitan liberalizar las elecciones para asegurar la estabilidad de los mercados y evitar la salida de capitales ante la inestabilidad política propiciada por la ausencia de elecciones libres. Desde esta perspectiva, la disciplina del mercado obliga a los países a mantener elecciones libres, mientras que el crecimiento económico que resulta del libre mercado facilita la creación de una clase media más democrática (Robinson, 2000; Garth, 2007).

Estos dos conceptos detrás de la política exterior canadiense hacia México ignoran la complejidad de la violencia en este último. La descripción del crimen organizado en oposición al Estado ignora la existencia de autoridades regulatorias paralelas y de economías informales e ilegales que no debilitan el poder del Estado (Desmond Arias y Goldstein, 2010). Por el contrario, el Estado y dichas autoridades paralelas se constituyen una a la otra. Por ejemplo, los recientes casos de presunta colaboración entre los gobernadores de Tamaulipas y el crimen organizado muestran cómo estos políticos no fueron necesariamente “corrompidos”, sino que negociaban los términos en los cuales el Cartel del Golfo podía operar en esa jurisdicción a cambio de retribuciones financieras y apoyo económico para campañas políticas (Redacción, 2012). Es así como estas autoridades no son necesariamente manipuladas o sobornadas, sino que son participantes principales y negociadores en los tratos con el crimen organizado. Otro ejemplo es la participación, directa o indirecta, de fuerzas de seguridad del Estado en las desapariciones forzadas. Esta participación indirecta incluye la negligencia de las autoridades, lo cual continúa generando impunidad. De acuerdo con las Naciones Unidas, muchos de los casos de desaparición forzada son reportados e investigados como otro tipo de ofensa, o ni siquiera considerado como ofensas (UNOHCR, 2012).

La fortaleza de los carteles de la droga y de sus conexiones con el poder estatal también muestra cómo las estructuras paralelas estatales son esenciales en la recomposición del poder. En México, esta recomposición toma la forma de control estatal con una fachada de democracia. Es en este contexto donde la cultura del terror promovida por el crimen organizado y la militarización establece relaciones de autoridad sobre las poblaciones locales fuera de los mecanismos democráticos (Hunt, 2006). De hecho, el crimen organizado fortalece el poder político de actores estatales que buscan retener control al simultáneamente amenazar y proteger a los ciudadanos (Das y Poole, 2004; Sanford, 2004). Amenazas de muerte y asesinatos de periodistas son ejemplo de esto. En la costa este de Veracruz, cuatro periodistas fueron asesinados en un periodo de cinco días en 2012. Todos estos periodistas reportaban la violencia ligada al narcotráfico en este estado y algunos también eran críticos de las políticas estatales (Rapporteurs Sans Frontiers, 2012). El contexto general de violencia en contra de los periodistas en México ha llevado a la autocensura en asuntos relacionas con los carteles de la droga y las autoridades gubernamentales, incrementando la impunidad y reproduciendo las estructuras sociales existentes que sustentan en lo local el poder estatal (Committee for the Protection of Journalists, 2010).

Es así como los conceptos de democracia electoral y Estado contra el crimen organizado en los que se basa la política exterior canadiense no logran abordar la situación de violencia en México, sobre todo las confusas líneas entre el poder del crimen organizado y el estatal. Por el contrario, dichas suposiciones disfrazan la compleja realidad en México y evitan que el Estado canadiense reflexione sobre las repercusiones sociales de sus políticas hacia México. Desde esta perspectiva, la política exterior canadiense respecto de la crisis de seguridad en México basada en entrenamiento militar y cooperación en seguridad no asiste a la disminución de violaciones de derechos humanos en México. Por el contrario, la política exterior canadiense podría estar facultando a aquellos grupos dentro del Estado con lazos cercanos con los carteles de la droga (2012, marzo 7, comunicación personal). Asimismo, el enfoque gubernamental canadienses hacia el apoyo de la militarización a través del entrenamiento de fuerzas armadas y policíacas en México podría debilitar las organizaciones y movimientos ciudadanos que buscan alternativas más allá de estrategias militares y policiales para detener la espiral de violencia en el país.

También, las consideraciones del concepto de democracia electoral contenidas en la política exterior canadiense ocultan el desempoderamiento real de los ciudadanos en el contexto de violencia mexicano. Esta noción de procedimiento de la

democracia electoral es evidente en los criterios implementados por el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía de Canadá. Este último determina si un país debe ser incluido en la lista de países seguros para peticiones de asilo y refugio, basado en la existencia de un sistema judicial independiente y organizaciones de la sociedad civil, reconocimiento de derechos y libertades básicas y mecanismos para abordar violaciones de estos derechos o libertades. Es así como este criterio de país seguro, en el que México está incluido, es utilizado por el gobierno canadiense en el procesamiento de apelaciones de peticiones de asilo y de refugio. Esto contrasta con la situación de violencia en México, lo cual revela las limitantes de los conceptos de democracia de procedimiento y liberal utilizados para evaluar las condiciones de protección de derechos y libertades en un país. A diferencia de los conceptos de democracia empleados por el gobierno canadiense para nombrar a México como un país seguro, la definición de democracia disyuntiva describe el contexto mexicano. De acuerdo con Teresa Caldeira (2000), este tipo de democracia se caracteriza por la expansión de ciudadanía política, elecciones libres y regulares, organizaciones partidistas libres, nuevos liderazgos políticos y poderes legislativos y judiciales funcionales en un contexto de violencia asociada con impunidad, privatización de la justicia, abusos de las fuerzas armadas y la destrucción de espacios públicos. Una democracia disyuntiva también es acompañada por la deslegitimación de la ciudadanía civil. Dicha deslegitimación surge de la falta de efectividad del sistema de justicia, el ejercicio de la justicia por una elite privilegiada y una constante violación de los derechos humanos, particularmente por el Estado (Caldeira, 2000).

Los conceptos limitados de democracia utilizados por el gobierno canadiense para interpretar el contexto político mexicano tienen efectos concretos que se traducen en la falta de inclusión del tema de los derechos humanos, ya que México es considerado una democracia. Mientras distintas organizaciones de derechos humanos han hecho evidente la situación de democracia disyuntiva en México, la política exterior canadiense continúa abordando los temas de violencia e impunidad en México como un asunto de seguridad aislado de cuestiones de democracia sustantiva. Es importante notar que esta exclusión del tema de derechos humanos en la relación México-Canadá ha permitido que las compañías mineras canadienses continúen recibiendo apoyos del gobierno federal canadiense a través de Export Development Corporation y se sigan beneficiando de las condiciones de impunidad en México, especialmente en los ataques a activistas opositores a los proyectos mineros. Con el TLCAN, la inversión minera canadiense en México se ha incrementado debido a la apertura de este sector y la protección que inversionistas

internacionales tienen en este tratado, en especial en el capítulo 11 del TLCAN. Este último permite a los inversionistas privados extranjeros demandar a los Estados miembros del TLCAN si sus leyes domésticas dañan las ganancias o el potencial de rentabilidad de sus inversiones en México, Estados Unidos o Canadá. Para 2007, más de cincuenta por ciento de las concesiones mineras a extranjeros en México estaban bajo el nombre de compañías canadienses (Dhilon, 2007). Canadá es el cuarto país con mayor inversión en México, con el más alto índice de ganancias en el país (Rodríguez, 2009). Dicha inversión ha tenido impactos ambientales en comunidades locales, incluyendo contaminación de mantos friáticos y ríos que ha provocado la muerte de peces y ganado, así como impactos en la salud de las comunidades. Es por ello que las comunidades donde estos proyectos tienen lugar han decidido oponerse a estas inversiones por sus efectos negativos sobre los ecosistemas, la economía local y la salud.

A pesar de la negativa comunitaria a estos proyectos, las compañías mineras canadienses han realizado las extracciones minerales planeadas de dos formas. Por un lado, las compañías mineras canadienses han llevado a cabo procesos de consultas falsas y/o dudosas y/o persuadido a líderes de la comunidad para aparentar haber conseguido el consentimiento de la comunidad con respecto de la explotación de sus recursos naturales. Por otro lado, las comunidades y activistas que se oponen a los proyectos mineros constantemente reciben amenazas, presumiblemente, de grupos armados contratados por las compañías canadienses en colaboración con autoridades locales (PRODESC, 2013). Es así como las firmas canadienses también se benefician de la naturaleza disyuntiva de la democracia en México y de la exclusión de temas de derechos humanos en la agenda bilateral México-Canadá. Diversas fuerzas políticas dentro de Canadá han intentado incluir el tema de derechos humanos en las inversiones mineras canadienses en América Latina a través de la ley C-300. Esta ley tenía como objetivo investigar las quejas en contra de las compañías mineras con inversión fuera de Canadá con la intención de abordar los abusos de derechos humanos y los daños ambientales perpetrados por estas firmas. Sin embargo, esta ley no fue aprobada debido a la oposición del Partido Conservador, cuyo líder, Stephen Harper, ha sido el Primer Ministro desde 2006. Es así como la indiferencia en cuestiones de derechos humanos en la agenda bilateral y la situación de violencia e impunidad en México han permitido a las compañías mineras canadienses llevar a cabo proyectos sin tomar en cuenta su impacto en las comunidades locales y hasta violar derechos humanos con tal de ejecutar sus planes de extracción mineral.

El gobierno canadiense, al centrar su relación con México en asuntos de seguridad e inversión basados en conceptos de democracia de procedimientos y de autonomía estatal con respecto del crimen organizado, ha dejado de lado las discusiones de derechos humanos en la agenda bilateral. Dicha posición tiene implicaciones concretas. Por un lado, no existe garantía de que la cooperación en seguridad en la agenda bilateral sea utilizada en beneficio de las estructuras de coexistencia y colaboración entre autoridades estatales y crimen organizado. Por otro lado, la nula preocupación por las violaciones de derechos humanos en la relación diplomática de los dos países, sobre todo por inversiones mineras, se suman al clima de impunidad y violencia en México. Ambos factores aumentan la vulnerabilidad de los ciudadanos mexicanos a la privación de sus derechos y libertades, intensificando las condiciones de democracia disyuntiva en México.

EL ESTADO PUNITIVO CANADIENSE

El enfoque de la política exterior canadiense de los asuntos militares y de seguridad en relación con la violencia en México coincide con el fortalecimiento del Estado punitivo en Canadá. De hecho, argumentos sobre la expansión de los carteles de la droga mexicanos hacia el territorio canadiense han sido utilizados para justificar el enfoque punitivo de la justicia en Canadá. Por ejemplo, el Senador conservador Gerry St. Germain expresó en 2010 que los carteles mexicanos de la droga tenían tratos en el interior de la provincia de Columbia Británica. Por ello, mencionó que “el gobierno debe priorizar nuestros recursos existente para abordar la situación apropiadamente. Los criminales huyen a Canadá porque ellos consideran a nuestro sistema y leyes como tolerantes, donde el riesgo de ser atrapado vale la pena. Canadá se percibe como un lugar que sanciona a los criminales de manera laxa ya que aquí se imponen sentencias cortas por crímenes relacionados con las drogas” (Canada, Senado, 2010). Es así como el lazo entre la violencia en México con la seguridad doméstica justifica legislaciones como la ley C-10, que incluye castigos más severos y un énfasis en el encarcelamiento.

Así, el enfoque de seguridad canadiense hacia México se alinea con el fortalecimiento del Estado punitivo doméstico en los últimos 20 años. Canadá, en los años ochenta, era conocido por su posición “amable” hacia el crimen y las drogas, especialmente en comparación con la declaración de Estados Unidos de “guerra contra las drogas.” Desde mediados de los años noventa y en especial desde la elección del

gobierno conservador de Harper en 2006, la tendencia a castigos más severos en el sistema de justicia criminal se ha incrementado (De Keseredy, 2006:305-306). Este cambio en la política del control del crimen en Canadá no es el resultado de altos niveles de criminalidad (el crimen, incluyendo crímenes violentos, ha tendido a la baja en los últimos veinte años) (Cook y Roesch, 2012:218), sino producto de factores ideológicos. El neoconservadurismo originario de Canadá y la influencia del neoconservadurismo estadounidense se han fortalecido en el mismo periodo. Por ello, algunos analistas argumentan que hay una transferencia significativa de políticas de control de la criminalidad desde Estados Unidos hacia Canadá desde los años noventa, de tal manera que actualmente se puede considerar que Canadá ha pasado, como Estados Unidos, de ser un “Estado de bienestar” a un “Estado penal” (De Keseredy, 2006:309).

Un área evidente de esta creciente criminalización es la política canadiense hacia las drogas. Mientras que Canadá adoptó una posición prohibicionista hacia las drogas ilegales desde principios de los noventa, ésta ha sido moderada, desde 1950, por un enfoque médico que aborda cuestiones de tratamiento y prevención (Fischer, 2000:188). Por lo tanto, Canadá tiene una menor proporción de encarcelados por cargos criminales por drogas en comparación con Estados Unidos, y las sentencias son menos severas que en éste (Grant, 2009:655; Mosher, 2011:374). Como muestra de la fortaleza del enfoque médico, Canadá adoptó la Estrategia Nacional de Drogas en 1987, la cual enfatizaba “la reducción de riesgo o daño” como la piedra angular de su política, junto con la prevención, tratamiento y el cumplimiento de las leyes. Las políticas de reducción de riesgo como los intercambios de jeringas y la provisión de metadona lidian con las consecuencias sociales, económicas y de salud de las adicciones, sin solicitar a los usuarios el cese de uso de una droga en particular (Grant, 2009:661). Aún a principios de los años dos mil, había un apoyo federal considerable a la reducción del riesgo. En 2001, Canadá introdujo las licencias para el consumo médico de la marihuana (Mosher, 2011:376). La decisión del Partido Liberal también promovió legislación para disminuir las sentencias de encarcelamiento por posesión de pequeñas cantidades de marihuana en 2003 (Mosher, 2011:375). En lo provincial, Columbia Británica, cuya capital es Vancouver, que ha sido afectada de gran manera por la sobredosis de drogas y la epidemia de VIH, creó la primera instalación para la inyección segura. Esto fue apoyado por el comité de la Cámara de los Comunes, que también recomendó un estudio sobre programas de mantenimiento o de desintoxicación clínicamente apoyados para la adicción a la heroína similar a los realizados en Europa. Como resultado de esto, en 2005

surgió el proyecto NAOMI de tratamiento de la adicción a la heroína en Vancouver (Mosher, 2011:377). Sin embargo, estas medidas causaron controversia en Canadá y presión considerable de Estados Unidos para que el gobierno canadiense dejara de apoyar políticas más liberales con respecto de las drogas.

El triunfo del Partido Conservador y de Stephen Harper en las elecciones de 2006 marcó un cambio real en la estrategia canadiense hacia las drogas y una criminalización más profunda.¹ La legislación del Partido Liberal para la descriminalización de la marihuana se extinguió, y Harper introdujo rápidamente leyes más severas en relación con las drogas, incluyendo sentencias mínimas obligatorias (un legado estadounidense) por cultivar marihuana; penas más altas por cargos criminales por drogas con “agravantes” (como aquellos cometidos cerca de una escuela), y menor financiamiento hacia los programas de reducción de riesgo. La Estrategia Nacional de Drogas de 2010 (conocida como la Estrategia Antidrogas) incrementó de forma rápida el financiamiento para la aplicación de la ley a través de la coacción en crímenes relacionados con el tráfico de drogas (Mosher, 2011:381-382). El gobierno de Harper también amenazó con cerrar la instalación de inyección segura en Vancouver llamada INSITE, a pesar de sus resultados exitosos de disminución de la sobredosis, VIH y la adicción. El cierre de este establecimiento no se realizó debido a una ardua defensa del programa como una cuestión de derechos humanos en la Suprema Corte de Justicia de Canadá. La Red Canadiense de Reducción del Riesgo señala que la insistencia del Partido Conservador de lidiar con la problemática de las drogas como un asunto criminal ignora las conexiones reales entre la adicción y el crimen. Cerca de ochenta por ciento de los infractores llegan a la cárcel con un problema de abuso de sustancias tóxicas. El tratamiento de dichas adicciones puede prevenir muchos crímenes, pero existe menos financiamiento para la prevención y el tratamiento en comparación con los fondos canalizados a castigar el consumo de drogas ilegales. El financiamiento para la prevención y el tratamiento de las adicciones representa 0.5 por ciento de los fondos gastados en vigilancia del consumo de drogas y medidas punitivas contra éste (CHRN, 2011).

La estrategia de criminalización del gobierno de Harper va más allá de las drogas. Así como en el área de las drogas, el enfoque canadiense del crimen ha sido

¹ El sistema político de Canadá es parlamentario, lo que significa que el primer ministro es el líder del partido con más asientos en la Cámara de los Comunes. Los representantes en el parlamento son elegidos por mayoría simple. El primer ministro convoca a elecciones generales ya sea cada cinco años después de la elección anterior, o debido a una moción de censura en el parlamento. Esta moción sucede cuando una serie de eventos desencadena la pérdida del respaldo del parlamento al primer ministro.

más tolerante que el de Estados Unidos debido a la orientación del primero a la rehabilitación, más que al castigo (Mallea, 2010:36). Muchas de las nuevas “leyes contra el crimen” fueron presentadas por el gobierno de Harper, el cual pasó de ser un gobierno minoritario a uno mayoritario en la Cámara de los Comunes en 2008. Un tercio de las leyes introducidas en 2009 y de nuevo en 2010 y 2011 estaba relacionado con la justicia criminal (Economist, 2009, en Mosher, 2011:381). En 2008, el gobierno aprobó la ley Tackling Violent Crime (Tacleando el Crimen Violento), la cual incrementó los castigos por cargos relacionados, cuando al mismo tiempo ese mismo gobierno dismanteló el registro de control de armas que restringía el uso extensivo de armas en Canadá. Asimismo, dicha ley redujo los elementos necesarios para declarar a alguien delincuente peligroso. Varias leyes contra el crimen que no fueron aprobadas en las sesiones parlamentarias de 2008 y 2009 fueron agrupadas en un proyecto de ley sobre asuntos distintos llamada Omnibus Bill C-10, la cual fue introducida en la sesión parlamentaria para su aprobación en 2010. El compromiso de los Conservadores con la agenda anticrimen fue claro en sus tácticas para lograr que el proyecto se aprobara en la Cámara de los Comunes. Este tipo de proyectos de ley son inusuales en el sistema parlamentario canadiense porque son difíciles de evaluar y debatir debido al gran número de asuntos involucrados. Es importante notar que estas leyes ya habían sido debatidas y reformadas, aunque no aprobadas, en sesiones parlamentarias anteriores. El gobierno de Harper las introdujo nuevamente a través del proyecto de ley C-10 en su forma original, excluyendo los cambios resultantes de rondas previas de debate parlamentario. El debate y el aporte de ideas a la ley fueron obstaculizados ya que el gobierno declaró la C-10 como una “moción de censura” (*confidence motion*), haciendo imposible a la oposición el votar en contra de la ley sin convocar a nuevas elecciones. Esto último hubiera tenido consecuencias negativas políticas en la popularidad del principal partido opositor (Partido Nacional Demócrata), ya que las elecciones se habían llevado a cabo recientemente. Por ello, la ley fue promovida en la Cámara de los Comunes con poco tiempo para su evaluación o debate a pesar de la oposición generalizada a ésta (Mallea, 2010:33).

La ley C-10 agrupó una serie entera de reformas que endureció la ley criminal en Canadá, incluyendo la expansión del uso obligatorio de sentencias mínimas, que facilita que un menor de edad sea enjuiciado en cortes para adultos; las limitaciones del uso de sentencias condicionales, como el arresto domiciliario, y la eliminación del indulto por ofensas graves. El gobierno introdujo iniciativas que restringen la flexibilidad de los jueces para declarar sentencias al reducir el crédito por tiempo cumplido previo a la condena y las restricciones a las condiciones de libertad bajo

fianza y bajo palabra. Como parte de la agenda anticrimen, el gobierno también retipificó como “graves” algunos crímenes que anteriormente eran considerados “delitos no graves”, como la posesión de burdeles, requiriendo sentencias más severas. Asimismo, esta ley incrementó la gravedad de crímenes, como el homicidio, si están ligados al “crimen organizado” (Cook y Roesch, 2012:217-218). Algunos de estos cambios, incluyendo el uso extensivo de intervenciones telefónicas y la incautación de las ganancias del crimen, así como una serie de medidas de endurecimiento de las sentencias y de la libertad bajo fianza y bajo palabra, se llevaron a cabo completamente fuera del proceso legislativo, ya que las “regulaciones” establecidas por el gobierno no requieren aprobación parlamentaria (Mallea, 2010:34). Recientemente, el gobierno presentó una iniciativa de ley que incrementa el poder de las cortes para encarcelar a las personas que no son criminalmente responsables debido a enfermedades mentales al declararlos “delincuentes de alto riesgo.” Esto significa el desplazamiento de los profesionales del área de salud mental que anteriormente habían trabajado con las cortes para determinar el tratamiento de los infractores con enfermedades mentales (Canadian Press, 2013).

El gobierno ha continuado con esta agenda de criminalización a pesar de las críticas de expertos en la materia, incluyendo la comunidad de abogados, los gobiernos provinciales y hasta los políticos republicanos de Estados Unidos. Estos últimos han testificado que medidas como las sentencias mínimas obligatorias no funcionan y además incrementan los costos para el gobierno. Otra señal del compromiso del gobierno con la agenda anticrimen opuesta a los asuntos de rehabilitación y derechos humanos es la voluntad de financiar lo que algunos llaman la agenda de “jets y cárceles” (*jets and jails*). Junto con los cambios legislativos surgieron nuevos gastos para correccionales y vigilancia, incluyendo la construcción de nuevos espacios para el encarcelamiento (Mallea, 2010). Se espera que los costos se incrementen de manera excesiva con la suma de nuevos reclusos y el alargamiento de sentencias para muchos otros. Mientras que el gasto en guardias y prisiones se expande exponencialmente en los presupuesto de los Conservadores, el financiamiento a las pastorales de las cárceles y a programas de rehabilitación como las prisiones granja fue reducido o eliminado (Mackreal, 2013; Lunau, 2009), y, como se mencionó anteriormente, fondos para las organizaciones de derechos y programas de tratamiento y prevención para la adicción y el gasto social en general han disminuido considerablemente. Al mismo tiempo que el gobierno negó revelar el costo de estos cambios, un instituto de investigación estima que se aproximan a los 19 millones de dólares canadienses (White, 2011).

Es así como los procesos de criminalización y los excesivos gastos para la seguridad doméstica han transformado al Estado canadiense en un Estado punitivo. Esto explica cómo la política exterior de este país es una extensión de las políticas internas enfocadas a la vigilancia y el castigo, y no a la reducción del daño y los derechos humanos. Esta orientación de la política doméstica, no sólo subordina asuntos de derechos humanos a la criminalización, sino también ignora las estructuras de exclusión que generan las adicciones y el tráfico de drogas.

CONSIDERACIONES FINALES

Hemos argumentado que el enfoque de seguridad de Canadá hacia la situación de violencia en México se basa en una definición de democracia cuestionable y supuestos que separan las acciones del estado mexicano de la delincuencia organizada. La falta de atención a la complejidad de la violencia y a las cuestiones de derechos humanos en México de parte del gobierno canadiense debilita la capacidad de los ciudadanos para luchar contra la impunidad y transformar el actual enfoque punitivo en alternativas no violentas y sociales en la crisis de seguridad de México. La subordinación de las cuestiones de derechos humanos en la agenda diplomática canadiense con México a preocupaciones de seguridad también está vinculada al papel de la inversión canadiense, particularmente las empresas mineras, en la continuación de la violencia y la impunidad en México. Asimismo, la política exterior canadiense con enfoque en temas de seguridad canadiense se alinea con la creciente criminalización de la vida cotidiana en Canadá, haciendo caso omiso de las condiciones sociales que producen violencia.

La manera en que la relación bilateral entre México y Canadá se ha desenvuelto en cuanto al enfoque de seguridad y libre mercado y la forma en que Canadá ha pasado de ser un “Estado de bienestar” a uno “punitivo o policial” no son resultados fortuitos. Por el contrario, existe una correlación de fuerzas que se benefician de estas políticas como las compañías mineras canadienses, las Secretarías de Defensa de los respectivos países y los grupos de poder que son favorecidos por el control social que una agenda doméstica de seguridad bilateral y de criminalización garantiza. Para cuestionar esta correlación de fuerzas que ha facilitado este desenvolvimiento de la política canadiense hacia México y sus políticas domésticas es importante ir más allá de concepciones de democracia de procedimiento y de fragilidad de Estado, para abordar las condiciones estructurales que generan

violencia y exclusión social y económica, que no pueden ser resueltas con el libre mercado, la militarización y el enfoque de seguridad canadiense, no sólo hacia México, sino también a su propia población.

REFERENCIAS

- BIELER, A., y Morton, A. (2006) "Globalization, the State and Class Struggle. A Critical Economy Engagement with Open Marxism". En: A. Bieler et al. *Global Restructuring, State, Capital and Labour*. Nueva York: Palgrave.
- BLACK, D. (2013). "Mexico Among Countries Deemed 'Safe' by Canada Immigration". *The Toronto Star*, 10 de mayo.
- BURNHAM, P. (2006). Marxism, the State and British Politics. *British Politics*, 1(1):67-83.
- CALDEIRA, T. (2000). *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- CANADIAN EMBASSY IN MEXICO (2012). "Canada-Mexico Cooperation in the Areas of Security and Justice" [en línea]. Government of Canada. Disponible en: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/bilat/sjcoop-coopsj.aspx?lang=eng&view=d> [consultado: 2013, marzo 5].
- CANADIAN HARM REDUCTION NETWORK (2011). "Your Vote Matters: An Election Primer from the CHRA".
- CANADIAN PRESS (2013). "New 'High-risk' Category Will Keep Mentally ill Offenders Under Wraps: Harper". *Macleans*, 8 de febrero.
- CANADA, SENADO (2010). *Debates 3rd Session, 40th Parliament*, 21 de octubre, vol. 147, núm. 58.
- COOK, A., y Roesch, R. (2012). "Tough on Crime" Reforms: What Psychology Has to Say About the Recent and Proposed Justice Policy in Canada". *Canadian Psychology*, 53(3):217-225.
- COMMITTEE FOR THE PROTECTION OF JOURNALISTS (2010). *Silence or Death in Mexico's Press*, New York, United Book Press.
- DAHL, R. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- DAS, V., y Poole, D. (2004). "The State and its Margins: Comparative Ethnographies". En: V. Das y D. Poole (comps.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.
- DESMOND ARIAS, E., y Goldstein, D. (2010). "Violent Pluralism: Understanding the New Democracies of Latin America". En: E. Desmond Arias y D. Goldstein

- (comps.). *Violent Democracies in Latin America*. Durham N. C.: Duke University Press.
- DFAITa (2012). "Minister Ablonczy Announces Support for Criminal Justice Reform in Mexico" [en línea]. Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Government of Canada. November 30. Disponible en: <http://www.international.gc.ca/media/state-etat/news-communiques/2012/11/30a.aspx?view=d> [consultado: 2013, marzo 3].
- DFAITb (2012) "Statement by the Prime Minister of Canada at the North American Leaders' Summit in Washington. D. C." [en línea]. Washington, abril 2. Disponible en: <http://www.canadainternational.gc.ca/washington/offices-bureaux/NALS-2012.aspx?lang=eng&view=d> [consultado: 2013, marzo 5].
- DFAITc (2012). "Anti-Crime Capacity Building Program" [en línea]. Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Government of Canada. Disponible en: <http://www.international.gc.ca/crime/accbp-prclc.aspx?view=d> [consultado: 2013, marzo 5].
- DHILLON, M. (2007). "Canadian Mining in Mexico: Made in Canada Violence" [en línea]. Mining Watch Canada, abril 20. Disponible en: <http://www.miningwatch.ca/canadian-mining-mexico-made-canada-violence> [consultado: 2013, marzo 4].
- FISCHER, B. (2000). "Prescriptions, Power and Politics: The Turbulent History of Methadone Maintenance in Canada". *Journal of Public Health Policy*, 21(2):187-210.
- GARTH, B. (2007). "Exporting and Importing Democracy, Law and Human Rights". *NACLA Report on the Americas*, 40(1):29-31.
- GRANT, J. (2009). "A Profile of Substance Abuse, Gender, Crime, and Drug Policy in the United States and Canada". *Journal of Offender Rehabilitation*, 48:654-668.
- GOVERNMENT OF CANADA AND GOVERNMENT OF MEXICO (2011). *CMP Annual Report 2010-2011* [en línea]. Disponible en: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/bilat/sjcoop-coopsj.aspx?lang=eng&view=d> [consultado: 2013, marzo 4].
- HUMAN RIGHTS WATCH (2013). *Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored*, Londres: Human Rights Watch.
- HUNT, S. (2006). "Languages of Stateness: A Study of Space and El Pueblo in the Colombian State". *Latin American Research Review*, 41(3):88-121.
- INEGI (2012). "COMUNICACIÓN SOCIAL. EN 2011 SE REGISTRARON 27 MIL 199 HOMICIDIOS" COMUNICADO 310/12, agosto 20, Aguascalientes.

- KESEREDY, W. de (2009). "Canadian Crime Control in the New Millennium: The Influence of Neo-conservative US Policies and Practices". *Police Practice and Research: An International Journal*, 10(4):305-316.
- LEVITZ, S. (2013). "Israel, Mexico Added to list of 'Safe' Countries for Refugee Claimants". *Globe and Mail*, febrero 14.
- LUNAU, K. (2009). "Canada to Shut Down all Prison Farms". *Macleans*, abril 10.
- MACKRAEL, K. (2013). "Corrections Canada Seeks a Single Provider for Prison Chaplaincy Services". *Globe and Mail*, abril 9.
- MALLEA, P. (2010). *Fear Factor: Stephen Harper's Tough on Crime Agenda*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- MOSHER, C. J. (2011). "Convergence or Divergence? Recent Developments in Drug Policies in Canada and the United States" *American Review of Canadian Studies*, 41(4): 370-386.
- PRODESC (2012) "Sindicatos canadienses documentan la sistemática violación a los derechos humanos de trabajadores de la Secc. 309 del Sindicato Nacional Minero y ejidatarios y ejidatarias de La Sierrita por parte de la minera canadiense Excellon" [en línea]. *Press Release*, 19 de febrero. Disponible en: <http://www.prodesc.org.mx/?p=1123> [consultado: 2013, marzo 5].
- REFORMA (2012, agosto 29). "Ordenan captura de Yarrington". Redacción.
- ROBINSON, W. (1996). *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ, C. (2009) "Riqueza, marginación y luchas campesinas en Mezcala, Guerrero". *Veredas*, 19:105-26.
- RAPORTEURS SANS FRONTIERS (2012). "World Report Mexico" [en línea]. Disponible en: <http://en.rsfor.org/report-mexico,184.html> [consultado: 2013, marzo 5].
- SANFORD, V. (2004). "Contesting Displacement in Colombia: Citizenship and State Sovereignty at the Margins". En: V. Das y D. Poole (comps). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.
- WISE, C. (2003). "Mexico's Democratic Transition: The Search for New Reform Coalitions". En: C. Wise y R. Roett (comps.). *Post-stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- UGALDE, J. L. M. (2002). "NAFTA and Mexico. A Sectoral Analysis". En: E. Chambers y P. H. Smith (comps.). *NAFTA in the New Millenium*. Edmonton y La Jolla: The University of Alberta Press/ Center for US-Mexican Studies/ UCSD.

- US DEPARTMENT OF DEFENSE (2012). “Media Availability to North American Defense Ministers on Threats to North America Security at Cadieux Auditorium” [en línea]. Transcripción. Ottawa, marzo 27. Disponible en: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5000> [consultado: 2013, marzo 4].
- UNOHCHR (2012). Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum Mission to Mexico 20/12/2012. Washington.
- WHITE, M. (2011). “Controversial Crime Bill to Cost Canadians \$19 Billion: Study”. *Vancouver Sun*, diciembre 8.
- ZEPEDA, E.; Wise, T., y Gallagher, K. (2009). “Rethinking Trade Policy for Development: Lessons From Mexico Under NAFTA”. Carnegie Endowment for International Peace.

Cooperación de la Unión Europea-México para la cohesión social

RESUMEN

El tema de la cohesión social abarca el tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. La cohesión social ocupa un lugar destacado dentro de la relación de la Unión Europea (UE) con América Latina, en el marco de la llamada Asociación Estratégica entre las dos regiones. Esta asociación, que comenzó en 1999, en la Cumbre de Río de Janeiro, ha tomado forma en otras cuatro cumbres (Madrid, 2002; Guadalajara, 2004; Viena, 2006; Lima, 2008, y España, 2010).

Por ello la Comisión y la UE mantienen diálogos frecuentes y específicos con sus socios latinoamericanos sobre la cohesión social, a la que han dado prioridad en todos los programas de ayuda y de cooperación al desarrollo destinados a la región en su conjunto, a las subregiones y a los distintos países de Latinoamérica.

El objetivo de este trabajo es abordar la cooperación de la UE con México en cohesión social. Para ello se ha dividido el trabajo en cuatro apartados bien diferenciados. En el primero de ellos se aborda la reforma de la política de desarrollo de la UE y la adopción de nuevos instrumentos financieros. En el segundo se analiza la cooperación al desarrollo de la Unión Europea a América Latina, y se presenta panorama un breve de las políticas sectoriales de cooperación de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALyC) a favor de la cohesión social, enmarcadas en el Programa de Cooperación Birregional EUROSociAL. En el tercer apartado se analiza la cooperación de la UE en el marco del componente de “cohesión social”, a partir de los documentos de programación regional para América Latina 2007-2013 (Comisión Europea, 2007a) y para México 2007-2013 (European Commission, 2007). Y, acto seguido, el cuarto apartado se centra en el análisis de los programas piloto “Diálogos sobre políticas de cohesión social UE-México” y en el “Laboratorio de Cohesión Social Unión Europea-México”.

PALABRAS CLAVE: AMÉRICA LATINA, COHESIÓN SOCIAL, MÉXICO, POLÍTICA DE DESARROLLO, UNIÓN EUROPEA.

Enviado a dictamen el 17 de enero de 2013

Recibido en forma definitiva el 1 y el 23 de marzo de 2013

ABSTRACT

The issue of social cohesion encompasses treating problems related to poverty, inequality and social exclusion. Social cohesion is prominent within the EU's relationship with Latin America, as part of the "strategic partnership" between the two regions. This partnership, which began in 1999 in Rio de Janeiro in 1999, has taken shape in four other peaks (Madrid, 2002; Guadalajara, 2004; Vienna, 2006; Lima, 2008, and Spain, 2010).

Therefore, the Commission, and the EU, remains dedicated, ongoing dialogue with its Latin American partners on social cohesion, which have given priority in all programs of aid and development cooperation for the region as a whole, to the subregions and individual countries in Latin America.

The aim of this paper is to address the European Union's cooperation with Mexico on social cohesion. This work has been divided into four distinct sections. The first one is to reform development policy of the European Union and the adoption of new financial instruments. In the second one discusses the development cooperation of the EU-Latin America presents a brief overview of cooperative sectorial policies of the EU-LAC for social cohesion, belonging to the sphere of the Cooperation Programme Birregional Eurosocietal. In the third section analyzes the European Union's cooperation under the component of "social cohesion", from regional programming documents for Latin America (2007-2013) and Mexico (2007-2013), and act followed, in the fourth section focuses on the analysis of the drivers "Dialogues on social cohesion policies EU-Mexico" and the "Social Cohesion Laboratory European Union-Mexico".

KEYWORDS: LATIN AMERICA, SOCIAL COHESION, MEXICO, DEVELOPMENT POLICY, EUROPEAN UNION.

COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA-MÉXICO PARA LA COHESIÓN SOCIAL

ENRIQUETA SERRANO CABALLERO*

INTRODUCCIÓN

En América Latina y el Caribe, la creciente preocupación por la cohesión social ha estado vinculada a las estrechas relaciones con la Unión Europea (UE).¹ Desde 2004, en la Cumbre de Guadalajara, se ha hecho referencia a la necesidad de promover la cohesión social en los países de la región, y la Unión Europea ha puesto como punto central de las negociaciones comerciales con América Latina el tema de la promoción de la cohesión social como un requisito para el establecimiento de relaciones entre ambas regiones (Europa y América Latina). Es de esta manera como el tema de la cohesión social se ha convertido en el eje principal y más concreto del diálogo bilateral. Se trata de uno de los problemas más delicados e importantes de América Latina, que tiene que ver con la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, entre otros.

En el contexto de las reuniones con los jefes de Estado de América Latina, la Unión Europea ha formulado claramente sus objetivos en su Asociación estratégica. En un documento básico de la Comisión Europea, la Comunicación de la Comisión de 2005 titulada “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” (Comisión de Comunidades Europeas, 2005), se señala, en el párrafo III-3-1, el objetivo de promover la construcción de la cohesión social para el beneficio de todos.²

* El Colegio de San Luis, Programa de Estudios Políticos Internacionales. Correo electrónico: eserrano@colsan.edu.mx

¹ El concepto de cohesión social se origina en Europa, y es la Unión Europea quien ha promovido su inclusión en la agenda del diálogo birregional.

² “La promoción de la cohesión es fundamental para combatir la pobreza y la desigualdad. También está inevitablemente conectada con la consolidación de la democracia, una economía funcional y de empleo decente para todos [...] Se debe poner especial atención en: 1) seguridad social y políticas fiscales y su efectividad, transparencia e imparcialidad; 2) inversión productiva para más y mejores trabajos; 3) políticas para combatir la discriminación (basada en el origen étnico y el género); 4) mejoramiento de los servicios básicos”.

A partir de ese momento, la UE introdujo la propuesta de que la inclusión social debía ser integrada en todas las acciones con América Latina. La Comisión pretendía consolidar el diálogo político y estratégico birregional en varios ámbitos clave. Sus principales objetivos consisten en fomentar la integración regional y las negociaciones destinadas a establecer Acuerdos de Asociación con subregiones de América Latina, a enfocar la cooperación al desarrollo hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y a mejorar el nivel educativo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009:1).

Es importante subrayar que mucho antes de la aparición de este concepto en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, ambas regiones habían dado mucha importancia a los problemas de la pobreza y la desigualdad.³

Como ya se ha comentado, la cohesión social fue uno de los temas principales en la Cumbre Unión Europea-América Latina, en Guadalajara (2004), y fue reiterado en la Cumbre de Viena (2006), en la de Lima (2008) y en la de Madrid (2010). Para la Comisión Europea, los principales aspectos que deben tenerse en cuenta a fin de incrementar la cohesión social en América Latina son:

1. La necesidad de mejorar la gobernabilidad democrática, ya que la consolidación democrática en la región no necesariamente condujo a la reducción de la pobreza y a la distribución de la riqueza.
2. El narcotráfico conlleva efectos de corrupción, delincuencia organizada y lavado de activos, lo cual genera inestabilidad en las instituciones, haciendo contrapeso a la consolidación democrática.
3. La necesidad de avanzar hacia la integración regional que permita la creación de un mercado regional, lo cual posibilitaría el desarrollo de los sectores productivos.
4. La reducción de los trámites administrativos, los problemas en la administración aduanera, la corrupción y la falta de estructuras adecuadas, lo que impide que América Latina sea un mercado atractivo para los inversionistas europeos.

³ En los años ochenta, en el marco del Diálogo de San José entre la CE y Centroamérica, se forjó un amplio consenso sobre la relación entre la paz, la democracia, el desarrollo y la lucha contra la pobreza. En el marco del diálogo UE-Grupo de Río también se insistió en la relación entre pobreza, desigualdad y consolidación democrática. A mediados de los años noventa, la UE planteó una nueva estrategia en las relaciones con América Latina con el "documento básico" aprobado por el Consejo en 1994 y la Comunicación "Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000". Ambos documentos, que abrieron un nuevo ciclo en la relación birregional, vinculan expresamente la consolidación democrática con la reducción de la desigualdad. Estos textos, así como la Comunicación de la Comisión sobre el apoyo a la integración regional también adoptada en ese año, abogaban por un modelo de "integración auténtica" que combine liberalización económica y cohesión social. La Comunicación "Una nueva asociación", previa a la Cumbre de Río, insistió en los aspectos distributivos del crecimiento.

La cohesión social surgió como un tema prioritario en la región, y se posicionó como un desafío permanente para toda sociedad. Esta prioridad trajo aparejado un esfuerzo por delimitar este concepto, no siempre unívoco, que hace hincapié en el carácter pluridimensional de la pobreza (que aborda también otras dimensiones de la desigualdad y la exclusión social, como el género, la raza y grupo étnico y el territorio). El PIB per cápita ya no puede considerarse el único indicador de bienestar. Por lo tanto, el crecimiento es una condición necesaria para el desarrollo, pero no es suficiente.

El concepto de cohesión social (DOUE, 2004:56) abarca, desde la visión europea, varias dimensiones de la política económica territorial y social, como puede verse en cuadro 1.

CUADRO 1. DIMENSIONES DE LA COHESIÓN SOCIAL

Política	Económica	Territorial	Social
La cohesión social tiene [...] una dimensión política fundamental, que se extiende desde la calidad de las instituciones democráticas a la participación de los ciudadanos en la cosa pública, pasando por la preservación de vínculos sociales, la creación de sociedades más equitativas, de sistemas de protección social y de solidaridad, la preservación del patrimonio cultural y de los recursos naturales o la participación activa de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social”	“La dimensión económica de la cohesión social tiene que ver con la riqueza y su distribución, con el desarrollo del tejido productivo (acceso a recursos básicos, incremento de los factores que inciden en la productividad, entorno favorable al desarrollo de las inversiones y de las Pymes, etc.), con la investigación, desarrollo e innovación, con la tasa de empleo y la calidad del mismo, con el nivel de los salarios y las diferencias salariales existentes”	“La dimensión territorial [...] capacidad para crear sinergias entre todos los actores de un territorio; dotación suficiente de infraestructuras de todo tipo, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; acceso para todos a servicios esenciales para la comunidad (desde la sanidad y la educación al agua, el transporte, la electricidad o la vivienda). Las desigualdades se manifiestan en el territorio, entre centro y periferia, entre zonas urbanas y rurales, entre áreas costeras y del interior, o bien respecto a sectores sociales como la población indígena o las nuevas migraciones”	La dimensión social tiene que ver con la equidad en el reparto de la riqueza, de las diferentes fuentes de riqueza material e inmaterial y de la renta es inherente al concepto de cohesión social. Lo que ha caracterizado al modelo social europeo [...] ha sido el intento de vincular el desarrollo económico con el social. Es decir, la definición de las reglas de distribución de la riqueza (normas laborales y sociales, sistemas de protección social ante la vejez, la enfermedad, el desempleo, la protección de la familia, negociación colectiva, sistema impositivo) en beneficio de todos, con anterioridad a los resultados económicos y a la producción de dicha riqueza”

Fuente: Elaboración propia a partir de DOUE, 2004:57.

No hay que olvidar que la cohesión social es fundamentalmente un asunto interno de cada país, que está estrechamente vinculada con el desarrollo y la democracia. Cada país debe optar por el grado de cohesión que desea, así como los medios para llevarla a cabo. Además, no debe confundirse la cohesión social con las políticas sociales. En la cooperación de la Unión Europea con los países de América Latina y el Caribe, el concepto de cohesión social abarca toda una gama de ámbitos de las vidas de las personas, en las que están interrelacionados asuntos como la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y todas las formas de discriminación; la mejora de las condiciones de vida de todas las personas y todos los grupos; la consolidación de la gobernabilidad democrática con el fin de lograr una mayor justicia social y un desarrollo socioeconómico sostenible en ámbitos cruciales para la sociedad como la salud, la educación o el empleo.

Los mayores obstáculos para la consecución de la cohesión social en América Latina, y en particular en México, son la desigualdad, la pobreza, la exclusión y el desempleo. Los principales indicadores sociales para medir el grado de cohesión social están determinados por el ingreso de los habitantes, la distribución de la riqueza, la tasa de desempleo, la esperanza de vida al nacer y el porcentaje de personas que terminan la educación primaria. A pesar de que en América Latina, y en particular en México, las estadísticas muestran una mejoría general, aun existen grandes desigualdades en la sociedad que contribuyen a la inestabilidad política, económica y social.

En México, el principal desafío para concretar la cohesión social es la pobreza, la exclusión y la desigualdad de ingresos, de acceso a los activos productivos, a la educación, la salud y al crédito, así como los elevados niveles de economía informal. A pesar de ser una de las dos mayores economías de América Latina y pertenecer a la OCDE, es un país en el que persisten profundos niveles de pobreza, agudizados por abismos de desigualdad social. A pesar de que las condiciones de vida de la población han mejorado en las últimas décadas, los datos oficiales arrojan que entre 2006 y 2010 el número de pobres aumentó de 45.5 a 57.7 millones de personas, esto es, 51.4 por ciento de la población (CONEVAL, 2011); es decir, uno de cada dos mexicanos estaban en situación de pobreza; no le alcanzaba sus ingresos para cubrir las necesidades básicas de alimentación, educación, salud, vivienda, vestido, transporte público, aun dedicando todos sus recursos a estas necesidades (CONEVAL, 2011). 18.2 por ciento de la población sufría carencias alimentarias —proporción equivalente a casi veinte millones—, de los cuales, 7.2 millones habitaban en zonas urbanas, y 12.2 millones en zonas rurales. Entre 2006 y 2008, el nivel de vida de más de un millón de familias

cayó por debajo del umbral de la pobreza⁴ (CONEVAL, 2011). La falta de cohesión se agravó debido a las características de México. Los programas contra la pobreza emprendidos por los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) resultaron ineficaces, razón por la cual México fue considerado como uno de los países con la peor distribución de la riqueza en el mundo, según concluyó la Comisión Europea en un memorándum interno dirigido al Comité para el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (CID) del Consejo Europeo. La situación de pobreza es aguda, como lo demuestra el Informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de 2011. Según datos oficiales, había 11.7 millones de mexicanos en situación de pobreza extrema y 40.3 en pobreza moderada (35.8 por ciento) (CONEVAL, 2011), datos que producen el gran desafío que México tiene por delante en el campo del desarrollo social. Hubo un aumento de 3.2 millones de personas en comparación con 2008; no obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5. El informe señaló que en comparación con la reducción que del PIB en 2009, la pobreza no creció en la misma dimensión.

En el periodo 2008-2010 se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente, ésta última, en relación con la cobertura de la población adulta mayor, factores que son parte de la medición de la pobreza (CONEVAL, 2011).

Todo parece indicar que las condiciones no podrán mejorar si no se realizan cambios económicos profundos que propicien el incremento de la productividad, la inversión, la creación de empleo y el aumento del salario real de manera sistemática y sostenida. Este es uno de los mayores retos para que se dé la cohesión social y combatir la desigualdad económica y social.

REFORMA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ADOPCIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

En los últimos diez años, la Unión Europea ha llevado a cabo una ambiciosa reforma administrativa que ha tratado de superar los problemas acumulados causados

⁴ El nivel de pobreza en la población indígena sigue siendo una fuente de especial preocupación. La mayor parte de la población indígena se encuentra en los más pobres municipios y los estados (Oaxaca, Chiapas y Guerrero), y tiene el menor índice de desarrollo en el país. En particular los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas tienen los más bajos ingresos per cápita y su contribución al PIB combinado es menor a cinco por ciento.

por una estructura organizativa disfuncional, escasez de personal y retrasos burocráticos. Sin ánimo de exhaustividad, hay que reseñar el establecimiento de la agencia Europeaid en 2001, la redefinición de funciones entre esa agencia y otros servicios de la Comisión en la DG Desarrollo, y la DG Relaciones Exteriores, y el establecimiento de una metodología de programación plurianual, con ciclos coincidentes con las “perspectivas financieras” de la UE, que se empezó a aplicar por completo a partir de 2005, y que además comporta mejoras importantes en relación con la evaluación y el control de calidad. Finalmente, se ha procedido a una “desconcentración” de los servicios y el personal de la Comisión a favor de las Delegaciones en países en desarrollo, y se ha mejorado la dotación de personal.

Un hecho importante ha sido la adopción de nuevos instrumentos presupuestarios que han racionalizado la amplia, pero fragmentada, estructura de líneas presupuestarias y reglamentos hasta entonces vigentes; éstos son el Instrumento de Vecindad, el Instrumento de Preadhesión, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos (que sustituye la anterior Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos) y el Instrumento de Estabilidad (que sustituye el anterior Mecanismo de Reacción Rápida). Estos tres últimos son los que afectan a la cooperación con América Latina, en particular el nuevo ICD, que es el más importante por su cobertura y recursos. Para apoyar las actividades relacionadas con las prioridades globales, antes utilizaba las líneas presupuestarias horizontales, como las correspondientes a organizaciones no gubernamentales, derechos humanos, ambiente, seguridad alimentaria, etcétera. Aunque este financiamiento no está destinado a priori a países o regiones, podría alcanzar una alta significación (Comisión Europea, 2007, cit. en Serrano, 2012:259). El ICD reemplazó trece reglamentos anteriores “geográficos y temáticos”, bajo los cuales se había implementado hasta 2007 la cooperación de la UE (Serrano, 2012:259). Para el periodo 2007-2013 contó con una dotación presupuestaria indicativa de 16 897 millones de euros, de los que 2 690 (16 por ciento) se destinarán a América Latina.⁵ El ICD incluye,

⁵ Para cada región se establecen prioridades concretas; en el caso de América Latina son:

- Promoción de la cohesión social a través de políticas fiscales y de bienestar social, el fomento de inversiones productivas para crear más y mejores empleos, las políticas contra las drogas ilícitas, la educación y la salud.
- Apoyo a los procesos de integración regional, incluyendo la interconexión de redes de infraestructuras en coordinación con los apoyos del BEI y otras instituciones.
- Apoyo al refuerzo de las instituciones públicas para la buena gobernanza y la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos de los niños y de las poblaciones indígenas y de las minorías.

además, “programas temáticos” a los que se destina un presupuesto indicativo de 5 596 millones de euros (33 por ciento).⁶

La promoción de la cohesión social y el apoyo a la integración regional resaltan como los objetivos prioritarios definidos en la Cumbre UE-ALyC de Viena (2006) para el presente quinquenio. Además de estos temas, el ICD incluye también la gobernanza, la enseñanza superior y el desarrollo sostenible. Si bien es cierto que el ICD define áreas geográficas y objetivos específicos en función del objetivo general de la cooperación europea, todavía queda por resolver el dilema que surge entre la definición unilateral conforme a normas e instrumentos comunitarios y las cumbres birregionales UE-ALC (Sanahuja, 2010). No pocas veces el proceso de las cumbres cuestiona las políticas ya antes formuladas por los instrumentos comunitarios.

Para el periodo 2007-2013, la programación tuvo como marco internacional la Declaración Conjunta del “Consenso Europeo” de 2005 en lo referente a los ODM y la Declaración de la Cumbre de Viena (2006), a través de los cuales se definieron tres áreas prioritarias de la Alianza Estratégica: el multilateralismo, la cohesión social y la integración regional. Las prioridades se basan, además, en la combinación de diferentes instrumentos (siete grandes programas temáticos y la programación nacional y regional). Las negociaciones sobre el marco financiero plurianual son importantes para el futuro de la política del desarrollo con los países de América Latina. La AOD está incluida en las denominadas corrientes perspectivas financieras, en el título 4: Acciones externas. Las decisiones en torno a aspectos esenciales como montos, sectores y contenidos de los instrumentos son parte de debates complejos, dada la actual situación fiscal precaria de los Estados miembros que está afectando también la situación financiera de la Unión. La Comisión propone una reducción de 88.5 millones de euros en el monto dedicado a los instrumentos de cooperación, especialmente para los programas geográficos.

En los últimos acuerdos se vio una fuerte tendencia a poner el acento en la ayuda basada en programas en el marco de las Estrategias para la reducción de la pobreza. En el periodo de programación 2007-2013, el principal instrumento jurídico y financiero que regula la cooperación de la UE con ALyC es el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece un Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD).

-
- Apoyo a la creación de un área común de educación superior UE-América Latina.
 - Promoción del desarrollo sostenible, y en particular la protección de los bosques y la biodiversidad.

⁶ Programas geográficos: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica. Programas temáticos: seguridad alimentaria, invertir en las personas, migración y asilo, agentes no estatales y autoridades locales, medio ambiente y recursos naturales.

En el marco del Tratado de Lisboa se distinguen tres grandes líneas estratégicas de asistencia: ampliación, vecindad y desarrollo. La región latinoamericana está claramente ubicada en la línea estratégica del desarrollo, pues no es ni vecino ni candidato a ingresar a la UE. La ayuda de la UE se facilita por medio de acuerdos en diferentes niveles: 1) en el individual, con los países de la región, a través de los programas de cooperación bilateral; 2) con las tres subregiones (Comunidad Andina, América Central y Mercosur); 3) con el conjunto de América Latina, a través de programas regionales como EUROsociAL,⁷ ALFA III,⁸ @LIS,⁹ AL-INVEST,¹⁰ EURO-SOLAR;¹¹ 4) ciertos proyectos específicos se pueden financiar a través de los programas temáticos.

LAS POLÍTICAS SECTORIALES DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A FAVOR DE LA COHESIÓN SOCIAL

El modelo de cooperación de la Unión Europea hacia el exterior es principalmente sectorial. Cada uno de los sectores previstos en el Documento de Estrategia Sectorial 2007-2013 se subdivide en diálogos y programas en el marco de

⁷ Su principal objetivo radica en contribuir a aumentar el grado de cohesión de las sociedades latinoamericanas, incidiendo especialmente en las políticas públicas que se aplican en los países de América Latina en sectores tales como la educación, la salud, la administración de justicia, la fiscalidad y el empleo con la finalidad de que lleguen a ser los auténticos vectores de la cohesión social.

⁸ ALFA es uno de los programas veteranos de la UE, cuyo objetivo es promover la educación superior mediante la cooperación entre universidades de ambas regiones. ALFA III (2008-2013) tiene como propósito contribuir al desarrollo de la educación superior en América Latina a través de la cooperación con la Unión Europea. Así quedó reflejado en el apartado 87 de la Declaración de Guadalajara.

⁹ El programa @LIS2 tiene un presupuesto de 31.25 millones de euros, de los cuales 22 millones (70.4 por ciento) son financiados por la Comisión Europea. Este presupuesto fue adoptado por decisión de la Comisión Europea el 16 de octubre de 2008.

¹⁰ Este es otro de los programas veteranos (desde 1993). Es uno de los que más han favorecido el comercio y las inversiones entre la UE y América Latina. AL-INVEST ha realizado cuatro fases: fase I (1995-1999), fase II (2000-2004), fase III (2004-2008), fase IV (2009-2012). Su inversión total asciende a 60 millones de euros, de los que 50 financia la Comisión Europea mediante una convocatoria única de subvenciones, y una licitación de servicios, 10.

¹¹ Este programa es una iniciativa de la Comisión Europea cuyo objetivo general es reducir la pobreza ofreciendo acceso a fuentes renovables de energía eléctrica a comunidades rurales aisladas que carecen de electricidad. Se ha establecido en los ocho países con los niveles de desarrollo más bajos de América Latina (según el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas): Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de poblaciones de los ocho países más pobres de América Latina. Cuenta con un presupuesto que asciende a 35 845 478 euros, y la duración del Programa es de 57 meses. La aportación comunitaria es de 28 700 000 euros.

cooperación bilateral México-UE. Los programas europeos de cooperación en apoyo de la cohesión social se han desarrollado a través de dos vías: los programas nacionales de cada país y los programas regionales o subregionales. Según algunas estimaciones, las acciones enfocadas a la cohesión social representan aproximadamente 40 por ciento del presupuesto para la cooperación con la región, el cual, para el periodo 2007-2013, ascendió a unos 3 000 millones de euros (Comisión Europea, 2007b).

Infelizmente, la coordinación entre los programas regionales, los subregionales y los bilaterales de apoyo a la cohesión social deja mucho que desear. Esta falta de complementariedad y coherencia se debe en parte a la inexistencia de una estrategia y visión común que ordene sus actuaciones, y a la propia estructura organizativa de la UE, que ha dificultado una colaboración más estrecha entre las distintas unidades encargadas de gestionar estos programas.

En cuanto a los programas regionales, el más significativo de ellos es el programa EUROSociAL y la creación del Fondo de Solidaridad Birregional. El Programa EUROSociAL refleja la importancia y la preocupación que ha adquirido la cohesión social como un desafío tanto en la Unión Europea como en América Latina. Recogido en la declaración de Guadalajara (2004), su principal objetivo¹² es contribuir a aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas, incidiendo especialmente en las políticas públicas que se aplican en los países de América Latina en sectores como la educación, la salud, la administración de justicia, la fiscalidad y el empleo, a fin de que lleguen a ser auténticos vectores de la cohesión social.

EUROSociAL surgió con la finalidad de impulsar la apropiación, difusión e implementación por América Latina del concepto de cohesión social, actuando sobre las políticas públicas en cinco áreas prioritarias: educación, salud, administración de justicia, fiscalidad y empleo. Su objetivo principal es estimular la cohesión a través del intercambio de experiencias entre instituciones de ambas regiones en los campos de la educación, la salud, la justicia, la fiscalidad y el empleo. Un objetivo específico de este Programa es contribuir a generar las condiciones que permitan a esas políticas producir cohesión social. El programa busca la circulación de conocimientos prácticos vinculados con el diseño y la ejecución de políticas y programas con repercusiones comprobadas sobre la cohesión social, derivados de

¹² En concreto, en su apartado 49 se señala: "cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo, y de salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social".

experiencias reales y concretas de algunos Estados, tanto de la Unión Europea como de América Latina.

Estas actividades se centran en el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas en relación con la formulación, orientación y gestión de estas mismas políticas. Para beneficiarse de este tipo de ayudas se necesita formar parte de consorcios integrados por administraciones o entidades de derecho público o de derecho privado sin ánimo de lucro, con finalidad de servicio público. Los tipos de acciones elegibles pueden emprenderse por los consorcios y por el comité intersectorial de coordinación y orientación y del comité conjunto, y en consecuencia, las actuaciones que pueden recibir ayuda a través de este programa son muy variadas.

Las subvenciones para los consorcios pueden alcanzar una proporción máxima de 85 por ciento de los costos totales elegibles. Por el contrario, las subvenciones para el comité intersectorial de coordinación y orientación y del comité conjunto pueden llegar al cien por cien de los gastos elegibles. En la práctica, los 31 millones de euros de los que ha sido dotado han servido para apoyar proyectos que, de 2004 a 2009, beneficiaron especialmente las actividades de institutos de administración pública, mediante la formación de funcionarios en políticas públicas tales como la fiscal, la de justicia, la educacional, la sanitaria, la del empleo.¹³

Hay que señalar que EUROsociAL I (2005-2010) promovió el desarrollo de políticas públicas más incluyentes, por un lado, y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de ejecutarlas, por el otro. EUROsociAL I involucró en sus actividades a los dieciocho países de América Latina beneficiarios del Programa, más la República Dominicana.¹⁴ Por el lado Europeo, participaron instituciones de 22 países de la Unión, aunque solo cuatro de ellos, España, Francia, Alemania e Italia, lo han hecho en un número significativo de actividades (véase el cuadro 2) (Programa EUROsociAL). 2354 instituciones públicas (1570 de América Latina, 593 de los Estados miembros de la Unión, 191 de organismos internacionales) han participado en 475 distintas actividades realizadas a lo largo del Programa EUROsociAL I.

¹³ El Programa se financia en 80 por ciento con cargo a la Unión Europea y en 20 por ciento con cargo al resto de los países que bilateralmente participan en éste.

¹⁴ El Sistema de Información de Actividades de EUROsociAL (SIA) acumula información sobre el conjunto de actividades realizadas por los cinco sectores del Programa, incluyendo datos sobre las instituciones movilizadas y las personas participantes. Los países englobados como "América Latina" en el Instrumento de Cooperación al desarrollo de la Comisión Europea son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. República Dominicana no forma parte de este grupo, ya que es beneficiaria del Fondo Europeo de Desarrollo.

En su recorrido de siete años, el programa ha contribuido a difundir el concepto de cohesión social en las sociedades latinoamericanas y a traducirlo en medidas concretas de fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas públicas para la cohesión social. Los resultados de EUROsociAL no pueden ser entendidos como el producto lineal de una asistencia técnica foránea, sino como la consecuencia del trabajo simultáneo de varias organizaciones de distintos países que trabajan de manera conjunta, que cooperan. Desde sus inicios, ha realizado más de dos centenares de intercambios (véase el cuadro 2).

CUADRO 2. NÚMERO DE ACTIVIDADES
EN LAS QUE HA PARTICIPADO CADA PAÍS, POR SECTOR

Región	País	Educación	Empleo	Fiscalidad	Justicia	Salud	Total
América Latina	Argentina	53	37	77	43	57	267
	Bolivia	5	31	23	26	33	118
	Brasil	34	28	61	35	57	215
	Chile	30	26	60	36	80	232
	Colombia	40	25	47	39	55	206
	Costa Rica	37	27	64	43	57	228
	Cuba	0	3	1	3	0	7
	Ecuador	15	36	61	22	49	183
	El Salvador	49	23	62	26	21	181
	Guatemala	30	28	66	30	34	188
	Honduras	25	33	45	26	30	159
	México	41	21	56	36	44	198
	Nicaragua	16	22	49	22	6	115
	Panamá	6	19	30	22	47	124
	Paraguay	33	29	56	21	60	199
	Perú	17	38	65	23	42	185
	República Dominicana	0	8	13	4	0	25
	Uruguay	30	32	52	22	51	187
	Venezuela	5	14	32	13	28	92
Unión Europea	Alemania	7	5	38	25	4	79
	Austria	0	2	2	2	0	6
	Belgica	0	3	4	3	1	11
	Bulgaria	0	0	3	0	0	3

CUADRO 2. NÚMERO DE ACTIVIDADES
EN LAS QUE HA PARTICIPADO CADA PAÍS, POR SECTOR

Región	País	Educación	Empleo	Fiscalidad	Justicia	Salud	Total
Unión Europea	Chipre	0	0	2	0	0	2
	Dinamarca	0	0	2	4	0	6
	Eslovenia	0	0	2	0	0	2
	España	40	27	113	85	81	346
	Finlandia	2	0	3	1	0	6
	Francia	54	8	30	31	91	214
	Grecia	2	0	1	0	0	3
	Hungría	1	1	2	8	1	13
	Irlanda	3	0	0	0	0	3
	Italia	11	16	12	11	35	158
	Letonia	0	0	1	1	0	2
	Luxemburgo	0	0	1	0	0	1
	Países Bajos	0	2	3	1	2	8
	Polonia	0	0	2	0	0	2
	Portugal	6	8	7	17	2	40
	Reino Unido	3	0	2	8	3	16
	República Checa	0	1	0	0	0	1
	Rumanía	0	0	1	1	0	2
	Suecia	0	2	2	0	0	4
Otras zonas (243)	—	72	48	63	51	36	270
Total	—	761	651	1358	843	1123	4305

Fuente: Sistema de Información de Actividades del Programa EUROsociAL, 2010.

Siguiendo los principios de las declaraciones sobre eficiencia de la ayuda de París y Accra, EUROsociAL I (2005-2010) fue definido como una iniciativa que fomenta la apropiación y autoridad efectiva de los países socios sobre sus estrategias de desarrollo. Por lo tanto, se basa en demandas específicas surgidas en América Latina para apoyar procesos de cambio de políticas o mejora de capacidades institucionales en la región.

Se describe la conformación de los consorcios de los sectores educación,¹⁵ empleo,¹⁶ fiscalidad,¹⁷ justicia,¹⁸ y salud.¹⁹ En esta primera etapa de EUROsociAL I, México participó en los cinco sectores. Como se puede observar en la gráfica 1, México participó en 198 actividades del total realizadas dentro del paraguas del programa EUROsociAL (véase la gráfica 2 y la 3): 20.70 por ciento correspondiente al sector educación; 10.60 por ciento, al sector empleo; 28.28 por ciento, a fiscalidad; 18.18 por ciento, a justicia, y 22.22 por ciento, al sector salud.

Debido a que los datos estadísticos (número de participantes por sector y de instituciones involucradas, entre otros) no se han producido con la sistematización suficiente para tener un mapa completo de las actividades y resultados del programa, ni se cuenta con indicadores del concepto de cohesión social, no se puede pensar en la posibilidad de medir el impacto en uno de los temas o subtemas.

Examinando los temas elegidos y las actividades realizadas, puede verse que el Programa EUROsociAL incide en el logro de la cohesión social desde dos ángulos. A pesar de las diferencias de enfoque y de la distancia entre ambas regiones,

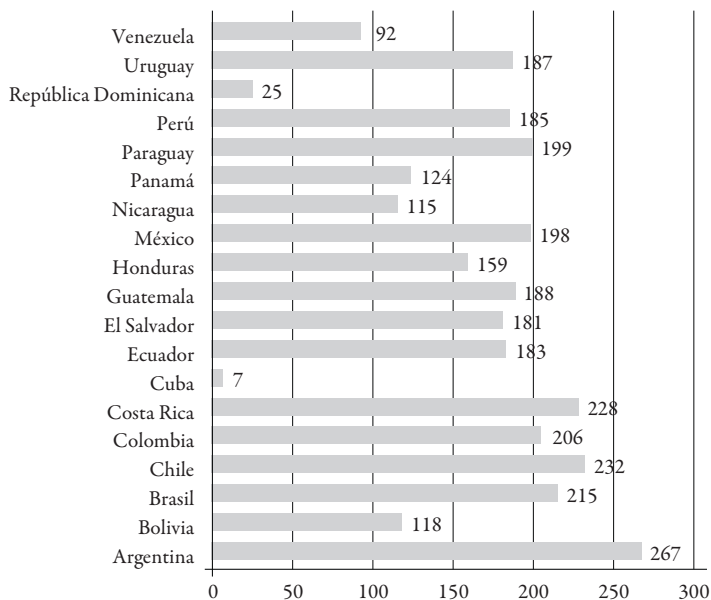
¹⁵ El consorcio del sector educación estuvo conformado por el Centre International d'Études Pédagogiques, de Francia; la Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Organización de Estados Iberoamericanos, de España; el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli, de Italia; el Ministerio de Educación de Brasil; la Secretaría de Educación Pública de México, el Ministerio de Educación de El Salvador, el Ministerio de Educación de Perú, el Instituto de Desarrollo Educación y Ciencia de Venezuela.

¹⁶ El en caso del empleo, los proyectos son ejecutados por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo, en Lima; el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT), en Turín; la Secretaría de Comunicación y Transporte de México participa en cada uno de los encuentros intersectoriales.

¹⁷ El sector fiscalidad estuvo integrado por el Instituto de Estudios Fiscales, de España; la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, de España; la Oficina de Asistencia de Desarrollo de Intercambios de Tecnologías Económicas y Financieras, de Francia; la INwent, Capacitación y Desarrollo Internacional, de Alemania; el Instituto de Estudios Fiscales, del Reino Unido; el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, la Administración Federal de Ingresos Públicos, de Argentina; la Secretaría de Receta Federal de Brasil; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, y el Servicio de Administración Tributaria de México.

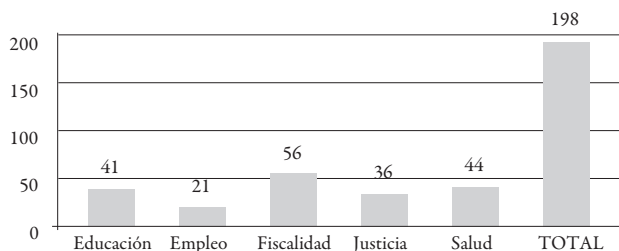
¹⁸ El sector justicia estuvo integrado por la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, de España; el Consejo General del Poder Judicial de España; la Ecole Nationale de la Magistrature, de Francia; la Fundación Alemana para la Cooperación Jurídica Internacional, de Alemania; la Oficina del Consejo Nacional de Justicia de Hungría; la Secretaría de Reforma Judicial de Brasil; el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia; el Centro de Estudios Jurídicos de las Américas, y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, de México.

¹⁹ El sector salud estuvo integrado por el Instituto para el Desarrollo, de Francia; la Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III, de España; la Fundación Agelo Celli para la Salud, de Italia; la Agenda Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud; la Agencia Regional Europea de la Organización Mundial de la Salud, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, la Fundación ISALUD, de Argentina; la Escuela de Salud Pública Sergio Arouca, de Brasil; el Fondo Nacional de Salud, de Chile, y el Instituto Nacional de Salud Pública, de México.



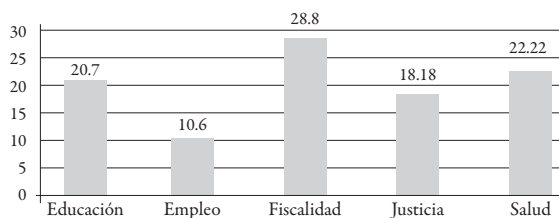
Gráfica 1. Actividades por países participantes

Fuente: Sistema de Información de Actividades del Programa EUROsociAL.



Gráfica 2. Actividades realizadas en México por EuroSocial

Fuente: Sistema de Información de Actividades del Programa EUROsociAL, 2010.



Gráfica 3. Porcentaje de actividades realizadas en México por sector

Fuente: Sistema de Información de Actividades del Programa EUROsociAL, 2010.

se abrió camino, una visión cada vez más compartida sobre el significado y el alcance de la cohesión social como un factor clave del desarrollo y la estabilidad de las sociedades de las dos regiones. La cohesión social constituye un componente básico del diálogo entre la UE y América Latina en el marco de la Asociación Estratégica entre las dos regiones.

La importancia de un programa como EUROsociAL no solo radica en su pertinencia temática por una región como América Latina (la región más desigual del mundo), sino también en la innovación y puesta en práctica de mecanismos de cooperación acordes con la realidad de los países de renta media. El Programa contribuyó a la formulación de nuevas políticas y a la mejora de la ejecución de las políticas públicas ya en curso, así como al refuerzo de las capacidades institucionales de las administraciones públicas, y apoyó el establecimiento de acuerdos internacionales importantes que contribuyen a hacer a las sociedades latinoamericanas más inclusivas. Asimismo EUROsociAL I ayudó a crear un total de 18 redes eurolatinoamericanas y ha introducido un enfoque de cohesión social en numerosas redes ya existentes, prestando especial atención en asegurar su continuidad y sostenibilidad una vez finalizadas las actividades del Programa (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas:35).

Al igual que en su primera fase, EUROsociAL II (2011-2015) tuvo como objetivo contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina a través del apoyo a las reformas y la mejora en la gestión de las políticas públicas que se traduzcan en políticas públicas nacionales dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social, así como del fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo (Development Cooperation-EuropeAid). La finalidad de esa fase del programa correspondía a una de las dos prioridades de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina para el periodo 2011-2013: la integración regional y la cohesión social y territorial. Cabe señalar que la Comisión financia la totalidad del costo del programa con 40 millones de euros (Development Cooperation-Europe Aid).

LA COHESIÓN SOCIAL Y EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO

Los acuerdos de asociación, y en particular las áreas de libre comercio que éstos incluyen, son problemáticos en lo referente al vínculo entre comercio, desarrollo

y cohesión social. Los acuerdos de integración Sur-Norte responden al modelo “OMC-plus”, y los ya firmados son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. De hecho, en las negociaciones con México, la UE buscó la “paridad NAFTA”. En este sentido, la pretensión de la UE de ofrecer acuerdos “europeos” distintos a los que ofrece Estados Unidos tiene poco fundamento. En este tipo de acuerdos existen dudas sobre la supuesta relación positiva entre el libre comercio y la cohesión social, y esta es una cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina.

La combinación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-Unión Europea (2000)²⁰ (en adelante, Acuerdo Global) (Comunidad Europea, 2000) y del Acuerdo de Asociación Estratégica (2010) (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008) constituye un marco jurídico institucional único para las acciones de cooperación entre la Unión Europea y México. A pesar de los presupuestos relativamente modestos, que se explican por los avances de México como economía emergente, en los últimos años la Comisión Europea y el Gobierno de México han logrado traducir una relación cada vez más privilegiada en acciones de cooperación cada vez más políticas y ambiciosas.

El Acuerdo Global (Comunidad Europea, 2000) se inscribe en la visión general de la política europea de cooperación, que establece los siguientes objetivos: a) contribuir al desarrollo económico y social duradero, b) ayudar a que las economías débiles se inserten armoniosamente a la economía mundial, c) luchar contra la pobreza, d) promover la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, e) respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. Por todo lo anterior, el Acuerdo Global es afín al principio de cohesión social por la inclusión de los capítulos del diálogo político y de la cooperación. El Acuerdo Global México-UE permite la cooperación en 29 sectores diferentes,²¹ e incluye la “cláusula evolutiva” que establece la posibilidad de aumentar los niveles de cooperación y complementarlos con acuerdos en sectores o temas específicos.

²⁰ No hay que olvidar que la cooperación es uno de los tres pilares principales establecidos en el Acuerdo de Asociación Económica de Coordinación Política y Cooperación suscrito entre México y la Unión Europea.

²¹ Hay que señalar que el Título VI del AGME contiene 32 artículos (del 13 al 44) que incluyen 29 ámbitos distintos en los sectores: agropecuario (art. 21), minero (art. 22), energético (art. 23), transporte (art. 24), turismo (art. 25), protección al medio ambiente y recursos naturales (art. 34), pesquero (art. 35), fomento de inversiones a través de las pymes, pasando por la sociedad del conocimiento (art. 20), formación y educación (art. 30), cultura (art. 31), pobreza (art. 36) y salud (art. 42), lucha contra las drogas, lavado de dinero y control de precursores químicos (art. 28), así como la cooperación regional (art. 37), entre otros.

En materia de cooperación en asuntos sociales y la superación de la pobreza, el artículo 36 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos Mexicanos (Comunidad Europea, 2000:51-54) firmado en 1997 prevé un diálogo sobre la agenda social y la pobreza reconociendo la importancia de armonizar el desarrollo económico y social preservando los derechos de los grupos vulnerables y al mismo tiempo fortaleciendo el papel de la sociedad civil. Hasta el momento, este diálogo se ha llevado a cabo a través de los consejos y comités conjuntos, la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México, encuentros con la sociedad civil y foros en la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

El Documento de Estrategia de País sobre México forma parte del rubro de cooperación del Acuerdo Global. Dicho documento describe la estrategia para la realización de las actividades y programas dentro del marco de cooperación. Para el periodo 2000-2006, el Documento de Estrategia de País sobre México tuvo el propósito de establecer los lineamientos y principales áreas de cooperación entre este país y la Unión Europea. La estrategia de cooperación México-UE para 2007-2013 asimismo está contenida en el Documento de Estrategia de País, diseñado unilateralmente por la UE, cuyas bases de ejecución se encuentran en el Memorando de Entendimiento para la Cooperación, y cuyo objetivo específico es “apoyar la evolución de México para lograr un avanzado nivel de desarrollo que combine crecimiento económico y medioambiental sostenible, integración en el mercado mundial y cohesión social” (European Commission, 2007).

La programación actual para la estrategia se elaboró sobre estas bases, y puede ser dividido en dos grupos principales de actividades y programas: uno que tiene como objetivo principal ayudar a México a combatir los mayores problemas de la actual fase de desarrollo, como son la falta de cohesión social y la insuficiencia de competitividad, y otro que tiene por objeto hacer frente a las principales cuestiones de interés común para México y la UE, las cuales son el fortalecimiento y el desarrollo de la zona de libre comercio UE-México, con especial énfasis en la participación de las pymes, europeas y mexicanas, así como el fortalecimiento y la profundización en cuestiones de enlace cultural y de educación, a fin de que se incremente la presencia de Europa en México y de México en Europa.

El presupuesto indicativo del Documento de Estrategia de País 2007-2013 fue de 55 millones de euros (European Commission, 2007), bajo el instrumento de financiación de la cooperación para el desarrollo (ICD). Pero lejos de disminuir la necesidad de aplicar los recursos europeos al combate contra la pobreza en México (cohesión

social), esta asignatura creció a 40 por ciento (European Commission, 2007).²² El objetivo del plan europeo es “identificar los obstáculos que impiden a la gran mayoría de los mexicanos beneficiarse del crecimiento y el desarrollo”. En este plan se conserva la misma proporción de 35 por ciento al financiamiento de proyectos de “economía sustentable y competitividad”,²³ y se otorgó 25 por ciento a un nuevo rubro de programas relativos a educación y cultura (European Commission, 2007:21).²⁴

Estos recursos pueden ser complementados por los proyectos y programas financiados con cargo a los programas regionales de América Latina, así como de los programas temáticos. Además se establecieron tres temas transversales: derechos humanos, género y medio ambiente, y se establecieron los proyectos específicos de cooperación (Esquivel, s.f.).²⁵

En el marco de la cooperación en el periodo 2007-2013, la UE y México establecieron un diálogo político sectorial en los ámbitos de la cohesión social con el objetivo de contribuir a identificar los obstáculos que impiden a la mayoría de los mexicanos beneficiarse del crecimiento y el desarrollo, y de promover las reformas internas y el fortalecimiento institucional necesarios para superarlos. En este sentido, la cooperación se concibe como un instrumento político que permite reforzar y profundizar los nexos políticos, económicos y culturales al intensificarse las relaciones entre la UE y México.

²² Como elemento clave dentro de este rubro se encuentran las políticas en el campo de la cohesión social. La cooperación en este ámbito abarca, por ejemplo, el acceso a servicios públicos, que incluyen salud básica, educación, seguridad social; política fiscal, buen gobierno y acceso a justicia. En dirección transversal se busca el equilibrio en el proceso de desarrollo sustentable, en el que las escuelas de la UE podrían brindar una valiosa aportación. Finalmente, el medio ambiente constituye un reto importante para el país, sobre lo cual la UE y México mantienen un diálogo sobre políticas nacionales y multilaterales para la conservación y recuperación del medio ambiente.

²³ La cooperación bilateral económica tiene como objetivo el aprovechamiento profundo del Acuerdo Global. Dicha cooperación debe privilegiar las condiciones operacionales de las industrias, principalmente en las pequeñas y medianas empresas, sobre sectores industriales específicos. Para lograrlo se busca implantar: a) la coordinación entre México y los Estados miembros de la UE, b) la creación de asociaciones directas con grupos empresariales y c) un mayor enfoque en la responsabilidad social corporativa (CSR).

²⁴ Para la Comisión Europea es fundamental mantener la educación superior y la cultura como elementos angulares para la cooperación. En cuanto a la educación superior, se prevé desarrollar un programa específico de intercambio universitario. En el campo cultural, la UE propuso la creación de un fondo para la información, difusión y visibilidad cultural, gestionado por la Comisión Europea, en coordinación con las autoridades mexicanas.

²⁵ Los proyectos específicos de cooperación versan sobre 1) derechos humanos y democracia, 2) asuntos sociales y para la superación de la pobreza, 3) el sector comercial (Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio UE-México, PROTLCUEM; fondos por 16 millones de euros), 4) el sector de las pymes (24 millones de euros), 5) medio ambiente y recursos naturales (línea de crédito a Bancomext de 50 millones de euros para financiar proyectos ambientales), 6) ciencia y tecnología (VII Programa Marco; 20 millones de euros), 7) energía (10 millones de euros), 8) ciencias económicas y sociales (tres millones de euros), 9) nanotecnología (20 millones de euros), 10) formación y educación (Programa Erasmus Mundus a México, cuatro millones de euros) y 11) cultural (Fondo Cultural UE-México, un millón de euros).

Podemos observar que, al igual que ocurre en el marco general de las relaciones de la UE con ALyC, se identifica la cooperación en materia de cohesión social como uno de los ejes prioritarios de actuación de la UE en sus relaciones con México.

LOS PRINCIPALES ÁMBITOS DE ACTUACIÓN: COOPERACIÓN BILATERAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA (2002-2006 Y 2007-2013)

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, las posibilidades de cooperación en asuntos de cohesión social entre la Unión Europea y México son múltiples y variadas. Las actuaciones que se han realizado son el intercambio de experiencias y de buenas prácticas en materias de cohesión social²⁶ entre los países latinoamericanos, y entre éstos y la Unión Europea. Además de estos programas sociales previstos para toda la región de América Latina, está el pilar de la cooperación del Acuerdo Global,²⁷ así como en el Memorando de Entendimiento,²⁸ que han permitido la creación de varios proyectos que van en la misma dirección que el Programa EUROsociAL.

Con el objetivo de incrementar la cohesión social en el país, se firmó un convenio en el que la UE se comprometió a financiar el Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona (PRODESIS) (Serrano, 2010:628). El Proyecto se realizó entre 2004 y 2008 en la Selva Lacandona en Chiapas,²⁹ concebido como un proyecto de “desarrollo sostenible”.

²⁶ En lo que respecta a la primera de las actuaciones mencionadas, con el programa EUROsociAL.

²⁷ El Acuerdo Global establece las bases de las relaciones bilaterales entre México y la Unión Europea. Además de los aspectos comerciales y de inversiones, el Acuerdo Global incorpora el diálogo político, la cláusula democrática y la cooperación entre México y la Unión Europea. El Acuerdo Global fue firmado en 1997 y entró en vigor el 1 de octubre de 2000.

²⁸ El Memorando de Entendimiento fue suscrito el 3 de octubre de 2002; orienta la cooperación entre las dos partes en cuatro ámbitos: a) desarrollo social y reducción de la desigualdad, b) cooperación técnica y científica, c) cooperación en el sector económico y d) consolidación del Estado de Derecho y apoyo institucional.

²⁹ El Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible (PRODESIS) fue un proyecto de desarrollo cofinanciado por la Comisión Europea y el Gobierno del estado de Chiapas. El PRODESIS tiene como antecedente el Programa Cañadas (1995-2000), sustituido en 2001 por el Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva (PIDSS), ya no auspiciado por el gobierno federal mexicano, sino por la administración chiapaneca. Hay que señalar que el Gobierno del estado de Chiapas es el responsable también de su ejecución en la selva Lacandona. La institución encargada de la tutela del PRODESIS fue la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chiapas, teniendo como instituciones contraparte a la Secretaría de Pueblos Indios, la Secretaría del Campo y al Instituto de Historia Natural y Ecología; todas ellas, dependencias del Gobierno de Chiapas. El proyecto fue firmado el 10 de diciembre de 2003, según consta en el convenio de financiamiento ALA/B7-310/2003/5756.

Otros de los proyectos de cooperación en asuntos sociales, que en nuestra opinión son relevantes, son en el apoyo a los proyectos de salud comunitaria en las Altas Tierras de Chiapas, el mejoramiento de las condiciones económicas de mujeres en situaciones de pobreza de las comunidades rurales y populares mediante la formación con perspectiva de género, un centro de desarrollo humano, la organización regional para la gestión forestal y agrícola de la región indígena maya de montaña, un centro para la integración social de los niños de la calle y sus familias en Puebla, un programa de uso sustentable de los recursos naturales en zonas marginadas de los estados de Oaxaca, Chihuahua y Michoacán, y finalmente un programa de introducción a los criterios de comercio justo en 27 estados de la república (Delegación de la Unión Europea en México, 2005:39-41).

PROGRAMAS PILOTO 2007-2013: DIÁLOGOS SOBRE POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL UNIÓN EUROPEA-MÉXICO Y EL LABORATORIO DE COHESIÓN SOCIAL UNIÓN EUROPEA-MÉXICO

Uno de los desafíos que México tendrá que afrontar en los próximos años es el de la cohesión social. En materia de acuerdos sectoriales, la ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea y México (Comisión de Comunidades Europeas, 2008:8) abrió nuevas oportunidades concretas de cooperación y de intercambio duraderos (Serrano, 2008:286).

En el contexto de la cooperación bilateral entre la UE y México, en el Documento de Estrategia sobre México (2007-2013), se introdujo un instrumento innovador de diálogos estratégicos con el objetivo de apoyar y contribuir al desarrollo de México mediante el intercambio y la transferencia de experiencias pertinentes y buenas prácticas que deben adaptarse a las condiciones locales. El 6 de junio de 2007 se firmó un Memorando de Entendimiento para la realización de la cooperación durante el periodo 2007-2013. La Comisión Europea inició un diálogo sobre cohesión social con México en el que se abordaron entre cuatro y seis sectores claves. En este diálogo se incluyeron las buenas prácticas en la formulación y gestión de

Originalmente, el proyecto se firmó para ser operado durante cuatro años, de 2004 a 2007, en dos etapas: la de ejecución (de 42 meses) y la de cierre (de seis meses de duración). Sin embargo, dados los retrasos en el inicio de sus operaciones, se firmó una ampliación de la fase ejecutiva; de manera que el proyecto concluyó en abril de 2008. El presupuesto del PRODESIS se estableció en 31 millones de euros, que serían erogados de la siguiente manera: 16 millones por parte del Gobierno del estado de Chiapas y 15 millones por parte de la Comisión Europea.

políticas públicas enfocadas a los sectores de la población menos favorecidos, con el fin de que sean integrados en la sociedad (Versteeg, s. f. :71).³⁰ Todo esto a través de un Laboratorio de Cohesión Social que busca fortalecer los niveles de cohesión social a través de un mejor acceso y una mejor calidad, tanto de los servicios básicos como de los programas públicos en el sector social mexicano.

Los sectores prioritarios de dicho laboratorio incluyen temáticas sobre el acceso a servicios públicos como salud básica, seguridad social, niveles más altos de educación y justicia. La cohesión social también está relacionada con asuntos fiscales, gobernabilidad y estado de derecho, desarrollo regional y descentralización, así como con el medio ambiente.

El diálogo sobre políticas públicas aborda temas de interés común, y está orientado a abrir la vía a nuevas formas de cooperación para cumplir con objetivos comunes. Este diálogo es promovido a través de conferencias, seminarios de expertos, intercambios, estudios y sensibilización mediante campañas públicas, que, por supuesto, deben contar con la participación de la sociedad civil. Este es un ejemplo de la manera en que se puede promover el diálogo entre diversos actores, como el gobierno, la sociedad civil y la UE, con el fin de llegar a acuerdos sobre temas fundamentales y definir políticas que finalmente puedan incidir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (Versteeg, s. f.: 71).

DIÁLOGOS SOBRE POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL UE-MÉXICO

Al iniciar la programación 2007-2013, se puso en marcha una serie de Diálogos sobre políticas de cohesión social entre la UE y México, con una contribución por parte de la Comisión Europea de 900 000 euros y una duración de dos años, es decir, de 2007 a 2009 (Delegación de la Unión Europea en México, 2008:20). Los Diálogos han buscado facilitar la formulación e implementación de políticas públicas para aumentar el nivel de cohesión social en el país, así como sensibilizar y capacitar a las respectivas instituciones públicas y a su personal en esta temática.

El Programa Diálogos sobre Políticas de Cohesión Social entre México y la Unión Europea tiene como objetivo global contribuir al mejoramiento de la cohesión social en la sociedad mexicana. Mientras que los objetivos específicos son ayudar a la preparación, la instrumentación y el seguimiento de los encuentros

³⁰ Coordinación con diálogos sobre políticas específicas: a) desarrollo regional y descentralización, b) estado de derecho y consolidación institucional y c) ambiente.

y eventos de alto nivel sobre políticas públicas que facilitan la formulación y la ejecución de políticas que mejoren la cohesión social y promuevan la cultura de cohesión social en el sector público del país.

El proyecto abrió espacios para el intercambio de experiencias y conocimiento entre expertos mexicanos y de la UE en los sistemas de salud pública; en las áreas de seguridad social, y en el funcionamiento y la racionalización de los sistemas de recaudación tributaria. Además, buscó identificar conjuntamente los temas prioritarios y los principales desafíos en cada uno de esos tres sectores, con el fin de formular posibles mecanismos de cooperación en el futuro.

A lo largo de la ejecución del proyecto se organizaron dos rondas de diálogos en cada sector. En la primera ronda se identificaron los temas y subtemas de mayor interés y valor agregado, a fin de aprovechar la segunda ronda para un trabajo más focalizado y con mayor profundidad para la formulación de propuestas concretas. Cabe señalar que en abril de 2008 se inició un nuevo diálogo sobre empleo y política social entre la Unión Europea y México. Ambas partes compartieron sus conocimientos y experiencias sobre retos comunes, como la lucha contra la pobreza o la mejora de la cohesión social. Es significativo el hecho de que la UE y México amplíen la cooperación en el ámbito social. El nuevo diálogo sectorial sobre cuestiones sociales y de empleo se inició con un seminario conjunto sobre el modo en que el empleo puede ayudar a reducir la pobreza y mejorar la cohesión social. Este seminario tuvo como objetivo ayudar a identificar retos comunes y cuestiones futuras para la cooperación. Dichas cuestiones podrían incluir, por ejemplo, el enfoque de “inclusión activa” de la Unión Europea con el fin de combinar el apoyo adecuado a las familias con la mejora del acceso a los servicios y la formación para el empleo; ampliar la cobertura de la seguridad social y combatir el trabajo no declarado.

El evento final de los Diálogos sobre Políticas de Cohesión Social se llevó a cabo en noviembre de 2010; versó sobre estrategias y mecanismos de transversalidad y coordinación interinstitucional de políticas de cohesión social entre las dependencias públicas participantes (Delegación de la Unión Europea en México, 2011:23).

LABORATORIO DE COHESIÓN SOCIAL UNIÓN EUROPEA-MÉXICO

La mayoría de las propuestas derivadas de los Diálogos propugnaron el desarrollo de un nuevo programa integrado de cohesión social llamado Laboratorio de Cohesión Social UE-México, que busca fortalecer los niveles de cohesión social

a “través de un mejor acceso y una mejor calidad de los servicios básicos y de los programas públicos en el sector social mexicano” (Delegación de la Unión Europea en México, 2011:24). Para lograr esta meta, el Laboratorio de Cohesión Social UE-México cuenta con un presupuesto total de 20 millones de euros (cofinanciado por partes iguales) y una estrategia innovadora e integrada que apunta a la revisión, innovación y sistematización metodológica de políticas públicas y de prácticas institucionales, de intercambios de experiencias y de acciones piloto. La sede del programa se encuentra en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En 2011, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Delegación de la UE en México iniciaron formalmente las actividades del Laboratorio, mientras que dos misiones de asistencia técnica realizaron el primer ejercicio de planeación estratégica e instalaron las seis plataformas temáticas del proyecto.

En el Programa de Competitividad e Innovación y en las conversaciones para lanzar el Programa Integrado de Cohesión Social UE-México, segunda etapa de la cooperación de la materia (Laboratorio de Cohesión Social), participaron la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Gobierno del Estado de Chiapas (Delegación de la Unión Europea en México, 2011:25).

El Laboratorio de Cohesión Social responde a esta necesidad conceptual apuntando a la revisión e innovación metodológica de políticas públicas y prácticas institucionales, intercambios de experiencias y acciones piloto, con un enfoque sectorial y transversal, urbano y rural. Involucrando a los diferentes órdenes del gobierno y a la sociedad civil organizada, el carácter multisectorial del programa se refleja en su diseño metodológico de tres componentes complementarios: el nivel federal, las organizaciones no gubernamentales y la dimensión local. El Laboratorio está basado en el esquema de cooperación centralizada directa. Esta estructura de implementación permite un desarrollo de la acción hacia sus objetivos a la vez coherente e integrado.

El primer componente, el nivel federal, es coordinado por la SEDESOL, y apunta a la revisión e innovación metodológica de políticas públicas y prácticas institucionales en un número limitado de temas en el sector social (pobreza urbana, descentralización de programas sociales, acceso a servicios básicos de salud y seguridad social, microrregionalización y desarrollo territorial, entre otros). Además, se busca la efectiva transversalidad de los temas de género, pueblos indígenas, discriminación

y transparencia en la construcción e implementación de estas políticas, con una participación directa de las instituciones que tienen mandato para estos temas.³¹

El segundo componente fomenta la integración, la participación y el fortalecimiento de los organismos civiles activos en los temas arriba mencionados, así como su mejor cooperación y articulación con el sector público, en particular los responsables de la publicación de convocatorias, tanto por la Comisión Europea (CE) como por Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), para identificar los proyectos piloto que serían implementados por las organizaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta las innovaciones metodológicas y buenas prácticas identificadas en el primer componente (Delegación de la Unión Europea en México, 2011:25).

El tercer componente, la dimensión local del Laboratorio, se enfoca en la lucha contra la pobreza rural. Se desarrolla con el gobierno de Chiapas,³² y prevé acciones concretas de réplica y consolidación de políticas públicas y buenas prácticas para el desarrollo.³³

LABORATORIO DE COHESIÓN SOCIAL MÉXICO-UE: PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRADO Y SOSTENIBLE

El Programa de Desarrollo Social Integrado y Sostenible (PRODESIS) se ejecutó en un principio en la región Selva de Chiapas (de 2004 a 2008).³⁴ El proyecto se planteó como objetivos generales: la reducción de la pobreza, la mitigación de los procesos de degradación ambiental en la Región Selva del estado de Chiapas y la adaptación de las políticas de desarrollo social en un sentido de desarrollo territorial participativo y sustentable.

En el periodo de adopción del PRODESIS, la Unión Europea orientaba su cooperación con México a partir de las bases establecidas en el Documento de Estrategia sobre México (2002-2006) (European Commission, 2002), en el que se estableció que una de las líneas prioritarias de cooperación de la UE con México

³¹ Participan la SEDESOL, el INMUJERES, la CDI, el IFAI, el CONAPRED y el Gobierno del Estado de Chiapas.

³² El convenio se firmó en diciembre de 2010, y el programa tendrá una duración máxima de 56 meses. Los Laboratorios de Cohesión social empezaron a funcionar en mayo de 2011.

³³ Véase el apartado Programa de Desarrollo Social Integrado y Sostenible.

³⁴ Es importante precisar que el PRODESIS se aplica sólo a 18 microrregiones que están localizadas alrededor de la Reserva de la Biósfera Montes Azules, a diferencia del Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva (PIDSS) que pretendía abarcar la totalidad de la Región Selva (34 micro regiones).

es el desarrollo social y la reducción de las desigualdades en apoyo a los esfuerzos de México en la lucha contra la pobreza y las desigualdades, en particular las que enfrenta la población indígena. Para cumplir estos objetivos, se enfatizaron cuatro metas: 1) aumento de la capacidad productiva de los grupos más vulnerables en el ámbito del desarrollo rural, 2) protección y gestión duradera de los recursos naturales, 3) integración de la mujer al desarrollo y 4) educación y conservación de la identidad cultural y el hábitat de las poblaciones indígenas.

En el Documento de Estrategia sobre México (2007-2013), el PRODESIS quedó dentro del marco del Laboratorio de Cohesión Social México-Unión Europea,³⁵ en el paraguas de los programas de cohesión social. El Laboratorio consolidó los procesos y las prácticas de desarrollo microrregional, impulsados por el PRODESIS, con un enfoque territorial, participativo y sustentable en la Región Selva, y replicará estos procesos y prácticas en la Región Sierra. Cabe señalar que esta región fue elegida por la importancia que tiene como fuente de riqueza natural que contrasta con la marginación de sus habitantes. El objetivo general del PRODESIS es el fortalecimiento de la cohesión social mediante la puesta en marcha de políticas públicas de desarrollo territorial en materia de desarrollo humano, infraestructura y sustentabilidad ambiental, a través de prácticas y procesos sostenibles de planeación territorial con participación social, y prácticas institucionales que mejoren el acceso y la calidad de los servicios básicos y de los programas públicos en el sector social.

CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de todo lo anterior, puede decirse que en los últimos años se ha abierto una nueva vía de cooperación birregional, entre la Unión Europea y los países de América Latina, y de cooperación bilateral, entre la Unión Europea y México, en un interés común, como es la cohesión social.

Aunque la cohesión social es uno de los ejes fundamentales de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (desde 2004) y de la Unión Europea y México (2007-2013), los avances logrados hasta el momento son limitados y poco alentadores respecto del impulso de la cohesión social mediante la iniciativa comunitaria EUROsociAL. Si bien la responsabilidad principal relativa a la reducción

³⁵ El Programa Integrado de Cohesión Social México-Unión Europea contó con un presupuesto de 2 660 495 euros.

del déficit de cohesión social en México es facultad exclusiva del gobierno, en el marco de la globalización y la asociación estratégica entre la Unión Europea y México, el tema de la cohesión social debe ser asumido por ambas partes como prioritario.

En el contexto de las políticas, tanto europeas como latinoamericanas, los esfuerzos financieros conjuntos son mínimos; prueba de ello es que en el periodo 2000-2006 sólo 30 por ciento de los fondos de cooperación de la UE para México se concentró en proyectos de lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales. Para el periodo 2007-2013, esa proporción se incrementó y alcanzó 40 por ciento, de acuerdo con la Guía Estratégica para México. Otro 35 por ciento se destinó a proyectos de competitividad y de economía sustentable (el mismo porcentaje que en el periodo precedente 2000-2006). El restante 25 por ciento se dirigió a programas de educación y cultura. Los fondos no contemplaron los programas relacionados con el fortalecimiento del Estado de derecho y las instituciones, ni el patrocinio de la ciencia y la tecnología, como sí se había hecho en la programación 2000-2006. Respecto de otros países latinoamericanos, el tratamiento que le da la UE a México es particular: por un lado, le otorga una menor cantidad de ayuda al desarrollo, porque lo considera un país rico; pero, por otro lado, enfoca la mayor parte de los recursos al combate de la miseria y las desigualdades económicas como en los países más pobres del continente.

De tal modo, mientras que México recibió 55 millones de euros en ese tipo de fondos por parte de la Unión Europea, Guatemala obtuvo 135 millones de euros; El Salvador, 121 millones, y Ecuador, 137 millones, entre 2007 y 2013 (Serrano, 2012:268-273). Sin embargo, los fondos para México están enfocados en la lucha contra la miseria y las desigualdades, como sucede con los países más pobres del continente.

Po último, podemos decir que todavía es pronto para ver los resultados de los programas de cooperación en cohesión social entre la Unión Europea y México; a pesar de ello, todo parece indicar que éstos resultan insuficientes, ya que el país necesita reformas estructurales y políticas públicas, que tengan como resultado la reducción del rezago de vastas capas de la sociedad mexicana en educación, salud, seguridad en el empleo, protección laboral y social.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina [en línea]. COM 636 de 8.12.2005. Bruselas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0636> [consultado: 2012 marzo 9].
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia una Asociación Estratégica UE-México [en línea]. COM 447 final. Bruselas, 15 de julio. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/mexico/docs/com08_447_es.pdf [consultado: 2012, abril 15].
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2009). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales [en línea]. COM 495/3. Bruselas. Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf [consultado: 2012, abril 9].
- COMISIÓN EUROPEA (2007a). América Central. Documento de estrategia regional 2007-2013 [en línea]. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/ca/rsp/07_13_es.pdf [consultado: 2012, abril 9].
- COMISIÓN EUROPEA (2007b). América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013 [en línea]. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf [consultado: 2012, abril 9].
- COMISIÓN EUROPEA (s.f.). Programas geográficos: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica. Programas temáticos: Seguridad alimentaria, Invertir en las Personas, Migración y Asilo, Agentes no Estatales y Autoridades Locales, Medio Ambiente y Recursos Naturales [en línea]. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/153a_en.htm [consultado: 2012, marzo 9].
- COMUNIDAD EUROPEA (2000). Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte y los Estados Unidos Mexicanos por la otra” [en línea]. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE L276/45) de 28.10.2000. Bruselas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:276:0045:0061:ES:PDF> [consultado: 2012, abril 9].
- CONEVAL (2011). Informe de Evaluación de la Política Social en México [en línea]. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITI-

- CA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf [consultado: 2012, abril 9].
- DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MÉXICO (2005). México-Unión Europea en 2005 [en línea]. México Disponible en: http://www.delmx.ec.europa.eu/es/pdfs/europa_en_mexico-2005.pdf [consultado: 2006, agosto 8].
- DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MÉXICO (2008). Europa en México 2008 [en línea]. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/press_corner/europa_en_mexico_2008_es.pdf [consultado: 2012, abril 9].
- DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MÉXICO (2011). Europa en México 2010-2011 [en línea]. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/eu_mexico/europa_en_mexico.pdf. [consultado: 2012, abril 15].
- DEVELOPMENT COOPERATION-EUROPE AID (s.f.). EUROsociAL Regional Programme for social Cohesion in Latin America [en línea]. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/index_es.htm [consultado: 2012, abril 15].
- DOUE (Diario Oficial de la Unión Europea) (2004). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre La cohesión social en América Latina y el Caribe [en línea]. DOUE 2004/C 110/12. Bruselas. 30.4.2004. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:110:0055:0071:ES:PDF> [consultado: 2013, noviembre 10].
- ESQUIVEL, J. (s.f.). “La cooperación para el desarrollo en el marco institucional del Acuerdo Global México-Unión Europea” [en línea]. Disponible en: http://www.dialogopoliticaexterior.org.mx/archivos_index/ueuro/cooperacion.pdf [consultado: 2012, marzo 15].
- EUROPEAN COMMISSION (2002). Mexico Country Strategy Paper 2002-2006 [en línea]. Brussels. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/csp/02_06_en.pdf [consultado: 2012, marzo 15].
- EUROPEAN COMMISSION (2007). México, Country Strategy Paper 2007-2013 (E/2007/1063) [en línea]. Bruselas. Disponible en: http://eeas.europa.eu/mexico/csp/07_13_en.pdf [consultado: 2012, marzo 3].
- FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EUROSOCIAL (s.f.). Documento de buenas prácticas [en línea]. Disponible en: <http://www.fiiapp.org/uploads/documentos/643d3676b5b813cc985753e1f4678610.pdf>. [consultado: 2012, junio 3].
- PROGRAMA EUROSOCIAL. (s. f.). Sistema de Información de Actividades del Programa EUROsociAL [en línea]. Disponible en: <http://sia.programaeurosocial.eu/> [consultado: 2012, junio 9].

- SANAHUJA, J. A. (2010). La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la Asociación Birregional. Fundación Carolina. CEALCI.
- SERRANO CABALLERO, E. (2012). “Cooperación de la Unión Europea con América Latina y el Caribe en los albores del siglo XXI”. En: P. M. Rodríguez Suarez. *Integración, medio ambiente y cooperación internacional en el marco del siglo XXI*. Puebla: Benemérita Universidad de Puebla/ Universidad Autónoma de San Luis Potosí. pp. 239-281.
- SERRANO CABALLERO, E. (2010). “Diez Años de cooperación de la Unión Europea con México en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación”. En: F. Castañeda Sabido, M. A. Coninsx y B. N. Pérez Rodríguez (coords.). *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 621-638.
- SERRANO CABALLERO, E. (2008). *Pasado, presente y futuro de la cooperación de la Unión Europea hacia México (200-2006)*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.
- VERSTEEG, P. (s.f.). Introducción a las políticas de la Unión Europea sobre cohesión social en México. [en línea]. Disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/libro12/introduccion%20a%20las%20politicas.pdf> [consultado: 2012, junio 9].

La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional

RESUMEN

La política ambiental en México ha sido abordada desde diferentes enfoques de política pública. Ha pasado de políticas de comando y control hasta políticas más integrales. Estas últimas han sido impulsadas por las tendencias internacionales, especialmente a partir de la Cumbre de Río de 1992. Este trabajo de investigación argumentará que México ha creado y transformado sus instituciones ambientales como resultado de su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en instituciones de la gobernanza ambiental global como Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o el Banco Mundial. Una vez establecida la capacidad institucional con el modelo de esas organizaciones, ha podido tener una postura propositiva en otros grupos internacionales de negociación. A pesar de ello, nuestra política ambiental sigue presentando fallas de diseño, implementación y financiamiento.

PALABRAS CLAVE: AGENDA AMBIENTAL EN MÉXICO, GOBERNANZA GLOBAL Y REGIONAL.

ABSTRACT

Mexican environmental policy has been studied from different approaches of public policy through relative control to more integrated politics. These last policies have been supported by international tendencies as the Cumbre de Río in 1992. This research paper explains how Mexican Environmental Institutions have changed as the North American Free Trade Agreement was signed and because of global institutions as United Nations, the Organization for the Economic Development and Cooperation and the World Bank. This has to deal with institutional capacity and Mexican institutional challenges to design, implement and finance environmental policies.

KEYWORDS: MEXICAN ENVIRONMENTAL AGENDA, GLOBAL AND REGIONAL GOVERNANCE.

Enviado a dictamen el 15 de enero de 2013

Recibido en forma definitiva el 27 de febrero y el 15 de marzo de 2013

LA AGENDA AMBIENTAL MEXICANA ANTE LA GOBERNANZA GLOBAL Y REGIONAL

MARCELA LÓPEZ-VALLEJO OLVERA*

INTRODUCCIÓN

La política ambiental en México ha sido abordada desde diferentes enfoques. Ha pasado de políticas de comando y control, en la década de 1970, y ha ido transitando hasta políticas más integrales que incluyen el concepto de desarrollo sustentable, especialmente después de la Cumbre de Río de 1992. Este trabajo de investigación argumentará que México ha creado y transformado sus instituciones ambientales como resultado de su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en instituciones de la gobernanza ambiental global. Por ejemplo, instituciones como la Procuraduría de Protección al Ambiente o el Instituto Nacional de Ecología fueron creadas en el contexto de la liberalización comercial de esa época. El modelo que permeó la política, gestión e instrumentos ambientales desde entonces ha sido, en gran medida, el propuesto por instituciones de la gobernanza global como el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Este artículo se divide en tres secciones. En la primera, se hará un breve recorrido histórico de la política ambiental en México y su vinculación con la agenda internacional hasta antes de la apertura liberal. En una segunda sección se abordarán las transformaciones de la política ambiental mexicana a la luz de la entrada en el TLCAN y en organismos internacionales especializados. Encontraremos ejemplos como las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LEGEEPA) o la creación de nuevos instrumentos como el pago por servicios ambientales. En la tercera sección se evaluarán los principales temas de la agenda ambiental mexicana, con casos como biodiversidad, agua y cambio climático. El trabajo concluirá que, a pesar del buen desempeño que los gobiernos federales han tenido para crear una agenda ambiental, hace falta desarrollar capacidad institucional, mayor transversalidad, así como incluir temas poco tratados hasta ahora.

* Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Correo electrónico: marcela.lopezvallejo@upaep.mx

LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA Y SU INCURSIÓN EN LA AGENDA GLOBAL

La gobernanza ambiental global nació con la Conferencia sobre el Medio Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972, en donde se posicionó el argumento de que sin protección ambiental no podría haber desarrollo económico.¹ México participó en esta conferencia y comenzó el desarrollo de su política ambiental. En los sexenios de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), el enfoque de política ambiental se centraba en la salud. Ejemplo de ello fue la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente integrada a la Secretaría de Salud Pública. Como afirma Enrique Provencio (2004:6), en esta primera etapa, la política ambiental mexicana “se asumía como función público-estatal, más [que] como función gubernamental central, y no todavía como derecho social”.

Sin embargo, la incipiente política ambiental doméstica no era equiparable con los esfuerzos internacionales. En esa década, México participó activamente, a través de la “diplomacia ambiental”, en la Conferencia de Estocolmo (1972) y en conferencias sobre pesca y conservación de especies, comercio de especies amenazadas (Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres en 1973) y sobre contaminación de los mares y su incorporación al derecho internacional del mar (actividad que había venido realizando desde la década de 1950). México fue pilar fundamental de dicho régimen ratificando más de veinte convenios sobre el tema.²

La siguiente etapa incluyó los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que era cuando México se incorporaba al libre mercado a través de su entrada al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) en 1986 y de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) unos años más tarde. Ya en la inercia internacional hacia la apertura y al posicionamiento del tema ambiental, en las décadas de 1980 y 1990, México continuaba participando en los foros internacionales ambientales. Según Jordy Micheli (2002), la participación de México se apegó a la postura de los países desarrollados que proponían instrumentos para la protección

¹ Esta conferencia tuvo como antecedente el trabajo del Club de Roma, en donde intelectuales de diversos países responsabilizaron a los países desarrollados de la pobreza y deterioro del resto del mundo. En esa conferencia se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

² Para una revisión exhaustiva de los tratados y convenios ambientales que México ha firmado, véase SEMARNAT, 2012.

y vigilancia ambientales. En este contexto, México firmó, en 1987, el Protocolo de Montreal sobre la Protección de la Capa de Ozono, y en 1989, el Protocolo de Basilea sobre tránsito transfronterizo de desechos peligrosos. Esta agenda ambiental internacional también hablaba del deterioro del medio ambiente en nuestro país. Ejemplo de este deterioro era la pésima calidad del aire en ciudades como la ciudad de México y la contaminación atmosférica que impactaba la capa de ozono. El Protocolo de Montreal obligaba a los países firmantes a prohibir la emisión de clorofluorocarbonos (CFC) a la atmósfera, contaminantes propios de algunos procesos productivos que requerían de gases para enfriamiento. También implicaba que el modelo industrializador había olvidado qué hacer con los residuos, que muchas veces significaban un peligro para los ciudadanos. Desde esa época hasta el año 2000 se registraban 3 705 millones de toneladas por año de residuos peligrosos³ en la basura, cuyas implicaciones eran devastadoras para el suelo, los mantos acuíferos y la atmósfera (Cortinas, 2001). Al firmar el Protocolo de Basilea, México se obligaba a contar con una base de datos de desechos peligrosos para operar el sistema de notificación previa de la intención de exportar desechos peligrosos y otros desechos, así como a diseñar procedimientos para dar consentimiento por escrito (el denominado “consentimiento previo informado”) antes de que los envíos de esos desechos pudieran ser objeto de tránsito o de importación en zonas sujetas a la jurisdicción nacional (ONU, 1989).

La política ambiental mexicana debía incluir el tema ambiental en la agenda pública y estar preparada para los impactos ambientales de dicha apertura. La política ambiental mexicana arrancaba con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) e importantes cambios legislativos hacia la expansión del papel del Estado en la protección ambiental y la inclusión de nuevos temas ambientales en la agenda. Ejemplo de esta política fueron las reformas constitucionales de 1987, en las que se elevaba a rango constitucional la obligación de restaurar y preservar el equilibrio ecológico y se facultaba al Congreso de la Unión para legislar en la materia en todos los órdenes de gobierno. Estas reformas enmarcaron la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LEGEEPA) un año después (Provencio, 2004; Micheli, 2002; Hogenboom, 1998).

³ Los residuos peligrosos son aquellos que cumplen con alguna de las características CRETIB (corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, infecciones biológicas) por separado o a la hora de reaccionar conjuntamente con otras sustancias.

EL TLCAN, LA CONFERENCIA DE RÍO Y LA RECONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA

La construcción de la política ambiental mexicana, que había comenzado desde la década de 1970, encontró una coyuntura crítica que cambiaría su esencia en la década de 1990. Esta reconfiguración se desarrolló en el contexto de dos sucesos internacionales: el primero, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992; el segundo, la apertura de México al libre comercio, en especial la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La Conferencia de Río diseñó el Programa 21, que incluía acciones claras para alcanzar el desarrollo sustentable; además de cuatro temas prioritarios (el cambio climático y ozono, la biodiversidad, la desertificación y el manejo de residuos) que dieron origen a regímenes internacionales basados en convenios y en reuniones periódicas en el marco de Naciones Unidas. Un aspecto básico que hizo posible esta conferencia fue la transferencia de financiamiento para operar el Programa 21 y los regímenes especializados. La creación del Fondo Ambiental Global (Global Environmental Fund-GEF) fue uno de los aciertos de la gobernanza ambiental de esa época. Estos fondos serían administrados por el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta inercia global hacia el desarrollo de políticas ambientales nacionales incluyó a México, país que firmó la mayoría de los convenios, y desde ese entonces ha participado activamente en convenciones y conferencias internacionales. Por ejemplo, como ya se mencionó, México ratificó el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos en 1991. En 1993, México firmó y ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (régimen que derivó del Protocolo para la Protección de la Capa de Ozono de 1987). Finalmente, en 1994 ratificó la Convención internacional de lucha contra la desertificación en países afectados por sequía grave o desertificación. A partir de entonces, México participaría en todas las Conferencias de las Partes (COP) y reuniones llevadas a cabo en estos regímenes.

Sin embargo, la política exterior en materia ambiental tenía que estar apoyada por instituciones y legislación domésticas para lograr ser operativa. Además, estos convenios ambientales internacionales tenían que ser equiparados con la nueva integración regional de libre comercio en la que México estaba inmerso. La idea de contar con un TLCAN se fundamentó en abrir los mercados de las tres naciones

participantes, y con ello eliminar las fronteras para dar paso al libre comercio. La integración sectorial hizo que tanto México como Canadá pasaran a ser socios estratégicos de la potencia estadounidense. México, por su parte, pasó de ser el “patio trasero” de Estados Unidos a ser un punto nodal en el desarrollo y crecimiento de ese país (especialmente en algunos sectores que son motores de la integración económica) (Morales, 2011).⁴

El tema ambiental por sí sólo no fue una prioridad en la integración regional. Sin embargo, gracias a la presión de grupos ambientalistas, en especial estadounidenses, se logró la institucionalización del tema a través del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). La firma de este Acuerdo, en 1994, impulsó al gobierno de Ernesto Zedillo a reformar la política ambiental con la que se contaba entonces. Cabe recordar que el ACAAN es un acuerdo “paralelo” al acuerdo comercial⁵ y, como tal, su cumplimiento no era fundamental para el desarrollo de la integración comercial. En otras palabras, el ACAAN no cuenta con mecanismos para sancionar a las partes, sino sólo para dar recomendaciones; la cooperación ambiental, en este sentido, encuentra su límite en la soberanía de los tres Estados parte.

Otra causa de la institucionalización ambiental de México a partir del TLCAN es la vinculación de este tema con otros. Cuando se hablaba de inversión extranjera directa, era necesario estar preparados institucionalmente para los efectos en el medio ambiente que esta apertura traería. En sentido contrario, era necesario estar preparados para enfrentar las demandas de compañías extranjeras que vieran afectadas sus inversiones por la nueva normatividad ambiental. De esta manera, la inercia de la Conferencia de Río, el TLCAN y el ACAAN fueron piedra angular del paso de una política ambiental de comando-control a una con un enfoque sistémico en la que el mercado ha sido una herramienta para dar incentivos a la protección ambiental, en la que la sociedad (civil y empresarial) es parte del proceso y el ecosistema es el objeto de conservación, con todas las especies que contiene (incluyendo al hombre y sus prácticas culturales). En otras palabras, estas nuevas políticas ambientales trataban de integrar al hombre con la naturaleza en un enfoque sistémico y plural.⁶ Estas políticas también estaban inmersas en una

⁴ Por su parte, Stephen Clarkson (2012) hace una revisión del grado de interdependencia de Estados Unidos para con sus vecinos. Argumenta que la grandeza de dicho país se debe, desde hace dos décadas, a la asociación con México y Canadá.

⁵ El otro acuerdo paralelo es el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN).

⁶ Para una discusión sobre los discursos ambientales y las generaciones de política ambiental, véase Manuel Navarrete et al., 2004.

transformación política nacional que abría las puertas a la transición democrática en la que el tema ambiental se trasladaba del área del desarrollo urbano al de desarrollo social (Provencio, 2004).

Uno de los cambios más importantes fue de carácter organizativo, pues en 1996 se efectuó la reforma general a la LEGEEPA (después de que el TLCAN entrara en vigor). Dicha reforma hizo de esta ley una más comprehensiva e integral. La ley original únicamente preveía la regulación con respecto de la contaminación como concepto básico. La nueva versión de la LEGEEPA incluyó el concepto de desarrollo sustentable, y ampliaba su rango de acción a temas de protección del aire y la biodiversidad y a nuevos instrumentos de política pública más participativos, siguiendo las pautas de Río. En esta reforma se crearon diversas instituciones como la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), y se reforzaron instituciones como la Procuraduría Federal para la Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), órgano intersecretarial que trabaja de forma transversal en la administración pública.⁷

Esta reorganización ambiental tuvo algunos obstáculos, especialmente provenientes del capítulo 11 del TLCAN.⁸ A partir del TLCAN se pensó en una estrategia para generar infraestructura de alcance nacional para el manejo de residuos peligrosos derivados de la integración comercial. El Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Peligrosos 1996-2000 proponía la modernización ambiental, de la mano con las tendencias internacionales y los patrones de inversión (Micheli, 2002). Sin embargo, el gobierno mexicano no estaba preparado para operar esta estrategia. En 1997, México fue objeto de su primera demanda ante un panel trinacional activado a través del capítulo 11 del TLCAN con respecto de la incongruencia y el traslape de la legislación ambiental entre los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en nuestro país. El renombrado caso de la empresa canadiense Metalclad costó al país 16 millones de dólares como indemnización por haberse violado la garantía que el gobierno mexicano le había dado a dicha empresa unos años antes para construir y manejar un relleno sanitario

⁷ La CONABIO está integrada por los secretarios de Medio Ambiente, Agricultura, Salud, Desarrollo Social, Educación, Turismo, Economía, Energía, Relaciones Exteriores y Hacienda.

⁸ Este capítulo del TLCAN habla de la posibilidad de activación de paneles trinacionales para resolver controversias resultado de la percepción de que una inversión extranjera pueda estar en riesgo por alguna nueva ley nacional (o local) del país huésped.

en San Luis Potosí.⁹ En definitiva, para operar la nueva ley tendría que haber una reorganización completa y profunda para evitar este tipo de casos.

Los ajustes a la legislación ambiental vinieron acompañados de una reconfiguración institucional que comenzó en 2000, cuando el tema pesquero se desincorporó¹⁰ y se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), institución vigente. El objetivo de esta Secretaría sería elevar la prioridad del tema ambiental en el Ejecutivo y comenzar a realizar un trabajo transversal con las otras Secretarías, agencias, institutos y órdenes de gobierno (SEMARNAT, 2010). Dentro de esta nueva Secretaría se planeó la existencia de órganos desconcentrados, como el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Comisión Nacional para las Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y órganos descentralizados, como el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

Por otro lado, se diseñaron instrumentos de tipo preventivo especializados por área temática, como ordenamiento territorial, manejo de cuencas hídricas, estudios de impacto ambiental y auditorías ambientales. También se desarrollaron incentivos a la protección ambiental, como el pago por servicios ambientales, las unidades de manejo ambiental o los incentivos fiscales. La mayoría de estos instrumentos estaba situada en una lógica concurrente entre los órdenes de gobierno. Asimismo, se cambiaron los enfoques sobre las áreas naturales protegidas para incluir el concepto de desarrollo sustentable como fundamento del desarrollo humano y respeto por la cultura local. La participación de las comunidades y de la sociedad en general se incorporó a la toma de decisiones a través de los consejos consultivos y foros de participación temáticos. Todas estas transformaciones impulsaban la transición hacia una política ambiental de segunda generación (Kettle, 1998), enfocada en los resultados ambientales *in situ*, pero tomando en cuenta el proceso de toma de decisiones, en el cual se incluiría a la sociedad civil, al sector empresarial y los gobiernos estatales y municipales. Esta nueva generación de políticas públicas también privilegiaba los instrumentos de mercado al considerarlos como la opción menos costosa para incentivar la responsabilidad ambiental, siguiendo las pautas establecidas por la apertura comercial internacional.

⁹ Para mayor referencia de este caso y de otras demandas contra México, véase Vega et al., 2005:97-108.

¹⁰ Le pesca se integró a la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Influencia internacional en la agenda ambiental contemporánea

El año 2000 comenzó en México con la alternancia en el cargo de presidente del país, con Vicente Fox. La consolidación de la política ambiental como política de segunda generación sería el objetivo de ese sexenio. La primera estrategia del nuevo secretario de Medio Ambiente, Víctor Lichtinger, fue incorporar el Programa Nacional de Medio Ambiente (PNMA) al Plan Nacional de Desarrollo (así como a los planes estatales), como se estableció en el mismo PNMA 2001-2006.

La principal innovación de la política ambiental consiste en haber logrado que catorce Secretarías e instituciones del Gobierno Federal incorporen la sustentabilidad en sus respectivos programas sectoriales. Así, en lugar de que la SEMARNAT haya establecido unilateralmente criterios para determinar cómo avanzar hacia el desarrollo sustentable, cada Secretaría o institución decidió, coordinadamente con SEMARNAT, sus objetivos, líneas estratégicas y metas de sustentabilidad (SEMARNAT, 2001:11).

Este enfoque transversal es el que permearía en todos los subtemas e instituciones ambientales. La nueva Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) sería la piedra angular para la reorganización de instituciones ambientales como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) e institutos como el Instituto Nacional de Ecología (INE) o el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Muchas de las reformas efectuadas tuvieron como fundamento los lineamientos y enfoques de organismos multinacionales. Una de las aportaciones internacionales más destacadas fue la hacer ver la necesidad de incorporar herramientas de medición de resultados. Ante este panorama, México adoptó el sistema de indicadores ambientales propuesto por el Comité de Política Ambiental de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como base para integrar el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA). Posteriormente, estos indicadores incluirían los Objetivos del Milenio (en específico el Objetivo 7 relativo al medio ambiente) establecidos por Naciones Unidas, los de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC), derivada del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y en la región, los establecidos por la cooperación fronteriza con Estados Unidos (OCDE, 2011; SEMARNAT, 2012b; véase también ILAC, 2005).

Asimismo, la mayor parte de los objetivos ambientales del organismo empata con la política ambiental mexicana; resalta la lista de “prioridades” ambientales y

el enfoque de mercado para abordar la problemática. A pesar de esta agenda claramente neoliberal, que en ocasiones no se adecua a nuestra realidad ambiental, esta influencia trajo algunos beneficios, pues el organismo ha ayudado a sistematizar la información ambiental de nuestro país con el objetivo de que países como el nuestro transiten hacia lo que la organización llama democracias basadas en el conocimiento (*knowledge democracies*).¹¹

Algunos de los instrumentos que reflejan esta influencia son el pago por servicios ambientales, los modelos participativos en los consejos de cuencas hídricas, o los de nuestra agenda, que prioriza el cambio climático, la biodiversidad, el agua y el manejo de residuos.

Por su parte, organizaciones como el Banco Mundial tuvieron una reforma interna a principios de la década de 1990 que las llevó a requerir estudios de impacto ambiental antes de aprobar la realización de proyectos, así como el análisis sectorial de las propuestas (Dibash y Seymour, 1999).¹² Es importante mencionar que una de las innovaciones de la LEGEEPA en su reforma de 1996 fue justamente la incorporación de la figura de estudios locales de impacto ambiental con los mismos criterios que proponía el Banco Mundial. A pesar de estos esfuerzos, a principios de la década de 2000, el Banco Mundial todavía financiaba proyectos que sacrificaban la conservación de bosques y selvas ante la siembra de productos para generar combustibles renovables de segunda generación.

México ha tomado ventaja del apoyo financiero para la creación de áreas naturales protegidas, sistemas de manejo de agua, proyectos para la implementación de protocolos internacionales (como el de Montreal sobre la capa de ozono o el Mecanismo de Desarrollo Limpio para el tema del cambio climático), captura de metano, corredores biológicos, etcétera. La mayor parte de estos proyectos fue financiada a través del Global Environment Facility (GEF),¹³ mecanismo financiero del régimen de medio ambiente de Naciones Unidas administrado por el Banco Mundial. Cabe desatacar que el Banco Mundial condiciona los créditos para el

¹¹ El concepto de democracias basadas en el conocimiento se describió desde la Declaración de Estambul de la OCDE en 2007, en la que el secretario general, José Ángel Gurría, hablaba de la necesidad de medir el progreso de las sociedades en términos de acceso a la información para los ciudadanos. Este enfoque fue reafirmado en el 40 aniversario de la organización como pilar del manejo ambiental (OCDE, 2011).

¹² El Banco Mundial fue sumamente criticado en décadas previas por olvidar el tema ambiental en los proyectos de desarrollo que financiaba. A principios de 1990 algunas organizaciones, como el Institute for Policy Studies, en Washington, D. C., comenzaron a monitorear los impactos ambientales derivados de los proyectos que el Banco Mundial financiaba (por ejemplo en cuanto a explotación de petróleo, minería, gas, desarrollo carretero, etcétera).

¹³ Para revisar todos los proyectos ambientales financiados en nuestro país, véase Banco Mundial, 2012.

desarrollo a ciertos criterios que han impulsado a México a contar con las estructuras institucionales adecuadas para ejercer estos fondos.

El Banco Mundial, por ejemplo, ha apoyado con cien millones de dólares a la Secretaría de Energía desde 2008 para operar el Proyecto de Servicios Integrales de Energía para Pequeñas Comunidades Rurales en el Sureste de México, cuyo objetivo es utilizar energía renovable para la producción de electricidad en entidades como Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Chiapas. Además, el proyecto incluye diversas áreas del Gobierno mexicano, como la Secretaría de Desarrollo Social, el Fideicomiso de Riesgo Compartido, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto de Investigaciones Eléctricas, la Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera y Gobiernos estatales y municipales (Garrison, 2010).

Cabe destacar que la participación de México en otros grupos de negociación ha sido distinta. El haber establecido un sistema institucional ambiental en años previos ha hecho posible que nuestro país tomara una postura proactiva en grupos como el G20 y el G8+5. México ha sido parte del grupo de negociaciones de las 20 mayores economías del mundo (el G20), que ha presidido en dos ocasiones (en 2003 y en 2012). Desde hace unos años, México ha tratado de incluir temas ambientales en las discusiones del grupo. Por ejemplo, desde 2010 nuestro país propugnó los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del Fondo Verde para financiar el cambio climático, y en la última reunión (realizada en Los Cabos en 2012), México propuso una agenda de cinco prioridades, que incluía el desarrollo sustentable, el crecimiento verde y la lucha contra el cambio climático (G20, 2012; véase también Godínez, 2010).

Por otro lado, México ha sido invitado a participar en el G8+5 desde 2005, junto con otros cuatro países (India, China, Brasil, Sudáfrica), en especial en las reuniones que han versado sobre el cambio climático. La participación en este foro tiene la misma lógica que en el G20; México presiona para comprometer a los países industrializados a reducir emisiones y a financiar la mitigación y adaptación de los menos desarrollados. Desde entonces, México ha participado en el G5 poniendo en la mesa temas como la pobreza energética y alimentaria derivada del cambio climático o la necesidad de revitalizar el Mecanismo de Desarrollo Limpio de la Convención de Cambio Climático de Naciones Unidas. Estas negociaciones se han trasladado a foros tan importantes como las Conferencias de las Partes (COP) sobre Cambio Climático, en donde se ha logrado, por ejemplo, la creación del Fondo de Naciones Unidas para la Adaptación, que favorece a países con bajas emisiones y altos impactos climáticos (Ibarrarán y López-Vallejo, 2012).

En la región, la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) no ha tenido tanto impacto en el diseño de políticas públicas en México. Sin embargo, su influencia se ha dejado ver en las herramientas estadísticas. La comisión regional, en la cual participa México, cuenta con una base de datos de los tres países. Es significativo que México careciera de datos del tema ambiental a mediados de la década de 1990. Ha sido en colaboración con el INEGI como se han ido construyendo y alimentando el sistema de la CCA. Entre las herramientas más importante están el *Atlas Ambiental de América del Norte* (herramienta cartográfica) y la base de datos En Balance.

Una segunda área que se ha visto en extremo influida por la CCA es la participación de la sociedad civil en nuestro país, que está empezando a incidir en el diseño de la política ambiental. La CCA contiene una figura llamada *petición ciudadana* que permite a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales de cualquiera de las partes del ACAAN presentar ante el Secretariado de la CCA su inconformidad en relación con presuntas omisiones en la aplicación de la legislación del país en materia de medio ambiente (véase el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte, en Comisión de Cooperación Ambiental, 1993).

A pesar de que esta figura no obliga a los países miembros a acatar jurídicamente las disposiciones de la petición, sí integra un expediente de hechos para informar de las características del problema ambiental señalado en la petición y las posibles causas. Su publicación normalmente lleva a los países a tomar medidas internas para resolver dicho problema, pues es un mecanismo avalado por árbitros regionales. Los ciudadanos, entonces, cuentan con una herramienta legítima para impulsar su caso en lo local. Esta figura ha sido activada por ciudadanos mexicanos en más de cuarenta ocasiones, y ha obligado al sistema de justicia ambiental mexicano a proponer algunos ajustes para poder atender estas peticiones y a darle un rol más activo y responsable a la PROFEPA. Estos dos mecanismos han influido en la necesidad de transparentar el proceso de rendición de cuentas, tanto doméstico como regional. Sin embargo, las prioridades de la CCA, aunque han ido cambiando desde su creación, han sido establecidas por los socios comerciales. Según la CEPAL, “[p]ara México es importante la agenda ‘verde’, donde tiene especial importancia la protección a la biodiversidad. Para los Estados Unidos [y Canadá], la ‘rendición de cuentas’ tiene la máxima importancia. De ahí el sesgo hacia los temas de contaminación frente a los [temas] ‘verdes’ que ha permeado al ACAAN” (CEPAL, 2004).

Un tercer impacto de la participación de México en la CCA ha sido que nuestro país se ha visto obligado a hacer más eficientes los procesos de coordinación intersecretarial y entre órdenes de gobierno, pues algunos temas tratados por la CCA se abordan de manera fragmentada en nuestra administración pública o con competencias y jurisdicciones diversas. Asimismo, la participación en grupos de trabajo trilaterales y altamente técnicos ha obligado a nuestros funcionarios ambientales a profesionalizarse y capacitarse constantemente, así como a despolitizar la toma de decisiones.

En lo bilateral, también se amplió la cooperación, en especial con Estados Unidos, a través de su agencia de ayuda para el desarrollo USAID. Esta agencia ha sido un importante proveedor de recursos para cuatro áreas: cambio climático, eficiencia energética, manejo de agua y conservación de biodiversidad (en especial la utilización del mecanismo REDD de Naciones Unidas). Dentro de estas áreas se han financiado proyectos de desarrollo tecnológico, así como de consolidación de políticas nacionales. Por ejemplo, USAID promueve el intercambio transfronterizo de electricidad derivada de energía renovable en pequeña y mediana escala, ofreciendo financiamiento y capacitación a gobiernos de los tres órdenes (USAID, 2012). Cabe resaltar que el esquema de producción de electricidad en México está dirigido por la Compañía Federal de Electricidad, que funge como monopolio estatal. El hecho de tener proyectos de cooperación de este tipo fue una de las tantas razones por las que dentro del paquete de reformas al sector energético de 2008 se aprobara la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento para la Transición Energética, en cuyo artículo 7º, fracción VII, permite el “intercambio de energía y los sistemas correspondientes de compensaciones, para todos los proyectos y sistemas de autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción por energías renovables, que estén conectados con las redes del Sistema Eléctrico Nacional” (Cámara de Diputados, 2012). En otras palabras, se regularizó una situación que era lugar común en algunas ciudades fronterizas que están conectadas a la red eléctrica de Estados Unidos. En otros sectores de la administración pública, la USAID también ha tenido influencia; por ejemplo, ha financiado parte del programa Hipoteca Verde, operado por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), cuyo objetivo es la adquisición de vivienda con sistemas eficientes de uso de energía (Garrison, 2010).

La vinculación de México con agencias y organismos internacionales ha sido significativa, pues a pesar de que el presupuesto ambiental se ha incrementado, sigue

representando menos de uno por ciento del PIB nacional. A pesar del incremento para la SEMARNAT, la justicia ambiental no corrió con tal suerte. Instituciones como la PROFEPA han visto disminuir su presupuesto año con año a partir de entonces, como lo muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 1. PRESUPUESTO ANUAL DE SEMARNAT Y PROFEPA, 2001-2010

Año	SESEMARNAT		PROFEPA	
	Incremento anual del presupuesto (%)	Porcentaje del presupuesto nacional	Incremento anual del presupuesto (%)	Porcentaje del presupuesto de SEMARNAT
2001*	0	1.05%	0	3.8%
2002	3%	1.01%	10%	4%
2003	17%	1.14%	5%	3.6%
2004	-8%	0.96%	3%	4.1%
2005	52%	1.34%	18%	3.2%
2006	-12%	0.2%	-2%	3.5%
2007	35%	1.28%	7%	2.8%
2008	34%	1.52%	1%	2.1%
2009	15%	1.58%	24%	2.3%
2010	26%	1.45%	-11%	2%

Fuente: Elaboración propia con datos de SEMARNAT, 2010b, y Cámara de Diputados, 2001-2010.

*Se toma como año base, pues cuando comenzó a operar la reformada Secretaría.

Para paliar esta falta de financiamiento, se piensa que la alternativa para el desarrollo y operación de la política ambiental mexicana son los fondos internacionales para temas específicos.

A pesar de la consolidación institucional, la política ambiental no ha tenido los resultados deseados. Según el “Índice de desempeño ambiental” de la Universidad de Yale, México obtuvo el lugar 76 en 2010; dos años después descendería al lugar 84. Este *ranking* deja ver que la contaminación del agua y el deterioro de la biodiversidad son focos rojos. Por su parte, para el Germanwatch Climate Change Performance Index de 2012, el principal problema de México es la implementación de dichas políticas. En este índice, México está en el décimo lugar en el diseño de políticas ambientales, pero va descendiendo en la calidad de agua y el cumplimiento de normatividad (Yale University, 2010-2012; Germanwatch, 2012).

LA AGENDA INTERNACIONAL Y LAS PRIORIDADES AMBIENTALES

Esta sección abordará tres de los temas de la agenda ambiental mexicana más importantes y que se vinculan de un modo directo con la influencia de las instituciones ambientales internacionales. Los presupuestos destinados a estos temas son significativos y se han incrementado año con año. En 2010, las instituciones encargadas del agua contaron con 34 mil millones de pesos, las involucradas con la biodiversidad obtuvieron seis mil millones y las destinadas al cambio climático sólo 300 millones (SEMARNAT, 2010b; Cámara de Diputados, 2001-2010).¹⁴

Es evidente que el agua —su manejo, distribución y calidad— es el tema prioritario, seguido por la conservación y por el cambio climático. A pesar de esto, el cambio climático tomó fuerza porque en 2010 México fue anfitrión de una reunión mundial al respecto (Conferencia de las Partes 16).

Cambio climático

El tema del cambio climático en México es uno de los más representativos en la vinculación con la agenda global ambiental. Cabe aclarar que México ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 (resultado de la Conferencia de Río) y desde entonces ha participado en todas las Conferencias de las Partes (COP). Además, en 2003 ratificó el Protocolo de Kioto (derivado de los trabajos de la COP3, en Kioto, Japón). Hace poco tiempo, México fue la sede de la COP16, efectuada en Cancún. El liderazgo diplomático de nuestro país logró un “consenso” en la declaración final, que resaltaba la necesidad de nuevos compromisos de reducción de emisiones. Asimismo, se reforzó la idea del Fondo Verde y sus mecanismos de operación.

Desde la ratificación de la CMNUCC, México ha estado en la lista de países “No-anexo”, es decir, no está obligado a cumplir metas específicas de reducción de emisiones, como sí lo están los países “Anexo” (entre los que se encuentran todos los países industrializados o de Europa del Este). Los países “No-anexo” sólo se obligan a emitir comunicaciones nacionales con los inventarios de emisiones y a establecer mecanismos voluntarios para mitigar o adaptarse al cambio climático.

¹⁴ Para los asuntos relacionados con el agua se incluyó a la Comisión Nacional del Agua y al Instituto Mexicano para la Tecnología del Agua; para los de la biodiversidad, a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y a la Comisión Nacional Forestal; para los del cambio climático se incluyó sólo el Programa Especial para el Cambio Climático, pues, al ser un tema transversal, no hay una partida presupuestal para alguna institución específica.

Nuestro país ha sido de los pocos que ha cumplido con estas obligaciones; ha participado en los Estudios-País desde la década de los años noventa y ha emitido cuatro comunicaciones nacionales con base en diversos inventarios de emisiones que ha integrado.

La participación de México en el régimen de cambio climático global desde la década de 1990 influyó en gran medida en la creación de instituciones especializadas para operar este tema. En ese entonces se creó un marco jurídico-institucional, guiado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, que está constituida por nueve secretarías, incluidas la de Medio Ambiente, la de Energía y la de Hacienda. Esta Comisión ha trabajado en la conformación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, así como del Programa Especial de Cambio Climático, el cual hace tangible su instrumentación (Comisión Intersecretarial de Cambio Climático 2009). La Estrategia Nacional de Cambio Climático identifica dos grandes pilares: el primero tiene que ver con estrategias de mitigación —entendida como oportunidades de reducción de emisiones—; el segundo, con la adaptación —es decir, reducir la vulnerabilidad y construir capacidades para enfrentar el cambio climático—.

En el Programa Especial de Cambio Climático es en donde se propusieron los objetivos específicos de reducción voluntaria de emisiones de 20 por ciento en 2020 y 50 por ciento en 2050, con respecto de las emisiones en 2000. Esta meta de largo plazo ha sido ratificada en la Ley General para el Cambio Climático, aprobada en junio de 2012 y en vigor desde agosto de ese año. Esta Ley contempla un marco general de aplicación de mitigación y adaptación, financiamiento y competencias. Asimismo, incluye la creación del Instituto de Ecología para el Cambio Climático (INECC) y de un consejo ciudadano que participe en las decisiones del rumbo de la política climática mexicana. Esta Ley establece metas específicas de reducción de emisiones sectoriales a mediano y largo plazos (Presidencia de la República, 2012).

Sin embargo, como lo mencionan Ibararán et al. (2011), alcanzar estas metas es una utopía en términos de costos para la economía mexicana. Por ello, será necesario acceder a recursos externos. Para tal fin, México se ha valido de su diplomacia ambiental y ha participado activamente en las negociaciones sobre este asunto. Ejemplo de ello fue la COP16 llevada a cabo en 2011, en Cancún, México, en donde nuestro país tuvo el liderazgo y logró algunos consensos como la recaudación de los fondos de arranque para la creación del Fondo Verde, el cual ayudará a los países “No-anexo” a mitigar y, sobre todo, a adaptarse al cambio climático.

Otra razón de que México se vea influido por el entorno internacional es la vinculación del medio ambiente con el sector energético. En nuestro país, como en casi todo el mundo, este sector es el causante de la mayor parte de las emisiones de efecto invernadero, por lo que sus objetivos de reducción parecen por demás ambiciosos.

Por otro lado, a partir de la reforma energética de 2008 se incorporó una ley paralela sobre energía renovable. México es un productor de petróleo mundialmente reconocido; produce 2 500 millones de barriles diarios, de los cuales 1 200 se exportan a Estados Unidos (los que representan un poco más de 10 por ciento de su consumo) (SENER, 2012).¹⁵ Con la ley de energía renovable, México abre la puerta a nuevas formas tanto administrativas como de gestión ambiental. Un ejemplo de ello es la posibilidad de cogeneración de energía por parte de la ciudadanía; en este formato, cualquier ciudadano podría generar su propia electricidad y utilizarla para su propio consumo o “vender” el resto a la Comisión Federal de Electricidad, venta que se vería reflejada en el recibo mensual.

Muchos de los mecanismos propuestos para enfrentar el cambio climático han sido probados en otros países. De hecho, algunos de ellos (en especial los mecanismos de mercado) han sido importados de Estados Unidos de manera directa. Por ejemplo, la incursión en el diseño de inventarios y registros federales y locales, el diseño de planes de acción climática, la posible participación en mercados regionales de carbón o la misma cogeneración de electricidad. Otros tienen el sello de instituciones internacionales como la OCDE (en el caso de la incursión en mercados verdes) o son vinculados de un modo directo con los Mecanismos de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto.

Biodiversidad

México es uno de los pocos países en el mundo clasificados como “megadiversos”. Sin embargo, el número de especies en peligro de extinción ha ido en incremento. Según la SEMARNAT, en 2011 se registraron 71 especies más en peligro de extinción, con lo que suman 2 583 especies y subespecies amenazadas. En comparación con el resto del mundo, México es el quinto en este rubro (SEMARNAT, 2012c).

En México han existido leyes y reglamentos sobre conservación desde el siglo XIX. Sin embargo, fue en 1970 cuando México adoptó el concepto de áreas

¹⁵ A pesar de que el yacimiento de Cantarell está en declive, la producción petrolera se ha incrementado gracias al yacimiento de Ku-Maloob-Zaap, del que se extraen 839 000 barriles diarios desde 2010.

naturales protegidas (ANP) para la conservación, concepto propuesto por la UNESCO. Las ANP se caracterizan por contar con una zona en la que se debe concentrar la conservación y una zona periférica en la que los humanos podemos utilizar recursos con ciertas restricciones. En lugar de llevar a las especies a lugares controlados en zonas urbanas (por ejemplo, los zoológicos), se intentó conservar el hábitat de las especies (Provencio, 2004).

Este enfoque se consolidó en el contexto de la Cumbre de Río, pues México accedió a estándares internacionales para la protección de especies a través de la firma de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) en 1991. Este es un acuerdo internacional firmado en 1973 para asegurar que la supervivencia de especies de animales y plantas silvestres no se vea amenazada por el comercio internacional, y que cuando éste se realice se haga de manera sustentable promoviendo la conservación de las poblaciones. A la fecha, aproximadamente 5 000 especies de animales y 28 000 especies de plantas están protegidas por la CITES (CONABIO, 2010).

Un año más tarde se firmó la Convención de Naciones Unidas para la Diversidad Biológica, emitida en el marco de la Cumbre de Río en 1992. México la firmó de inmediato y la ratificó al año siguiente. Para ayudar a su implementación y operación, se creó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) en ese contexto. La CONABIO es una agencia interministerial presidida por el Ejecutivo federal, cuya función principal es conjuntar a representantes de las Secretarías de Medio Ambiente, Agricultura, Salud, Desarrollo Social, Educación, Turismo, Economía, Energía, Hacienda y de Relaciones Exteriores para definir políticas generales de protección a la biodiversidad. También se cuenta con instituciones especializadas, como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) o la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), que trabajan en conjunto con otras más generales como el INE o la PROFEPA (CONABIO, 2012).

Derivado de los compromisos que contrajo al firmar el Convenio sobre Diversidad Biológica de la ONU, México publicó su estudio país y, posteriormente, en 2000, se logró concretar la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad en México y su ordenamiento jurídico, plasmado en la Ley General de Vida Silvestre. Estos hechos hablan de la consolidación del enfoque sistémico (más allá del conservacionismo) que vincula la protección *in situ* (conservación del hábitat) con las actividades que realizan las comunidades que se ubican dentro de las áreas de conservación. El objetivo de esta ley, como lo afirma su artículo 5º, “es la conservación de la vida

silvestre y del hábitat mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable, de modo que simultáneamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país” (Cámara de Diputados, 2000). La inclusión del término *sustentabilidad* habla de que México estaba en sintonía con el lenguaje de la gobernanza global sobre el tema.

La Ley de Conservación de Vida Silvestre incluye instrumentos de territorialización ambiental. Entre los principales instrumentos, se recuperan las “Áreas Naturales Protegidas” (ANP), que a partir de entonces están reguladas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), y serán decretadas por el Ejecutivo federal. Las ANP son “porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no sea alterado y produce beneficios ambientales” (CNANP, 2012). A la fecha, en México hay 174 áreas de protección de diferentes tipos. Por ejemplo, en nuestro país encontramos reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, santuarios, áreas de protección de flora y fauna. A pesar de todos los instrumentos y recursos con los que cuenta la conservación, sólo 12.9 por ciento del territorio cae bajo alguno de los instrumentos antes mencionados.

Otro de los instrumentos utilizados para la conservación son las “Unidades de Manejo Ambiental” (UMA), que intentan ser una alternativa sustentable de producción para que las comunidades (en especial las rurales) puedan conservar sus espacios naturales. La SEMARNAT es la encargada de manejar las UMA, y lo hace en varias formas. La primera es el otorgamiento de permisos para pescar, cazar o talar a comunidades o ciudadanos en cuyos territorios hay especies con algún grado de vulnerabilidad. Las otras implican un pago por servicios ambientales (o subsidio) en caso de que una comunidad o un ciudadano cuente en su propiedad con algún área natural importante y se opte por conservarla. Entre las UMA más conocidas están los territorios de Sonora, para la conservación del venado cola blanca; el Golfo de Cortés, en donde se protege la vaquita marina; el corredor boscoso de Michoacán-Estado de México, por donde migran las mariposas Monarca, o algunas áreas de ecoturismo en la Rivera Maya.

La Estrategia Nacional de Conservación se conjuga con el Ordenamiento Territorial a cargo de la SEMARNAT. Para la conservación biológica, este Ordenamiento ha sido fundamental porque ha ubicado áreas específicas vulnerables. Uno de los ejemplos más importantes en las últimas décadas, que ha tenido carácter transnacional, es el Corredor Biológico Mesoamericano, surgido en 1997

y reforzado en 2000, el cual cruza algunos estados del sureste mexicano y algunas regiones de diversos países centroamericanos:

[Es] un sistema de ordenamiento territorial, integrado por cuatro tipos de áreas naturales: las áreas núcleo, que son exclusivamente para la conservación de ecosistemas y especies y en las que no se permiten actividades humanas; las áreas de amortiguamiento, que son de usos restringidos; los corredores propiamente dichos, que son áreas que facilitan el movimiento, dispersión y migración de especies, en las que se presentan actividades humanas de bajo impacto, y áreas de uso múltiple que pueden incluir zonas dedicadas a la agricultura, ganadería, pesca, manejo forestal, etc. (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2012).

Por otro lado, México ha participado en el debate internacional sobre la modificación genética. En 2005 entró en vigor la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (también llamada Ley Monsanto), que prohíbe la comercialización de los productos modificados genéticamente, pero permite la investigación controlada. Esta ley ha recibido diversas críticas por las contradicciones con respecto del Protocolo de Cartagena de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y los riesgos que conlleva. En México se han identificado algunos campos de maíz que presentan organismos genéticamente modificados por dispersión del aire en las áreas de investigación. Esto ha generado dudas en cuanto a la supervivencia de las diferentes variedades mexicanas de maíz criollo. Este debate ha dado lugar a movimientos sociales importantes como “Sin maíz no hay país” o “Pueblos en defensa de la Tierra”. También han surgido alternativas de comercio justo y orgánico para contrarrestar la modificación genética. Cabe destacar que la propia Organización Mundial para la Alimentación (FAO) cambió su postura diciendo que la mejor opción sería evitar la modificación genética en tanto haya certidumbre de sus efectos.

A diferencia del cambio climático, la conservación de la biodiversidad es un tema sensible en nuestro país porque involucra la protección ambiental de recursos naturales que la mayoría de la gente había utilizado tradicionalmente. Fue gracias a la vinculación con la gobernanza ambiental global como se ha logrado matizar la conservación biológica hacia un punto medio en donde exista una utilización sustentable de dichos recursos. Sin embargo, parece que la estrategia no ha sido implementada de modo adecuado, pues a la fecha el número de especies en peligro de extinción se ha incrementado, así como la falta de recursos de la población.

Agua

El manejo del agua en México ha sido un tema delicado, pues involucra a diferentes órdenes de Gobierno y a diversos sectores sociales. Asimismo, el agua es de vital importancia para otros temas ambientales —por ejemplo, la conservación de bosques y selvas, o el tratamiento de residuos— y socioeconómicos —como el acceso a los servicios públicos, la regulación de procesos agrícolas e industriales, el mejoramiento de la salud, el incremento de bienestar—. En México, los factores que más presión han ejercido sobre el agua son el crecimiento demográfico, la contaminación y la incertidumbre que provoca el cambio climático para su recuperación. Hasta la década de 1990, la falta de acceso a agua potable había sido uno de los principales problemas de nuestro país, que lo colocaban por debajo del *ranking* internacional de provisión de servicios públicos y salud.

Sin embargo, a principios de este siglo, nuestro país superó algunos de estos obstáculos. Según indicadores del Banco Mundial, más de 90 por ciento de los mexicanos tiene acceso al agua potable (Banco Mundial, 2012; Peschard-Sverdrup, 2008). No obstante, México sigue consumiendo agua embotellada por la mala calidad y los daños a la salud que el agua del grifo supone. Los problemas van más allá: la irresponsabilidad de los consumidores, los bajos presupuestos que imposibilitan el tratamiento del agua, los traslapes entre agencias gubernamentales que hacen que el proceso sea ineficiente, un alto índice de contaminación de acuíferos y pocas plantas de tratamiento de agua (Barkin, 2006). En otras palabras, el gobierno mexicano aún no ha podido dotar de servicios de agua universales y de buena calidad.

La política pública para el manejo del agua en México ha sido tradicionalmente jerárquica, poco eficiente, y en ella la sociedad civil no había tenido participación hasta el siglo XXI. Sin embargo, esta inercia parece estar cambiando conforme México participa de la gobernanza global. Hasta principios de la década de 2000, nuestra legislación estaba enfocada en el manejo de aguas superficiales; pero, con la incertidumbre que causa el cambio climático, las aguas subterráneas (los depósitos, los ríos, reservas y mantos) cobran importancia como objeto de regulación política (Oswald, 2011).

La legislación para el manejo del agua ha pasado por diversas etapas y formas. Así como en los asuntos de la biodiversidad, en México hay un traslape entre el manejo formal gubernamental y el manejo comunitario. El cuerpo de leyes para el manejo del agua es extenso. Comienza con el artículo 27 constitucional, que afirma que el agua es un bien público, patrimonio de la nación. La Ley General de Agua (reformada en 2004) es la que tiene aplicación federal. Hay cuerpos de

leyes estatales y locales que norman la política y la gestión del agua en diferentes órdenes de gobierno. Agencias federales como la CONAGUA, creada en 1989 en el contexto de las cumbres ambientales internacionales, divide al país en doce regiones hídricas, mientras los Gobiernos estatales y municipales cuentan con sus organismos de administración y operación del agua. La función de esta agencia federal es supervisar el funcionamiento de los otros sistemas locales de gestión. Algunos de ellos han tomado el concepto de “manejo de cuenca hidrológica”; otros, los lineamientos del “ordenamiento territorial”; otros más, de las “áreas naturales protegidas”; los últimos simplemente toman un enfoque jurisdiccional basado en el artículo 115 de la Constitución, por el cual la administración y operación del sistema de agua recae en el municipio. Además, existen normas comunitarias tradicionales que hacen caso omiso de lo anterior y siguen manejando sus recursos hídricos de manera propia. Esta incertidumbre legal y política ha causado que la resolución de problemas de contaminación o de acceso sea muy complicada. Como afirma Judith Domínguez (2011), en este sentido es necesario dotar de capacidad institucional, marcos legales claros y un proceso de distribución eficiente, equitativo y participativo.

Por otra parte, aunque el agua es un bien público, los planes nacionales de desarrollo privilegian concesiones privadas para construcción, operación y transferencia, cuyos costos finales son absorbidos por el consumidor final o por las agencias de los otros órdenes de Gobierno. Esta inercia tiene que ver con la influencia del modelo neoliberal en nuestro país. Una vez más, las políticas de las instituciones internacionales impactan en la gestión de bienes públicos ambientales. En 2010, el Banco Mundial y organizaciones como el Consejo Mundial del Agua habían sido líderes del impulso de la participación de empresas privadas en el manejo del agua en diferentes partes del mundo. Un ejemplo han sido las concesiones en la ciudad de México desde 1994 a compañías mexicanas privadas para el manejo del recurso público (Barkin, 2011).

Desde hace pocos años, el marco legal del manejo del agua está siendo repensado. Muchas de las innovaciones provienen de foros internacionales como el Foro Mundial del Agua, del cual México fue sede en 2005. De esa reunión se consolidaron algunos conceptos como el manejo integral de cuencas hidrológicas (MICH), el cual es un enfoque transversal que toma la cuenca como punto de partida y que incluye a todos sus habitantes, sin importar jurisdicciones o competencias. El MICH, además, está fundamentado en la negociación entre los involucrados de todos los segmentos de la cuenca. Asimismo, cuestiona la división en regiones

hidrológicas. Sin embargo, todavía carece de espacios reales de participación ciudadana más allá de los cacicazgos locales (Barkin, 2011).

CONCLUSIONES: FALTA DE CAPACIDADES Y TEMAS TANGENCIALES

A partir de la década de 1990, la agenda ambiental contemporánea se fue consolidando gracias a diferentes influencias internacionales. Es notorio que la inserción de México en la gobernanza internacional ambiental trajo innovación institucional y legislativa. Sin embargo, y pese a que la política ambiental se ha venido reorganizando, hay muchos factores que evitan que ésta sea tan exitosa como se planea. En el papel, algunos de los estándares ambientales mexicanos son innovadores, y en el nivel de países de la OCDE, pero en la realidad los indicadores ambientales son muy bajos. Nuestro principal problema es la implementación de dichas políticas (Germanwatch, 2012).

Una de las explicaciones posibles de este desfase es que México aún no ha resuelto diversos asuntos, como la incertidumbre jurídica en la conservación causada por el traslape de diversos instrumentos, lo cual se nota en los tres temas anteriormente mencionados. Los traslapes también lleva a la confusión entre las normas, los procesos y su aplicación, así como entre los enfoques. Algunos instrumentos privilegian el comando-control; otros, la regulación, y otros, los incentivos.

Un segundo punto que se refleja en los diversos instrumentos ambientales es la exclusión de comunidades urbanas, rurales y pueblos indígenas en la toma de decisiones para la protección ambiental. A pesar de que, por ejemplo, se cuenta con los consejos de cuenca o las áreas naturales protegidas, la sociedad sigue siendo relegada a segundo término. De la misma manera se excluye al sector privado del diseño de políticas ambientales. Por ejemplo, no se debería pensar en una planeación ambiental para reducir gases de efecto invernadero sin incluir a los principales emisores (las empresas). Además de la planeación, está el problema de la eficiencia. Las empresas innovan a un ritmo más rápido que las burocracias; por ello, cuando intentan implementar la normatividad ambiental, ésta ya es obsoleta o contradictoria con respecto de los estándares internacionales —especialmente en cuanto a mercados integrados y especializados globalmente—. A pesar de que muchas instituciones ambientales provienen de ideas de organismos internacionales, la implementación de estándares y normas no cumple con sus requisitos, lo cual implica que proyectos financiados por el Banco Mundial o algún país encuentren

dificultades para realizar cambios eficientes y, además, con rendición de cuentas y transparencia.

Un tercer bloque de problemas tiene que ver con los recursos y presupuestos limitados. Como se observó, a pesar de que el sector ambiental va en crecimiento, cuando se compara con el presupuesto nacional, éste parece pasar a segundo lugar. En un reporte sobre nuestro país realizado en 2002, la OCDE hizo más de sesenta recomendaciones, entre las que estaban resolver los problemas de implementación, incrementar los presupuestos para el área ambiental, integrar otras áreas de la economía que parecieran incongruentes con la protección ambiental (por ejemplo, el uso de pesticidas en el campo en aras de incrementar la productividad para competir con nuestros socios comerciales) (OCDE, 2002).

En suma, la política ambiental mexicana ha estado en un proceso de innovación constante desde la década de 1970, que se intensificó en cuanto nuestro país entró en el libre mercado. Instituciones como el Banco Mundial, la OCDE y países socios han influido de una manera directa en dichas innovaciones, lo que ha llevado a la política ambiental por el camino del mercado. En el siglo XXI, la política ambiental mexicana ha homologado estándares y prácticas internacionales, pero, como se refleja en los tres temas explorados en el texto, ha sido la falta de implementación de éstas, debido a las pocas capacidades (sobre todo financieras) del sector y a la poca transversalidad de las políticas ambientales, las razones por las que la sustentabilidad ambiental se ha alcanzado de forma parcial en algunos sectores.

REFERENCIAS

- BANCO MUNDIAL (2012). “México: Todos los proyectos” [en línea]. México: Banco Mundial. Disponible en: http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/projects/all?qterm=&lang_exact=Spanish&os=0 [consultado: 2012, junio 29].
- BANCO MUNDIAL (2012b). “Base de datos” [en línea]. México: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.bancomundial.org> [consultado: 2012, abril 12].
- BARKIN, D. (2006). *La gestión del agua urbana en México: Retos, debates y bienestar*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- BARKIN, D. (2011). “The Governance Crisis in Urban Water Management”. En: U. Oswald (ed.). *Water Resources in Mexico: Scarcity, Degradation, Stress, Conflicts, Management, and Policy*. Verlag-Berlin-Hiedelberg: Springer.

- CÁMARA DE DIPUTADOS (2012). Ley de Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento a la Transición Energética [en línea]. México: Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAERFTE.pdf> [consultado: 2012, julio 5].
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2001-2010). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 [en línea]. México: Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2010.htm [consultado: 2012, julio 3].
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2000). Ley General de Vida Silvestre [en línea]. México: Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146.pdf> [consultado: 2012, julio 27].
- CLARKSON, S. (2012). *Dependent America? How Canada and Mexico Construct U.S. Power*. Toronto: University of Toronto Press.
- COMISIÓN DE COOPERACIÓN AMBIENTAL (1993). Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte [en línea]. México: Comisión de Cooperación Ambiental. Disponible en: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=2732&SiteNodeID=567&AA_SiteLanguageID=3 [consultado: 2013, abril 10].
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD (2012). “Corredor biológico mesoamericano” [en línea]. Disponible en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/corredorbiomeso.html> [consultado: 2012, julio 29].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004). “Cooperación Ambiental en el TLCAN y perspectivas para el TLCCA-EEUU” [en línea]. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20445/R866.pdf> [consultado: 2012, julio 4].
- CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad) (2012). “¿Quiénes somos?” [en línea]. Disponible en: http://www.conabio.gob.mx/web/conocenos/quienes_somos.html [consultado: 2012, julio 25].
- CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad) (2010). Entran en vigor propuestas mexicanas para regular el comercio internacional de especies [en línea]. Boletín de prensa CANABIO núm. 46. Disponible en: http://www.conabio.gob.mx/institucion/boletines/pdf/BP46_CITES-NvosApendices.pdf [Consultado: 2012, julio 21].
- CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) (2012). “Áreas Protegidas Decretadas” [en línea]. Disponible en: http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/ [consultado: 2012, julio 12].

- CORTINAS, C. (2001). “Los residuos peligrosos en México. Una perspectiva para la reflexión” [en línea]. *Notas. Revista de Información y Análisis*, 16, octubre-diciembre. Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/ambientales/residuos03.pdf> [consultado: 2012, julio 08].
- DIBASH, N. K., y Seymour, F. (1999). “World Bank’s Environmental Reform Agenda” [en línea]. Institute for Policy Studies (IPS). Disponible en: http://www.fpfif.org/reports/world_banks_environmental_reform_agenda [consultado: 2012, julio 29].
- DOMÍNGUEZ, J. [2011]. “Institutional Barriers for Effective Water Government in Mexico: Study of the Central Gulf Hydrological Administrative Region X”. En U. Owsald (ed.). *Water Resources in Mexico: Scarcity, Degradation, Stress, Conflicts, Management, and Policy*. Verlag-Berlin-Hiedelberg: Springer.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2012). Ley General de Cambio Climático [en línea]. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/2012/06/decreto-de-la-ley-general-de-cambio-climatico/> [consultado: 2012, julio 5].
- G20 (2012). “Documento de discusión. Presidencia mexicana del G-20” [en línea]. Disponible en: <http://www.g20.org/images/pdfs/discesp.pdf> [consultado: 2012, julio 3].
- GARRISON, J. L. (2010). Clean Energy & Climate Change Opportunities Assessment for USAID/Mexico [en línea]. Rockville, M. D.: USAID. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADS950.pdf [consultado: 2012, julio 3].
- GERMANWATCH (2012). “Germanwatch Climate Change Performance Index: Results 2012”. Bonn: Germanwatch Org. En <http://germanwatch.org/klima/ccpi.pdf> [consultado: 2012, julio 24].
- GODÍNEZ, V. M. (2010). *México y el G20*. México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- HOGENBOOM, B. (1998). *Mexico and the NAFTA Environmental Debate: The Transnational Politics of Economic Integration*. Utrecht: International Books.
- IBARRARÁN, M. E., y López-Vallejo, M. (2012). “México y Brasil: Posibles estrategias de negociación en torno al cambio climático”. En: P. Rodríguez. *Integración, medio ambiente y cooperación internacional en el marco del siglo XXI*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma del Estado de Puebla.
- IBARRARÁN, M. E.; Boyd, R. E., y Moreno, L. (2011). “Costly Commitments: Climate Change Policy in Mexico” [en línea]. *Latin American Policy*, 2(2):222-233. Disponible en: <http://authorservices.wiley.com/bauthor/onlineLibraryTPS.asp?DOI=10.1111/j.2041-7373.2011.00040.x&ArticleID=883904> [consultado: 2012, julio 18].

- ILAC (Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible) (2005). *Indicadores de Seguimiento: México 2005*. México: Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- KETTLE, D. F. (1998). *Environmental Policy: The Next Generation*. Washington, D. C.: The Brookings Institution Brookings (Policy Brief Series 37).
- MICHEL, J. (2002). “La política ambiental en México y su dimensión regional”. *Región y Sociedad*, XIV(23):129-170.
- MORALES, I. (2011). “The Energy Factor in Mexico-U.S. Relations”. En: Baker Institute Policy Report. Published by the James Baker III Institute For Public Policy of Rice University. *The Future of Oil in Mexico*. Houston: Institute for Public Policy and The Mexican Studies Programme at Nuffield College-Oxford University.
- MANUEL-NAVARRETE, D.; James, J. J., y Dolderman, D. (2004). “Ecological Integrity Discourses: Linking Ecology with Cultural Transformation”. *Human Ecology Review*, 3(11):215-229.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011). “Celebrating 40 Years of OECD Environmental Policy Committee 1971-2011” [en línea]. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/26/48943696.pdf> [Consultado: 2012, julio 29].
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002). “Environmental Performance Review of Mexico: Executive Summary” [en línea]. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/33/18385233.pdf> [consultado: 2012, julio 29].
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1989). Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación [en línea]. Basilea: ONU. Disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/Documents/SAT/convenio_basilea.pdf [consultado: 2012, julio 3].
- OSWALD, U. (ed.) (2011). *Water Resources in Mexico: Scarcity, Degradation, Stress, Conflicts, Management, and Policy*. Berlín: Springer.
- PESCHARD-SVERDRUP, A. (2008). *The Future of North America 2025*. Washington, D. C.: Centre for Strategic and International Studies.
- PROVENCIO, E. (2004). “Política y gestión ambiental contemporánea en México”. *Economía Informa* (328):5-24.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA (SENER) (2012). “Sistema de Información Energética” [en línea]. México: Secretaría de Energía-Gobierno de la República Mexicana. Dis-

ponible en: <http://sie.energia.gob.mx/sie/bdiController> [consultado: 2012, julio 30].

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2012). “Tratados e instrumentos globales internacionales en los que México es signatario” [en línea]. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno de la República Mexicana. Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/estadisticas_2000/compendio_2000/04dim_institucional/04_10_Cooperacion_internacional/data_cooperacion/RecuadroIV.10.1_a.htm [consultado: 2012, junio12].

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2012b). “Sistema Nacional de Indicadores Ambientales” [en línea]. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno de la República Mexicana. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/SNIA/Pages/Estructura.aspx> [consultado: 2012, julio 1].

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2012c). “La biodiversidad mexicana en riesgo” [en línea]. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno de la República Mexicana. Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen/04_biodiversidad/cap4.html#2 [consultado: 2012, julio 15].

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2011). “Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre” [en línea]. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno de la República Mexicana. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/vidasilvestre/Paginas/umas.aspx>. [consultado: 2012, julio 25].

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2010). “Antecedentes” [en línea]. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno de la República Mexicana. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/Paginas/antecedentes.aspx> [consultado: 2012, junio 07].

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2010b). “Presupuesto asignado a la SEMARNAT por unidad administrativa” [en línea]. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno de la República Mexicana. Disponible en: http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/estadisticas/compendio2010/archivos/03_gastos/D4_GASTOS01_03.pdf [consultado: 2012, junio 4].

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2001). Plan Nacional de Medio Ambiente [en línea]. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

- Naturales-Gobierno de la República Mexicana. Disponible en: <http://www.paot.org.mx/centro/ine-semarnat/pnmarn.pdf> [consultado: 2012, julio 2].
- USAID (United States Agency for International Development) (2012). "Accomplishments of USAID/Mexico's Past Environment Programs" [en línea]. Disponible en: <http://www.usaid.gov/mx/environmenteng.html> [consultado: 2012, noviembre 4].
- VEGA, G.; Posadas, A.; Windham, G. H., y Mayer, F. W. (2005). *México, Estados Unidos y Canadá: Resolución de controversias en la era post-Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México.
- YALE UNIVERSITY (2010-2012). Índice de desempeño ambiental [en línea]. New Haven: Yale University. Disponible en: <http://epi.yale.edu/> [consultado: 2012, julio 22].

Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México

RESUMEN

En las últimas décadas, en los gobiernos locales en México se han implantado procesos más participativos y menos verticales de solución de los problemas públicos. El balance es de avances, permanencias e inercias en la construcción de una nueva relación gobierno-sociedad local. En términos estructurales, se ha transitado de un predominio gubernamental a la presencia de una gran diversidad de actores y un proceso más participativo de toma de decisiones de política pública; asimismo se ha generado una agenda ampliada, que va más allá de la función de servicios públicos para abarcar temas del desarrollo local (Cabrero, 2003).

Los cambios políticos y administrativos que se han impulsado durante al menos las últimas tres décadas con el fin de hacer más participativa y eficiente la tarea de gobernar y responder con mayor eficiencia en la atención de las necesidades de la población han tenido un impacto mayor en la transformación de los procesos de gobierno municipal. Sin embargo, la calidad de las instituciones locales no parece ser la necesaria para enfrentar los desafíos en lo local. Asimismo, hay un amplio consenso de que el problema en lo municipal en México no es técnico, sino político, que se refiere no a la profesionalización de la administración local, sino al incremento de la calidad de gobernar y a la mejora del proceso de toma de decisiones.

Este artículo tiene como objetivo reflexionar, desde un enfoque de gobernanza y cinco experiencias concretas de gobierno municipal en México (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas), sobre los nuevos procesos de gobierno, poniendo énfasis en una gestión participativa y toma de decisiones orientadas a estimular, desde una perspectiva más horizontal y concertada, procesos de solución de los problemas públicos locales. Para cumplir este objetivo, en primer lugar se describe el proceso de cambio institucional del municipio mexicano; en segundo lugar se analiza el surgimiento de una nueva acción pública municipal, y al final, se plantea el déficit de las instituciones del gobierno local.

PALABRAS CLAVE: GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO, PROBLEMAS PÚBLICOS, GOBERNANZA.

Enviado a dictamen el 17 de marzo de 2013

Recibido en forma definitiva el 20 y el 23 de mayo de 2013

ABSTRACT

In the last decades, local governments in Mexico have implemented more participatory and less vertical processes of solution of public problems. The balance is in progress, continuity and inertia in building a new government relationship-local society. In structural terms, has gone from a government dominance to the presence of a large diversity of actors and a more participatory decision-making of public policy process, likewise has generated an expanded calendar that goes beyond the role of public services to include issues of local development (Cabrero, 2003).

Political and administrative changes that have been implemented for at least the last three decades in order to make more participatory and efficient the task of governing and respond more effectively to the attention of the needs of the population, have had their greatest impact on the transformation of governance processes at the municipal level. However, the quality of local institutions does not seem to be necessary to meet the challenges at a local level. There is also a broad consensus that the problem at the municipal level in Mexico is not technical, but political, which refers not to the professionalization of local government, but to increase the quality of governance and improve the decision making process.

This article aims to reflect from a governance approach and five concrete municipal government in Mexico (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosi and Zacatecas), about new governance processes, with emphasis on participatory management and decision oriented to stimulate, from a more horizontal and concerted approach, processes of solving local problems public decisions. To meet this aim, first, the process of institutional change in the Mexican municipality described secondly the emergence of a new public action at the municipal level is analyzed, and finally, the deficit of local government institutions is set out.

KEYWORDS: LOCAL GOVERNMENTS IN MEXICO, PUBLIC ISSUES, GOVERNANCE.

TRANSFORMACIONES Y REZAGOS DE LA GOBERNANZA LOCAL EN MÉXICO

JOSÉ SANTOS ZAVALA*

INTRODUCCIÓN

El predominio de la población urbana, la pluralidad y alternancia política, la descentralización del gasto, entre otros factores, han ocasionado procesos de gobierno más participativos, menos verticales y más transparentes en los gobiernos locales en México. En lo local, durante el tiempo de federalismo centralizador, la configuración organizacional respondió a los principios de jerarquía, centralización y unilateralidad. Sin embargo, en años recientes, en los gobiernos locales, principalmente los urbanos, se ha iniciado la configuración de una acción pública más cooperativa, basada en la negociación y el acuerdo político y en una estructura organizacional más horizontal. A esta forma de gobernar se le puede identificar con el concepto de gobernanza, ya que el gobierno se convierte en el articulador de las acciones de diferentes actores (Kooiman, 1993).

Estos nuevos actores no sólo están presentes en el diseño, sino también en la implementación de las políticas públicas locales, pero ausentes en la evaluación de éstas. En este contexto, la tarea de gobernar se caracteriza por la fragmentación, la flexibilidad, la descentralización, la participación, la transparencia, la regulación múltiple, los diversos intereses de acción y, por lo tanto, un mayor conflicto en el proceso de toma de decisiones, lo cual ha generado una acción pública más compleja, dinámica y conflictiva, con resultados de corto plazo (Cabrero, 2005).

Derivado de lo anterior, se puede plantear un tránsito a una acción pública local participativa, fragmentada, sustentada en dos variables, credibilidad en lo político y eficiencia en lo administrativo. En términos de estructura organizativa, significa el cambio de una acción pública rígida, jerárquica y centralizadora a una caracterizada por la flexibilidad, la descentralización y la participación. En el caso de los gobiernos locales mexicanos, este ha sido un proceso inacabado que empezó a finales de la década de los ochenta del siglo XX, época en la que también inició la

* El Colegio de San Luis, Programa de Estudios Políticos e Internacionales. Correo electrónico: jsantos@colsan.edu.mx

implantación de políticas descentralizadoras y, con ella, un lento pero permanente proceso de transformación institucional del gobierno local.

Hay evidencias de que para principios del siglo XXI, en los gobiernos locales de México se ha realizado una acción que ha logrado articular una nueva forma de gobernar, quizá aun incipiente, pero que en su diseño e implantación ha adoptado la forma de una red de actores. Esta nueva forma de gobernar está presente en los gobiernos locales urbanos, principalmente (Porrás, 2012). Los factores que impulsaron este cambio son la cercanía del gobierno con la ciudadanía y el carácter urgente de las soluciones de los problemas públicos. Sin embargo, estos cambios no han abarcado a todo el gobierno municipal, ni a todos los municipios de México, como consecuencia quizá de la diversidad y heterogeneidad de los gobiernos locales. Además, es un cambio que se puede percibir más en áreas de mayor conflicto, como las vinculadas con el desarrollo económico, los servicios públicos y la política social (Santos, 2012).

Esta nueva forma de gobernar ha sido producto de un proceso de incorporación de nuevos actores en la elaboración de las políticas públicas, es decir, sustentada en una forma de gobernanza. También ha sido una respuesta a las formas de gestión pública de gobiernos autoritarios y centralistas, caracterizada por el predominio de la organización jerárquica. Ha impulsado las redes de política pública como formas de organización del gobierno local (Zabaleta, 2008), lo cual genera una gestión pública más flexible, pero a la vez más compleja, sustentada en la participación ciudadana organizada, caracterizada por la multiplicidad de objetivos y fines, generada por la alternancia y la pluralidad política y la reconfiguración organizacional de las agencias gubernamentales federales y estatales. Aunado a lo anterior, la nueva manera de hacer las políticas públicas ha sido impulsada por procesos de descentralización desde el gobierno federal y una modernización administrativa en los gobiernos municipales.

Hay que resaltar que la transformación no ha comprendido a toda la estructura y gestión de un gobierno local, sino sólo a una parte de él, principalmente en aspectos vinculados con los servicios públicos, el desarrollo local y los asuntos sociales, con lo cual se ha diseñado una agenda ampliada a asuntos que van más allá de un gobierno cuya principal función es la prestación de los servicios públicos. Quedan pendientes la seguridad pública, la cultura, el deporte, el desarrollo local, pero sobre todo la continuidad en los funcionarios y trabajadores de la administración municipal, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

El gobierno en redes de política pública, basado en una forma de gobierno de gobernanza, fue documentado mediante un análisis empírico de acciones concretas

de política pública, por un periodo de diez años, que permitió estos planteamientos y conclusiones. Se logró identificar que los factores externos e internos que la impulsaron fueron la alternancia política, la coordinación intergubernamental, el conocimiento especializado en el área de la política públicas, la continuidad en la acción pública y el uso mixto de recursos, con lo cual fue posible caracterizar una forma de gobierno municipal más interactiva para resolver problemas públicos.

En este artículo se presentan los avances de investigación del proyecto “Nueva Gobernabilidad Local en México”, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México. En este proyecto se han analizado acciones de política pública que en su conjunto se convirtieron en una nueva forma de resolver los problemas públicos locales en municipios mexicanos como Aguascalientes, Guadalupe (Zacatecas), León, Querétaro, Rioverde (San Luis Potosí) y San Luis Potosí. La pregunta a la que se respondió en esta investigación fue ¿Las acciones innovadoras de política pública, implementadas en municipios urbanos de México han logrado constituirse en nuevos procesos de hechura de políticas públicas?

LA ACCIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO

El gobierno, más que la administración, es decir, la capacidad de tomar decisiones más que su implementación (Aguilar, 2005), se ha constituido en el aspecto central del proceso de solución de los problemas públicos en el nivel municipal. La razón principal es que, en un contexto fragmentado, dinámico y hostil, caracterizado por la ampliación de la agenda pública local y una crisis de la credibilidad de las acciones de los actores gubernamentales locales, la capacidad para tomar decisiones colectivas es fundamental para configurar una acción pública más eficaz en el cumplimiento de los objetivos y más eficiente en el uso de los recursos públicos.

En este proceso de formulación de las políticas públicas locales, la eficiencia es una variable administrativa, la eficacia es de carácter político y la credibilidad de tipo social. Estos tres criterios están presentes en los procesos de gobierno municipal, aunque su diferencia es de grado de institucionalización, tal como lo muestran las experiencias de gobierno que fueron analizadas. Los municipios lograron diseñar estrategias de solución de los problemas públicos definidos de manera muy concreta, las cuales posibilitaron un cierto grado de institucionalización en función de una mayor coordinación con los ámbitos estatal y federal de gobierno, de la participación ciudadana y de la continuidad del personal técnico. En este sentido,

el gobernar local es el equilibrio entre la eficiencia administrativa y la credibilidad política y la capacidad directiva del gobierno municipal.

En el gobernar en gobernanza (Kooiman, 2003), la coordinación entre actores gubernamentales, políticos y sociales es esencial para hacer frente a un contexto que demanda más y mejores soluciones a los problemas públicos, pues necesita de la articulación de los recursos que se encuentran dispersos, por lo que acción pública se convierte en el instrumento de gobierno, ya que representa un acuerdo entre actores para participar con sus propios recursos en la solución de los problemas públicos. La acción pública requiere del gobierno, porque es el que establece el sentido y dirección, pero también de la sociedad, porque es quien, no solo ayuda a definir el problema, sino también proporciona recursos que contribuyen a su solución.

En la solución de los problemas públicos en los municipios urbanos de México, la acción pública se caracteriza por construirse en torno a un asunto público específico, con actores que se relacionan con él de manera directa, involucrando solo a una parte de la burocracia municipal y generando resultados al corto plazo (Cabrero, 2005). De esta manera, la acción pública local no puede circunscribirse solo a los aspectos organizativos y técnicos, sino también a los políticos, relacionados con la participación ciudadana. Esta situación desplaza el análisis de la capacidad administrativa al de la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos municipales para solucionar problemas públicos.

La acción pública local urbana se encuentra ante nuevos retos; primero, lograr establecer un proceso de hechura de políticas públicas que permita la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas; segundo, lograr institucionalizar los procesos que haya construido; que no sea de corto plazo, que no esté sujeta a la dinámica de la política local (Santos, 2012). Las experiencias de gobierno analizadas, muestran que el primero reto está pendiente; pero el segundo es posible cuando se define con claridad el asunto público; se les da poder de decisión y continuidad a los técnicos y se involucran a los actores no gubernamentales.

En esta investigación se analizaron los procesos de gobierno y de institucionalización de las acciones de política pública implantadas por municipios urbanos del centro norte de México, poniendo en el centro la acción pública local y los actores involucrados en ella. El análisis partió de un seguimiento de seis programas ganadores del Premio Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (véase el cuadro 1), comparándolos en la forma organizativa de gobernanza y cómo ésta logró institucionalizarse.

CUADRO I. PROGRAMAS ANALIZADOS

Programa	Municipio	Año de implementación
Comercio en la vía pública	Santiago de Querétaro, Qro.	1997
Sistema de transporte	León, Guanajuato	2003
Programa Tres por Uno	Guadalupe, Zacatecas	1998
Programa de ahorro de energía eléctrica	Aguascalientes, Ags.	1999
Puro Potosino	San Luis Potosí, S.L.P.	2004
Rescate de espacios públicos	Rioverde, San Luis Potosí	2000

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de gobierno y el grado de institucionalización se analizaron en función de dos variables explicativas: grado de racionalidad y forma organizativa de gobernanza. La acción pública local se definió a partir de tres componentes: organizacional (acción organizada), cooperativa (política pública) e interactiva (gobernanza). En el primer nivel se puso énfasis en reconstruir el grado de racionalidad a partir de la identificación de la existencia de acciones, metas, objetivos y planes estratégicos. La forma organizativa fue la variable dependiente, y el grado de racionalidad, la variable independiente. Se identificaron tres niveles de institucionalización: bajo, medio y alto.

Esta investigación buscó responder la pregunta ¿las acciones de política pública local han logrado constituirse en nuevas formas organizativas de solución de los problemas públicos? Por lo que se identificó problema público, acciones de solución, actores involucrados, tipo de interacción, forma organizativa adoptada; todos encuadrados en un entorno socioeconómico y político local.

La investigación se ubicó en tres niveles de análisis: 1) nivel macro, ubicado en la teoría del grado de institucionalización, utilizando dos variables: grado de eficiencia y forma organizativa adoptada (acción organizada, política pública, gobernanza); 2) nivel meso, que comprende la estrategia de gobernanza (proceso de gobierno), utilizando como variables el grado de interacción y el grado de eficiencia; 3) nivel micro, en el que se reconstruye el proceso de solución de los problemas públicos, a partir del análisis de los problemas, las acciones y los actores involucrados.

Los fundamentos epistemológicos de la investigación fueron tres. En primer lugar, empírico, mediante el cual se buscó identificar las acciones de política pública y sus actores. En segundo lugar, analítico, en el que se reconstruyó la forma

organizativa adoptada para la solución de los problemas públicos locales. En tercer lugar, interpretativo, por medio de cual se buscó caracterizar el grado de institucionalización de las políticas públicas locales y el tipo de proceso de gobierno adoptado.

Con estas premisas, los casos estudiados se observaron por un periodo de diez años, con el objetivo de indagar de manera sistemática las fuentes directas e indirectas de información, utilizando como instrumentos de recopilación de datos las siguientes técnicas: 1) entrevistas semiestructuradas, 2) observación participante, 3) análisis documental, 4) seminarios de discusión. Esto fue posible porque los programas de política pública, al momento de participar en el premio Gobierno y Gestión Local, ya contaban con resultados de política pública.

AVANCES DE LA GOBERNANZA LOCAL EN EL CENTRO-NORTE DE MÉXICO¹

El predominio de la sociedad urbana, de la pluralidad y de la alternancia política y descentralización del gasto público, entre otros factores, generó un cambio en la forma de interacción del gobierno municipal con la sociedad local (Santos, 2012). Durante el tiempo del predominio del sistema político de partido único, la configuración organizacional fue cerrada a la participación ciudadana, con la consecuente preponderancia de los actores gubernamentales en la toma de decisiones y con poca interacción con la sociedad local, utilizando un modelo de gestión unilateral.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta del siglo XX, en los gobiernos locales, principalmente en los urbanos, se han iniciado nuevos procesos de gobierno, configurados con base en una acción pública más cooperativa, sustentada en la negociación, el acuerdo político, es decir, en una acción pública más horizontal. A esta nueva forma de configuración organizacional se le puede identificar con el concepto de gobernanza, en la que la responsabilidad de solucionar los problemas es compartida entre el gobierno y la sociedad (Premio Gobierno y Gestión Local, 2001-2010).

Los procesos de gobierno se caracterizaron por la presencia de objetivos múltiples, y aun contradictorios, la búsqueda de resultados de corto plazo, el inicio de las fases de la modernización administrativa, la negociación y acuerdos de acción en torno a problemas concretos. Esta situación generó la fragmentación de la gestión

¹ Agradezco la información proporcionada por las autoridades y los funcionarios de los municipios de Aguascalientes, León, Rioverde, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

municipal; por un lado, en los asuntos políticos predominó el acuerdo político, por el otro, en los asuntos técnico-administrativos se utilizó el modelo tradicional de gestión pública basado en procesos organizacionales rígidos y el de los problemas públicos donde se adoptó el modelo de gobernanza (Porrás, 2012).

La transición al modelo de gobernanza local, en la estructura organizativa, significa el cambio de la rigidez, la jerarquía y la centralización a la flexibilidad, la descentralización y la participación, que en el caso de los gobiernos municipales analizados ha sido un proceso inacabado que ha mostrado logros, principalmente una acción pública más participativa; pero también con pendientes en la hechura de políticas para la evaluación, transparencia y rendición de cuentas (Santos, 2012).

En los casos analizados, se encontraron evidencias de una acción pública que ha logrado generar procesos de gobiernos más participativos, quizá aún incipientes, pero que han adoptado en su diseño e implantación la forma de una red de política pública. Si bien no es una transformación generalizada, producto tal vez de la diversidad y heterogeneidad de los gobiernos locales, es un cambio que se puede percibir más en aquellas áreas de política pública de mayor complejidad, como las vinculadas con el desarrollo económico, los servicios públicos y los problemas sociales.

Los nuevos procesos de gobierno en los municipios urbanos analizados tuvieron su sustento en la incorporación de nuevos actores al proceso de elaboración de las políticas públicas: los migrantes en el municipio de Guadalupe, Zacatecas; los pequeños empresarios, en el municipio de San Luis Potosí; los vendedores ambulantes, en el municipio de Querétaro. Con esta forma de organización se logró cierto grado de institucionalización que, a excepción de Querétaro, pudo permanecer de manera ininterrumpida durante más de diez años.

Otra manera de lograr la institucionalización de la acción pública local fue mediante la definición acotada del problema público; en Aguascalientes, con el ahorro de energía eléctrica; en León, Guanajuato, con el transporte público, y en Rioverde, San Luis Potosí, con el rescate de espacios públicos. Un rasgo común de estos municipios fue la continuidad en el personal técnico responsable de los programas de política pública.

En lo que respecta a la hechura de política pública, en los municipios urbanos analizados destacan las siguientes conclusiones: primero, se comprobó que las acciones, que en su momento el CIDE reconoció como innovadoras (Premio Gobierno y Gestión Local, 2001-2010), lograron constituirse en nuevas formas organizativas de gobernanza local, cuya principal característica fue que se focalizaron en la solución de problemas públicos concretos.

Segundo, se comprobó que son acciones de gobernanza fragmentada, ya que no comprenden a todo el gobierno municipal y están determinadas por la especialización y continuidad del personal responsable de las acciones para la solución de los problemas públicos y por la incorporación de los actores sociales organizados, aunque esta incorporación está determinada por la naturaleza de los problemas públicos. En problemas muy técnicos es baja y en problemas sociales es alta. Entre los primeros está el caso del transporte en León, la energía eléctrica de Aguascalientes y Rioverde; en los segundos, el ambulante en Querétaro, Tres por Uno en Guadalupe, Zacatecas, y Puro Potosino en San Luis Potosí.

Tercero, el modelo de gobernanza fue el instrumento para adaptarse a la transición de una agenda pública tradicional a una agenda pública ampliada, que adoptó una doble dimensión: en lo político, configuró una forma de gobierno más interactivo (Querétaro, San Luis Potosí y Guadalupe, Zacatecas); en lo administrativo, se adoptó una forma organizativa que buscó una mayor eficiencia (Aguascalientes, León y Rioverde).

Cuarto, los actores se incorporan al proceso de solución de los problemas públicos locales en función de la naturaleza de la necesidad o situación social que se tenga que resolver: en los problemas técnicos involucra a quienes se han formado profesionalmente en el tema (Aguascalientes, León y Rioverde), y en los problemas sociales a los actores con mayor capacidad de organización y que buscan un objetivo más específico en la estrategia de política pública implementada (empresarios en San Luis Potosí, ambulantes en Querétaro, migrantes en Guadalupe, Zacatecas).

Quinto, en cuanto al grado de intensidad de las interacciones entre los actores involucrados en el proceso de solución de los problemas públicos, se encontró que es alto en el caso de San Luis Potosí y en Guadalupe, Zacatecas; mediano en Querétaro, y bajo en León, Aguascalientes y Rioverde.

Sexto, Las políticas públicas analizadas no cambiaron con la alternancia política en el gobierno municipal; si se reorientaron, se les dio el estilo propio del partido político en el gobierno, pero no desaparecieron, como en los casos de Puro Potosino, en San Luis Potosí; Tres por Uno, en Guadalupe, Zacatecas; el ambulante, en Querétaro, el ahorro de energía eléctrica, en Aguascalientes; el rescate de espacios públicos, en Rioverde, San Luis Potosí. En el periodo analizado, en el municipio de León no hubo alternancia en el gobierno local hasta 2013, año que ya no fue motivo de análisis.

Séptimo, la nueva gobernanza en los municipios urbanos analizados generó una agenda ampliada: desarrollo económico en San Luis Potosí, transporte público en León, ahorro de energía en Aguascalientes, migrantes en Guadalupe, y predomina

una agenda tradicional en Querétaro y Rioverde. Lo que trajo como consecuencia una forma organizativa en red de política pública, donde existió una mayor interacción gobierno-sociedad local.

Octavo, la nueva gobernanza es un proceso de gobierno que combina eficiencia, eficacia y credibilidad en la acción pública, en donde están presentes estas tres dimensiones, pero casi siempre predomina una; por ejemplo, más eficacia, en Querétaro, y más eficiencia en lo administrativo, en León, Aguascalientes y Rioverde. La credibilidad estuvo presente en aquellos municipios donde se logró constituir formas organizativas con participación de actores no gubernamentales, como Guadalupe, Zacatecas y San Luis Potosí.

Focalización de problemas, fragmentación en la gestión pública, menos jerarquía, mayor interacción con la sociedad, apertura de espacios de participación ciudadana, continuidad, agenda ampliada y objetivos múltiples son las principales características de la gobernanza local (Santos, 2012), pero ¿cuáles son sus retrocesos y pendientes?, ¿qué las caracteriza?; estas preguntas se responderán en el siguiente apartado.

NUEVOS PROCESOS DE GOBIERNO LOCALES

Las inferencias acerca de los nuevos procesos de gobierno locales en el centro norte de México se derivaron de las hipótesis de investigación, las cuales fueron planteadas en los siguientes términos: a) a mayor pluralidad de actores, más horizontalidad en el proceso de toma de decisiones y mayor es el grado de eficiencia administrativa, siempre y cuando la información y las capacidades estén distribuidas de manera homogénea; b) a mayor acotamiento del problema, mayor es el grado de eficiencia administrativa de la política pública local; c) a mayor involucramiento de la sociedad y más alta eficiencia administrativa, mayor es el grado de institucionalización de las políticas públicas locales.

En cuanto a la pluralidad de actores, en la investigación se encontraron dos diferentes formas de incorporación de los actores en las acciones de solución de los problemas públicos analizados: 1) interacción alta, con información y capacidades de acción distribuidas de manera homogénea (Tres por Uno, en Zacatecas, y Puro Potosino, en San Luis Potosí); 2) interacción baja, en la que los actores cuentan con información y capacidades de acción distribuidas de manera desigual, sobre todo entre los actores sociales (transporte público, en León; energía eléctrica, en Aguascalientes; rescate de espacios públicos, en Rioverde).

Cuando la interacción es baja, hay evidencias de una mayor eficiencia administrativa; este es el caso de León y de Aguascalientes. La tendencia que parece demostrarse en los municipios analizados es que, cuando es alta la interacción del gobierno local con actores organizados de la sociedad, los niveles de eficiencia administrativa son bajos; es el caso de Querétaro (véase el cuadro 2). En esta dimensión, el gran pendiente es el déficit de organización en la sociedad local, así como la desigual distribución de la información cuando hay actores sociales que se incorporan al proceso de hechura de las políticas públicas.

CUADRO 2. GRADO DE INTERACCIÓN Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

		Eficiencia administrativa	
		<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
Interacción	<i>Baja</i>		Transporte público (León) Ahorro de energía (Aguascalientes) Rescate de espacios públicos (Rioverde, S.L.P.)
	<i>Alta</i>	Tres por Uno (Guadalupe, Zac.) Puro Potosino (San Luis Potosí) Ambulantaje (Querétaro)	

Fuente: elaboración propia.

El gobierno interactivo, que se articula con la sociedad para tomar decisiones, considerando como instrumento la acción pública, puede ser analizado en términos del planteamiento de Canto Chac (1997) acerca de las cuatro formas de interacción: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. Cada una de éstas puede estar presentes en una o en varias etapas de la hechura local de las políticas públicas.

En el programa Puro Potosino, en el municipio de San Luis Potosí, se observó una alta participación de los empresarios en el consejo de administración del programa. Sin embargo, actores centrales e información secundaria revisada nos confirmaron que esta participación fue más de información y consulta que de deliberación. En algunas sesiones del consejo se participó mediante el “sistema de representatividad empresarial”. Por otra parte, el programa incluye espacios de acuerdo con el margen del consejo de administración del programa, en donde el grado de influencia del presidente municipal y regidores fue bajo. Sin embargo, el grado de eficiencia del programa es alto, lo cual se documenta con logros en organización de ferias, apertura de tiendas de Puro Potosino y asesorías a pequeños empresarios.

En el caso del transporte público en el municipio de León Guanajuato, el contexto está definido por una profesionalización y estabilidad de quienes son responsables de administrar el programa, lo cual fue resultado de todo un proceso de negociación entre concesionarios del transporte público, empresarios locales y usuarios, quienes, en una primera etapa, se oponían a la restructuración de las rutas de transporte. Con el paso del tiempo, el servicio fue aceptado tanto por los usuarios como por los antiguos concesionarios, lo cual fue posible mediante una interacción alta de negociación. Los entrevistados expresaron de manera explícita la referencia al predominio de una lógica técnica ligada a la naturaleza del transporte público de una ciudad como León.

En lo político, el municipio de León, hasta mediados de 2012, no había tenido alternancia política, es decir, no ha ganado elecciones un partido político diferente al Partido Acción Nacional (PAN) desde 1989, lo cual permitió un proceso de institucionalización del programa basado en la profesionalización de la gestión pública y la atención a un asunto público bien delimitado, el transporte público. Este periodo se ha caracterizado por la ausencia de confrontaciones de los involucrados en este programa público. La relación fue más conflictiva con los concesionarios del anterior sistema de transporte. Este es un ejemplo de la combinación de alta interacción política con una alta eficiencia administrativa basada en los resultados del programa.

El caso del ahorro de energía eléctrica en el municipio de Aguascalientes, el programa funciona bajo una lógica totalmente técnica, la cual se basa en un diagnóstico bastante preciso de la problemática que atiende, el diseño de objetivos y acciones en el mediano y el largo plazo. El programa descansa en un grupo de trabajo bastante especializado en el área, lo cual le ha permitido estar al margen de la dinámica política del gobierno municipal. La participación ciudadana es casi inexistente en la hechura de la política pública, lo cual le ha permitido al programa institucionalizarse aun en un contexto de alternancia política.

En el municipio de Aguascalientes, se pueden observar tanto el alto grado de profesionalización en el programa de ahorro de energía eléctrica, como en los resultados obtenidos hasta 2012. Las historias reconstruidas por los entrevistados muestran procesos de aprendizaje alto como resultado de una alta eficiencia administrativa. También se pudo constatar la baja participación ciudadana en el seguimiento y en la evaluación del programa, de lo que se deduce que la parte técnica está resuelta de una u otra manera, no así la parte de la toma de decisiones en el proceso de hechura de las políticas públicas.

Por su parte, el caso de Tres por Uno, en el municipio de Zacatecas, es una experiencia de alta interacción y altos resultados del programa, cuyas acciones responden a las necesidades de sus habitantes y los migrantes organizados, quienes son los que definen el tipo de acción que se va a implementar. En el interior de las asociaciones de migrantes se presentan varios proyectos y acciones que son deliberadas, y mediante acuerdos se establece el orden de las acciones. En nuestras entrevistas, los involucrados mostraron conocimiento de este programa, sus objetivos y acciones prioritarias. Es un programa que ha logrado permanecer a pesar de la alternancia política, debido a la capacidad organizativa de las asociaciones de migrantes y diseño articulado de las acciones.

El caso del ambulante en el municipio de Querétaro parece mostrar que, pese al alto grado de interacción, los resultados tienen una baja eficiencia administrativa por su escaso impacto social, ya que su objetivo se limita a impedir la instalación del comercio ambulante en el centro histórico del municipio, y ubicarlo en la periferia de la zona declarada como patrimonio cultural de la humanidad. Es una acción de política pública prioritaria para los gobiernos priistas, no tanto para los panistas, pues en este periodo el programa no tuvo prioridad en la agenda gubernamental. Es un programa que tiene como eje central la participación ciudadana, pero no una necesidad que cause un problema público, quizá por el bajo grado de institucionalización.

En las entrevistas se pudo constatar el perfil político de los responsables; la mayoría de los involucrados tiene carrera política en el partido que gobierna en el municipio. Cabe resaltar que el número de comerciantes empadronados que aceptaron formar parte del programa tuvo un crecimiento notable después de un periodo de inactividad de registros posterior al arranque del programa, que se explica por el partido político en el gobierno.

En cuanto al programa de rescate de espacios públicos, en el municipio de Rioverde, San Luis Potosí, es una acción pública en la que hay poca interacción con la sociedad local; más bien se trata de una estrategia diseñada desde el gobierno municipal por un grupo de funcionarios conocedores del área y de la estructura de los programas federales, lo que significa que hay una alta participación de los expertos técnicos de la administración municipal y una débil intervención de los actores políticos del gobierno municipal, quienes en el proceso decisorio ratifican, apoyan e impulsan el diseño e implementación de la acción pública.

En lo que se refiere al acotamiento de los problemas públicos, se partió de los siguientes supuestos: a) un problema acotado es la descripción de una situación

social, en la que se identifican sus causas y sus efectos; b) un problema acotado desde la jerarquía del gobierno generalmente se encuentra en un diagnóstico elaborado por expertos en los temas socialmente problematizados; c) un problema acotado desde la interacción generalmente forma parte de las prioridades de la agenda gubernamental, pero sus argumentos técnicos son débiles y solo pone énfasis en las acciones de política pública. Con la información disponible y con la obtenida de las entrevistas, en el cuadro 3, se presenta un planteamiento general de la forma de acotar el problema. En este aspecto se detectó un déficit de definición participativa de los problemas públicos municipales.

acciones de política pública que contribuyen al logro de los objetivos y metas de esos programas.

El análisis de estas experiencias de gobierno locales han demostrado que cuando hay claridad en el tipo de acción pública que se llevará a cabo, aunque el problema no esté bien definido, es posible contribuir a la solución de los asuntos públicos locales; sin embargo, su continuidad depende de que se logre incorporar a la sociedad organizada local, mantener como responsables a los especialistas del programa, así como de que éstos se hayan ubicado dentro de la estructura organizativa. Si hay avances en la forma como se organiza el gobierno municipal, entonces, ¿cuáles son los pendientes para la solución de los problemas públicos locales?

PENDIENTES EN LOS PROCESOS DE GOBIERNO LOCALES

Las experiencias de gobierno analizadas tienen algo en común: el actor principal es el gobierno, sus niveles de eficiencia dependen más de su capacidad administrativa que de su capacidad de generar un proceso para la hechura de políticas públicas de manera participativa. En este sentido, el asunto de quien gobierna lo resuelve la pluralidad y la alternancia política; el de la eficiencia, la especialización y la estabilidad administrativa. Pero el gran pendiente sigue siendo el déficit de interacción con la sociedad. Si bien se encontraron acciones de gobernanza, éstas son aún incipientes (Zabaleta, 2012), por lo que es necesario que esta interacción vaya más allá de la información y la consulta.

Por ello, el asunto no es quién es el gobierno, en el sentido de quién es la persona que gobierna, sino el Gobierno en el sentido de la acción gubernamental, en el sentido de una acción que resuelve problemas públicos, es decir, en la forma que se toman las decisiones (Aguilar 2005). Este planteamiento, que pone énfasis en el gobernar, más que en la administración pública, se justifica porque el déficit de interacción con la sociedad es un asunto directivo. Por esta razón su fortalecimiento implica tres aspectos básicos: 1) abrir espacios de deliberación con la sociedad local, 2) transparencia y rendición de cuentas y 3) proceso de hechura de políticas públicas de resultados, basado en la evaluación.

¿Por qué el proceso de gobernar se ha vuelto el gran pendiente? Los siguientes factores parecen ofrecer una explicación: 1) existencia de una acción pública que no logra convertirse en un estilo de gobierno; 2) insuficiencia de recursos para cumplir con la agenda pública; 3) la dependencia financiera de los municipios

con el gobierno federal, y 4) la existencia de una agenda saturada. Por ello, las experiencias de nueva gobernabilidad son aisladas, no reconocidas, porque se dan en un entorno de problemas públicos no resueltos.

En contraparte, la sociedad local se ha fragmentado, tanto en problemas como en intereses, por lo que la interacción con ella se ha vuelto más compleja y conflictiva; de ahí que no haya una sola forma de definir los problemas, ni una solución óptima. Por ello, la tarea de gobernar exige más y mejores decisiones por parte de sus gobernantes. A esta fragmentación se le ha aunado una creciente independencia y autonomía social, derivada de una mayor facilidad para acceder a la información, lo que ha ocasionado un alejamiento a los fórmulas autoritarias, unilaterales de soluciones gubernamentales.

Dos son los instrumentos de respuesta a los problemas directivos de los gobiernos locales: las políticas públicas y la nueva gestión pública. Son enfoques conceptuales y prácticos que ponen énfasis en la capacidad de acción del gobierno y ofrecen una solución también diferente, aunque en el fondo se complementan. Son instrumentos de gobierno que fortalecen no solo la capacidad técnica del gobierno, sino también su capacidad para tomar decisiones.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las evidencias que esta investigación ofrece son relevantes por los siguientes motivos. Primero, se recuperó el concepto de acción pública local como una forma de hacer más democrática y eficiente la solución de los problemas públicos locales. Segundo, se logró superar la dicotomía política-administración, percibiendo que estas dos dimensiones se determinan mutuamente, por lo que su análisis debe considerarse como un continuo, no como espacios excluyentes. Tercero, se superó la visión tradicional de los gobiernos municipales en México caracterizada por considerarlos financieramente dependientes, administrativamente ineficientes y políticamente autoritarios. Cuarto, se demostró que los gobiernos urbanos locales, en los últimos años, han vivido un proceso de reconfiguración institucional que ha generado nuevos procesos de gobierno locales. Quinto, a pesar de los avances quedan asuntos pendientes, como los déficit en la capacidad directiva del gobierno local, en la organización de la sociedad local, en la transparencia de rendición de cuentas. Para fortalecer la capacidad directiva del gobierno local existen dos instrumentos, diferentes pero complementarios, las políticas públicas y la nueva gestión pública.

REFERENCIAS

- AGUILAR, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ARELLANO, D. (2009) “El enfoque organizacional en la gestión y las políticas públicas: Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”. En: M. Merino et al. *Enfoques de política pública*. México: CIDE. 63-95.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- BARZELAY, M. (2002). “Origins of the New Public Management: An International View from Public Administration/Political Science”. En: K. McLaughlin y S. Osborne (eds.). *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Londres: Routledge.
- BRUGUÉ, Q. (1996). “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (5-6):45- 58.
- CABRERO MENDOZA, E. (2003). *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria*. México: CIDE.
- CABRERO MENDOZA, E. (1999). “Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”. En: E. Cabrero Mendoza y G. Nava (coords.). *Gerencia pública municipal*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- CABRERO MENDOZA, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CANTO CHAC, M. (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y Cultura* (24):9-37.
- CROZIER, M., y Friedberg, E. (1977). *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- DOWDING, K. (1995). “Model or metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”. *Political Studies* (XLII).
- KOOIMAN, J. (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- MAYNTZ, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* (21).
- PETERS, G. B. (2003). “La capacidad de gobernar. ¿Retrocediendo hacia el centro?”. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* (27).
- PIERRE, J. (ed) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

- PORRAS, F. (2012). "Gobernanza y redes de política pública en México". En: F. Porras (coord.) (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- PRATS CABRERA, J. O. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Instituciones y Desarrollo* (14-15).
- PREMIO GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL (2001-20010). Prácticas municipales exitosas. Tomos I, II, III, IV, V y VI. México: CIDE/Fundación Ford.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Gobernante, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- SANTOS, J. (2012). "Logros, pendientes y consecuencias institucionales de la gobernanza local urbana. El caso del municipio de San Luis Potosí". En: F. Porras (coord.) (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- THOENIG, J. C. (1997). *Política pública y acción pública. Gestión y política pública*. México: CIDE.
- ZABALETA SOLÍS, D. (2008). "La gestión de redes como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: Dos proyectos de conservación del patrimonio cultural urbano en la ciudad de México". Tesina de la Maestría en Administración y Políticas Pública, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- ZABALETA SOLÍS, D. (2012). "La gestión de redes de política pública como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: Una propuesta conceptual y metodológica". En: F. Porras (coord.) (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

■ PATRICIO RUBIO ORTIZ
HÉCTOR AVILÉS FERNÁNDEZ

Del cómo y el cuándo las elecciones comenzaron a tener sentido. Algunas consideraciones sobre la pluralidad política en San Luis Potosí, 1991-2012

RESUMEN

El artículo tiene por objetivo mostrar algunas características del cambio político en el estado de San Luis Potosí durante el periodo 1991-2012. Consideramos que una parte capital del proceso de dicho cambio ha girado en torno a la realización de las elecciones que de forma paulatina, y no sin algunos sobresaltos o retrocesos, han permitido que a partir del ejercicio del sufragio los ciudadanos configuren una distribución del poder político crecientemente competida. Se analizan las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos durante el periodo mencionado. El acento del estudio está en la identificación de los distintos ganadores en los distintos cargos de representación a lo largo del tiempo. Como resultado de ello, se identifica una diversidad de fenómenos que son discutidos a lo largo del documento. Para el objetivo de este artículo, el fenómeno más relevante tiene que ver con el incremento de la competencia electoral en la entidad que se reflejó en una distribución del poder político compleja y cambiante. En el estado se edificó un andamiaje de reglas e instituciones que fueron conduciendo las distintas pulsiones políticas de la sociedad por la ruta democrática. Tal situación trajo como resultado que las preferencias partidistas de los ciudadanos pudieran expresarse de forma más genuina que en el pasado, y ello permitió que la evaluación que los electores hicieron de una diversidad de elementos, entre ellos del funcionamiento de sus gobiernos y de las expectativas generales en las distintas campañas por los candidatos, definiera el sentido de sus votos.

PALABRAS CLAVE: SAN LUIS POTOSÍ, ELECCIONES, DEMOCRACIA, CIUDADANÍA, PARTIDOS POLÍTICOS.

Enviado a dictamen el 7 de julio de 2013
Recibido en forma definitiva el 18 y el 26 de septiembre de 2013

ABSTRACT

The purpose of this article is to depict some characteristics of political change in the State of San Luis Potosí in the period 1991-2012. We consider that a substantial part of the process in this change has turned into the fulfillment of the elections that gradually, and with ups and downs, have allowed that, with the exercise of the suffrage, citizens configure a distribution of political power in a growing way of competition. The research includes the analysis of Governor, Legislators (*diputados*) and Local Governments (*Ayuntamientos*) in the referred period. The basis of the study resides in the identification of different winners of representation charges through time, and as a result, a diversity of phenomena are identified and discussed throughout this paper. However, the most relevant goal of this article has to do with the increase of electoral competition in the federal entity, which was reflected in a complex and changing distribution of political power. A framework of rules and institutions was built in this state, and it led the different political trends of society into the democratic route. This situation had as a result that party preferences of citizens could be expressed in a more genuine way than they were in prior times, which allowed that the evaluations of electors included a diversity of elements, such as the functioning of their governments and their expectations that in different campaigns candidates projected to future, defining the direction of their votes.

KEYWORDS: SAN LUIS POTOSÍ, ELECTIONS, DEMOCRACY, CITIZENSHIP, POLITICAL PARTIES.

DEL CÓMO Y EL CUÁNDO LAS ELECCIONES COMENZARON A TENER SENTIDO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PLURALIDAD POLÍTICA EN SAN LUIS POTOSÍ, 1991-2012

PATRICIO RUBIO ORTIZ* | HÉCTOR AVILÉS FERNÁNDEZ**

INTRODUCCIÓN

El artículo tiene por objetivo mostrar algunas características del cambio político en el estado de San Luis Potosí durante el periodo 1991-2012. Consideramos que una parte capital del proceso del cambio político en la entidad ha girado en torno a la realización de elecciones adjetivadas por un tipo de competencia más democrática, esencialmente distinta a la que existió durante la mayor parte del siglo anterior.

La entidad ha registrado una competencia creciente con procesos electorales cada vez más institucionalizados. Tal competencia se ha reflejado en una muy distinta distribución del poder político respecto del pasado; una distribución mucho más plural en los distintos órdenes locales de elección en el estado. Tal distribución ha traído consigo nuevas realidades en la forma en la que los gobiernos contribuyen o no a satisfacer las expectativas de la ciudadanía, así como la respuesta de ésta frente a tal fenómeno.

Comenzaremos nuestro análisis haciendo una breve reflexión sobre el papel de las elecciones en los sistemas democráticos, tanto como en los sistemas que no lo son, con el objetivo de resaltar la centralidad del procedimiento electoral en el funcionamiento de los sistemas políticos. No es, desde luego, un tema nuevo pero para los fines de nuestro trabajo importa para enfatizar el núcleo institucional que en el estado encauzó la participación ciudadana en los años recientes.

Después haremos un paréntesis para mostrar algunas de las características más importantes del sistema electoral en la entidad con el propósito de explicar las claves sustantivas del mismo sistema, a fin de contribuir a una mejor comprensión del proceso de cambio político apoyado en las elecciones en el estado.

* El Colegio de San Luis, Programa de Estudios Políticos e Internacionales. Correo electrónico: prubio@colsan.edu.mx

** Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Correo electrónico: hectoraviles@cecpacslp.org.mx

Seguido de lo anterior, revisaremos con brevedad los resultados electorales en San Luis Potosí de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos a partir de la primera parte de los años noventa hasta la elección de 2012. Como resultado de esta revisión, intentaremos mostrar algunas de las transformaciones más relevantes del electorado potosino en ese periodo. Nos concentraremos en el incremento de la competitividad y en la alternancia en los distintos ámbitos de gobierno, y a partir de ello sugeriremos algunas alternativas para su comprensión.

Hacia el final del texto, se proponen algunas ideas en torno a los nuevos retos que comporta la nueva realidad política en el estado derivada de una distribución del poder político marcada por la complejidad y por una atmósfera electoral altamente competitiva.

LAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS FRENTE AL AUTORITARISMO

En la medida en que la democracia se ha expandido alrededor del mundo en las últimas décadas, la atención analítica se ha movido de la explicación de las transiciones de los regímenes a la evaluación y explicación del carácter de los regímenes democráticos (Diamond y Morlino, 2005). En el mismo sentido, se ha argumentado recientemente que la democracia tiene como punto de partida la realización de procesos electorales limpios, pero que “va más allá de las elecciones: es una forma de organizar el poder para ampliar la ciudadanía en sus tres dimensiones: política, civil y social, y evitar o limitar la dominación de unos individuos o grupos sobre los demás” (PNUD-OEA, 2010). Lo anterior es importante porque en el debate sobre la democracia es una opinión más o menos compartida el que las elecciones no agotan todas las posibilidades de la democracia, pero que no puede haber democracia si no existen elecciones que provean a las sociedades de un mínimo de garantías respecto de la libertad de la competencia y de la certidumbre de los resultados.

Las elecciones son importantes porque permiten, entre otras cosas, que las personas expresen libremente su opinión respecto de quién o quiénes deben ocupar las responsabilidades de gobierno en una sociedad determinada para poder materializar ciertas ideas o principios.

Sin embargo, las elecciones en los Estados democráticos no siempre fueron lo que son ahora. Ha tenido que pasar mucho tiempo para que las sociedades pudieran incorporar distintos principios democráticos en sus prácticas políticas. En el pasado sólo pudieron participar en las elecciones los varones de determinado color de piel

que poseían determinada cantidad de dinero, o bien que sabían leer y escribir. En el presente, ninguna sociedad puede reconocerse como democrática si establece mecanismos de exclusión de algún sector de la sociedad respecto de la participación política, o que impida que se respete la expresión libre de las preferencias y pueda cumplir con la finalidad de conformar los distintos órganos de gobierno.

Una buena parte de este proceso tiene que ver con la incorporación de las diferencias que se van afirmando en las sociedades con los años. Uno de los aspectos más favorables de la democracia tiene que ver con la sucesiva ampliación de las puertas de entrada a la participación política. En ningún otro régimen político como en la democracia existe una participación tan generalizada de las personas. Ningún otro es tan incluyente y tan igualitario. Y esto es muy importante si consideramos la existencia de distintas formas de comprender la realidad de un país o de una comunidad política, así como las posibles soluciones de sus problemas. Esa diversidad es lo que llamamos *pluralismo*. Un elemento central para saber si hay o no democracia y qué tan buena es, resulta de observar si el pluralismo puede manifestarse de forma pacífica dentro de ciertas reglas y si ese pluralismo puede efectivamente reflejarse en la conformación de los gobiernos y en la forma en que se discuten los asuntos de interés general.

Lo anterior resulta muy importante porque a lo largo de este texto nos concentraremos en la forma en la que el pluralismo potosino fue configurando una serie de reglas que permitieron su reforzamiento, al tiempo que constituyeron garantías para una cambiante y cada vez más competitiva distribución del poder político, lo que a su vez dio lugar a nuevas realidades respecto de la toma de decisiones públicas y de la relación de los ciudadanos con el gobierno.

Como dijimos antes, las elecciones tienen un papel fundamental en las democracias en la medida en que permiten la libre expresión de las opiniones y las preferencias de las personas en relación con los asuntos públicos. Ahora bien, ¿tienen razón de ser las elecciones en los regímenes autoritarios? A través de un cristal democrático la respuesta sería que no, puesto que en los regímenes autoritarios el factor de la libre expresión de las opiniones no existe.

Hay que mencionar que a lo largo de buena parte del siglo XX México realizó elecciones mientras que en el resto de América Latina hubo una gran cantidad de golpes militares que trajeron como consecuencia la suspensión reiterada de los procesos electorales. Las elecciones en México durante buena parte del siglo pasado estuvieron muy vinculadas con la preocupación del gobierno por mantener una imagen internacional más abierta en los tiempos de la Guerra Fría, de tal forma

que no se le confundiera con uno de afinidades pro-soviéticas, o para impulsar mecanismos de negociación política dentro del propio régimen (Meyer, 2005: 23-24), o para incorporar la representación política a algunas fuerzas partidistas minoritarias. Sin embargo, el objetivo ineludible de la democracia —digámoslo otra vez, la libre y genuina voluntad que los ciudadanos expresan en términos de igualdad para la conformación de su gobierno— no se cumplía. Durante muchos años en México hubo elecciones pero no hubo democracia; precisamente porque las personas no podían reunirse o expresarse libremente ni poseían la garantía de que sus votos iban a ser respetados en el momento de la integración de los poderes públicos.

El problema con las elecciones en los regímenes autoritarios es que la diversidad de formas de comprender los problemas del país y del Estado no puede manifestarse con libertad ni expresarse en una conformación plural de los órganos del poder público. Es como si las instituciones no reflejaran las distintas pulsiones que se albergan en el seno de las sociedades. Por ello, se registra un desajuste extremo entre lo que la sociedad desea y expresa de múltiples maneras y lo que en realidad se concreta en la representación política. Por esta razón, durante muchos años se materializó una importante falta de representatividad en el sistema político mexicano.

Sin embargo, al paso de los años fueron introduciéndose reformas legales que permitieron la incorporación gradual de distintas fuerzas políticas a los órganos de representación pública. De forma muy señalada, la Reforma Política de 1977 dio pasos significativos hacia la constitución de un régimen político más plural, aunque no resolvió el nudo gordiano de las elecciones limpias cuyos resultados fueran creíbles para todos los participantes.

Después tuvo lugar una larga serie de reformas legales que contribuyeron a fortalecer el andamiaje legal-institucional para que los votos se contaran adecuadamente. Al final del día, en un proceso que no estuvo exento de tensiones graves, o incluso de reformas de carácter reversivo, las distintas fuerzas políticas de México representadas en el Congreso de la Unión lograron hacer eco de un elevado número de voces de la sociedad que reclamaba el justo respeto a sus derechos políticos como ciudadanos, lo que en la práctica significó un considerable esfuerzo de construcción institucional para garantizar el acceso efectivo a tales derechos (entre muchos, véase Alcocer, 1997; Becerra, 2006, y Meyenberg, 2003).

Con el correr de los años y contando con innegables aportaciones provenientes de las entidades federativas, fue instalándose un sistema electoral que permitió avanzar de forma sustancial en el expediente de elecciones democráticas.

UN PARÉNTESIS SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL POTOSINO

Una de las herramientas más importantes para cristalizar la diversidad social y política en los órganos de gobierno de una democracia es el denominado *sistema electoral*, que puede ser definido de forma sintética como “el conjunto de leyes y normas partidistas que rigen la competencia electoral entre los partidos y dentro de ellos” (Cox, 2004:58). Se trata de un instrumento fundamental para conocer el sentido de la voluntad expresada por los electores en la jornada de elecciones y traducirla en cargos públicos. Consiste en reglas de carácter legal que sirven para conformar los órganos de representación popular; establecer el número de los cargos y la forma de acceder a ellos; afirmar las fronteras que delimitan las circunscripciones, y trazar las especificidades del voto y de su recuento, entre otros aspectos importantes. En el caso de San Luis Potosí, el sistema electoral está dividido en dos grandes territorios: a) uno federal y b) uno local.

En el federal, diremos que en la entidad, como en el resto del país, se contribuye a elegir por vía directa al presidente de la República cada seis años mediante el principio de mayoría relativa (MR), es decir que el candidato triunfador es el que obtiene el mayor número de votos aunque no sea mayor a 50 por ciento. Los electores potosinos también eligen a dos senadores por el principio de mayoría y uno más se asigna al partido que obtenga la segunda mayoría, y los votos emitidos en el estado cuentan para la asignación por la vía de la representación proporcional¹ (RP) de 32 senadores en una sola circunscripción que abarca el conjunto del país. También en el estado se eligen, cada tres años, siete diputados por el mismo principio, y los votos emitidos en la entidad se contabilizan para la asignación de diputados por el principio de RP en la segunda circunscripción de las cinco en las que está dividido el país para tal efecto.

En lo local, las leyes establecen que se elige a un gobernador constitucional del estado cada seis años por la vía directa, bajo el principio de mayoría relativa, esto es que resulta triunfador el candidato que obtenga el mayor número de votos.

En la esfera municipal, la entidad está constituida por 58 ayuntamientos, los cuales se encuentran integrados por un presidente municipal, y el número de síndicos y regidores que en cada caso establezca la Ley Orgánica del Municipio Libre.

¹ Sobre la RP dice Gianfranco Pasquino (2011:150): “Se habla habitualmente de representación proporcional en singular, pero la multiplicidad de fórmulas proporcionales que son utilizadas y utilizables para la traducción de los votos en escaños recomienda remitirse a los sistemas electorales proporcionales en sus diversas configuraciones [...] El principio unificador de los diversos sistemas proporcionales está constituido lógicamente por el intento de garantizar una correspondencia porcentual, que jamás será perfecta, entre los votos obtenidos por los diversos partidos y los escaños parlamentarios que se les asigna”.

Existen tres fórmulas para la composición de los ayuntamientos: a) En el caso de la capital, se integra por un presidente municipal, dos síndicos, un regidor de mayoría y hasta catorce regidores de RP. b) La segunda fórmula se aplica para los cinco municipios más grandes después de la capital, y ésta consiste en un presidente municipal, dos síndicos, un regidor de mayoría y hasta once regidores de RP. c) En el resto de los municipios, el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico, un regidor de mayoría y hasta cinco regidores de RP. En todos los casos, los regidores son elegidos mediante una sola boleta en la cual se elige la planilla de mayoría (LOML, art. 13).

Por su parte, el Congreso Local está conformado en la actualidad —aunque no siempre fue así, como veremos más adelante— por quince diputados electos bajo el principio de mayoría en igual número de distritos en los que se divide el estado y doce más que son resultado de la asignación por la vía de la RP, la cual, como hemos visto, toma en consideración las preferencias de los electores, pero contribuye a disminuir los efectos desproporcionales del sistema de mayoría relativa.

Eso es lo que está en juego en nuestro estado en términos de cargos públicos de representación. En este documento nos concentraremos en el ámbito local, sin perjuicio de que realicemos alguna anotación en relación con las elecciones de carácter federal que se han llevado a cabo en el estado.

EL ARRIBO E IMPLANTACIÓN DE LA COMPETENCIA

Al igual que en el resto del país, la representación política en San Luis Potosí durante muchos años estuvo definida por el control hegemónico de un solo partido. Con contadas excepciones, la mayoría de los cargos de representación política en los diferentes ámbitos de gobierno estuvo ocupada por el partido del régimen de la posrevolución. Como en el resto de las entidades del país, un claro rasgo monolítico cruzó los espacios de la vida pública en el estado. A pesar de algunos intentos por limitar el autoritarismo durante el siglo XX en el estado (Calvillo, 1986), en general, el estado posrevolucionario y su partido mantuvieron su predominio sobre el sistema político potosino y, como parte de ello, sobre los procesos electorales.

En un trazo muy grueso, diríamos que las claves del control político respondieron a la pulsión antipluralista que delineó la relación del estado con la sociedad en el espacio público en la entidad. Así lo constata con toda claridad la conformación del poder político en su expresión legal-institucional durante la mayor parte del siglo pasado.

Hacia el final de los años ochenta y el principio de los noventa, se sabe, la entidad vivió intensos momentos de inestabilidad política, que trajeron como consecuencia en repetidas ocasiones la abrupta interrupción de los periodos constitucionales de gobierno y una multiplicada sucesión de los responsables del Poder Ejecutivo. Como parte de esta realidad también se presentaron presiones democratizadoras y resistencias al cambio, las cuales entraron en tensión una y otra vez para traer como resultado un nuevo orden político con un rostro más pluralista.

Como uno de los resultados de esa coyuntura, se fue construyendo una serie de instituciones y normas que permitieron conducir de una forma más institucionalizada, aunque no exenta de conflictos, la competencia política en el estado. Parte de tal construcción fue el Consejo Estatal Electoral, integrado por Consejeros Ciudadanos,² así como sucesivas reformas legales de carácter electoral que tuvieron lugar en los años siguientes. Esas mejoras, insuficientes a los ojos de los requerimientos democráticos del presente, contribuyeron a que la pluralidad social y política de la entidad contara con mejores mecanismos para poder expresarse en un espacio de libertades cada vez más amplio y pudiera traducirse en la conformación de los cargos de representación política.

Guardando en mente lo anterior, analizaremos las transformaciones que han tenido lugar en diferentes tipos de votación en nuestro Estado. De forma específica, valoraremos los cambios en la competencia y en la distribución del poder político en los comicios de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos. Al hacerlo nos proponemos describir el proceso de consolidación de la competencia partidista que ha traído como consecuencia la integración de un mosaico plural y cambiante en la ocupación de los distintos cargos de representación política, lo que a nuestro juicio constituye una expresión de la diversidad social y política de los ciudadanos de la entidad. Queremos insistir en que el objetivo en este trabajo no es establecer las peculiaridades de cada proceso electoral, sino identificar algunas claves para el entendimiento del comportamiento electoral a lo largo de las más de dos décadas que comprende el estudio, tomando como base las modificaciones que en términos partidistas han experimentado los distintos ámbitos de gobierno en el estado.

² Cfr. Decreto 481 del 19 de noviembre de 1992, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número extraordinario del 22 de noviembre de ese mismo año.

Gobernador

Comenzaremos entonces con la descripción de la elección de gobernador, partiendo de la elección de 1991. Como puede observarse en el cuadro 1, se consigna una diferencia de alrededor de 30 puntos entre el candidato del PRI y el candidato de la Coalición Democrática Potosina integrada por los partidos Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Demócrata Mexicano (PDM). Tal elección generó una gran cantidad de inconformidades entre amplios sectores de la sociedad potosina, fundadas en señalamientos sobre el uso indiscriminado de recursos públicos para beneficiar al candidato del PRI y en una amplia operación que habría tenido como objetivo no respetar la voluntad ciudadana expresada en las urnas. De igual forma no debe dejar de señalarse que la organización de dicho proceso electoral se encontraba completamente bajo el control del gobierno, situación que impidió repetidamente la adecuada vigilancia de los participantes y la sociedad sobre el desarrollo de dicho proceso.

Considerando lo anterior, de acuerdo siempre con los datos con los que se cuenta, vale la pena destacar que el porcentaje de participación registrado entonces es el más alto de todo el periodo bajo estudio, si bien tal información debe considerarse con la cautela debida en atención a las condiciones de escasa certidumbre en las que tuvo lugar el proceso electoral mencionado.

Después se realizó la siguiente elección extraordinaria de gobernador en 1993, en la que el ganador obtuvo casi 65 por ciento de la votación y estableció una diferencia de cerca de 45 puntos respecto del segundo lugar. Vale la pena recordar que el triunfador tenía un parentesco por afinidad con Salvador Nava Martínez, quien participó como candidato a gobernador en 1991 encabezando la Coalición Democrática Potosina. Del mismo modo, en la elección de 1993 el tercer lugar fue obtenido por Concepción Calvillo, abanderada del Nava Partido Político (NPP), viuda del para entonces finado Dr. Nava. Debe considerarse el antecedente de la elección de 1991, cuyos eventos motivaron un agudo momento de inestabilidad política en la entidad que derivó en la realización de la elección extraordinaria de 1993, en la que, como hemos visto, se registró una peculiar situación política derivada del más que infrecuente parentesco entre algunos de los participantes. Valdría la pena considerar que a diferencia de lo ocurrido en 1991, en esta ocasión tales vínculos familiares, sin duda asociados a otros factores, contribuyeron a disminuir el clima de ingobernabilidad en la entidad. La de 1993 fue la última elección extraordinaria para gobernador en la entidad. De ahí en adelante no se ha registrado una ruptura institucional que hiciera necesaria la realización de comicios con tal carácter.

CUADRO 1. ELECCIONES DE GOBERNADOR 1991-2009. VOTACIÓN ENTRE EL PRIMERO Y SEGUNDO LUGAR

Elección	Lista Nominal	Votación Emitida	% Participación	Primer Lugar (Partido o coalición)	Votación	% votación 1er Lugar	Segundo Lugar (Partido o coalición)	Votación	% votación 2do. Lugar	Candidato Ganador
1991	834,272	538,772	64.58%	PRI	329,292	61.12%	Coalición Democrática Potosina	170,646	31.67%	Fausto Zapata Loredo
1993	912,813	354,137	38.80%	PRI	229,902	64.92%	PAN	70,229	19.83%	Horacio Sánchez Unzueta
1997	1,177,262	700,043	59.46%	PRI	320,901	45.84%	PAN	269,419	38.49%	Fernando Silva Nieto
2003	1,432,428	644,389	44.99%	PAN	275,942	42.82%	PRI-PVEM-PSN	242,578	37.64%	Marcelo de los Santos Fraga
2009	1,729,267	959,949	55.51%	PRI-PVEM-PSD	435,628	45.38%	PAN-PNA	402,442	41.92%	Fernando Toranzo Fernández

NOTAS:

a) La "Coalición Democrática Potosina" que participó en 1991, estuvo integrada por los siguientes partidos: PAN, PRI, PRD y PDM (Partido Democrata Mexicano), quienes postularon al Dr. Salvador Nava Martínez.

b) En 1993 se realizó elección extraordinaria de Gobernador.

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de trabajadores del CEEPA-C y resultados oficiales publicados en su página web.

Cuatro años más tarde, en 1997, el PRI triunfó de nuevo en la elección de gobernador, pero por un margen mucho más pequeño que en el pasado, menor al diez por ciento con respecto al segundo lugar. Se trata de la diferencia más estrecha del PRI respecto de su más cercano competidor que en este tipo de elección se había presentado en la historia de la entidad —siempre según datos oficiales—, lo que contribuiría a demostrar el crecimiento electoral de la oposición y el adelgazamiento del predominio del partido en el gobierno. A pesar de la escasa diferencia entre el primero y el segundo lugar, no se registraron expresiones populares de irritación como en el pasado, sino que los resultados fueron admitidos por ganadores y perdedores. Si bien no fue un proceso electoral ausente de controversia, sí fue menos cuestionado que algunos que habían tenido lugar en el pasado.

Al doblar la esquina el nuevo siglo, en 2003 de nuevo tuvieron lugar elecciones de gobernador. En ellas por primera vez en la historia de la entidad se reconoció el triunfo de un candidato distinto al del partido del régimen de la postrevolución. Si en el año 2000 se registró la primera alternancia en el gobierno federal, nuestra entidad conoció el arribo de la alternancia en una elección que tuvo menos de 50 por ciento de participación pero que dio como claro ganador al candidato del PAN. Como veremos más adelante, la alternancia política había comenzado a establecerse en nuestro estado con gran importancia a nivel municipal y como parte de ello la persona que obtuvo el triunfo en esta elección se había desempeñado como presidente municipal de la capital durante el trienio 2000-2003, misma que se había encontrado bajo el control del PAN —en ocasiones aliado con el Frente Cívico Potosino (FCP), una organización de la sociedad civil vinculada al liderazgo de Salvador Nava— en la mayor parte de las administraciones municipales que ejercieron sus funciones desde los años 80. Lo que abonaría a la hipótesis de la alternancia construida, aunque no de forma exclusiva, desde los ayuntamientos hacia el gobierno local.

Sin embargo, se trató de una *alternancia breve* (Rubio y Avilés, 2011), ya que en 2009 el PRI volvió a ganar la elección para gobernador. Nuevamente por un margen estrecho (desde 1997 todas las elecciones se han definido por una distancia que se ha colocado alrededor de cinco por ciento entre el ganador y el segundo lugar) se definió al ganador, que en esta ocasión fue quien encabezó la alianza integrada por los partidos PRI, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Socialdemócrata (PSD).

Como resumen parcial, lo que encontramos con esta breve aproximación a los resultados de las elecciones de gobernador en el estado es en un primer momento

la ausencia de condiciones equitativas y confiables para la participación política. Aún con ello, esta última se presentó de forma muy importante y contribuyó a la construcción de un edificio institucional, mismo que al paso del tiempo aportó insumos relevantes para la realización de procesos electorales con mejores condiciones de certidumbre cuyos resultados fueran aceptados por los competidores.

Otro aspecto importante sobre el que nos gustaría hacer énfasis es el hecho de que la distancia entre el PRI y el segundo lugar fue disminuyendo de forma sensible en los años noventa, lo que da cuenta de la vitalidad de la oposición política en la entidad durante esos años. Dicho impulso conoció un momento de éxito en 2003, cuando los potosinos decidieron en las urnas dar su confianza al candidato del PAN de forma mayoritaria, para seis años después otorgarla de regreso a una alianza de partidos encabezada por un miembro del PRI, quien había fungido como miembro del gabinete del gobierno del PAN durante el periodo 2003-2009 como secretario de Salud.

Diputados

En el caso de la integración del Congreso del Estado en nuestra entidad, notamos que al igual que en las elecciones de gobernador, existe un paulatino crecimiento de la influencia de los partidos distintos al PRI a lo largo de la década de los noventa y los primeros años del presente siglo, que eventualmente desembocó en la pérdida de las mayorías calificada y absoluta que un día ostentó el PRI, para que esta última brevemente estuviera en manos del PAN y para que con posterioridad a la elección de 2009 estuviera nuevamente bajo el control del PRI, pero esta vez aliado con el PVEM.

Debemos mencionar que a diferencia de las elecciones de gobernador aquí referidas, el estudio de la composición del Congreso del Estado inicia en 1993. La integración de la legislatura que fue resultado de la elección extraordinaria de ese año y cuyo periodo, de forma igualmente extraordinaria, se estableció hasta el año 1997, dio al PRI 16 diputados, cinco al PAN, uno al PRD y dos al Nava Partido Político (NPP). Tal situación muestra un claro predominio por parte del PRI, de tal forma que tanto la mayoría calificada como la absoluta estaban en sus manos, situación que le permitió realizar cambios constitucionales y legales sin la incorporación de otras fuerzas políticas. Lo anterior se debió a que durante esa legislatura existió un total de 24 diputados. Fue esa la última ocasión en nuestro estado en la que un partido pudo modificar la Constitución por sí solo, lo cual es un testimonio del incremento de la pluralidad política en la entidad a partir de entonces.

CUADRO 2. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO POR PARTIDO POLÍTICO (LEGISLATURAS LIV A LX, PERIODO 1993-2012)

Legislatura	Periodo	Diputados por partido político									
		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	NPP	PCP	PMC	PNA	TOTAL
LIV	1993-1997	5	16	1			2				24
LV	1997-2000	10	14	2	1						27
LV/1	2000-2003	10	15	2							27
LV/II	2003-2006	10	13	2		1		1			27
LV/III	2006-2009	15	5	3	2	1		1			27
LIX	2009-2012	10	8	1	1	2		1		4	27
LX	2012-2015	6	9	2	1	5		1	1	2	27
	Total	66	80	13	5	9	2	4	1	6	186

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del CEEPAAC.

En la legislatura que comprendió los años 1997-2000 la situación anterior cambió sensiblemente. Debe referirse que el Congreso local se integró por 27 diputados a partir de 1997. En esta ocasión el PRI perdió la mayoría calificada pero mantuvo la mayoría absoluta, con un total de 14 diputados.

Otra diferencia importante respecto a la legislatura anterior es el crecimiento del número de diputados obtenidos por los partidos de oposición. Tanto el PAN como el PRD duplicaron su presencia en el poder legislativo local. El primero pasó de cinco a diez y el segundo de uno a dos diputados, dejando al PT la curul restante.

Tal distribución se mantuvo en términos generales en la siguiente legislatura (2000-2003), de tal suerte que tanto el PAN como el PRD mantuvieron el mismo número de legisladores (10 y 2 respectivamente) y el PRI incrementó en un diputado su representación en el congreso, sumando un total de 15, siendo esta la última ocasión durante el periodo de estudio en que solo tres partidos estuvieron representados en el Congreso local.

En la legislatura que tuvo como origen la elección de 2003, de nueva cuenta el PAN y el PRD mantuvieron el mismo número de legisladores. El PRI sufrió el menoscabo de dos curules, mientras que aparecieron dos nuevos jugadores en el ajedrez legislativo de la entidad: el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Conciencia Popular (PCP), que tuvieron, cada uno de ellos, un diputado en dicho Congreso.

Una característica importante asociada a la integración de esta legislatura, fue el hecho de que por primera ocasión en la historia legislativa reciente, ningún partido contó con la mayoría absoluta, y por lo tanto ninguna fuerza política fue capaz de impulsar exitosamente reformas legales por sí misma. Tal situación, vista de una manera general, desde luego obliga a la formulación de acuerdos, de agendas compartidas y a negociaciones de distinta índole entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso.

Ahora bien, después de la existencia de tres legislaturas —de 1997 a 2006— que mantuvieron una representación política similar considerando el número de legisladores por partido, la integración del Congreso a partir del año 2006 sufrió cambios realmente significativos. El más importante de ellos fue la obtención de la mayoría absoluta por parte del PAN. En ese año, por primera ocasión un partido distinto al PRI tuvo la oportunidad de modificar por sí solo leyes reglamentarias. Tal año constituye, a no dudarlo, un punto de inflexión en la historia congresual de nuestra entidad. Acompañando a lo anterior se advierte una disminución muy profunda del número de diputados del PRI —pasó de trece a cinco—, de tal forma

que en esa legislatura alcanzó la mínima representación en el periodo bajo estudio. Durante esa misma legislatura, se observa un leve crecimiento de la representación de partidos distintos al PRI y al PAN. El PRD alcanzó su máximo en el periodo que estudiamos, tres; el PT, dos, y el PVEM y el PCP mantuvieron la dimensión de su representación con un diputado.

Durante la siguiente legislatura, que abarcó de 2009 a 2012, no hubo un partido que por sí solo ostentara la mayoría absoluta dentro del congreso, como no lo ha habido hasta la fecha. Lo que encontramos como un dato distintivo en esta ocasión es un incremento de la fragmentación de la representación política en la entidad. Consideramos esto así en razón de que el PAN obtuvo diez diputados; el PRI, ocho; el Partido Nueva Alianza (PANAL), cuatro; el PVEM, dos, y con un diputado los partidos PRD, PT y PCP.

El fenómeno de la fragmentación se mantuvo en la siguiente integración del Congreso local iniciada en 2012, teniendo algunas variaciones relevantes consistentes en la caída del número de diputados del PAN (pasó de diez a seis) y el notable crecimiento del PVEM, el cual participó en coalición con el PRI y vio incrementado su número de diputados en una proporción mayor al doble, al pasar de dos a cinco legisladores. Como fuerzas con un peso legislativo menor, encontramos al PRD y al PANAL con dos diputados y con un legislador al PT, PCP y al Partido Movimiento Ciudadano (PMC). Un dato relevante en relación con el sistema electoral potosino y su capacidad de representación es el hecho de que todos los partidos que participaron en el proceso electoral 2011-2012 tomaron parte de la integración del Congreso local.

Ayuntamientos

En este ámbito electoral, al inicio del periodo de estudio se aprecia, en general, un claro predominio del PRI, que al paso del tiempo fue aminorando ante el crecimiento electoral de otras fuerzas políticas, de tal forma que ha ido construyéndose un mosaico multicolor que da cuenta de las diversas preferencias y evaluaciones que los ciudadanos potosinos han hecho a lo largo del tiempo, en relación con los distintos partidos y sus candidatos en la esfera municipal.

Con dicho mosaico queda claramente demostrado que el propósito de la unificación de las racionalidades políticas en nuestro estado ya no tiene lugar en el presente. Tal vez el dato más relevante de los que se muestran sea el de la admisión y construcción de la diversidad política por parte de los potosinos. Se ha registrado

CUADRO 3. PARTIDOS O COALICIONES GANADORAS EN ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS (PERIODO 1991-2012)

	Municipio	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	Partidos que han gobernado
1	Ahuatlco	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN-PNA	2
2	Alaquines	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN-PCP-PNA	PAN	CxSL	2
3	Aquismon	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN-PNA	PAN-PNA	2
4	Armadillo de los Infante	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI-PASC	PRI	PRI-PVEM	2
5	Axtla de Terrazas	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	CxSL	2
6	Cardenas	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRI	PAN-PCP-PNA	CxSL	3
7	Catorce	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI-PVEM	2
8	Cedral	PRI	PRI	PDM	PRI	PRI	PAN	PRI	CxSL	3
9	Cerritos	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PT-PC	PAN-PNA	3
10	Cerro De San Pedro	PRI	PRI	PRI	PRD	APT	PCP	PAN-PNA	PRI	4
11	Charcas	PRI	PRI	PRI	PRI	PT-PCP-PC	PRI-PASC	PAN-PNA	CxSL	3
12	Ciudad del Maiz	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	CxSL	2
13	Ciudad Fernandez	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN-PNA	PT	3
14	Ciudad Valles	PRI	PRI	PT	PRI	PRI-PAS-PT-PVEM	PAN	PAN-PCP-PNA	PRI-PVEM	3
15	Coxcatlan	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN-PNA	PRI-PVEM	2
16	Ebano	PRI	PRI	PRD	PAN	PRI	PAN	PRI-PSD	CxSL	3
17	El Naranjo			PRI	PRI	PAN	PAN-PNA	PRI-PVEM	PRI-PVEM	2

CUADRO 3. PARTIDOS O COALICIONES GANADORAS EN ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS (PERIODO 1991-2012) (continuación)

	Municipio	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	Partidos que han gobernado
18	Guadalcázar	PRI	PRI	PRI	PRI	APT	PRI	PRI	CxSL	1
19	Huehuetlán	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PVEM-PRI	3
20	Lagunillas	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	CxSL	2
21	Marchuala	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI-PVEM	PAN	PAN-PNA	PRI-PVEM	2
22	Matlapa			PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	2
23	Mexquitic de Carmona	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN-PNA	PRI-PVEM	2
24	Moctezuma	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PCP	PAN-PNA	PCP	4
25	Rayón	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRD	CxSL	3
26	Rioverde	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM	PAN-PNA	PAN-PNA	PRI-PVEM	2
27	Salinas	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI-PCP	PAN-PNA	PAN-PNA	PT-PRD-PMC	3
28	San Antonio	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	CxSL	2
29	San Cirilo De Acosta	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI-PVEM	2
30	San Luis Potosí	PAN		PAN	PAN	PAN	PAN-PNA	PRI-PVEM	CxSL	2
31	San Martín Chalchicuautla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	CXBDT	PAN-PNA	PAN-PNA	2
32	San Nicolás Tolentino	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	CXBDT	PCP	PAN	3
33	San Vicente Tancuayalab	PRI		PRI	PAN	PRI	PCP	PT	PRI-PVEM-PCP	4
34	Santa Catarina	PRI	PRI		PRI	PRI	CXBDT	PT-PAN-PNA	CxSL	2

CUADRO 3. PARTIDOS O COALICIONES GANADORAS EN ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS (PERIODO 1991-2012) (continuación)

	Municipio	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	Partidos que han gobernado
35	Santa María Del Río	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI/PCP-PASC	PAN	PRI/PVEM	2
36	Santo Domingo	PRI	PAN	PT	PAN	PT	PAN	PT-PRD	PCP	4
37	Soledad De Graciano Sanchez	PRI	PARM	PAN	PAN	PRD	PAN-PNA	PRD-PT-PCP/PSD	PRD-PT-PMC	4
38	Tamasopo	PRI	PRI	PRD	CAMSLP	PRI	PAN-PNA	PRI	PRI/PVEM	3
39	Tamazunchale	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN-PNA	PNA	3
40	Tampacan	PRI	PRI	PRI	NPP	PAN	PRI-PASC	PRI-PNA	PRD-PCP	4
41	Tampamolón Corona	PRI	PRI	PRI	PRD	APT	PAN	PRI/PVEM	PAN-PNA	3
42	Tamuín	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PNA	CxSL	3
43	Tancanhuitz	PRI	PRI	PRI	PRI	APT	PRI	PAN	PRI/PCP	2
44	Tanlajas	PRI	PRI	PRD	CAMSLP	PRD	PAN	PRD	PT	4
45	Tanquian De Escobedo	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN-PNA	2
46	Tierra Nueva	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI-PASC	PRI	PCP	3
47	Vanegas	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI-PASC	PAN-PNA	PVEM-PRI	3
48	Venado	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN-PNA	2
49	Villa De Arista	PAN	PRI	PAN	PRI	APT	PRI-PASC	PAN	PRI/PVEM	2
50	Villa De Arriaga	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	CXBBDT	PRI	PVEM-PAN-PRD-PT-PCP-PMC-PNA	3

CUADRO 3. PARTIDOS O COALICIONES GANADORAS EN ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS (PERIODO 1991-2012) (continuación)

	Municipio	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	Partidos que han gobernado
51	Villa De Guadalupe	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PRD	CxSL	3
52	Villa De La Paz	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PASC	PCP	PAN-PNA	3
53	Villa De Ramos	PRI	PRI	PT	PT	PT	PRI	PRI	PT-PRD-PMC	2
54	Villa De Reyes	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN-PNA	PCP	PCP	3
55	Villa Hidalgo	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN-PNA	PRI	PRI	2
56	Villa Juárez	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI-PASC	PAN-PNA	PAN-PNA	2
57	Xilitla	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI-PVEM	2
58	Zaragoza	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI	PAN-PNA	PVEM-PCP	PT-PMC	4

Notas:

- a) 2000: CAMPSLP (coalición alianza por México en San Luis Potosí, integrada por: PRD, PT, PC, partido convergencia por la democracia, pas, partido alianza social, PSN, partido de la sociedad nacionalista)
- b) 2003: APT (coalición alianza para todos, integrada por PRI y PVEM.)
- c) 2006: CXBDT (coalición por el bien de todos, integrada por PRD, PT y PC)
- d) 2012: CXSL (coalición compromiso por San Luis, integrada por PRI y PVEM)
- e) 2012: en el Municipio de Villa de Arriaga, ganó la candidatura común encabezada por el PVEM y conformada además por PAN, PRD, PT, PCP, PMC y PNA.

Los cuadros que aparecen en blanco corresponden a las siguientes situaciones:

- f) 1991 y 1994: para los casos de los Municipios de El Naranjo y Matlapa, no hubo elecciones estos años ya que por primera vez se realizaron elecciones municipales en 1997, debido a su reciente incorporación como demarcaciones municipales de la entidad.
- g) 1994 y 1997: los casos de los municipios de San Luis Potosí y San Vicente Tancuayalab en 1994, así como el de Santa Catarina en 1997, por distintas razones no resultaron electos ayuntamientos en esas municipalidades en ese año.

Fuente: elaboración propia con datos oficiales del CEEPA.

un número creciente de partidos con posibilidades reales de obtener el triunfo que le permiten al ciudadano tener un número mayor de opciones para elegir al momento de constituir la representación política más cercana, la de su ayuntamiento. Como lo veremos más adelante, existe una importante oferta política que los ciudadanos tienen frente a sí para premiar o castigar la acción de los gobiernos en sus ayuntamientos.

Para acercarnos a tal fenómeno, proponemos algunos agrupamientos de los resultados que, sin ser excluyentes respecto a otras fórmulas de análisis, dan origen a derroteros interpretativos que juzgamos relevantes para este trabajo.

Resulta altamente notorio que solo un ayuntamiento no haya registrado alternancia en el periodo de estudio. Se trata del municipio de Guadalcázar, ubicado en el altiplano potosino, donde el PRI se ha mantenido como la fuerza predominante. Lo importante aquí es que se trata de una excepción. Más allá de las distintas explicaciones que puedan construirse en torno al continuado control político del PRI en este ayuntamiento —que pueden ir desde la falta de aptitud política de la oposición hasta el mantenimiento de prácticas no democráticas del control político, entre otras—, para el objetivo de este trabajo lo que interesa resaltar tiene que ver con la identificación de la singularidad del caso, en un entorno institucional y político crecientemente más confiable y competitivo.

Otro dato para el análisis de la competencia electoral de los ayuntamientos en el estado tiene que ver con la identificación de los ayuntamientos en los que solamente dos partidos políticos han ocupado la alcaldía. Son 26 ayuntamientos en los que a lo largo de más de 20 años únicamente dos fuerzas partidistas se han repartido tales gobiernos municipales. Situación que nos habla de la magnitud del bipartidismo en nuestra entidad a nivel de los ayuntamientos. En estos casos los electores han decidido restringir sus opciones reales de gobierno a solo dos fuerzas partidistas, lo que nos habla de la implantación de ciertas fuerzas políticas ahí donde este fenómeno tiene lugar, lo mismo que de la incapacidad de terceras conformaciones partidistas para incorporarse a los gobiernos en dichos ayuntamientos en un largo periodo de tiempo. Cabe mencionar que una mayoría de los ayuntamientos que ha experimentado esta situación lo han hecho bajo la diada PRI-PAN, esto es, que ahí donde el bipartidismo ha logrado establecerse durante un mayor número de años, ha sido gracias a la actuación de estos dos partidos.

Otro grupo importante de ayuntamientos es el que se compone de aquellos en los que durante el periodo de referencia han sido gobernados por tres o más fuerzas políticas. En estos ayuntamientos existe una mayor diversidad de experiencias

ciudadanas en torno a los resultados de las gestiones de gobierno realizadas por un número mayor de fuerzas partidistas. Se trata de 31 ayuntamientos que han sido gobernados por partidos de distinto tono ideológico y profundidad en su implantación en la sociedad. Este fenómeno da cuenta clara de la volatilidad de un electorado que evalúa las gestiones de los gobiernos, al tiempo que prefigura expectativas derivadas de los compromisos de campaña de distintas fuerzas políticas. Tal realidad demuestra la existencia de un electorado que toma parte en las decisiones importantes para su comunidad. En este sentido, se atisba una diferencia cualitativa importante respecto al pasado, en términos de la condescendencia ciudadana mostrada en muchos ayuntamientos frente a la uniformidad monocolor de la representación política. Lo que este dato demuestra es algo natural en el comportamiento de todos los sistemas democráticos, sencillamente, que la lealtad que hoy muestra el electorado frente a una fuerza partidista no tendrá que ser necesariamente prolongada en el futuro. Las preferencias de hoy no necesariamente serán las de mañana. La enseñanza de la realidad se dirige tanto a los propios ciudadanos, en virtud de que se ha hecho patente que su voluntad expresada en las urnas de manera efectivamente decide quien les gobernará, tanto como a los partidos políticos que han aprendido en este ir y venir de los cargos públicos, que es necesario presentar propuestas de mejor calidad y hacer gobiernos mucho más eficaces con el fin de tener la preferencia de los ciudadanos.

Lo que también ha quedado demostrado es que el mecanismo de transferencia del poder político en esos ayuntamientos ha logrado afincarse de manera adecuada. Las reglas de entrada a la competencia política son más democráticas que en el pasado y lo mismo podemos afirmar respecto a las condiciones de la competencia electoral. Hay un número mayor de jugadores con deseos y posibilidades reales de obtener el poder y los ciudadanos deciden quien debe tenerlo. A lo largo del tiempo eso ha dejado de convertirse en un problema fundamental para la gobernabilidad en el estado. El siguiente paso, hablando de la calidad de la democracia, tiene que ver con la aptitud de los gobernantes, sean del partido que sean, para dar mejores resultados, mejorar la calidad de la convivencia y elevar el nivel de vida de los habitantes de los ayuntamientos. De nueva cuenta el problema ha dejado de ser cómo se llega al poder y si existen las condiciones para que diversas fuerzas políticas puedan hacerlo, para concentrarse en los problemas que los gobiernos deben atender y solucionar.

También tomando como base el mosaico conformado con la distribución del poder político en los ayuntamientos, vale la pena mencionar el caso de los

ayuntamientos en los que el PRI ha perdido una elección y no ha regresado a gobernar. Son nueve casos, sobre los que se puede hipotetizar que el PRI no ha contado con la capacidad de rehabilitar el apoyo ciudadano, o bien que en un ambiente político cada vez más democrático ha mostrado incapacidad para transformarse por un lado, o por el otro, que los partidos distintos al PRI, han llevado a cabo gestiones de gobierno que una porción mayoritaria de la población de esos ayuntamientos ha juzgado favorable a sus intereses, o acaso menos perniciosa que otras que conoció en el pasado. O también, que los electores de estos ayuntamientos han preferido darle su preferencia a un segundo o tercer partido distinto al PRI antes que considerar el retorno de éste al gobierno municipal.

Otro grupo de ayuntamientos es el conformado por aquellos en donde el PRI perdió una elección y regresó al poder. Se trata de 48 ayuntamientos que fueron testigos de los gobiernos emanados de la postrevolución y que posteriormente tuvieron la experiencia de contar con gobiernos provenientes de fuerzas partidistas distintas al PRI. Estos ayuntamientos tuvieron una primera experiencia democrática asociada a la alternancia en el gobierno municipal. Los habitantes de estos ayuntamientos conocieron las propuestas de fuerzas políticas distintas al PRI y les convencieron, de tal forma que decidieron darle su apoyo y, con él, la oportunidad de materializar los compromisos contraídos durante la campaña electoral y establecer diferencias respecto a la forma tradicional del ejercicio del gobierno. En estos casos los partidos distintos al PRI efectivamente tuvieron la oportunidad de ser gobierno. Sin embargo, como resultado de diferentes hechos —los cuales pueden ir desde la falta de experiencia en la administración pública, las dificultades presupuestales asociadas al hecho de ser oponentes al partido en el gobierno en turno, la existencia de casos de cleptomanía rampante, entre muchas otras posibilidades—, los ciudadanos de esos 48 ayuntamientos decidieron que la experiencia de la alternancia política no había sido suficientemente satisfactoria para mantenerla a lo largo del tiempo, de tal suerte que optaron por favorecer al PRI en elecciones posteriores. Dato que contribuye de forma importante para el global de ayuntamientos ganados por el PRI (270) en el periodo bajo estudio. Lo anterior, de nueva cuenta, considerando la información disponible.

Junto a las anteriores hipótesis, puede sugerirse como explicaciones posibles al regreso del PRI, la renovación de cuadros de su militancia, la rehabilitación de redes sociales de apoyo local, así como el efecto probable que tiene sobre los ayuntamientos el resultado de las elecciones en el ámbito estatal y nacional. Una de las enseñanzas del fenómeno descrito tiene que ver con la existencia de la garantía de

CUADRO 4. PARTIDOS GANADORES EN LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS
(PERIODO 1991-2012)

Partido Político	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	Total
PRI	50	47	34	34	28	23	21	33	270
PAN	6	6	15	18	24	28	24	10	131
PRD			4	2	3	4	4	2	19
PT			3	1	3		4	5	16
PCP						3	3	4	10
PVEM							1	3	4
CAMSLP				2					2
PNA							1	1	2
PARM		1							1
PDM			1						1
NPP				1					1
Total	56	54	57	58	58	58	58	58	457

Notas: CAMSLP ("Coalición Alianza por México en San Luis Potosí", integrada por PRD, PT, PC, PAS y PSN.)

Fuente: Elaboración propia, con datos oficiales del CEEPAC.

libertad de decisión con la que cuentan los ciudadanos para decidir quiénes les gobiernan, esto es, la generación de un entorno democrático que pone en manos de los electores la decisión sobre los cargos de representación. Para el objetivo de este trabajo tal vez es menos importante el hecho que haya regresado el PRI, como el que lo haya hecho de manera democrática, es decir, a través de elecciones limpias cuyos resultados son creíbles y aceptados por todos los participantes.

Algunas apreciaciones sobre el presente

Considerando las elecciones más recientes, conviene mencionar que durante el proceso electoral de 2011-2012 encontramos que la voluntad de los potosinos se orientó mayoritariamente en favor del partido en el gobierno. Lo que encontramos después de julio de 2012 es un electorado que decidió, desde luego no de manera exclusiva, dar su confianza al PRI. Vale puntualizar que en el Congreso local el PRI, junto a su aliado el PVEM, cuenta con la mayoría absoluta —14 diputados de un total de 27 que integran la LX Legislatura en el estado—, aunque no con la mayoría calificada que le permitiría llevar adelante modificaciones constitucionales. De igual modo, el PRI, con la ayuda de coaliciones y candidaturas comunes, obtuvo

el triunfo en 35 de los 58 ayuntamientos del estado, entre los que destacan los municipios más importantes económica, política y socialmente, a saber, San Luis Potosí, Matehuala, Rioverde y Ciudad Valles. De igual forma, obtuvo el triunfo en cinco de las siete diputaciones federales.

Un triunfo notable para el PAN fue la elección para el Senado, en la que obtuvo las dos posiciones de mayoría y dejando al PRI solamente la posición correspondiente a la primera minoría. Un dato que no puede dejar de mencionarse al momento de revisar los comicios de julio de 2012 es el triunfo del candidato de la Coalición Compromiso por México, formada por el PRI y el PVEM en la elección presidencial. Es razonable asumir que la popularidad del candidato a la presidencia tuvo un efecto favorable en el ánimo de una porción del electorado potosino al momento de emitir su voto.

Por nuestra parte, consideramos que el dato capital tiene que ver con la aptitud decisoria de los ciudadanos en las urnas. Más allá de consideraciones puntuales sobre las peculiaridades de las campañas o de los candidatos en los diferentes tipos de elección, vale la pena insistir sobre la capacidad para reconfigurar el poder político que han mostrado los potosinos en los últimos años. Es posible constatar la existencia de cierta capacidad evaluativa respecto a los rendimientos presentados por los gobiernos y las expectativas generadas por los partidos y los políticos. Y aunque desde luego no es suficiente para la conformación de una democracia de la más alta calidad (*cfr.* Diamond y Morlino, 2005; O'Donnell, Vargas y Iazzetta, 2004), sí es una prueba de la existencia de un aprendizaje que conduce a los ciudadanos a utilizar las herramientas con las que cuentan en un momento determinado.

Tal situación nos muestra la implantación de la alternancia en el electorado potosino. Los datos de la realidad informan que los electores en el estado no están dispuestos a dar su confianza a un partido de una vez y para siempre, sino que constantemente se encuentra a revisión el comportamiento de los gobiernos y de los partidos. Como ocurre en cualquier democracia en el mundo. La alternancia asociada al incremento de la competitividad en procesos abiertos, ha permitido en todos los ámbitos de gobierno atestiguar la forma en la que diferentes diagnósticos y formas de hacer política se conducen en el espacio público.

Hemos descrito el proceso de cambio político en el estado, centrado en una competencia creciente que se regula con procesos electorales cada vez más institucionalizados, que han traído como consecuencia una muy distinta distribución del poder político respecto al pasado. Una distribución mucho más plural en los distintos órdenes de elección en la entidad, misma que a su vez ha contribuido al

fortalecimiento de los partidos y del sistema de partidos en el estado como resultado de un extendido acceso a recursos económicos y políticos asociados a la voluntad que los electores han manifestado en cada proceso electoral. Ya que no se trata solamente de las prerrogativas que los partidos reciben en razón de la legislación y de los resultados electorales, sino que también es necesario considerar la experiencia de gobierno como un activo probable que los partidos pueden capitalizar en beneficio de los ciudadanos y del propio con miras a obtener triunfos electorales. La experiencia que se obtiene en el desempeño de la función pública puede encarnar aspectos positivos para el funcionamiento de las democracias, en la medida en que diversifica el conocimiento técnico asociado a las actividades gubernativas, lo que eventualmente puede impulsar el equilibrio y la vigilancia que se ejerce sobre las entidades públicas. Sin embargo, a juzgar por la volatilidad presente en el electorado potosino en los últimos años podríamos afirmar que una proporción importante de éste no se encuentra muy satisfecha con los rendimientos sociales que les han entregado sus gobiernos.

Lo anterior no significa que la política potosina esté al margen de los problemas que la democracia trae consigo. Desde luego que no. Se ha establecido que con frecuencia las elecciones competitivas y limpias conviven con abusos serios de los derechos humanos, con importantes limitantes de la libertad en muchas áreas de la vida; discriminación contra las minorías; un débil estado de derecho o una impartición de justicia corrupta o ineficiente (*cf.* Diamond, 2008:23). Siempre es necesario mantener presente que la agenda democrática es mucho más amplia que la realización de los procesos electorales, y que la realización de elecciones competitivas que cuentan con distintos ganadores en distintos espacios de representación consiste acaso uno de los primeros pasos en la construcción de un régimen democrático en un sentido más abarcador y satisfactorio para las sociedades. En ese sentido la democracia está relacionada no solo con la realización de procesos electorales apegados a la ley sino con el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos y con la construcción de sociedades cada vez más libres.

UN COMENTARIO FINAL

A lo largo del documento recordamos la centralidad de los procesos electorales para el funcionamiento de las democracias. Observamos cómo la realización de elecciones no limpias sirvió en su día a ciertos intereses del sistema político de la

postrevolución. Intereses que limitaron las libertades y que no contribuyeron a la creación de relaciones sociales más abiertas y democráticas.

Adelante, observamos las principales características del sistema electoral en San Luis Potosí con el objetivo de conocer las superficies institucionales en las que aterrizó la participación electoral en el estado en el periodo bajo estudio.

De forma posterior nos aproximamos al centro de nuestro argumento: la construcción de la diversidad electoral en nuestro estado asociada al incremento de la competencia política en un ambiente institucional más democrático. Visualizamos la manera en que tanto en las elecciones para gobernador, diputados locales y ayuntamientos fue incrementándose la presencia de fuerzas partidistas distintas al PRI. Tal presencia llegó a significar la salida de ese partido de distintos ámbitos de gobierno, aunque al paso del tiempo las propias condiciones de la competencia hayan hecho posible su regreso en cierto tipo de elección. Señaladamente en el caso de la elección de gobernador en la que volvió a obtener el triunfo luego de un interludio panista. Lo mismo puede decirse de muchos ayuntamientos y del Congreso del estado, el cual, luego de estar bajo el control del PAN, volvió a manos del PRI y de su aliado el PVEM.

En una palabra, no puede desconocerse el logro de avances en cuanto a la constitución de poderes legítimos en la entidad. Lo que durante mucho tiempo fue el centro de gravedad de las reivindicaciones de la oposición política y de una porción de la sociedad civil, ahora luce como un expediente esencialmente resuelto aunque con tareas por cumplir. Sin embargo es preciso mantener en mente lo que mencionamos en el apartado anterior respecto a la posibilidad de que las elecciones limpias convivan con otras realidades que menoscaban el ejercicio de las libertades ciudadanas. Es preciso no ser engañados por el espejismo de la credibilidad electoral. Antes bien, lo correcto sería reconocer en ésta última la existencia de un piso mínimo de convivencia acordada en la diversidad, para seguir planteando soluciones a los graves obstáculos que enfrenta la construcción de una democracia más robusta y hospitalaria.

REFERENCIAS

- ALCOCER, J. (1997). "El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996". *Diálogo y Debate de Cultura Política*, abril-junio: 99-114.
- BECERRA, R.; Salazar, P., y Woldenberg, J. (2005 [2000]). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.

- CALVILLO, T. (1986). *El navismo o los motivos de la dignidad*. México: Formas Impresas Kaiser.
- COX, G. W. (2004 [1997]). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- DIAMOND, L. (2008). *The spirit of democracy*. Nueva York: Times Books.
- DIAMOND, L., y Morlino, L. (eds.) (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MEYENBERG LEYCEGUI, Y. (2003). “Reformas electorales, definiciones institucionales y comportamientos políticos. El caso de México”. En: Y. Meyenberg Leycegui y J. M. Herrera Ramos (coords). *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- MEYER, L. (2005): “La visión general”. En: *Una historia contemporánea de México. Actores*. México: Océano.
- O'DONNELL, G.; Vargas Cullell, J, y Iazzeta, O. M. (2004): *The quality of democracy. Theory and applications*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- PASQUINO, G. (2011 [1997]). *Nuevo curso de ciencia política*. México: FCE.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010). *Nuestra democracia*. México: PNUD, OEA, FCE.
- RUBIO ORTÍZ, P., y Avilés, H. (2011). “La alternancia breve: El regreso del PRI al Gobierno del Estado. Reflexiones sobre el proceso electoral en San Luis Potosí”. En: M. Larrosa Haro y J. Santiago Castillo (coords.). *Elecciones y partidos políticos en México*. México: UAM-Iztapalapa. 495-521.

Leyes

LOML. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.

■ LUCY LUCCISANO
GLENDIA WALL

La configuración de la maternidad a través de la inversión social en los niños: ejemplos de Canadá y México

RESUMEN

Como ha sido señalado por otros estudiosos en el ámbito del posneoliberalismo, la inversión social dirigida a grupos en riesgo se ha convertido en el enfoque central para los gastos sociales de los Estados-nación alrededor del mundo, y los niños, dado su potencial inherente, se han convertido cada vez más en el enfoque de las inversiones del Estado dirigidas a mejorar su futura integración en la economía de mercado. Este artículo detalla los resultados de dos casos de estudio de la regulación de la maternidad en dos contextos muy diferentes en los que las técnicas neoliberales dirigen la inversión hacia los niños. En Canadá, recientes campañas han instado a las madres a que inviertan grandes cantidades en sus hijos durante sus primeros años con el fin de mejorar su desarrollo cerebral y su eventual éxito en el mercado. En México, el programa antipobreza patrocinado por el Estado pretende aumentar el desarrollo del capital humano de los niños a través del sistema educativo como una manera de asegurar la futura inserción de los mexicanos de zonas rurales en la economía de mercado. Se comparan los resultados de entrevistas en profundidad realizadas con madres en el sur de Ontario y en zonas rurales de México. Si bien las experiencias de estas madres están marcadas por muchas diferencias culturales y de clase social, existen similitudes sorprendentes en términos de los efectos de un marco de inversión social en la regulación de la maternidad.

PALABRAS CLAVE: POSTNEOLIBERALISMO, INTERVENCIÓN SOCIAL, REGULACIÓN SOCIAL, MATERNIDAD, CANADÁ Y MÉXICO.

Enviado a dictamen el 17 de marzo de 2013
Recibido en forma definitiva el 20 y el 29 de mayo de 2013

ABSTRACT

As post-neoliberal scholars have pointed out, social investment targeting risk groups has become the focus of social spending by states in many countries around the world, and children, given their inherent potential, have increasingly become the focus of state investments aimed at enhancing their future integration into the market economy. This chapter details the results of two case studies which examine the regulation of motherhood in very different contexts where neo-liberal techniques target investment in children. In Canada recent campaigns have urged mothers to invest heavily in their children during their early years in order to enhance brain development and future market success. In Mexico, the state-sponsored anti-poverty program aims to increase children's human capital development through the educational system as a way to ensure the future insertion of rural Mexicans into the market economy. The results of in-depth interviews with mothers in southern Ontario and rural Mexico are compared, and while there are many class-based and cultural differences in the experiences of these mothers, there are also some surprising similarities in terms of the effects of a social investment framework on the regulation of motherhood.

KEYWORDS: POST-NEOLIBERALISM, SOCIAL INVESTMENT, SOCIAL REGULATION, MOTHERING, CANADA, MEXICO.

LA CONFIGURACIÓN DE LA MATERNIDAD A TRAVÉS DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN LOS NIÑOS: EJEMPLOS DE CANADÁ Y MÉXICO

LUCY LUCCISANO* | GLENDA WALL**

INTRODUCCIÓN

El reciente cambio global en los debates políticos y las políticas públicas hacia la inclusión social y la inversión en el capital humano ha generado preguntas entre académicos sobre si y en qué medida estos cambios sirven para fortalecer y profundizar la hegemonía liberal, o si representan una transición que va mas allá del neoliberalismo y apunta hacia un espacio potencialmente más progresista y efectivamente posneoliberal con respecto de la preocupación por la justicia social. El posneoliberalismo no ha simplemente reemplazado al neoliberalismo, es decir, no ha reemplazado la disciplina de libre mercado. Por el contrario, como lo menciona Laura Macdonald y Arne Ruckert (2009:6-7), “la era posneoliberal se ha caracterizado principalmente por una búsqueda de alternativas de políticas progresistas que surgen de las muchas contradicciones del neoliberalismo. Macdonald y Ruckert (2009:7) describen el posneoliberalismo como una agenda con elementos de continuidad y discontinuidad. En términos de continuidad, las políticas macroeconómicas neoliberales de liberalización comercial, balances fiscales y privatización continúan. En términos de discontinuidad, el papel del Estado es reinsertado en la economía y en la sociedad, no como en el modelo del Estado de bienestar, sino como proveedor de inversión al capital humano y social para moldear ciudadanos activos. La última década ha sido testigo de un cambio notable en la dirección del gasto social, tanto en los estados industrializados del norte como en los en vías de desarrollo del sur (Hawkesworth, 2009; Mahon y Macdonald, 2009; Ruckert, 2009). Este cambio se caracteriza por un reenfoque en la regulación e inversión sociales tras años de recortes, lo que en parte ha sido una reacción hacia los problemas sociales reales y potenciales asociados con las políticas desreguladoras de los años ochenta y noventa (Jenson, 2001; Dobrowolsky y Jenson, 2004; Porter y Craig, 2004; Peck y Tickell 2002). Si bien esta estrategia de reinversión se caracteriza por

* Wilfrid Laurier University, Departamento de Sociología y Programa de Estudios Norteamericanos. Correo electrónico: lluccisano@wlu.ca

** Wilfrid Laurier University, Departamento de Sociología. Correo electrónico: gwall@wlu.ca

la promoción de la autorresponsabilidad, en paralelo al neoliberalismo, lo que es aparentemente nuevo, según lo señalado por Mahon y Macdonald (2009), es la provisión de los recursos del Estado para empoderar a sus ciudadanos y proveerlos con más herramientas y oportunidades para integrarse exitosamente en la economía de mercado y convertirse en ciudadanos autosuficientes y autorresponsables (véase también Porter y Craig, 2004:388). Nuestra preocupación en este artículo es mostrar los procesos de posneoliberalismo en torno a la educación de y la inversión en los niños, y la naturaleza de su interacción con la regulación y la experiencia de la maternidad en dos diferentes contextos locales en Canadá y México.

La educación es la piedra angular de una gran parte de los renovados y reforzados gastos sociales, dado que avanza el objetivo subyacente de crear una ciudadanía inteligente, sana, autorresponsable, autorrenovadora y autoexaminante que logre integrarse en una economía de mercado global basada cada vez más en el conocimiento. Ligados a esta idea, por supuesto, están los procesos reguladores morales que moldean la subjetividad de las mismas maneras que en las prácticas neoliberales del pasado. El manejo de riesgo también tiene un papel importante en las recientes iniciativas políticas. Si bien las medidas regulatorias del Estado han sido dirigidas hacia grupos de riesgo por algún tiempo, ahora estos grupos son identificados como potenciales oportunidades de inversión, al mismo tiempo que la igualdad social es redefinida en la retórica política como “igualdad de oportunidades” (Jenson, 2001; Dobrowolsky y Jenson, 2004). De acuerdo con esta lógica, los ciudadanos pueden ser proveídos con una igualdad de oportunidades para realizarse en el mercado con las inversiones apropiadas en las áreas adecuadas. Los niños, con su potencial de transformarse en buenos ciudadanos o en futuros riesgos para la sociedad, son vistos como buenas oportunidades para la inversión, lo que Jenson (2001) identifica como la lógica detrás de muchas de las iniciativas recientes de gasto social destinado a los niños.

Este artículo se enfoca en las iniciativas recientes en Canadá y México que apuntan a la educación de los niños con el fin de aumentar su futura integración y éxito en la economía de mercado global.¹ Planteamos que estas iniciativas están

¹ Los datos para la sección de este artículo dedicado a Canadá fueron recolectados, en parte, de entrevistas realizadas en 2004 con 14 madres de niños que participan en programas preescolares en el sur de Ontario, con el fin de explorar sus experiencias recientes con la información de consejo para la crianza. Las entrevistas fueron semiestructuradas, con preguntas mayormente abiertas, y duraron un promedio de dos horas. La mayoría de las madres proceden de familias con padre y madre y con ingresos más altos del promedio nacional; todas tenían educación postsecundaria. Los datos para la sección del artículo dedicada al caso mexicano fueron derivados de entrevistas realizadas en 2005 con 65 madres pobres, beneficiarias del programa mexicano de Transferencia

ligadas a normas culturales locales relacionadas con el género y la maternidad, y que tienen el efecto de aumentar tanto las responsabilidades de las madres como la vigilancia de sus prácticas. En ambos casos, los Estados invierten no solamente en la educación de los niños, sino también en la educación y el escrutinio del comportamiento de las madres, en un intento tal vez indirecto de formar futuros ciudadanos. Los procesos a través de los cuales esto sucede, así como sus implicaciones, serán perfilados más adelante. Al especificar y comparar los regímenes de “reglas, rutinas, presiones y penalidades” que conforman estos procesos locales, esperamos contribuir a un mejor entendimiento de los procesos globales actuales del posneoliberalismo (Peck y Tickell, 2002:392). A su vez, exploraremos algunos modos a través de los cuales estos procesos abren espacios de resistencia y posibilidades para el apoyo social de las familias y las madres, así como su rol potencial en reforzar la hegemonía neoliberal.

Comparar lo que aparentan ser dos contextos muy disimilares en Canadá y México permite la exploración de las conexiones y similitudes entre diferente formas de posneoliberalización en una escala más global (Peck y Tickell, 2002:393). En Canadá, campañas recientes han impulsado a las madres a realizar una fuerte inversión en sus niños durante los primeros años de vida con el fin de estimular el desarrollo cerebral e incrementar futuros éxitos en el mercado. En México, el programa antipobreza financiado por el Estado se dirige a aumentar el desarrollo del capital humano de los niños a través del sistema educacional como una forma de asegurar la futura inserción de mexicanos de áreas rurales en la economía de mercado. Cuando comparamos los resultados de entrevistas a profundidad con madres del sur de Ontario y del México rural, destacan muchas diferencias culturales y de clase social en las experiencias de éstas madres. Sin embargo, en ambos contextos existen algunas similitudes importantes con respecto de los efectos de un marco de inversión social en la regulación de la maternidad y en la igualdad de género.

EL CONTEXTO CANADIENSE: NUEVAS INVESTIGACIONES CEREBRALES Y CONSEJOS PARA LA CRIANZA DE LOS NIÑOS

El ambiente actual para la inversión en los niños en Canadá a través de la educación de las madres debe ser entendido dentro de un contexto más amplio de la

Condional de Efectivo. Las entrevistas duraron entre 25 y 40 minutos. Las autoras agradecen el financiamiento de la Universidad de Wilfrid Laurier que hizo posible sus investigaciones.

intensificación de la maternidad en los países industrializados, lo que en sí recibe influencia de los discursos expertos de la medicina y de la psicología del desarrollo. Después de la Segunda Guerra Mundial, un crecimiento en la psicología del desarrollo en el periodo posguerra, combinado con un enfoque cultural en la vida doméstica de las madres, provocó un cambio en los consejos dados a las madres para la crianza de los hijos, de un enfoque en la salud y los hábitos de los niños hacia una preocupación por su bienestar psicológico y emocional. Las necesidades de la madre fueron pasadas a segundo plano en la literatura de consejos, y el ser buena madre llegó a relacionarse con la anticipación y adaptación a las necesidades de los niños, lo que se había extendido hasta incluir la salud psicológica y emocional (Hays, 1996; Weiss, 1978; Richardson, 1993; Wall, 2001, 2004). Hays (1996) argumenta que esta intensificación en los deberes maternos continuó en aumento en el siglo XX, de modo que para los años noventa el ser buena madre requería una cantidad sin precedente de tiempo, energía emocional y recursos financieros dedicados a cada niño. Mientras que en los países en vía de industrialización las condiciones más generalizadas de pobreza hacían necesaria una continuada preocupación por el bienestar físico de los niños, en lugar de su salud psicológica y cognitiva, existe evidencia en la actualidad de una ampliación e intensificación de las responsabilidades de las madres, como serán señaladas más adelante en este artículo.

En los años noventa, la intensificación de la maternidad en los países occidentales fue complementada con una nueva corriente de la psicología del desarrollo basada en la noción psicológica del apego y “la nueva investigación cerebral”. Durante los noventa, los padres, y las madres en particular, fueron bombardeados con información sobre nuevos hallazgos en el área de la ciencia cerebral que sugirieron que el comportamiento de los padres durante los primeros años de la infancia es crucial para determinar el futuro potencial intelectual de sus niños (Wall, 2004). En Canadá, el creciente involucramiento de los padres en este aspecto fue promovido por agencias gubernamentales y ministerios de la salud, fundaciones sin fines de lucro y autores de literatura de consejos para la crianza a través de campañas educativas y guías para los padres. Se insistió a los padres en la importancia de pasar tiempo de calidad con sus niños pequeños, hablando, cantando y enseñándoles con el fin de maximizar su desarrollo cerebral. A través de este proceso, los padres (en especial las madres) fueron responsabilizados cada vez más, no sólo de la salud emocional de sus hijos, sino también de la optimización de su desarrollo cerebral como base para su potencial intelectual y éxito a futuro (Nadesan, 2002; Pitt, 2002; Castañeda, 2002; Wall, 2004).

La visión de la primera infancia, evidente en la literatura de consejos, encaja con esos aspectos del neoliberalismo que enfatizan la responsabilidad del individuo, manejo de riesgo y la necesidad constante de automejoramiento y autoescrutinio —que Beck-Gernsheim (1996) define como “la vida como proyecto de planificación” — (Wall, 2004). Los niños son incorporados en los proyectos de planificación de sus padres, cuyo éxito es evaluado cada vez más en relación con la medida en que sus hijos “exceden la norma” en los índices de inteligencia (Nadesan, 2002). El enfoque reciente posneoliberal en la inversión en los niños señalado por Jenson (2001) es, a su vez, ampliamente evidente en documentos de políticas gubernamentales y en las campañas educativas auspiciadas por los gobiernos y por fundaciones sin fines de lucro. Como se observa, por ejemplo, en *The Early Years Study* (Estudio de la Primera Infancia), encargado por el gobierno de Ontario en 1990, “las poblaciones entrantes a la fuerza laboral del año 2025 nacerán el próximo año. De esta generación surgirá un factor clave en la determinación de la base de la riqueza de Ontario en 25 años [...] Asegurarse de que nuestros futuros ciudadanos son capaces de desarrollar su pleno potencial [...] es clave para lograr revertir la verdadera fuga de cerebros” (McCain y Mustard, 1990:2). Maximizar el potencial de los niños de esta manera es presentado como una necesidad, no sólo para la construcción de una fuerza laboral autosuficiente, autodidacta e inteligente que contribuya a la riqueza de la nación, sino también para minimizar los futuros problemas sociales de delincuencia y de dependencia a la asistencia social (Wall, 2004).

Las políticas públicas que fueron desarrolladas en respuesta a esta investigación y a los planteamientos que surgieron de ella durante los años noventa, en un ambiente político neoliberal de recortes presupuestarios en los programas y los subsidios sociales, fueron mayormente enfocadas a campañas educativas dirigidas a cambiar el comportamiento de los padres y a desarrollar centros de información y programación para educar y apoyar a los padres en sus roles de educadores, y no en financiamiento público para iniciativas preescolares. Tal como Mahon y Macdonald (2009) argumentan, algunas de las recientes iniciativas políticas posneoliberales que prometían apartarse de esta senda y proveer financiamiento significativo para apoyar un sistema nacional de atención y educación de la primera infancia fueron abandonadas al ser derrotado el gobierno Liberal en las elecciones federales de 2006. Lo que resultó fue una continuación de la política de educar a los padres, invirtiendo recursos en los niños indirectamente a través de la educación de los padres, y no por oportunidades universales para acceder a la educación preescolar a pesar de la continuación en la retórica de inversión en los niños. Así, mientras

que estas políticas posneoliberales proveen recursos para invertir en los niños, lo hacen a través de la formación de los padres. Dado que las madres todavía llevan la mayoría de las responsabilidades de la crianza de los niños, la dirección de esta política contribuye al incremento de los deberes, las responsabilidades y la intensidad de la maternidad, y en muchos sentidos continúa con el patrón neoliberal que enfatiza la responsabilidad del individuo por sobre la de la sociedad por el bienestar de los niños.

LAS EXPERIENCIAS Y LAS IMPLICACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS MADRES EN CANADÁ

Si bien varía el grado en que las madres canadienses entrevistadas para este artículo se dedicaban a la crianza intensiva de los hijos con el fin de enfatizar el desarrollo cerebral (a menudo dependiendo del número de niños y el número de horas dedicadas al trabajo fuera del hogar), todas las madres reconocían los mensajes que han acompañando las recientes campañas educativas. Aunque la primera y principal preocupación expresada por la mayoría de las madres era la felicidad y la autoestima de sus hijos, había también muchas evidencias en las entrevistas en torno a la importancia de la inteligencia como una característica de la infancia y la importancia de cultivar la inteligencia de los niños. Existió, además, amplia evidencia de que las madres tomaban responsabilidad por tareas encaminadas hacia la meta de criar hijos más inteligentes. Esto fue logrado al pasar tiempo uno-a-uno con sus hijos, al escoger juguetes “educativos”, al escoger cuidadosamente a los proveedores del cuidado infantil y al inscribirlos en actividades culturales y físicas con el fin de ampliar sus experiencias y mejorar sus habilidades.

Del mismo modo, resultó notable en las entrevistas el grado con el cual las crecientes expectativas de los padres asociadas con la literatura de consejo recaían aún sobre los hombros de las madres en lugar de los padres. A pesar de que el término “padres” posee un género neutro que se utiliza actualmente en la literatura de consejo para la crianza de los niños, el consejo sigue siendo, como ha sido notado por investigadores, mayormente dirigido a, y representativo de, las madres (Sunderland, 2006; Wall y Arnold, 2007). En este estudio, casi todas las madres comentaban acerca de cómo eran ellas las encargadas de leer y seguir los consejos. La mayoría comentaba sobre sus intentos de filtrar e interpretar la información para sus esposos. Como lo señaló una mujer, “él me deja ser el filtro. El no es el

primero en ir a buscar consejos, de hecho, el es el último”. Para algunas mujeres, se gasta más esfuerzo en usar la información en la literatura de consejo para intentar cambiar el comportamiento de sus conyugues hacia los hijos. Una mujer declaró: “Yo le leo y le digo que tal vez podríamos intentar esto de otra manera”.

Aun cuando las madres en esta muestra no se sentían coaccionadas o directamente obligadas a asumir las responsabilidades adicionales descritas anteriormente, y muchas estaban felices de tomarlas, describieron algunas de las presiones, preocupaciones y miedos que condicionaban sus elecciones y comportamientos. Los entendimientos y prácticas dados por sentado como parte de la intensificación del ser padres han establecido límites dentro de los cuales la opción moralmente correcta y aparentemente más inteligente resulta obvia.

En primer lugar, la reputación social de las madres como buenas madres de clase media estaba en riesgo si no hacían todo lo que podían para incrementar las futuras oportunidades de sus hijos. Y el tener un hijo inteligente y destacado por sus logros era una muestra de su éxito. Muchas de las madres comentaron sobre el sentirse en una competencia las unas con las otras. Hablaron de cómo su imagen de buena madre estaría puesta en peligro si se negaban a participar en una amplia y siempre creciente gama de actividades infantiles. Mencionaron también la presión que sentían para que sus niños sobresalieran del promedio y el sentimiento de fracaso que sentían cuando esto no sucedía así.

Las madres expresaron, a su vez, preocupación y ansiedad en torno a la potencial pérdida de oportunidades que sus hijos pudieran sufrir si a ellas no les fuera posible pasar suficiente tiempo estimulándolos, o si no los inscribieran en las actividades y lecciones adecuadas. Una madre, por ejemplo, había hecho la elección intencional de no hacer participar a su hija en actividades estructuradas, sin embargo notó que la amiga de su hija estaba inscrita en una amplia selección de actividades y lecciones y, como consecuencia, ella expresó que “sigo pensando, ¿qué estoy haciendo?, ¿estoy en lo correcto?”

Las implicaciones de la crianza intensiva de los hijos y la cultura que se genera en torno a ello incluyen para las madres preocupación y ansiedad adicional en cuanto hacer lo correcto, y la culpa del no estar haciendo lo suficiente por sus hijos o por desear tener algo de tiempo para ellas mismas. Uno de los temas predominantes en las entrevistas fue la tensión que sentían las madres entre la necesidad de dedicarse intensivamente a la crianza de sus hijos y el deseo de satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones (¿no legítimas?), y la culpa e incluso resentimiento que surgía de esto. La mayoría de las madres en esta muestra trabajaban fuera de la casa

y se encontraban constantemente agotadas, faltas de sueño y estresadas. Algunas mencionaron el costo a su salud debido a las constantes demandas de sus trabajo y de la crianza intensiva de sus hijos. Como una de las madres mencionó, “me encuentro realmente yendo cuesta abajo. He subido tanto de peso en el último par de años debido al estrés. Tratando de que todo funcione”.

Es importante mencionar que aunque las mujeres mayormente de clase media entrevistadas para este estudio no se sentían expresamente obligadas a participar en las técnicas intensivas de crianza de los hijos, no se puede suponer que esta experiencia sea compartida por las madres de bajos ingresos o de otra forma desfavorecida. En el caso de muchas madres en Canadá, y también en otras partes, existe evidencia de que la especial atención dirigida hacia grupos de riesgo y las cambiantes expectativas del comportamiento de los padres resultaron en el aumento de la vigilancia e intervención en el comportamiento de las madres por parte del Estado durante los años noventa. Esta fue una época en Canadá en la que los cortes extremos en los subsidios sociales, las reducciones en el sueldo mínimo y el desmontaje de la ayuda comunitaria aumentó la presión en las familias de escasos recursos.

Esto coincidió con un incremento drástico de las investigaciones sobre la asistencia social a los niños y el número de infantes que eran llevados por agencias gubernamentales de atención a la niñez lejos de sus familias en Canadá (Trocmé y Chamberly, 2003; Child Welfare League of Canada, 2003). Por ejemplo, el número de niños puestos bajo el cuidado de las autoridades para la protección de los menores en Ontario se duplicó desde 1995 (Trocmé y Chamberland, 2003; Ontario Association of Children's Aid Societies, 2007). El análisis de Pitt (2002) sobre los programas de alfabetización familiar, que tienen por objetivo enseñar a las madres de bajos niveles educativos cómo mejorar el desarrollo cognitivo de sus hijos, nos provee otro ejemplo de intervención enfocada en madres fuera de la clase media.

El aumento de la inversión en niños, aun cuando ocurrió indirectamente a través de la educación de las madres y del público en general, proveyó algunos beneficios reales para las madres y las familias canadienses, además del incremento de obligaciones que traía para ellos. Las políticas sociales que apoyan a los padres en el cuidado de sus hijos, tales como los programas y las leyes de licencia de maternidad y paternidad, se han reforzado con el discurso del desarrollo cerebral de la primera infancia. La amplia difusión y aceptación de las ideas acerca de la importancia del desarrollo cerebral en la primera infancia también crea un espacio que beneficia a los proveedores de programas de atención y educación de la primera infancia. Existen dos grandes marcos referenciales ideológicos dentro de los cuales

las políticas de educación y cuidado en la primera infancia se han desarrollado en Canadá y en otros países industrializados: uno que enmarca el cuidado de los niños como un tema unido a la proposición de la igualdad laboral para la mujer y, más recientemente, uno que está más orientado hacia el infante y que enmarca el cuidado del niño como parte del proceso de desarrollo y educación de la primera infancia (Jenson y Sineau, 2001). Esta definición de cuidado a la niñez encaja con el enfoque del posneoliberalismo de la inversión social en los niños, como se menciona en la introducción de este artículo. Como observan Mahon y Macdonald, había indicadores en el anterior gobierno federal Liberal en Canadá (2009) de que un mayor enfoque en los centros de desarrollo infantil como educación de la primera infancia podría dar lugar a un mayor nivel de inversión que en el pasado. Existe potencial para que el Estado canadiense aumente su apoyo a centros de desarrollo infantil accesibles y de calidad en tanto que los que favorecen estas políticas pueden enmarcarlas como una inversión en la educación de la niñez a edad temprana.

EL CONTEXTO MEXICANO: INVERSIÓN SOCIAL, EDUCACIÓN Y EMPODERAMIENTO

La promoción de las técnicas de crianza intensiva también ocurre en México; aunque difieren en el caso mexicano, ya que existen incentivos monetarios para la participación y sanciones en el caso del no cumplimiento. La agenda mexicana de reducción de la pobreza de la última década ha tenido una tendencia hacia un modelo de inversión social posneoliberal, ya que los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC)² se han transformado en la estrategia dominante para la inversión en niños y la mitigación de la pobreza infantil. Las transferencias son provistas para la nutrición y para becas escolares con el objetivo de aumentar el desarrollo del capital humano, tanto en términos de crecimiento físico como de desarrollo cognitivo. La estrategia de inversión difiere de las políticas neoliberales de “rollback” (retiro del estado) que resultaron en severos recortes presupuestarios en la educación en México y Latinoamérica. Las TMC son diseñadas para la inversión en la niñez de modo que, empoderados a través de la educación, lleguen a ser adultos “activos” y “productivos” como ciudadanos del mercado. Estas políticas reflejan

² Entre 1997 y 2000, el programa mexicano de CCT fue conocido como Progresa; desde 2000 en adelante, el programa se llama Oportunidades. El programa de CCT y Oportunidades serán usados de forma intercambiable durante el artículo.

lo que Peck y Tickell describen como el neoliberalismo de *roll-out* (despliegue), “debido al sentido subyacente en el cual las nuevas modalidades de construcción institucional e intervención gubernamental han sido autorizadas dentro del neoliberalismo” (2002: 389). En esta sección, partimos de la base de argumentos previamente señalados en torno al aumento de las responsabilidades sociales de las madres, y llamamos la atención hacia la importancia de los programas de TMC en reforzar un conjunto de ideas sobre la maternidad y la crianza de los hijos.

El programa de TMC mexicano es uno de los primeros y más alabado de los programas que refleja una dirección política hacia la inversión en la niñez. Basados en los estudios de evaluación de impacto llevados a cabo por el gobierno y evaluadores externos, el Banco Mundial y el Banco de Interamericano de Desarrollo han alabado la capacidad de las transferencias monetarias condicionadas para reducir los niveles de desnutrición y de abandono escolar entre los infantes. Para 2007, había cinco millones de familias recibiendo apoyo económico a través del CCT. Felipe Calderón, presidente mexicano entre 2006 y 2012, se comprometió con el financiamiento continuado del programa TMC, e incrementó el presupuesto a 3.6 mil millones de dólares estadounidenses. Sin embargo, esas inversiones posneoliberales coexistían con presupuestos neoliberales de *roll-back* (recortes) para la educación. Por ejemplo, la falta de una adecuada inversión en la educación, incluyendo infraestructura, recursos y salarios de profesores, ha afectado negativamente el nivel de éxito estudiantil (Luccisano, 2006).

A diferencia de Canadá, donde los discursos oficiales tienden a ser neutrales con respecto del género, en México las nuevas exigencias son dirigidas explícitamente hacia las madres, no a los padres. Desde 1997, el gobierno mexicano ha otorgado transferencias en efectivo con la condición de que las madres se hagan socias responsables con el gobierno en el desarrollo del capital humano de sus hijas e hijos. Aquí el capital humano es definido como la inversión en la educación y la salud de la niñez para que sean trabajadores más productivos en el futuro. Es así como las madres son importantes en el desarrollo del capital humano. Este papel adicional es supuestamente dirigido al empoderamiento de las madres. Sin embargo, el programa tiene en sí la meta de cambiar el comportamiento de las madres y sus hijas o hijos. Las transferencias de dinero han insertado a las madres en el mercado como consumidoras que cumplen los requisitos para acceder a crédito. En el discurso político, estas madres son incorporadas a la economía no como ciudadanas con derechos, sino como madres con crecientes responsabilidades sociales (Luccisano, 2006). Las madres son consideradas responsables tanto por la realización de sus

obligaciones como por el cumplimiento de las reglas del programa. Al no acatar las condiciones del programa se pierde temporalmente los beneficios económicos y becas y se corre el riesgo de expulsión del programa. Similar a los ejemplos canadienses, lo que observamos a través de este programa es la intensificación de la maternidad, acompañada con el aumento en la intervención, regulación y vigilancia. Pero existen además diferencias significativas: las mujeres mexicanas que se encuentran en categorías de extrema pobreza, se puede inferir, son más vulnerables al control y la manipulación del Estado que las mujeres canadienses de clase media e incluso las mujeres canadienses más pobres. Las mujeres mexicanas deben enfrentar consecuencias más inmediatas y nefastas —la pérdida de beneficios— al no cumplir con sus obligaciones dentro del programa. Esta versión de las políticas posneoliberales representa un sistema de premio y castigo aún más explícito. Por ejemplo, las madres sí reciben beneficios para ser incorporadas a los programas de TMC como en el acceso a fondos para cuidar a sus familias. Sin embargo, su participación en el programa significa que las autoridades se enteran mucho sobre sus vidas y a través de ello dichas autoridades involucran a las madres en los juegos de poder clientelistas en el nivel local. Algunas mujeres han sido amenazadas con ser excluidas del programa si toman la decisión electoral equivocada o no acuden a los mítines políticos de un candidato local en particular.

El enfoque de las políticas neoliberales no es sólo la educación de los niños, sino también, como en el caso canadiense, la educación de las madres. Las madres reciben educación en las áreas de promoción de la salud y mejoramiento del desarrollo cognitivo de los niños. Una de las preocupaciones claves del programa TMC es hacer que las madres y sus familias piensen de una manera proactiva sobre su salud, y enseñarles la diferencia entre el tratamiento de enfermedades y la prevención/auto cuidado de la salud. Visitas médicas y talleres obligatorios sobre la salud para madres son precondiciones para recibir sus transferencias de dinero. En los talleres de salud se provee información sobre nutrición, dirigida a cambiar los malos hábitos y dietas. Por ejemplo, la prevención a través del autocuidado de la salud es explicada a través de 35 módulos educativos que abarcan temas desde la higiene y planeación familiar hasta el cáncer en el cuello del útero y el VIH/sida. Los talleres de salud y las visitas médicas están dirigidos hacia la inculcación de hábitos responsables de salud y cuidados preventivos tanto para los niños como para sus madres. La doctora Verónica Romero, quien forma parte del programa de TMC, explicó: “No tienen la costumbre de tomar responsabilidad de su salud” (Braine, 2006:592). Su argumento refleja el objetivo del programa de

cambiar el comportamiento de las madres. Si bien, algunas madres atestiguaron que obtuvieron algo de conocimiento sobre la salud, el resultado fue además un incremento en las divisiones de género en cuanto a las responsabilidades para la salud. Las madres, no los padres, fueron responsabilizadas del cuidado de la salud. Estas inversiones en los cuidados preventivos son realizadas dentro de un sistema sanitario público muy debilitado, que ha reforzado un sistema muy desnivelado de atención pública y privada.

Las nuevas investigaciones cerebrales que han influido en el caso canadiense han influido también en los programas de TMC. Informes de evaluaciones de impacto de los programas mexicanos de TMC han identificado los bajos niveles educacionales de las madres como un obstáculo para la plena realización de los beneficios de los programas TMC para el desarrollo de la niñez. En su informe, Lia Fernald y Paul Gertler, economista en jefe de la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial, ha celebrado las mejoras en el desarrollo motor y del comportamiento de la niñez de entre tres y seis años de edad. Sin embargo, Gertler y Fernald plantean que, “si bien el cerebro puede estar biológicamente más preparado para el desarrollo cognitivo gracias a la mejor nutrición, puede que todavía falte la estimulación necesaria en el ambiente y en el hogar para desarrollar sus habilidades cognitivas” (2004:7). Los bajos niveles educacionales de los padres fueron identificados como un problema para la estimulación mental de sus hijos (Gertler y Fernald, 2004:36). Para aumentar la estimulación, Gertler y Fernald recomiendan lo siguiente: “Como mínimo, las pláticas podrían ser extendidas hacia incluir la enseñanza de habilidades a los padres de cómo estimular a sus hijos, incluyendo como hacer juguetes simples, como interactuar con niños en sus distintas etapas de desarrollo, y que señales clave buscar en el desarrollo cognitivo y del lenguaje” (2004:7).

El Instituto Nacional Mexicano de Salud Pública llegó a conclusiones similares en cuanto a mejorar los talleres educativos de la salud para madres. En su evaluación, reconoce que debido a los bajos niveles de educación en la población, las charlas obligatorias “no garantizan aprendizaje ni cambios de comportamiento” (Duarte et al., 2004:12). La solución propuesta fue el agregar alfabetización y entrenamiento educacional para las madres con el fin de que entendieran mejor las charlas sobre la salud y entregaran una mejor estimulación y unos mejores cuidados a sus familias.

En respuesta a preocupaciones surgidas de estos y otros estudios evaluativos, en 2003 el programa mexicano de TMC cambió sus reglas al incluir un componente de alfabetización. Esta opción fue accesible a madres que ya habían completado

tres años de talleres de salud. Se le solicitó al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que proporcionara módulos de educación para adultos que incluyeran temas de salud y cuidados preventivos. Entre 2003 y hacia finales de 2006, un total de 54 462 madres completaron varios niveles de educación para adultos. Las madres participaron en este programa para mejorar su capacidad de estimular y enseñar a sus hijos pequeños, y ayudar a sus hijos mayores con sus tareas escolares. El caso de estudio mexicano es un ejemplo de la forma en que prácticas y discursos de la maternidad son reforzados a través de los programas de TMC y los informes evaluativos, basados en verdades científicas en cuanto a las técnicas de crianza y estimulación de la niñez.

LAS EXPERIENCIAS Y LAS IMPLICACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS MADRES EN MÉXICO

El empoderamiento es parte de la agenda posneoliberal. Las imágenes de madres felices, empoderadas y agradecidas llenan las páginas de los documentos de las políticas públicas de Oportunidades. La educación para niñas y la educación de adulto para sus madres, lo que les proporciona un aumento de conocimiento y confianza, es visto como una precondition central para superar la desigualdad de género. Las declaraciones del señor Rogelio Gómez-Hermosillo, el entonces Coordinador Nacional de los programas TMC (2000-2006), revelan la importancia de la educación para la autoestima y el empoderamiento. Él asegura que las madres “Terminaron la escuela secundaria como adultos y ahora tienen más confianza y están orgullosas de ellas mismas. Ese es el significado que el acceso a la educación tiene en la autoestima de las mujeres que nunca imaginaron el estar haciendo sus tareas al lado de sus hijos o nietos” (Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades, 2005: 9).

La solución para la superación de la pobreza radica, entonces, en la aumentada autoestima de la madre, la que le permitirá transformarse a sí misma en un sujeto proactivo, proporcionando un ambiente feliz y estimulante en su hogar. Esta noción del uno mismo resuena con el enfoque neoliberal y posneoliberal en recursos de autoayuda destinados a mejorar la desigualdad a través del aumento del gobierno de sí mismo. Barbara Cruikshank, siguiendo el marco teórico de Foucault, considera la autoestima como una “tecnología de ciudadanía y autogobierno” (1996:234). Ella expone que “la autoestima es una tecnología en el sentido que es un conocimiento

especializado de cómo valorarse a uno mismo, estimar, calcular, medir, evaluar, disciplinar y juzgarnos a nosotros mismos” (1996:233). Cruikshank asegura que los proyectos dirigidos a la autoestima “prometen entregar una tecnología de subjetividad que resolverá problemas sociales desde el crimen y la pobreza hasta la desigualdad de género al emprender una revolución social, no en contra del capitalismo, el racismo y la desigualdad, sino que en contra del orden del uno mismo y la forma en que nos autogobernamos a nosotros mismos” (1996:97). Del mismo modo, la iniciativa de crear madres mexicanas felices con una aumentada autoestima enmascara la dura realidad de la inestabilidad de la economía mexicana, la precariedad del trabajo, las prácticas continuas de subordinación de la mujer por las relaciones de poderes patriarcales y los altos niveles de pobreza y desigualdad. Este enfoque en el individuo y el automejoramiento despolitiza e individualiza las necesidades sociales. La lucha colectiva por derechos y justicia se convierte en una lucha de las necesidades individualizadas de la familia. Las familias que reciben fondos del TMC, entonces, pueden usar ese dinero para “invertirlo” en el futuro de sus hijos e hijas siempre y cuando se apeguen a las reglas del programa. Es así como la lucha colectiva más amplia contra el neoliberalismo y la pobreza estructura pasa a segundo plano. Esto sucede, no porque los problemas de pobreza son solucionados, sino porque las pequeñas ganancias monetarias logradas por los incentivos de dinero ofrecidos por el TMC para el desarrollo de capital humano de la niñez y de la autoestima de las madres toma mucho tiempo y energía. Esto cambia el enfoque diario a las necesidades individuales de automejoramiento, en lugar de la pugna por cambios estructurales en contra de la desigualdad.

Basándonos en nuestras entrevistas, examinamos cómo las madres interpretaban y respondían a los requerimientos de los programas TMC y cómo la inseguridad y la vulnerabilidad eran experimentadas y enmarcadas por las madres que recibían beneficios de los programas. En las entrevistas, se les pidió a las madres que identificaron qué les gustaba del programa Oportunidades y cuáles cambios le realizarían. Todas las madres expresaron gratitud y felicidad con respecto a su inclusión en el programa. Comentaron cómo las charlas de salud les proporcionaron conocimiento de sus cuerpos, cómo prevenir enfermedades, e información de cómo ayudar a sus hijos. Las madres indicaron que el apoyo económico y la información les permitían “ayudar y proveer para sus hijos”. A pesar de expresar claramente su agradecimiento por el apoyo económico, todas las madres indicaron que el dinero no era suficiente para absorber los gastos diarios del hogar y las necesidades básicas de los niños, y que las oportunidades de trabajar eran preferidas al subsidio económico.

Temas de regulación y vigilancia fueron identificados en los datos recogidos durante las entrevistas. Al discutir sus corresponsabilidades dentro del programa, la conversación a veces se tornaba hacia la discusión del rol de los “vocales” del “comité de promoción comunitaria.” En cada municipalidad local se establece un comité que actúa como intermediario entre el gobierno y los beneficiarios. El trabajo de los vocales es asegurarse de que las madres cumplan las normas del programa, incluyendo la participación de actividades “voluntarias” de limpieza comunitaria. A través de este programa, las actividades de las madres, en cuanto a su rol de reproducción, social son extendidas a la esfera pública. Las madres deben velar por la limpieza de la escuela, la clínica, la iglesia y cualquier otro recinto indicado por los profesionales de la salud y los vocales. Si bien las actividades de limpieza son consideradas trabajo voluntario y supuestamente no son obligatorias para la mantención de los beneficios, muchas madres no lo percibe así. Muchas se resignan a participar en las actividades voluntarias porque lo ven como una tarea necesaria a cambio de la ayuda monetaria recibida. Una de las madres aseguró que “la vocal nos trata mal, pero me da miedo quejarme por temor a que me saquen del programa”. Otra madre expresó: “en este programa, una tiene que trabajar, si yo no hago lo que ellos quieren entonces recibo menos dinero”. Si bien algunas madres no expresaron ningún reclamo hacia las vocales, otras hablaron de ellas como un nuevo nivel de autoridad dentro de la comunidad.

Los registros de asistencia que mantienen los profesores y los doctores también pueden ser vistos como medidas que refuerzan el buen comportamiento de las madres, incluso si el profesor o profesional de la salud fuera visto haciendo abuso de su poder. Muchas indicaron que aguantaban el mal trato de enfermeras, doctores y profesores por miedo a que sus quejas fueran a resultar en reducciones de sus pagos de apoyo. Una madre dijo: “la enfermera está siempre de mal genio, nosotros la aguantamos porque tenemos miedo de ella y tenemos miedo de quejarnos por si ella se enterara y luego nos pondría ausentes”. Otra madre explicó: “Entrar al programa es una cosa de suerte, entonces me da miedo denunciar a esa gente [profesionales de la salud] porque me echarían la culpa y después se me acabaría la buena suerte”. Las respuestas de las madres sugieren que el temor de tener su pago bimestral reducido por medio de hojas de registro que las marcan ausentes opera en la regulación de su comportamiento, aun cuando creen que están siendo tratadas injustamente. Si bien las madres se sienten indignadas, su situación económica las hace vulnerables y, así, muchas no se quejan.

En 2004, el presidente Vicente Fox implementó un mecanismo de transparencia llamado Atención Ciudadana como una medida de responsabilidad en la gestión

pública y para atacar la corrupción política. Este ofrecía a los ciudadanos un número telefónico donde obtener información acerca del programa de TMC y denunciar a los beneficiarios del programa. El centro recibió bastantes llamadas de denuncia de familias, de reporte del mal uso de los fondos y la falta de elegibilidad para el programa. El objeto de este mecanismo, que operaba como una verdadera “línea de soplón,” era promover una “cultura de la denuncia.” Los antropólogos mexicanos Ivonne Vizcarra y Xóchitl Guadarrama (2007) han encontrado que las denuncias son mayormente dirigidas a madres dentro del programa. En definitiva, el gobierno ha creado un sistema de vigilancia en el que las familias pueden informar al gobierno de las actividades de sus vecinos. La mayoría de las madres entrevistadas indicaron que, aunque sabían de la oficina de Atención Ciudadana, ellas nunca la usaron. Sin embargo, la amenaza de ser reportadas está siempre presente y este mecanismo ha contribuido a la inseguridad y vulnerabilidad de las madres.

Es más, el componente de educación para adultos ha tenido resultados mixtos para las madres. Ellas hablaron de su experiencia como estudiantes de un programa de educación para el adulto. Sus comentarios reflejan el argumento de Kathy Pitt de que la educación para adultos puede ser ambas cosas: gratificante y perseguidora (2002:252). Por ejemplo, la experiencia de aprender fue bienvenida y bien acogida por algunas de las madres. Una de las madres comentó que le encantaba estudiar. Ella notaba un gran avance en sus estudios y pensaba utilizar lo aprendido para establecer un pequeño negocio. Esta madre declaró: “me encanta estudiar y no quiero perder otra oportunidad para obtener una educación”. Otras madres no fueron tan entusiastas. Muchas de ellas expresaron que no tenían ni el tiempo suficiente ni la energía para asistir a las clases. Algunas expresaron que sus hijos tenían que ayudarlas con sus tareas. Otra de las madres nos dijo que estudiar le daba dolor de cabeza y la estaba enfermando. Si bien el rendir exámenes es obligatorio, el apoyo del programa no depende de los resultados. Sin embargo, pareciera que estudiar agrega estrés a la vida de las madres.

Pitt (2002) señala que la alfabetización adulta está ligada a formas de autogobierno y presume que las madres están constantemente disponibles para las necesidades y el desarrollo cognitivo de sus hijos. Vizcarra y Guadarrama (2007), basándose en las entrevistas realizadas durante su investigación, sostienen que las madres mazahuas beneficiarias del TMC mexicano están exigiendo el derecho a tiempo. Estos nuevos roles son supuestamente una fuente de empoderamiento para las madres. Sin embargo, en definitiva están dirigidos hacia la obligación, el cambio conductual y la regulación de las madres. En México, el concepto de ser una

buena madre es reforzado por la adhesión a las regulaciones del programa, que las instruye a mandar sus hijos a la escuela, hacer sus tareas escolares y ser reeducadas sobre la estimulación cerebral de sus hijos y la salud preventiva. Por un lado, el posneoliberalismo provee algo de inversión en el desarrollo del capital humano de la niñez, pero continúa siendo organizado a partir de principios neoliberales de transferencia de la responsabilidad social al tiempo voluntario de las madres. Por otro lado, el financiamiento a la infraestructura para mejorar escuelas y centros de salud no ha sido incrementado para acomodar las nuevas demandas de los programas de TMC a los sistemas de salud y de educación. Estos recorte en el presupuesto para la educación y la salud son reflejo de las políticas neoliberales de recortes de costos, mientras que las ayudas monetarias para las familias como inversión en la educación de sus hijos expresan las tendencias de las políticas posneoliberales.

CONCLUSIONES

A pesar de las diferencias entre los dos contextos estudiados en este artículo, se puede identificar una serie de puntos en común que contribuyen a nuestro entendimiento de los procesos de posneoliberalización y la medidas en que tales procesos representan la continuidad neoliberal y ofrecen posibilidades para un mejor apoyo del Estado para las familias y las madres.

En ambos casos, los procesos de gobernanza a través de los cuales se forma la subjetividad posneoliberal incluye vigilancia e intervención, tanto como los intentos de involucrar a los sujetos como participantes activos en su propia autorregulación, y de este modo se asemejan a las modalidades de la organización de la subjetividad colectiva neoliberal prevalentes en el pasado. Las prácticas de maternidad intensiva, que forman parte del ideal de ser padres de clase media, y por las cuales los niños de clase media tienen más probabilidades de beneficiarse, son acogidas (hasta cierto punto) por las madres de clase media, y son promovidas de maneras más coercitivas a través de la educación y la vigilancia en el caso de madres de escasos recursos económicos tanto en Canadá como en México. Las campañas educativas aquí descritas, y las prácticas que surgen en torno a ellas, no sólo proveen información; también apuntan a cambiar la cultura predominante con respecto del comportamiento adecuado de las madres; por lo tanto, contribuyen a la creación de ciudadanos autodisciplinados, autosuficientes, y capaces del automejoramiento tanto en el presente (las madres) como en el futuro (sus hijos).

En ambos casos estudiados, las madres eran el blanco principal de los esfuerzos del Estado para aumentar el potencial de los niños, y las responsabilidades adicionales que acompañaban esta meta recaían en los hombros de las madres, y no en los padres o el Estado. Por lo tanto, estos procesos parten de y contribuyen a ideales culturales de la maternidad, la desigualdad de género en la familia y la intensificación de la crianza. También estos procesos hacen que la responsabilidad por los males sociales recaiga en el individuo, en las mujeres en particular, no en la sociedad. El fracaso llega a ser individualizado y feminizado, y las madres que no utilizan las oportunidades proporcionadas por las campañas educativas no pueden culpar a nadie más que a sí mismas por sus dificultades y las futuras dificultades de sus hijos.

El aumento de trabajo resultó en un aumento del estrés para las madres en ambos contextos. Lo que no ha sido tratado en el discurso que rodea las campañas educativas es el hecho de que la crianza intensiva funciona mejor para madres con amplios recursos y mucho tiempo en sus manos. Se presume que las madres están siempre disponibles para las necesidades de sus hijos, y se ignora el hecho de que la mayoría de las madres tienen muchas responsabilidades que pueden incluir el cuidado de ancianos, trabajo remunerado y el cuidado simultáneo de varios hijos. Las mujeres en ambos contextos nacionales describieron la colonización de su tiempo como resultado de las responsabilidades adicionales, y las consecuencias negativas que esto tenía para su salud emocional y física.

Por último, es importante destacar que en ambos casos existe la posibilidad de derivar beneficios reales para los niños y sus familias a raíz de las inversiones hechas por los Estados. No cabe duda de que estas políticas posneoliberales han producido algún mejoramiento para las mujeres y beneficios para la niñez, ya sea un aumento en los ingresos familiares, la prevención de enfermedades, o la provisión de información para la crianza. Es más, existe el potencial, especialmente en la situación canadiense, para la apropiación del discurso que rodea la inversión en la niñez a fin de buscar un aumento en el nivel de asistencia social, en la disponibilidad de servicios estatales para educación y cuidado en la edad temprana, y en subsidios para los padres. No es de extrañar entonces, que los procesos examinados en estos estudios de caso actúan tanto para reforzar como para desafiar la hegemonía neoliberal. A pesar de lo que se puede concluir con respecto de la medida en que las políticas, programas, discursos y prácticas aquí examinadas representan una evolución más allá del neoliberalismo, la evaluación de los procesos en sí puede contribuir a mejorar nuestro conocimiento de las diversas vías de cambio en la gobernanza neoliberal sus consecuencias y el espacio potencial de resistencia que generan.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK-GERNSHEIM, E. (1996). "Life as a planning project". En: S. Lash, B. Szerszynski y B. Wynne (eds.). *Risk, environment and modernity: Towards a new ecology*. Londres: Sage.
- BRAINE, T. (2006). "Reaching Mexico's poorest". *Bulletin of the World Health Organization*, 84(8):592-593.
- CASTANEDA, C. (2002). *Figurations: Child bodies worlds*. Durham, N. C.: Duke University Press.
- CRUIKSHANK, B. (1996). "Revolutions within: Self-government and self-esteem". En: A. Barry, T. Osborne y N. Rose (eds.). *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- CHILD WELFARE LEAGUE OF CANADA (2003). *Children in care in Canada: A summary of current issues and trends with recommendations for future research*. Ottawa: Child Welfare League of Canada.
- COORDINACIÓN NACIONAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES (2005). *Mujeres con oportunidades*. México: SEDESOL (también disponible en: http://www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/publicaciones/MUJERES_LIBRO_COMPLETO_interiores.pdf).
- DOBROWOLSKY, A., y Jenson, J. (2004). "Shifting representations of citizenship: Canadian policies of 'women' and 'children'". *Social Politics*, 11(2):154-180.
- DUARTE GÓMEZ, M. B. et al. (2004). *Impact of Oportunidades on knowledge and practices of beneficiary mothers and young scholarship recipients. An evaluation of the educational health sessions*. México: Instituto Nacional de Salud Pública (también disponible en: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/en/docs/eval_docs_2004.php).
- GERTLER, P., y Fernald, L. (2004). "The medium term impact of Oportunidades on child development in rural areas" [en línea]. November 30. Disponible en: http://www.sarpn.org.za/documents/d0001264/P1498-Child_dev_terminado_1dic04.pdf [consultado: 2012, enero].
- GHAFOUR, H. (2006). "Blair's speech on child care draws fire". *The Globe and Mail*, september 6:A12.
- HAWKESWORTH, M. (2009). "Neoliberalism and the Micropolitics of Domination in the United States". En: L. Macdonald y A. Ruckert (eds.). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

- HAYS, S. (1996). *The cultural contradictions of motherhood*. New Haven: Yale University Press.
- JENSON, J. (2001). "Canada's shifting citizenship regime: Investing in children". En: T. C. Salmon y M. Keating (eds.). *The Dynamics of Decentralization*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- JENSON, J., y Sineau, M. (2001). "The care dimension in welfare state redesign". En: J. Jenson y M. Sineau (eds.). *In who cares? women's work, childcare, and welfare state redesign*. Toronto: University of Toronto Press.
- LUCCISANO, L. (2006). "The Mexican Oportunidades Program: Questioning the linking of security to conditional social investments for mothers and children". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 31(62):53-85.
- MCCAIN, M., y Mustard, J. F. (1999). *Early years study: Final report*. Toronto: Publications Ontario.
- MACDONALD, L., y Ruckert, A. (2009). "Post-Neoliberalism in the Americas: An Introduction". En: L. Macdonald y A. Ruckert (eds.). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- MAHON, R., and Macdonald, L. (2009) "Poverty Policy and Politics in Canada and Mexico: 'Inclusive' Liberalism?". En: L. Macdonald y A. Ruckert (eds.). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- NADESAN, M. H. (2002). "Engineering the entrepreneurial infant: Brain science, infant development toys, and governmentality". *Cultural Studies*, 16(3):401-432.
- ONTARIO ASSOCIATION OF CHILDREN'S AID SOCIETIES (2007). *CASEFACTS: APRIL 1, 2005-March 31, 2006*. Toronto y Ontario: Association of Children's Aid Societies.
- PECK, J., y Tickell, A. (2002). "Neoliberalizing space". *Antipode*, 34(3):380-404.
- PITT, K. (2002). "Being a New Capitalist Mother". *Discourse and Society*, 13(2):251-67.
- PORTER, D., y Craig, D. (2004). "The third way and the third world: Poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism". *Review of International Political Economy*, 11(2):387-423.
- RICHARDSON, D. (1993). *Women, motherhood, and childrearing*. Nueva York: St. Martin's Press.
- RUCKERT, A. (2009). "The World Bank and the Poverty Reduction Strategy of Nicaragua: Toward a Post-Neoliberal World Development Order?". En: L. Macdonald y A. Ruckert (eds.). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- SUNDERLAND, J. (2006). "'Parenting' or 'mothering'? The case of modern childcare magazines". *Discourse and Society*, 17(4):503-527.

- TROCMÉ, N., y Chamberland, D. (2003). "Re-involving the community: The need for a differential response to rising child welfare caseloads in Canada". Paper presented at the 4th National Child Welfare Symposium, Banff, March.
- VIZCARRA, B. I., y Guadarrama Romero, X. (2007). "¿Qué ganan y que pierden las mujeres mazahuas con el programa Oportunidades cuando los hombres emigran?". Ponencia presentada en el XXVII International Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, Quebec, septiembre 5-8.
- WALL, G., y Arnold, S. (2007). "How involved is involved fathering?: An exploration of the contemporary culture of fatherhood". *Gender & Society*, 21(4):508-527.
- WALL, G. (2004). "Is your child's brain potential maximized? Mothering in an age of new brain research". *Atlantis*, 28(2):41-50.
- WALL, G. (2001). "Moral constructions of motherhood in breastfeeding discourse". *Gender & Society*, 15(4):590-608.
- WEISS, N. (1978) "The mother-child dyad revisited: Perceptions of mothers and children in twentieth century child-rearing manuals". *Journal of Social Issues*, 34(2):29-45.

La indulgencia y la omisión: algunos orígenes religiosos de la intelectualidad latinoamericana

RESUMEN

Este artículo se propone demostrar que no hubo en América Latina secularización de la función intelectual. Esta función sigue teniendo rasgos religiosos. De igual forma, este artículo muestra que se trata de un catolicismo marcado por la Contrarreforma y la Inquisición, y por las prácticas del Nuevo Mundo. La Ilustración no tuvo lugar en América Latina, en la medida que no existe ruptura radical con la religión, ni autonomía real del espacio público ni del debate de ideas, ni remplazo por el de creencias. Apenas ahora han surgido espacios académicos más independientes de la religión, laicos y “de razón”.

PALABRAS CLAVE: INTELECTUALES, RELIGIÓN, ILUSTRACIÓN, AMÉRICA LATINA.

ABSTRACT

This article proposes to demonstrate that in Latin America there was no secularization of the intellectual function. This function keeps on having religious features. This article shows that it is a question of a Catholicism marked by the Contrarreforma and the Inquisition, and for the practices of the New World. The Enlightenment did not take place in Latin America, in the measurement in that radical rupture exists neither with the religion, nor real autonomy of the public space not of the debate of ideas, but for that of credence. Scarcely now academic spaces more independent from the religion have arisen, laymen and “of reason”.

KEYWORDS: INTELLECTUALS, RELIGION, ENLIGHTENMENT, LATIN AMERICA.

Enviado a dictamen el 3 de marzo de 2013

Recibido en forma definitiva el 29 de mayo y el 5 de junio de 2013

LA INDULGENCIA Y LA OMISIÓN: ALGUNOS ORÍGENES RELIGIOSOS DE LA INTELLECTUALIDAD LATINOAMERICANA

MARCOS CUEVA*

INTRODUCCIÓN

No se han hecho muchas historias sobre los intelectuales en América Latina, aunque es posible encontrar bastantes debates sobre el papel de la intelectualidad en general, desde la visión “conservadora” de un Edward Shils, partidario ante todo de una tradición no muy alejada de la religión (Shils, 1960:55-61), hasta la idea que tenía Antonio Gramsci de lo que debía ser un “intelectual orgánico”. Existen algunos textos más recientes, como los de Noam Chomsky o Malcolm Löwy, de los que nos ocuparemos, y otros más clásicos, como los de Jean-Paul Sartre o Raymond Aron, que, por cierto, van en direcciones distintas: la del compromiso, en uno, y la del rechazo a los totalitarismos, en otro (Aron sugiere que la intelectual encontró en el comunismo una religión, así haya sido secular) (Aron, 1967:258). En todo caso, el del papel del intelectual es un tema arrumbado desde hace algún tiempo, tal vez desde el fin de la Guerra Fría.

La carencia de historias de los intelectuales en América Latina existe, entre otros motivos, por la separación entre academia e intelectualidad. A la comparativamente escasa y reciente consolidación de la primera —a falta de autonomía ante el poder político, pero también el económico— ha correspondido un modo tal de mimar a la segunda que la vuelve sagrada y tal pareciera que casi imposible de cuestionar. El hecho de que así sea pone en cuestión la existencia de una secularización real, más allá de la formal, de la intelectualidad. Tampoco se presta a debatir lo que es presentado como incuestionable muchas veces por la intelectualidad misma. ¿Quién cuestionaría el papel de la religión en la Historia tratándose de algo que se presenta como esencia? En todo caso, el problema no se limita aquí a la relación entre religión y saber en el plano de las ideas: nos ocupamos de prácticas materiales en el mundo intelectual —la de la simonía en particular, no tratada hasta ahora exhaustivamente— que van más allá de lo que

* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. Correo electrónico: cuevaperus@yahoo.com.mx

éste pueda decir de sí mismo (del modo en que los intelectuales se representan su mundo y el lugar que tiene en la sociedad).

¿De dónde viene la sacralización del intelectual que ha alcanzado la fama o el renombre? ¿Cómo suele hacerse esta reputación? Suele ser gracias a formas modernas de la antigua simonía. Por lo pronto, en este contexto intelectual no forzosamente quiere decir “profesional”, con un oficio probado, reconocido como tal por pares especializados. Tampoco significa que el intelectual se haga en su dimensión profesional las preguntas que corresponden a una especialización, la que sea: ¿cuál es el lugar en una división del trabajo establecida en el espacio y el tiempo, y cuál la utilidad social de un trabajo? ¿Acaso esta utilidad debe confundirse con la “iluminación” de una minoría para la cual la sacralización está confundida con la importancia pública de un trabajo? En realidad, no es a esta dimensión material ni a una morfología de las relaciones sociales que se dirige la creación intelectual, que suele omitir sus bases, sino a la creación misma y a la aureola de la que está revestida aquélla. Si no hay una labor orientada de modo generalizado hacia la utilidad social y al espacio público, no es tan sencillo hablar de secularización efectiva, ni siquiera entre los nuevos expertos en una ciencia que pretende ser neutra, como supuestamente lo es la técnica. El experto es un poco el técnico: aparece como el de la voz neutra, imparcial, y como tal de “relevancia” o “pertinencia” (o “excelencia”), pero no hay cómo salir de la sacralización para garantizar que se produzca la utilidad pública. El experto suele servir por lo demás a intereses privados.

La aureola del intelectual proviene en realidad de otra parte. y remite a una inmortalidad que está en duda en la academia, ya que ésta aparece con intereses puntuales, terrenales, los intereses materiales incluidos, que no van más allá —o no debieran hacerlo— de la “honrada medianía” (para decirlo en palabras de Benito Juárez). ¿En qué “más allá” está el intelectual latinoamericano? ¿Simplemente y como en otras latitudes en lo que Aron llamó el “poder espiritual”? ¿O en lo que algunos estudiosos anglosajones suelen sugerir que es “arielismo”, hostigamiento de todo lo material desde el idealismo, como parte de una labor que sería considerada en América Latina como la encarnación de “valores espirituales”, para retomar los estereotipos a los que se refiere por ejemplo Gloria Cucullu? (1970:79). ¿Puede incluso ocurrir que en nombre de esa espiritualidad todo objeto externo sobre el que se tenga que actuar sea rechazado, siguiendo una idea de Sérgio Buarque de Holanda, para quien ese objeto es percibido por el aristócrata brasileño como potencial amenaza a su individualidad y su gloria? ¿Ocurre como si la acción sobre el universo material implicara someterse al ente exterior, en vez de seguir lo requerido

por Dios? (Huszar, 1960:428) ¿Es, entonces, asunto de gloria o lo es de apego a lo que es visto como “trascendente”, con lo que supone de descuido por lo terrenal? Esa dimensión de “trascendencia” existe, aunque, según veremos, también tiene una explicación material, muy terrenal: permite obtener tributos, o su versión moderna (pero no exenta de arcaísmos) y vivir de una renta que también es simbólica, y que dicho sea de paso es renta antes que capital, siempre en lo simbólico. En el trabajo intelectual no está garantizado que se invierta, ni que se produzca, si ha de seguirse este lenguaje calcado de la economía; bien puede haber más bien exceso de gasto y de ornamento (de fasto), y la carencia de respuestas a los apremios de una sociedad, una nación o un Estado, para no decir que a los de una institución, como la propia educativa y la universitaria. Siempre en esta línea de férreo determinismo económico (que no opera así, con todo), podría decirse que el intelectual dilapida en la simonía una renta que es material y simbólica; como no es empresario, mucho menos en países que innovan poco, la despilfarra en prestigio y estatus, pero sin invertir duraderamente en trabajo, creación y transmisión del saber de generación en generación, tareas que son más las del académico, siempre limitado y con escasas perspectivas. Así como hay un progreso improductivo, puede haber —grandilocuencias aparte— trascendencias intelectuales igualmente improductivas. Hay en América Latina pocas escuelas, doctrinas y especializaciones de largo aliento que sobrevivan, y pocas disciplinas consolidadas, menos aún en la historia de las ideas; lo de los expertos es otro asunto, de “la agenda” que crea famas en coyunturas.

Son comunes imágenes a veces erróneas sobre la intelectualidad. Se le atribuye “compromiso social” sin que sea siempre tal, y a partir de unas cuantas figuras se le otorga una función de “crítica” que tampoco es todo lo radical que pudiera parecer, dado que no por fuerza implica el hacerse de un criterio individual ni auténticamente independiente. El “compromiso” y la “crítica” no garantizan la utilidad social, y pueden ser otros tantos rodeos para “trascender”. No en vano dice la burla mexicana que el intelectual suele ser una “vaca sagrada”, intocable. Lo curioso de un ejercicio que gusta de llamarse crítico es que con la mayor de las frecuencias tiene de todo, salvo de crítica, menos todavía si se trata de reflexionar sobre el lugar y la misión sociales del intelectual, cuyo “reino” luego entonces “no es de este mundo”. La sacralización supone la “trascendencia” y su adquisición por distintas vías, antes que la utilidad social. Digamos que a diferencia del académico o del catedrático que fácilmente aparecen encerrados en la supuesta pequeñez (de cubículo o de aula y con mucha monotonía, una supuesta pequeñez de la profesión, que si acaso es respetada por ser ardua), el intelectual aparece en algo “grande”, desde Mario

Vargas Llosa en una candidatura a la presidencia hasta Gabriel García Márquez —que ostentaba sus grandes amistades, de Fidel Castro a William Clinton— en la mediación política, pasando por Octavio Paz y Carlos Fuentes en la diplomacia y en la toma de posiciones a favor o en contra de tal o cual régimen. El intelectual está llamado a “trascender”, mientras que el académico no, y no es mayormente tomado en cuenta entre el público, salvo que se pronuncie hoy como “experto” y tenga sus minutos de fama. La razón de esta diferencia parece sencilla: mientras el académico (docente, investigador) está en principio ligado al trabajo, el intelectual pareciera ser un “creador”, según hemos mencionado: alguien libre, por lo que con frecuencia se lo identifica con el novelista o el *homme de lettres*, como lo hace notar Cucullu (1970:76-79). Aquél no transmite ni aplica símbolos culturales, a diferencia del profesor universitario o el ingeniero, y pareciera más bien que el intelectual, al menos en América Latina, se inclina por lo que William S. Stokes (1971:204) llamó el “empleo jactancioso del ocio (viajes, subvención a las artes, consumo ostentoso)”, aunque no puede reducirse la intelectualidad a lo que pudiera rayar en el estereotipo: la ociosidad. Ya lo hemos sugerido: aunque parezca crucial por su supuesta transcendencia, cierta actividad intelectual resulta improductiva, como las relaciones sociales subyacentes (basadas en la renta y conversión de la ganancia en renta). No es cualquier cosa: estar desligado del trabajo es también estarlo de una verdadera creación, que no es simple inspiración, ni genio, ni asunto de elegidos o de minorías. El ocio, en cambio, se aviene bien con el disfrute de rentas y la existencia de séquitos. Es otra forma de llamar la clientela, y no por algún sesgo literario, sino por recalcar el arcaísmo de la función intelectual latinoamericana.

En una perspectiva ensayística, Ángel Rama lo había señalado a propósito de una ciudad letrada que en la Colonia estaba más cerca del poder burocrático y monárquico —rentista, agreguemos— que del “común de la sociedad”, ante el cual se mantenía más bien distancia (Rama, 1972: 3). Rama habló de la “clase sacerdotal” (Rama, 1972:3) para referirse al periodo colonial, y de la diferencia entre quienes tenían acceso a la escritura y la lectura (privilegios de una “clase codiciosa”), y quienes no. Sin embargo, *La ciudad letrada*, aunque es un texto considerado clásico, no abunda demasiado en el estatus del “sacerdote” ni en las características de la religión católica americana, que fue un instrumento —por mucho tiempo casi el único disponible— para conseguir aunque sea una apariencia de unidad social, entendida como comunión, y para lograr que el Estado monárquico se afanzara. Esa “clase sacerdotal” podía no sentirse como el resto de los mortales, aunque la religión necesitaba feligreses y se proponía evangelizar, catequizar.

Que el intelectual moderno parece tener todavía y en muchos lugares algo del antiguo sacerdote lo dice un título mal traducido del francés Julien Benda, *La trahison des clercs*, de 1927 (traducido como “traición de los intelectuales”). Ocurre que con tal de “engrandecerse”, el intelectual moderno, cuyo prototipo aparece a finales del siglo XIX con el caso Dreyfus en Francia, hace a un lado la vocación desinteresada, que es algo propio de un verdadero “ministerio espiritual” (Benda, 1941:73), y se inmiscuye en la política y en el mundo de los supuestos “intereses”, convirtiendo en dogma “las cosas como son”, mediante la adhesión a “lo práctico” (1941:100) y la renuncia a toda moral universal (1941:91). Hay un movimiento —destinado a “tomar el buen lugar”— que lleva al “clérigo” a meterse en lo que es del “laico”, creyendo tal vez que el poder social santifica y permite al mismo tiempo obtener ventajas (1941:153). Para Benda, no es asunto de la religión en sí, sino de su relación con el poder y la “prosecución de intereses temporales” (1941:43) y el juego de las pasiones, las políticas y otras. Benda ve otro riesgo: en vez de afirmarse como tal, lo laico se orienta por lo intemporal, y entonces cualquiera se las da de clérigo, creyendo que el intelectual es sagrado *per se*, lo que supone una “traición de los laicos”. Es un movimiento que prepara el fin del liberalismo, del que no nos ocuparemos aquí. Ese movimiento de sacralización de la política se encuentra en forma arcaica en el pacto entre monarquía y religión que en los tiempos coloniales preparó la llegada del absolutismo. El sacerdote americano colonial no era ajeno al poder.

Dicho lo anterior, la figura del intelectual con frecuencia aparece como tal, es decir, figura —con lo que supone de estatus— antes que como función a cumplir, por lo que hay pocas historias de esa función, y en cambio muchos “homenajes a”: el lugar social bien podría haber sido inflado, y tampoco es seguro que lo que cuenta sea la “batalla de ideas”. Más que el rol cuenta el estatus, que consiste en hacerse de un prestigio que es también imagen pública, luego puede ser fama o celebridad gracias a los medios de comunicación masiva. Prevalece el honor, pero la función no es trabajar, “mancharse”; es “trascender”, y la trascendencia se consigue, si no comprándola, sí gracias a que la otorga una red clientelar de favores, en la que participan quienes con frecuencia esperan su turno o algún tipo de prebenda. En América Latina, el estatus como forma de poder está sacralizado. Es lo que la burla mexicana llama “el ungido”, con la ventaja de que la palabra remite a un código religioso, en el cual se santifica a tal o cual mediante rituales en extremo solemnes. No es de descartar que a falta de desarrollo entendido como cambio radical de estructuras y profundización de la división del trabajo, buena parte de la labor

intelectual se haya mantenido en el lugar arcaico cercano al poder y distante de la sociedad al que se refiriera Rama, aunque el poder hable en nombre de la sociedad toda. Que la técnica haya hecho grandes progresos no es garantía de que los arcaísmos sean vencidos, si no hay secularización real. Hay más bien hipertrofia de la intelectualidad, así sea poco numerosa, y a la par atrofia de la profesión, más si es académica: en términos coloquiales, muchos querrán estar “en la grande” y muy pocos saber de finitud, “perdersé” en el cubículo o en el aula. Rama parece haber avanzado en el problema de dilucidar a quién se dirige el “intelectual” o letrado: ¿al poder cercano o a una sociedad distante? No a la academia en todo caso, ni a una auténtica disciplina, ni a las dificultades del saber que llega a ser visto como “idealismo”. Tal vez hoy se ha dejado de lado la historia intelectual (y de los intelectuales) porque no hay lugar para esta tarea en una sociedad que interesa poco, frente a un poder que por el espectáculo de sí mismo aparece como gigante, por más que no esté sino sobredimensionado.

En una perspectiva histórica y conceptual precisa (alejada así de lo que un ensayo suele dar por sentado, pero muchas veces sin comprobación, como ocurre con Rama), nos interesa explorar y argumentar lo que del mundo religioso de antaño pudo sobrevivir hasta hoy en la intelectualidad. No es asunto de simple “espiritualidad”, de aura sacra, menos donde, como en América Latina, no hay religión pura, ni acatamiento real del catolicismo, y sí una dimensión material insoslayable, por más que exista la renuencia a tomarla en consideración. Aquí nos adentramos en el “cómo” de esta intelectualidad con origen religioso, es decir, en el problema de desentrañar los mecanismos de legitimación y reproducción —existen prácticas materiales y formas de propiedad que también incumben a los religiosos— de un “grupo” que con frecuencia no sirve a la sociedad, ni siquiera para reflejar su heterogeneidad y su complejidad, y que no suele tener vocación de servicio público. Esos mecanismos no están ausentes de una corrupción —bajo la forma de simonía, la “compraventa” de lo espiritual, aunque mediante favores— que no aparece como tal, y que se presenta más bien como “usos y costumbres” que se adoptan sin razonar mucho sobre su origen. El “cómo” se juega en realidad en antecedentes religiosos y coloniales de los que se ocupa este trabajo. Aunque la simonía tiene formas actuales, por transfiguración, el tema no ha sido tratado al abordarse las prácticas materiales de la intelectualidad latinoamericana.

Esos antecedentes permanecieron por largo tiempo en la medida en que la Independencia en el siglo XIX no llevó a la secularización real de la sociedad, a falta de un proceso de Ilustración en profundidad. A falta de laicidad consolidada,

la misión del intelectual sigue siendo ganarse la prerrogativa de la trascendencia. Este es el segundo aspecto de la cuestión que nos interesa tratar, para comprender algunas limitaciones del quehacer intelectual latinoamericano y la ausencia del servicio público. Asumimos que el espacio público es en principio un espacio de ciudadanía y por ende entre iguales; no mandan la celebridad ni el “tribunal” del *rating* (es decir, el espacio público no es el mediático). Si el intelectual no asume hoy un servicio público, es en parte por la reminiscencia de una representación estamental de su lugar en la sociedad, y por la religión de la mayoría que se ha apoderado del espacio social, volviéndola religiosa y convirtiendo al hombre de masas en el “verdadero creyente”, según la expresión de Eric Hoffer (2002).

Es probable que la función intelectual esté cambiando hoy en día en América Latina, por el papel de los medios de comunicación masiva y la aparición del experto universitario, un poco a la medida del tipo de especialización existente en las universidades estadounidenses. También han aparecido émulos del *think tank*. Queda abierta la posibilidad de confrontar ideas en vez de disputarse por creencias (los asuntos de fe tienden rápidamente a polarizar y anular la argumentación), salvo que el especialista se limite a la técnica que es aplicada sin mayores preguntas. Esas universidades se han ido imponiendo muchas veces al modelo europeo (humboldtiano, francés) y al religioso, predominantes en la educación (en particular, en una parte de la educación superior) durante un largo tiempo. Sin embargo, no es de descartar que el modelo característico del intelectual latinoamericano, no del académico, haya seguido siendo hasta hace poco el de quien puede ser llamado, no sin ironía, el “Sumo Pontífice” o el miembro líder de la “capilla” (según la expresión ecuatoriana que da cuenta de una clientela): queremos decir ante todo que hasta hace pocos años el intelectual local habría tenido algo de sacerdote, en una región en donde los años de vida independiente aún son menos que los de Colonia y dista mucho de haber desaparecido la educación religiosa en distintos niveles, desde básicos hasta universitarios, algo que las historias intelectuales omiten. En estas condiciones, una visión religiosa del mercado cortocircuitaría la posibilidad de que quienes se dedican a tareas intelectuales tengan a la vez profesión y vocación de servicio público (cívica, en otros términos), y de que hagan a un lado la creencia de que pertenecen a un estamento “por encima” del “común”, con “fuero”, privilegios supuestamente naturales y dispensas. Si la utilidad social no está planteada, entonces la improductividad sí lo está, por más compensada que esté por la grandilocuencia.

¿El intelectual —que igual puede salir de las filas de la academia— se dedica al “poder espiritual”? Sí, pero en América Latina no se trata de cualquier

“espiritualidad”: es religiosa y, según veremos, de un origen católico con características particulares bien definidas durante el periodo colonial. Que el intelectual esté en lo “sacro” no significa que no se ocupe de la dimensión material, contra lo que sugieren los estereotipos. Antes al contrario, esta dimensión, aunque no siempre esté tratada abiertamente, está constituida por relaciones e intercambios (un *do ut des* de favores) que permiten adquirir la “trascendencia” mediante mecanismos distintos del mérito individual en el trabajo. No está afianzada la vocación pública (de servicio) porque tampoco lo está la meritocracia. De esa religión intelectual y sus dimensiones prácticas —con todo y la morfología de las relaciones sociales que hay ahí— nos ocupamos para describir rasgos importantes de la intelectualidad mexicana y latinoamericana en general.

PROBLEMAS DE UNA ÉTICA CATÓLICA: UN PRIMER ACERCAMIENTO AL INTELECTUAL

A nuestro juicio, Erika Silva no se equivoca cuando ve en la sociedad ecuatoriana —que sirve aquí a modo de ilustración sobre un fenómeno bastante frecuente en América Latina— un modo de ser religioso que se origina en el tomismo, perdura luego de la Independencia y que, agreguemos, también es posible de encontrar en el mundo intelectual. Siguiendo con Silva a Max Weber, están presentes en este orden religioso tres éticas a la par, una de la deuda, otra del perdón y una más de la caridad. Pero estas “éticas” no serían tan “éticas” (cuando habla de “ética” Weber se refiere más bien a un “espíritu” o “mentalidad”, *ethos*): en la práctica, son objeto de negociación mediante la simonía o equivalentes —los “bienes espirituales” se compran, aunque la compra suela venir después del prestigio, el estatus y sus rituales, que no son puramente “simbólicos” y suponen un gasto—.

El favor endeuda, de tal modo que hay que hacer un buen número de favores para tener deudas que cobrar; de no pagar lo debido el endeudado pierde a los “amigos”, los “contactos personales” y otros “intercambios futuros” (Silva, 2004:138); es por cierto lo que parece esperarse de las ánimas del purgatorio, por lo que no es gratuita la devoción que se les tiene, ya que sirve para “negociar la trascendencia”, el ungimiento de tal o cual. Los favores, que cuestan, forman parte de la simonía. El intelectual es alguien que ha sabido “relacionarse” (algo que vale en la actualidad, y que explica que la vida intelectual suela jugarse lejos de la creación, pero cerca, en cambio, de la reproducción de relaciones personales de todo tipo que son también influencias).

El perdón se da en sociedades en las cuales la transgresión del mandamiento es la norma, y por lo mismo se cree en un perdón seguro: el delito grande o pequeño —así sea cristiano, de omisión, por ejemplo— es perdonado como si fuera un pecado (antes que asunto de orden legal y por ende no negociable), lo que multiplica la corrupción (Silva, 2004:139), y el papel clave lo tiene el sacerdote (o quien tiene un poder sacralizado que es equivalente), que absuelve o condena, cuando no deja en el limbo. Según Weber, en el catolicismo el sacerdote “administraba penitencias y otorgaba esperanza de gracia, seguridad de perdón” (Weber, 2004:188). En esta “ética de la intención” o de la “convicción”, basta hacerse de principios incommovibles, que se mantienen incólumes independientemente de la acción (2004:333) y agreguemos que del error, que jamás aparece, salvo en el hereje. Así, las consecuencias del acto no son tomadas en cuenta, por lo que la misma “rendición de cuentas” no está planteada y hay una “trascendencia inmanente” por el solo hecho de ser intelectual de renombre, así como la realidad plena de Dios está separada de la realidad del mundo, que de ser tomado en cuenta llevaría a desesperar, según una descripción de lo que es esta ética de la intención (Villicañas, 2001:74). No hay así “ética de la responsabilidad”. Dicho de otro modo, basta con estar en situación de hacerse perdonar, lo que es tanto como adquirir indulgencia. El católico se gana la salvación con “buenas acciones”, por ejemplo la caridad con los pobres (Weber, 2004:141) para “reparar pecados” y hacerse absolver, lo que al modo de ver de Weber es obtener una “prima de seguro ante la muerte” (2004:188) —en el mundo intelectual, el equivalente es “un lugar asegurado en la Historia”—. No cabe el error porque el pecado no lo es; no se trata de corregirlo sino de perdonarlo, en un marco en el cual se perdona el pecado, pero no la herejía. Dentro de la religión, todo tiene perdón; fuera, nada.

La “ética de la caridad” ciega sobre los intereses en juego, ya que la intención parece buena, y la convicción, intachable, aunque la caridad está hecha de favores que no son inocentes. El problema de la intención y la justificación de cualquier resultado a partir de la subjetividad es posible de encontrar incluso desde Pedro Abelardo (1079-1142), para quien “las voces tienen la función de dar a conocer las intenciones del alma y la escritura, es decir, las letras, dan a conocer las voces” (Beuchot, 1991:50). Tal vez basta con “hacer sentir” la intención para obtener tal o cual efecto en el otro, aún sin decir las cosas explícitamente: siempre queda la posibilidad de “explicarse” con la misma intención. En todo caso, las ideas de Abelardo maduran en la segunda mitad del siglo XVI, y pueden llevar a la confusión entre conciencia e intención (con el agravante de que “la intención hace el

agravio”, según una frase de Calderón de la Barca). El hombre caritativo lo es al ser pródigo en favores.

No es raro que el intelectual con poder, o con aspiración a tenerlo, se haga un prestigio, una figura social, con favores, se ocupe de negociar la “gracia” para él —la indulgencia ante los pecados, puesto que la figura es sacra— mediante “sacramentos” propios de la función (rituales, ceremonias sociales de diversa índole), y se presente en nombre de buenas acciones o de las mejores causas, de cualquier signo ideológico, como si la causa del conocimiento nunca fuera suficiente y sí más bien motivo de cierto desprecio por tratarse de un asunto “terrenal”, que supone trabajo. Así, a nombre de buenas acciones que de paso alivian la conciencia, el “intelectual comprometido” o el “intelectual crítico” pueden tener al mismo tiempo prácticas materiales y personales, pero que influyen en la vida intelectual, más basadas en las “éticas” descritas que en méritos profesionales, y convertirse además en extraños “tribunales”: una vez con poder se atribuyen perdonar (u otorgar la gracia) o excomulgar, y son a su vez perdonados aún transgrediendo las normas del profesionalismo, cuando no se trata incluso de la omisión de toda una dimensión, ligada al trabajo. En esto, la cercanía del intelectual con el poder social y su origen religioso, impide la autonomía del juicio, sacrificada a la “trascendencia” que asegura granjearse indulgencias y perdón, y permitirse prácticamente lo que sea. Esa autonomía está coartada por el origen religioso, antes que por la censura.

Aclaremos que no se trata aquí de reivindicar una “profesión” al modo protestante, como si se tratase de lo que Weber, al hablar del puritanismo y su visión del trabajo, llama “predestinación” o *calling* (2004:210). Como veremos, están en entredicho el pensar y su lugar público, antes que la “cantidad de trabajo”. Tampoco se trata de crítica a la religión *per se*, puesto que el americano es un catolicismo al servicio de un poder monárquico y señorial; Weber ciertamente no se explayó sobre este punto. Lo grave es que el espacio social omita pedir una mínima rendición de cuentas de la profesión, porque importa menos que una investidura y las garantías de indulgencia que ella ofrece y recibe mediante la gracia sacramental que compensa las insuficiencias terrenales. Es el catolicismo de América el que hay que entender, no la religión *per se*, contra lo que pudiera inducir una influencia sociológica weberiana. Dicho sea de paso, éste es un puente para la reflexión que no está muy explorado en un autor como Michael Löwy. El revolucionario e integrante de la teología de la liberación retratado por Lowy (1999) sorprendentemente no aparece como lo que por momentos llega a ser: una figura real o potencialmente religiosa, y con una aspiración a la pureza que crea entre revolucionarios una afinidad semejante

a la cofradía. Más anticapitalista es, y más el catolicismo permite que se recree el estamento religioso que como tal interviene en la esfera pública. La cercanía del intelectual y el sacerdote no es tan rara en América Latina, de Samuel Ruiz a Ernesto Cardenal, pasando por Camilo Torres.

¿LA “INTELECTUALIDAD” CUAL ESTAMENTO?

En un estudio sobre lo que él llama “los intelectuales” en la Edad Media, Jacques Le Goff sugirió que estaban al servicio de la Iglesia y el Estado. Al mismo tiempo, tenían conciencia de grupo, “corporativa” en palabras del autor, hasta llegar incluso al linaje cerrado a finales de la época medieval. Según Le Goff (1987:12), la universidad era un semillero de altos funcionarios. El problema aparece con otra faceta en América Latina, puesto que la burocracia colonial no se rige por la función pública, y aquélla se resiste incluso a los intentos de cambio con las reformas Borbónicas. En lugar de esa función, la burocracia es una tupida “red” de “clientelas” —que con frecuencia se arman en torno a los virreyes y están integradas por sus súbditos, y que suelen involucrar también a los oidores y a las audiencias (Pietschmann, 1989:166)— y de corrupción en los cargos. Es un problema que aparece desde el siglo XVI y se prolonga hasta bien entrado el XVII, con Felipe II, sino es que hasta mucho más tarde. La corrupción viene de arriba y en el siglo XVII suele pasar por el favoritismo en el nombramiento de los funcionarios públicos (1989:165), la “corrupción desde abajo” e incluso la del clero. En el caso de la Nueva España, la corrupción llega a grados tales que es posible hablar de “sistema”, a juicio de Pietschmann y otros autores.

Entre los “intelectuales” y la burocracia coloniales el interés material existe bajo la forma improductiva de tributos que se van en rentas y se dilapidan. Esta es una morfología importante de las relaciones sociales, como ocurre también con los tributos de una Iglesia que vive con frecuencia en el lujo. Aspirar a un cargo burocrático es entonces, también, buscar una renta en una sociedad que no valora el trabajo, y es también querer que otros “tributen” —no es lo mismo el pago de tributo que el trabajo libre—. En cambio, no hay ese proceso que en Francia lleva a la pasión por el saber: es el oficio del maestro de escuela, de “pensar y enseñar su pensamiento”, que desde muy temprano, en los siglos XII y XIII, aparece ligado a las ciudades y no a la Iglesia ni a la monarquía, aunque defiende el humanismo cristiano. A falta de este oficio que privilegia la “función de la ciencia”, en la América

colonial prevalecen las funciones religiosa y político-guerrera a las que también alude Le Goff (1987:12): el estamento no tiene función profesionalizada, oficio (al modo del artesanal). Ocurre así por las circunstancias de siglos de reforzamiento de la Iglesia y las armas, en la guerra contra el Islam, y luego con la Contrarreforma y la Inquisición, prácticamente contemporáneas de la colonización americana. Así, cuando se trata de un origen religioso, no es cualquiera, ni es ajeno a una Historia concreta que no es la de un catolicismo puro.

Así, para entender los antecedentes de la función intelectual en América Latina, importa la caracterización de la Iglesia durante la Colonia. Cabe insistir en que no es cualquier Iglesia, ni la práctica real corresponde a lo declarado en el catolicismo. La educación superior en América Latina se extendió sobre todo desde el siglo XVII a la sombra de la Iglesia, sin mayor debate social —menos en el barroco— y sí para reproducir el orden establecido. No fue cualquier catolicismo: estaba ligado —como ya se ha sugerido antes— a la Contrarreforma y por momentos a más de un vicio, desde la venta de indulgencias hasta las prácticas inquisitoriales. Tampoco era el catolicismo metropolitano, ya que se afirmó en América negando humanidad a los vencidos. En el cristianismo de Indias se acentuaron la devoción a las ánimas del purgatorio (a la espera tal vez de una “devolución del favor” por parte de estas mismas ánimas y sus allegados), las indulgencias y la veneración de los santos. No era un problema puramente espiritual; atañía —por mediación religiosa— a la distribución del poder en la colectividad, ya que todo lo descrito se basaba en el favor —y el reclutamiento de fieles y “bárbaros por convertir”— en lugar del intercambio entre iguales.

Pocos años separan el descubrimiento de América y el principio de la Conquista del Concilio de Trento, que si bien quiso terminar con prácticas como la venta de indulgencias y la acumulación de beneficios entre los sacerdotes, reforzó el orden jerárquico y la importancia de los sacramentos. El descubrimiento de América prácticamente coincidió con la obra de Erasmo de Rotterdam, quien denunció las prácticas viciadas en la Iglesia de la época, incluyendo la práctica de la simonía, pero se estrelló contra la resistencia de la institución monástica. Como lo han mostrado al detalle los estudios históricos de Marcel Bataillon, la España inquisitorial persiguió al erasmismo, no siempre frontalmente pero sí con habilidad, y en esta persecución quedaron afianzados los aspectos del catolicismo ligados a la ceremonia, al dogma y a la escolástica con todo y su revelación divina: la “función intelectual” no podía ser tal, si *intellectualis* remite a “entendimiento” (la “intelección”), puesto que se trató no de entender, sino de tener fe y “tomar parte” comulgando, a veces con tal

de no ser sospechoso de herejía e incluso de protestantismo, o de no ser acusado mediante la “prueba diabólica” (el hereje se declara culpable, pero lo es también si no lo hace, ya que entonces está poseído por el diablo). El ambiente muchas veces no se caldeaba por ideas, sino por denuncias relativas a “delitos de fe”: quien no comulgaba —en la delación mutua (Bataillon, 1997:178)— corría el riesgo de aparecer como un hereje. Por lo demás, como lo ha sugerido Marcel Bataillon, en la excomunión contaban más los “colegas rutinarios” y los “estudiantes chismosos” —que imponían así lo que Henry Kamen ha llamado la “ley del silencio”— que la comprobación de los delitos de fe (Bataillon, 1997:176).

El erasmismo también se topó con las prácticas de los frailes y la piedad popular —de “cristianos viejos” e ignorantes— empecinados en adorar imágenes y en creer en los milagros (Bataillon, 1997:169). Se reforzaban entonces la exigencia de veneración y de reverencia ante quien tuviera la verdad revelada; también se acentuaban la solemnidad y el argumento de autoridad (empezando por el Magisterio Solemne), siempre en relación con el ritual. El dogma no admite réplica y supone la infalibilidad del Magisterio (*Magister dixit*), con frecuencia de los obispos dedicados a la teología, algo que fuera objeto de ironía en Erasmo: no hay mayor posibilidad de verdadero debate ni de sabiduría, menos si la escolástica encuentra siempre el modo de subordinar la razón a la fe, al grado de que en algo como la prueba inquisitorial la primera importa poco o nada frente a la segunda. Joseph Pérez (2005:85) ha hecho notar que en la Inquisición no cuenta lo que se hace; cuenta lo que se cree, por lo que es posible hacer cualquier cosa, menos dejar de profesar la fe, lo cual, dicho sea de paso, se presta a “tenerle fe” incluso a quien no sirve a los creyentes, pero se ostenta como representante o elegido de Dios. Esta fe se confunde con lealtad: es decir, ser leal es tener fe, lo que deja muy poco espacio para objetar. Dicho sea de paso, esta fe lleva el discurso a la necesidad recurrente de conmover, de llamar al sentimiento mediante lo que Sérgio Buarque de Holanda llama “la frase sonora, el verbo espontáneo y abundante, la erudición ostentosa” (2004:83), e igualmente mediante la elocuencia —un mal del habla detectado por ejemplo en Brasil por Fernando de Azevedo (1950:388)— de la que tanto suele gustar el intelectual latinoamericano, poco parco y menos aún contundente en las pruebas. El intelectual pide que se le tenga fe. Es más importante que ganarse un lugar por el esfuerzo y el mérito.

Durante los siglos XVI y XVII, en la relación entre la Iglesia y el Estado la primera era muy oída por el segundo: el religioso aparecía como “consejero” del gobierno. Al mismo tiempo, el Patronato le dio a la monarquía influencia sobre la Iglesia; la

“clientela” eclesiástica podía acostumbrarse a buscar quien la “patrocinara” en el mundo monárquico. Los asuntos jerárquicos y materiales terminaron adquiriendo una importancia, reflejada en los obispados (tenían facultades para los sacramentos, hacer nombramientos y ejercer tareas judiciales [Barnadas, 1990:190]) que relativizó el ejercicio de la función, al grado que “se exaltaban los cargos externos e institucionales sobre la experiencia personal” (Barnadas, 1990:189). La teología quedó divorciada de la experiencia, y aquí está por lo demás una de las bases de un ejercicio espiritual que termina por ser improductivo. En otros términos, tal parecía que más que la vocación importaban la investidura y los derechos que permitía tener. Traducido a un lenguaje actual, primó el estatus sobre el rol. En términos de Erasmo, se impuso la devoción sin alma al culto en espíritu (Bataillon, 1950: 496).

Cabe preguntarse también si no hay un uso de la ceremonia —pagada con recursos para hacerse de prestigio— cercano a la simonía, y si lo “sabio” no termina equivocadamente por ser lo que la conveniencia dicte dentro del juego de poder —que incluye el reclutamiento de fieles— y de posiciones jerárquicas. La práctica existió en América, ya que los colonos, por ejemplo, legaban recursos materiales a la Iglesia a cambio de servicios espirituales (Barnadas, 1990:200). Todas estas prácticas —ajenas al cristianismo que defendía el mismo Erasmo— impedían cualquier forma de distanciamiento; más bien se trataba de “librar” la “mala conciencia”, “pecaminosa”, hasta en el Purgatorio, lugar de purificación de los elegidos. En todo caso, la oposición al humanismo erasmista fue hábil al retratar la ironía como blasfemia o sacrilegio. Nunca apareció como razón, sino como herejía (algo para rechazar, no para detenerse a pensar), por lo que el humanismo cristiano no alcanzó plena autonomía y a lo sumo consiguió cambios tímidos que detalla Marcel Bataillon (1950).

La Iglesia en tiempos coloniales estaba lejos de ocuparse nada más de asuntos espirituales. Pertenecer a la Iglesia era participar de una renta. Dicho de otro modo, se entremezclaban la renta y la función espiritual, lo que a la larga se convertiría en algunos países en motivo de burla, pero también de desconfianza hacia los privilegios de la jerarquía católica. La función principal no estaba en el trabajo; estaba en la trascendencia, más que en la gloria, que se ganaba de otro modo, con la pertenencia a la Iglesia y con fieles, con la cercanía al poder y con una renta vista como un privilegio “natural”. Asimismo, “tener fe” era prueba de limpieza de sangre, y ésta se perdía si la Inquisición así lo decidía (Bataillon, 1997:175). Así, no hubo vocación de servicio público porque no existió secularización, y por ende tampoco existió una esfera pública autónoma. Los sacerdotes no tuvieron iguales a quienes

dirigirse en la sociedad, en la cual la Iglesia era un estamento, y como tal buscaba diferenciarse, distinguirse, y asegurarse privilegios. La escolástica es lo de menos: los sacramentos y las reiteradas sacralizaciones juegan un papel clave, tanto más cuanto que no siempre corresponden al buen cristianismo ni las prácticas de los ungidos, ni de quienes los vuelven sagrados.

EL RECHAZO A LA ILUSTRACIÓN

En la actualidad hay en el modo de abordar la Ilustración americana e incluso la española algo de proyección de una historia posterior, que hace de la ciencia la principal fuerza de oposición al pasado y su oscurantismo, y equipara ciencia y progreso. A la religión se opone la ciencia (al menos antes de que la ciencia se haga “religión”), no la razón ni la laicidad en el espacio público, en un equívoco que se remonta al positivismo. Desde este punto de vista, es posible demostrar que existió una Ilustración tanto en América como en la metrópoli, puesto que se desarrollaron las ciencias, las naturales entre otras. Quedarse en esta versión es sin embargo correr el riesgo de amputar a la Ilustración de lo que significan “Las Luces”, que no son simple asunto de ciencia ni de erudición, pese a lo que sugiere la palabra “enciclopedismo”. De lo que se trata es de la razón, que tampoco es la verdad absoluta, ni mucho menos revelada. La Ilustración y la razón le dan contenido al espacio público y a la laicidad, pero esta dimensión de la secularización no aparece en América Latina antes de la Independencia, ni por cierto después. Desde este punto de vista, la secularización de la ciencia no termina de tener un contenido real, y las prácticas de origen colonial consiguen sobrevivir: cuando se consideran estas prácticas y sus aspectos materiales, el problema deja de ser “de ideas”, y se ubica en buena medida en la morfología de las relaciones sociales. Así, el “enciclopedismo”, el francés en particular, no es pura cuestión de “ideas”, y por lo mismo terminará ligado a una revolución política que cambiará al Estado.

La Ilustración en América Latina fue mucho menos aceptada de lo que se quiere creer, y no pasó de unos pocos criollos cultos, sin arraigar en la sociedad, que ni siquiera vio con buenos ojos las reformas Borbónicas, un intento de cambio no muy radical. En la América previa a la Independencia no se buscaba romper con España, y en este sentido una rebelión como la de Gual y España (por el nombre de José María España, uno de los conspiradores) en Venezuela (1797-1799) fue toda una excepción (Pérez, 1977:135), durante la cual quedó de manifiesto un

genuino y peculiar interés por la Revolución Francesa y por la República y por la creación de una verdadera función pública. Este interés queda plasmado por Juan Picornell en el *Discurso preliminar dirigido a los americanos*, los *Derechos del Hombre y del ciudadano* y las *Máximas republicanas*. Estos textos se oponen a la ignorancia mediante la razón (en particular el *Discurso preliminar*) (Grases y Becco, 1988:9), y la conspiración involucra a gente ilustrada, entre ella profesores de matemáticas, de Humanidades, abogados y funcionarios, además de militares cultos como el mismo Manuel Gual (posteriormente vinculado con Francisco de Miranda, venezolano que tomó parte en la Revolución Francesa).

Hecha esta excepción, cabe señalar junto con Joseph Pérez que no nada más entre los conservadores hubo reticencia frente a Las Luces. También ocurre entre partidarios de la emancipación, aunque religiosos, como Fray Servando Teresa de Mier, y entre muchos criollos. A lo sumo, se admite y a regañadientes —ya que viene de la metrópoli— un “mercantilismo ilustrado”. La desconfianza ante el jacobinismo es más o menos generalizada, salvo en la revuelta negra de Haití. Humboldt encuentra algo más significativo: la Ilustración, libresco, no le impide al ilustrado latinoamericano maltratar al inferior “con el Raynal en la mano”: “a menudo se encuentran hombres, dice Humboldt, que, con la boca llena de bellas máximas filosóficas, desmienten sin embargo los primeros principios de la filosofía por sus actuaciones; maltratando a sus esclavos con el Raynal en la mano, y hablando con entusiasmo de la causa de la libertad, venden los hijos de sus negros a los pocos meses de nacidos” (Humboldt, 1989:59). Es asunto libresco. Hasta hoy, Raynal es, por cierto, un autor casi desconocido en el estudio de la Ilustración, y no es el único.

De Voltaire hasta autores no tan menores como D’Holbach y Helvétius, pasando por Diderot, D’Alembert y Condorcet, muy poco conocidos en América Latina, se trata las más de las veces de romper con la religión, no en nombre de la ciencia (a pesar incluso de trabajos como los del mismo D’Alembert) ni de un progreso poco mencionado (el “progresismo” aparece sobre todo a finales del siglo XIX), ni mucho menos de la técnica, sino de la razón, que no es la “verdad revelada”, según lo hemos dicho ya un poco más arriba. En el límite, alguien como D’Holbach establece que la razón es algo que está cerca del “sentido común”, el *bon sens*, que resulta a la vez de la deliberación y de la independencia de criterio, visión que se encuentra también en Condorcet. La razón laica es el debate —lo razonable, lo posible de argumentar, si se quiere— que se opone a la creencia, a la ignorancia y, yendo más lejos, al fanatismo y a la superstición. Si la Ilustración es también defensa de la razón contra la religión, según argumentamos aquí, y no tanto pretensión de erudición

ni ciencia, sucede que no se produjo una auténtica Ilustración en América Latina. Es difícil afirmar que hay una Ilustración americana humanista (salvo en muy contadas excepciones), puesto que no llega a fundarse una visión del Hombre que esté por fuera de la órbita religiosa. Hasta hoy, por lo demás, se rechaza “la razón”, confundida con la ciencia, a nombre de “la vida”, no sin algo de religiosidad. Hay, sí, adelantos significativos de la ciencia y la “técnica” en el siglo XVIII colonial, por lo demás muchas veces tolerados, pero nada que suponga poner en tela de juicio el peso de la religión, ni de una forma de hacer política que es la monárquica. Los estudios de José Carlos Chiaramonte son concluyentes: el fermento intelectual en la educación y la ciencia es tolerado mientras no amenace los cimientos de la monarquía y la Iglesia (2010:178). De lo señalado por Chiaramonte se desprende que el quehacer intelectual no se vuelve secular, ni es fácil hablar en verdad de Ilustración ni de modernidad (2010:180). No queda en el pasado la creencia de que la “intelectualidad” tiene los privilegios de un estamento, semejante a la “clase sacerdotal”. En adelante, se sigue mimando al intelectual como al miembro de un grupo privilegiado y con trascendencia, pero sin relación con el servicio público (“al público”) ni con el mérito en el oficio, y, agreguemos, la utilidad social que pueda tener.

Contra lo que pudiera pensarse, entre los iluministas Voltaire no fue el más contrario a la religión. Partidario de la tolerancia, se oponía ante todo a los aspectos intolerantes en cualquier religión: al dogma, al fanatismo y a la superstición (Voltaire, 1971:49), lo que no le impedía a este pensador aceptar un cristianismo que fuera buen samaritano (1971:78). A su vez, Diderot hizo en *La religiosa* (1977) una sátira de cierta Iglesia, la “Madre dura y cruel de corazón”, y de los conventos. El problema no está en la religión en sí, sino en los Hombres: por ejemplo, para Voltaire, en “los cardenales contra la razón” (Voltaire, 1971:49) y una forma de jerarquía que lleva a la religión a discutir de “opinión teológica”, pero sin mucha moral (1971:77).

En D’Holbach no hay reivindicación de la verdad “absoluta”, porque ésta se asemeja a la “revelada”, al dogma y otros males de origen religioso que impiden reconocer el error, problema clave para este autor, al igual que la ignorancia y los prejuicios (que se prestan a todos los errores, agreguemos: la religión, creyéndose infalible, puede ir de yerro en yerro). La experiencia permite discernir error de verdad, y la segunda debe estar fundamentada. D’Holbach no remite a lo abstracto, sino a los beneficiarios de los males descritos: aquéllos que viven en el privilegio de la opulencia, con frecuencia como parte de la Iglesia, y se sirven de los defectos

de la religión (D'Holbach, 1837:198). La verdad o la razón son temidas porque afectan intereses. Pero no sólo la religión se halla en tela de juicio; también lo están los estamentos medievales y el estatus conseguido por nacimiento o adquirido por favores y por venalidad, por lo que se reivindican contra éstos la igualdad y el “interés del pueblo”, y la necesidad de que todos, pueblo y gobernantes, estén educados.

Esta dimensión aparece muy en especial en Condorcet, quien llama a una suerte de pedagogía para toda la sociedad (incluyendo el otorgamiento de educación a las mujeres), en el entendido de que sin educación no hay ciudadanía. Condorcet insiste en la importancia de tener profesión, trátase de artes mecánicas, liberales u otras. La profesión no viene determinada por la “trascendencia”; lo está por la utilidad individual o general (2001:85). El lugar del individuo debe ganarse con “la independencia de las razones” y la utilidad general con la función pública (2001:204). Lejos de la infalibilidad religiosa y de sacerdotes que tienen por así decirle “misión sin profesión”, hay en Condorcet la idea de perfectibilidad humana, “conciencia lúcida de la falibilidad” y de los “límites de las facultades humanas”, en palabras de Charles Coutel (2004:35). Son las mismas razones por las cuales es necesaria la educación: nada es definitivo, y por lo mismo hay que debatir todo, incluyendo las ciencias. Se trata de ejercer la facultad de pensar, distinta de la fe (o de la voluntad guerrera).

Dicho lo anterior, lo que se conoce como “Ilustración americana” no puede considerarse fácilmente como antecedente de la Independencia, que tiene muy pocos próceres ligados a la Ilustración local o europea, salvo en el caso muy excepcional de Antonio Nariño (Santander es más bien objeto de polémica, ya que su laicismo terminó ligado a Bentham). No hay claridad entre los independentistas sobre la ruptura con el régimen de tipo monárquico, como lo muestran las persistentes dudas de un Bolívar, y en algunos otros casos - como el del Hidalgo en México- mucho menos se rompe con la religión (el cura de Dolores pelea con el estandarte de la Virgen de Guadalupe por delante).

Así las cosas, podría decirse que obras como las de Campomanes, Jovellanos y Feijoo, pese al adelanto que suponen en términos de cultura y apertura (limitada) a influencias exteriores, no implican una ruptura importante; a lo sumo, sugieren reformas, como ocurre en materia de cambio económico o, más específicamente aún, agrario. En la misma metrópoli, las voces de los tres autores mencionados son acalladas tan pronto como amenazan los intereses establecidos. El modo de frenar cualquier apertura al universalismo consiste en reducirlo a una singularidad, el asunto de “los afrancesados”. La negación procede de la religión misma cuando

recurre de una u otra forma al nominalismo, para el cual no hay más que singulares. Equivale a cerrarse a cualquier posibilidad de universalismo que no sea el religioso, en el supuesto que lo común (casi lo único común) a todos los Hombres es el hecho de creer en algo, no el hecho de tener uso de razón. En la actualidad, cuando se denuncia el “racionalismo”, suele pretenderse al mismo tiempo una vuelta a la religión que parece obvia por una supuesta inmortalidad (se llega al grado de confundir civilización y religión, en una forma de debate que se remonta en sociología a Max Weber, pero que determina también un modo de trabajar en la historiografía).

CONCLUSIONES

Entre los intelectuales connotados del siglo XX en América Latina, el mexicano Octavio Paz supo entrever (¿haciéndose eco de Aron?) las reminiscencias religiosas en los debates entre izquierda y derecha, y por ende en gran parte de la intelectualidad: “las querellas políticas —escribió en *El ogro filantrópico*— se transforman en disputas teológicas y las diferencias de opinión en herejías” (Paz, 1990:306). A falta de pluralismo —de poder tener argumentos y puntos de vista varios— y de aceptación de la falibilidad (los errores serían muy posibles en el debate), no hay mayor tolerancia: es un asunto que ni siquiera se plantea, al no haber “otro externo” puesto que una distancia equivale a herejía y tan sólo es posible “reformular desde dentro”. Según el Premio Nobel en un origen se encuentra una tradición antimoderna, que no habría sido liquidada, y el hecho de que América Latina no haya tenido “siglo XVIII” (Paz, 1985:125). Paz explica así en *Tiempo nublado* lo sucedido: “la teología cerró las puertas de España al pensamiento moderno” (1983:165). Paz lo atribuye por lo demás a no a una religión cualquiera, sino a una petrificada en el “neotomismo” (1985:121-122). ¿Se trata del problema principal, o radica en un uso peculiar de la religión, para fines e intereses señoriales y monárquicos?

No todo en el tomismo pareciera estar en el origen de las prácticas materiales en el mundo intelectual latinoamericano, ni justificarlas. En cambio, el probabilismo —a riesgo de laxitud moral, que se toma por libertad— seguramente sí impera por mucho tiempo y se impone (sobre todo como “probabiliorismo”, que no hay que confundir con probabilismo) a la razón, por parecer más realista y “adaptativo”, con la “mayor probabilidad” preferible al riesgo de ser “excomulgado”. Bartolomé de Medina expuso así el probabilismo (aunque se refería a la menor probabilidad) en 1577, otra fecha no muy lejana de la Conquista de América: “si una opinión es

probable (es decir, si ésta es sostenida por sabios y está confirmada por argumentos sólidos) es lícito seguirla, aunque la opinión opuesta sea más probable” (Saranyana y Alejos, 2005:186). Esta forma de ver, cuestionada por el jansenismo y Pascal, se presta a prácticas intelectuales comunes en América Latina, desde el argumento *ad ignorantiam* hasta el argumento *ad verecundiam* (argumento de autoridad) y hasta *ad populum*, con tal de que el poder los haga legítimos y por ende probables en la “apuesta”. Es seguir lo que indica el poder, jugándose en ello la reputación, y todo a riesgo de errar por ignorar lo que no está en esta “mayor probabilidad” tal y como la dicta el probabiliorismo.

El hecho es que, como lo sugiere Paz, la religión se inmiscuye en política, logrando incluso el “desplazamiento del objeto religioso” (Paz, 1990:150), y la misma política no consigue hacerse de un lugar propio, pese a que se crea que está por doquier. “La fusión entre lo religioso y lo político [...] o la noción de cruzada, aparecen en las actitudes hispánicas con una coloración más intensa y viva que en los otros pueblos europeos” (Paz, 1983:164). La influencia religiosa se impone a la pedagógica: la figura del pensador, o “libre pensador”, no termina de cuajar, aunque existe, muchas veces en forma satírica.

Esa fusión puede aparecer donde menos se la espera: por ejemplo, en la “carta a los intelectuales”, en la cual Fidel Castro buscó trazar en 1961 la “línea” en torno a la Revolución Cubana (aunque tampoco es tan rara la existencia del sacerdote-guerrillero hasta los años 70). No se trata sólo de la línea entre lo que está “dentro de la Revolución” y “fuera” (“contra la Revolución, ningún derecho”, lo que es ir contra Voltaire, de paso, y contra la pluralidad ideológica): es que por encima de los *oratores* están los *bellatores* (los “revolucionarios en las armas”, guerreros) que al mismo tiempo sacralizan toda libertad, lo que no es lo propio de la Ilustración. Fidel Castro no deja por cierto de afirmar en el famoso discurso de 1961 que “el hombre, el semejante, la redención de sus semejantes, (es) lo que constituye el objetivo de los revolucionarios” (Castro, 1979:71).

En ningún caso —sea la ideología de derecha o de izquierda— queda la intelectualidad protegida ante la omisión, que se instala cuando la realidad amenaza con cuestionar la infalibilidad y la investidura, con todo lo que implica, es decir, cuando el “qué” cuestiona al “quién” consagrado mediante las prácticas ya descritas y al poder social que pide comunión. No es simplemente asunto religioso, contra lo que sugiere Paz. Es problema de una religión y de un estamento que están en buena medida al servicio de un poder (monárquico y señorial en el origen, y también social) que la tuercen y hacen intervenir intereses muy terrenales. Cabe anotar que

el espacio público ilustrado es de iguales y no está al servicio al Estado tal y como es conocido ya en el siglo XX. Lo público no es aquí lo estatal. En efecto, lo público permite plantear el problema de la utilidad social de lo que hace el intelectual. En cambio, lo religioso corre el riesgo de llevar las cosas por el camino de una supuesta trascendencia que no forzosamente está dada por la utilidad social mencionada, ni interesada en ella. Antes bien al contrario, la trascendencia suele resultar de las prácticas descritas en apartados anteriores y de la sacralización que está implícita en la cercanía con el poder. En otros términos, esta sacralización suplanta con frecuencia la utilidad social, y es por lo mismo que a veces al intelectual no parece importarle estar alejado de la realidad de la sociedad, así hable en nombre de ella. Si Paz se remonta hasta los orígenes coloniales y medievales de la sacralización, a nuestro juicio en una perspectiva que sugiere mucho, Carlos Monsiváis da cuenta con burla de esa búsqueda que no puede reducirse a vanidad o a un asunto de importancia personal, menos cuando en la descripción cómica del autor aparece algo parecido a una versión de la disputa por las almas en el purgatorio: “el Olimpo, describe sin ir muy lejos Monsiváis, esa antesala de la Rotonda de los Hombres Ilustres” (Monsiváis, 1997:462). Aquí, el “Olimpo” en disputa pareciera ser el lugar al que aspira más de un intelectual, aunque el mismo Monsiváis no llega, a diferencia de Paz, a ver su origen religioso; ve en cambio la cercanía del intelectual con el poder, muy en particular con la burocracia del partido oficial mexicano, pero no el “intercambio” entre intelectualidad y oficialismo.

Habida cuenta de que a falta de una auténtica Ilustración no se instaura la laicidad en América Latina en el siglo XIX (salvo en el México juarista), tampoco se produce la ruptura con la dimensión religiosa del quehacer intelectual o letrado. Si hemos retomado aquí esta visión, es porque desde hace algunas décadas se ha producido un debilitamiento de un Estado-nación de por sí precario, y por ende del espacio público, con lo que pudo tener de laico. En esta medida, la aparición de “expertos” no está reñida con una vuelta hacia atrás por la cual se encuentra a la vez una religión del poder (la comunión en el poder, hoy ávido de espectáculo) y una situación estamental de esos “consejeros”, volcados a legitimar con su “voz” políticas oficiales o incluso contestatarias, pero igualmente necesitadas de investidura o aureola, máxime en un mundo, el de los medios de comunicación, donde brillar cuenta.

A mayor cercanía del intelectual con la política (en el sentido más amplio, lo que puede incluir a la política económica, como sucede con el experto desde los años 80), mayores son las posibilidades de que aún cambiando la forma se

reproduzca una práctica que no ha terminado de desprenderse de la religión y sus peculiares costumbres americanas. En la tradición de lo que a juicio de Paz (1985:12) es el caudillismo, cobra importancia la investidura, ya mencionada, y quién se le da a quién, cuando el poder importa más que la riqueza (lo que, sugerimos, habría empezado a cambiar bajo influencia estadounidense), o cuando la riqueza aspira a una trascendencia, así sea comprándosela: el político (un presidente, por ejemplo) debe su poder a su investidura, pero el caudillo le da la suya al poder. Hacerse de un prestigio mediante investiduras importa en este “estamento” —que quiere ser tal— más que el oficio, pero al mismo tiempo el intelectual le llega a dar “revestidura” al poder, como ocurre en los casos de los escritores mencionados en la introducción. Esta tendencia a privilegiar la investidura se recrea en tiempos modernos —y hasta posmodernos— por la importancia del estatus, no desligado de la celebridad. Ciertamente, el intelectual no es el locutor o el conductor radiofónico o televisivo con brillo y audiencia: pero aquél sí es, como ya se ha dicho, el que da “voz” a un poder que necesita de “firmas” para significar la trascendencia y un supuesto saber. El intelectual ya no se apeg a la Iglesia, ciertamente, pero sí a los medios de comunicación masiva, la comunión de hoy, con transacciones entre riqueza y trascendencia que no dejan de recordar lo descrito en este trabajo.

Sin tradición de origen iluminista, es difícil que luego se afiance el liberalismo, más allá del nombre: sirve para uno que otro acomodo, pero sin cambios radicales. La intelectualidad sigue viéndose a sí misma como si fuera un estamento, aunque no lo sea igual que la Iglesia. Así, predomina en la función intelectual la “misión” —siempre cercana a la de los *oratores* y al papel de un obispo— sobre la profesión con su carácter de servicio público, lo que se agrava con el debilitamiento de las universidades y la función públicas: la utilidad social —para el “público”— va desapareciendo del horizonte. Voltaire llegó a burlarse de este predominio de la “misión” sobre el oficio: el de monje, escribió, “es un oficio que consiste en no tener ninguno” (Voltaire, 1971:46). Una modalidad de compromiso no es muy apreciada en el mundo intelectual: la que desde lo público le sustrae al “pensador” su anhelo de trascendencia a como dé lugar, en algo que Paz (1990:156) llama androlatría, “culto al hombre divinizado”, del que se puede pensar que está recreado en el culto mediático a la celebridad. En las circunstancias descritas, no basta con señalar que el patrimonialismo o el clientelismo permean en el mundo intelectual, ya que lo hacen recurriendo a una religión que al mismo tiempo adulteran. Lo mismo ocurre en el mundo mediático, donde el intelectual, aunque provenga del estamento del

experto-consejero, termina —así sea por falta de tiempo y de disciplina en la cual apoyarse— opinando como el locutor o el conductor de radio y televisión.

Aún hoy, pese a la profesionalización que supone el experto, el mundo intelectual latinoamericano suele girar, antes que en torno al trabajo y al mérito, en torno a sacramentos que son para santificar y sacralizar a tal o cual (“capillas”, en la bien avenida expresión ecuatoriana, aunque también cabe recordar las “querellas de campanario”), dándole al mismo tiempo indulgencias: trátase de personajes importantes, o no tanto, ya fallecidos o vivos, proliferan los candidatos a ser algún día “ungidos” y se multiplican las ceremonias, que no están desligadas de otorgamientos de rentas, las clientelas lo son, en más de un aspecto. Se incurre incluso en contradicciones: Madero en México o Martí en Cuba —en el origen de procesos sociales secularizadores— son llamados cada uno “el Apóstol”, sin haber tenido mayor cosa de religiosos (Madero fue espiritista). Tampoco se trabaja mucho la obra, que se convierte con facilidad en dogma y en argumento de autoridad que prima sobre otras consideraciones, o en glosa, muchas veces del ungido o de lo metropolitano. Lo que viene de fuera es privilegiado porque asegura una renta de situación. Este mismo tipo de renta —que, en términos muy materiales, depende de la proximidad con una riqueza mayor— se consigue en las cercanías de la gran política —laica o monárquica— y del espectáculo. La renta asegura un derecho a tributos y a privilegios que pueden ir desde una columna hasta los de una casa editorial.

Así, el mundo intelectual, habida cuenta de sus reminiscencias estamentales, da la mayor importancia a relaciones que se anudan en ceremonias y rituales creadores de poder (de relaciones y de dinero), antes que a los objetos de trabajo y a la especialización profesional, el oficio. Se ostenta y se monopoliza lo que “se sabe” un poco a la manera del tiempo colonial en el cual se oficiaba en un latín reservado a unos pocos y se gustaba de los *oratores*, supuestos defensores espirituales de la sociedad. No está excluido que lo que es “sabido” —entiéndase conocido, aunque no es exactamente lo mismo— sea visto como una renta (por ejemplo, un título de educación superior en el extranjero) que dispensa de la práctica del oficio, y ni siquiera se detiene en la necesidad de que la función pública sea meritocrática. La pertenencia a la intelectualidad suele vivirse como privilegio (con sus dispensas, sus indulgencias y sus derechos a tributo y a fieles), por lo que le es debido un estilo de vida —cuya realidad material es incuestionable, y que tiene hoy, como en el pasado colonial, el fuerte elemento de renta ya señalado, si asociada a un monopolio, mejor—. Es a nombre de la “sacralidad” en este grupo de orígenes estamentales que sus miembros aspiran a conseguir indulgencias. Es uno de los papeles de

ceremonias que crean sus “obispos” y sus “tributarios”, en un sentido distinto al del especialista anglosajón que, más discretamente, puede “rendir tributo” con los “ensayos en honor de...”. El sentido de la visibilidad mediática es muy otro, y tiene consecuencias materiales nada desdeñables.

Las historias intelectuales de América Latina han soslayado por lo general esta dimensión que hemos abordado, y ello ha ocurrido por la poca importancia atribuida a la utilidad social del saber. Hay una excepción: en México, Gabriel Careaga constata a principios de los 70 algo muy peculiar, la conjunción de anti-intelectualismo, heredado de la Guerra Fría, y de actitud religiosa ante el consumo. En estas circunstancias, la era naciente no pide que se piense: “el conocimiento, observa Careaga, es comunión, no depende del entendimiento ni de la razón” (1974:196). Con la “religión del consumo” se abre la puerta para que persista la sacralización, pero sin razones, al grado de que, recuerda el autor de referencia, ya entonces parece que “todo razonamiento ofende” (1974:195), y agreguemos, es preferible consumir ideas (sueltas), que es lo que promueve el *marketing*. Se reproduce una comunión ante el intelectual y su trascendencia, real o supuesta, pero la utilidad social del saber es cada vez menos conocida y está incluso relegada, de tal modo que quien trasciende suele buscar al mismo tiempo no faltar a la cita de la moda. A juicio de Careaga, esa actitud conservadora —al mismo tiempo religiosa y anti-intelectual— proviene de una Guerra Fría en la cual se rechaza, además del comunismo, también un humanismo que la derecha percibe como un peligro. Queda el anhelo de poder como “substituto” de frustraciones y para estar en el consumo mencionado (Careaga, 1974:194). Así, ni siquiera interesa el liberalismo más clásico —el decimonónico—: ni utilidad pública, ni mayormente humana. Hay un paréntesis bajo la influencia de la Revolución Cubana (Careaga rastrea el impacto de este acontecimiento en algunos círculos intelectuales mexicanos), pero se agota cuando “los héroes están cansados”. Tal vez quepa agregar que hay otro paréntesis durante la guerra de Vietnam, aunque, por cierto, ni Chomsky —al escribir en 1967 sobre la “responsabilidad de los intelectuales”— sale de la representación de la intelectualidad como “minoría privilegiada” por su tiempo libre, sus instrumentos materiales y la instrucción que permiten buscar la “verdad escondida” (Chomsky, 1969:11). ¿Es una garantía? No parece tan seguro.

¿La derecha crea por su parte nuevos inquisidores, más desde las circunstancias de la Guerra Fría? En palabras de Careaga, sí los crea. Pero si cabe atenerse al modo en que Marcel Bataillon describe la Inquisición, que persigue más mediante el chisme que la confrontación de ideas, el peligro al menos, para México, está en

una forma de vuelta al pasado, al modo político del Porfiriato que tiene algo de la bajeza inquisitorial, y que permea al mundo intelectual: “la política —escribe Daniel Cosío Villegas a propósito de México— no se hace en la plaza pública, el parlamento o la prensa, en debates o polémicas sonados, sino en la conversación directa, a medias palabras, entre el aspirante y el detentador del poder. No es, pues, una actividad pública, sino un cuchicheo confidencial. Cuentan poco las palabras, los gestos, los gritos y por supuesto las ideas; lo decisivo es la insinuación, el dejar caer la gota envenenada en el momento propicio” (Cosío Villegas, 1972:128). Así, lo privado es utilizado para amordazar lo público, y para orientar ese “probabilismo” que al mismo tiempo es ampliamente aceptado en la sociedad como parte de lo requerido para adaptarse al poder.

En algunos casos, las historias intelectuales han visto el carácter “de élite” de la intelectualidad, pero no el origen religioso, tal es el caso de Juan Camilo Escobar Villegas (2010), quien busca plantearse partiendo de Pierre Bourdieu una aproximación a la historia intelectual regional, aunque la noción de “élite” no alcanza a mostrar la dimensión estamental originaria y su larga historia. El mismo Bourdieu no se ocupó demasiado de los orígenes religiosos de la intelectualidad en algunas latitudes, salvo al debatir las figuras del “sacerdote”, el “mago” y el “profeta” sugeridas por Max Weber. El tipo de análisis que Bourdieu lleva a cabo —por cierto que refiriéndose a la relación entre religiosos y laicos, cuando en América Latina es entre religiosos y “fieles” (base de la clientela)— sería sin duda más útil para las formas de “profesionalización tardía de la academia”, como es llamada por José Joaquín Brunner y Angel Flisflisch (1989) —quienes también se inspiran en Bourdieu. Eso sí, en el debate sobre las figuras weberianas, el sociólogo francés describe sin quererlo lo que es, en parte, la función sacerdotal (más que de mago o profeta) del intelectual (aquí, latinoamericano) hasta tiempos recientes: “el sacerdote —considera— dispone de una autoridad de función que le dispensa de conquistar y confirmar continuamente, y lo pone incluso al abrigo de las consecuencias del fracaso de su acción religiosa” (Bourdieu, 2000:54). Ni en el religioso ni en quien “adquiere” —mediante simonía— la inmortalidad y las indulgencias cabe el error: de ahí la frecuencia del argumento *ad ignorantiam*, puesto que no hay objeto del que se habla, sino palabra que se dirige al poder y sus supuestas verdades reveladas, consideradas como tales justamente por venir del mismo poder. Ese tipo de argumento se explica porque el alcanzar a “ser” intelectual es una trascendencia que dispensa. La función no es ocuparse de asuntos terrenales, al menos no directamente. Es otra, que Bourdieu, aquí sí en la misma dirección

que Weber, resume como “conceder o negar bienes sagrados” (2000:60), permitir comulgar o excomulgar.

Cuando a su vez Carlos Altamirano propone —apoyándose en Paul Ricoeur— adentrarse en la “dimensión simbólica” para comprender el quehacer intelectual (Altamirano, 2005:14), no llega a sugerir que esta dimensión no puede ser otra que la religiosa. Tampoco la toman en cuenta quienes estudian varios casos nacionales en la revisión propuesta por Oscar Terán (Terán, 2004). Ya hemos mencionado que Rama prácticamente no toca el asunto, como si después del periodo colonial la laicidad y el marco republicano hubieran sido reales y la Iglesia hubiera cedido el poder. Juan Marichal toca de alguna manera el tema cuando ve en el argentino Mariano Moreno —fuertemente influido por Rousseau y *El contrato social*— a uno de los pocos “ilustrados” previos a la Independencia (Marichal, 1978:33-34), y la influencia de Siéyès en Bolívar, pero no más (aunque Paz representaría para Marichal la capacidad de América Latina para generar “ideas-matrices” de alcance universal). Hay que tener cuidado de no identificar demasiado a Rousseau con el iluminismo: éste último criticó por boca de Helvétius al ginebrino y sus obras suyas como *Emile* y *l'Héloise*, con el argumento de que la razón no es innata al hombre y necesita formarse para salir de la ignorancia, mientras que el “estado de naturaleza” no supone forzosamente bondad. El entendimiento es algo que debe ser creado, ya que de otro modo el ser humano llega a ser cruel, según Helvétius (1967:187-203)

Ni siquiera Paz, elogiado por Marichal, va más allá de ciertas lecturas de Voltaire y Rousseau por influencia familiar, y de la incógnita que no puede despejarse: ¿cómo cambiaría la ubicación social de la intelectualidad sin sujeto activo que encamine a la sociedad hacia una laicidad de hecho y no simplemente de papel? Sin espacio público de debate entre iguales, difícilmente puede la intelectualidad dejar de verse a sí misma como estamento, aunque no lo sea del todo en un mundo mal que bien cambiante, y de reproducirse mediante las diversas formas de la adquisición material de estatus. Tampoco resulta fácil pensar en nuevas prácticas materiales sin la laicidad mencionada, que no sería otra que la de lo que Juárez llamó la “honrada medianía”.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRANO, C. (2005). *Para un programa de historia intelectual y otros ensayos*. Buenos Aires: Siglo XX
- ARON, R. (1967). *El opio de los intelectuales*, Buenos Aires: Siglo XX
- BARNADAS, J. N. (1990). "La Iglesia católica en la Hispanoamérica colonial". En: L. Bethell (ed.). *Historia de América Latina. 2. América Latina colonial: Europa y América en los siglos XVI, XVII y XVIII*. Barcelona: Crítica. 185-207
- BATAILLON, M. (1950). *Erasmus y España. Estudios sobre la historia espiritual del siglo XVI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BATAILLON, M. (1977). *Erasmus y el erasmismo*. Barcelona: Crítica/Grijalbo,
- BENDA, J. (1941). *La traición de los intelectuales*. Santiago de Chile: Ercilla
- BEUCHOT, M. (1991). *La filosofía del lenguaje en la Edad Media*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- BOURDIEU, P. (2000). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- BRUNNER, J. J., y Flisfisch, A. (1989). *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior/Universidad Autónoma Metropolitana.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. (2004). *Raízes do Brasil*. Sao Paulo: Companhia das Letras.
- CAREAGA, G. (1974). *Los intelectuales y la política en México*. México: Extemporáneos.
- CASTRO, F. (1979). "Palabras a los intelectuales". En: J. Martí, M. Guerra y E. Maldonado. *El compromiso del intelectual*. México: Nuestro Tiempo. 69-87.
- CONDORCET, N. (2001). *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*. Madrid: Morata.
- COUTEL, C. (2004). *Condorcet: Instituir al ciudadano*. Buenos Aires: Ediciones del Signo.
- COSÍO VILLEGAS, D. (1972). "El intelectual mexicano y la política". En: G. Careaga (ed.). *Los intelectuales y el poder*. México: SepSetentas. 115-145.
- CUCULLU, G. (1970). "El estereotipo del 'intelectual latinoamericano'. Su relación con los cambios económicos y sociales". En: J. Marsal (ed.). *El intelectual latinoamericano*. Buenos Aires: Editorial del Instituto. 247-250.
- CHIARAMONTE, J. C. (2010). *Fundamentos intelectuales y políticos de las independencias. Notas para una nueva historia intelectual de Iberoamérica*. Buenos Aires: Teseo.
- CHOMSKY, N. (1969). *La responsabilidad de los intelectuales*. Buenos Aires: Editorial Galerna.
- DE AZEVEDO, F. (1950). *Brazilian Culture*. Nueva York: Macmillan.
- DIDEROT, D. (1977). *La religiosa*. Barcelona: Caralt.

- ESCOBAR VILLEGAS, J. C. (2010). "Algunas consideraciones para una historia de las élites intelectuales en América Latina". En: A. Matute, A. Granados y M. A. Urrego (eds.). *Temas y tendencias de la historia intelectual en América Latina*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- GRASES, P., y Becco, H. J. (1988). *Pensamiento político de la emancipación venezolana*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- HELVÉTIUS, C. A. (1967). *Oeuvres complètes (IX)*. Hidesheim: Georg Holms Verlagbuchhandlung.
- HOLBACH, P. H. T., Baron d' (1837). *El cristianismo al descubierto. O examen de los principios y efectos de la religión cristiana*. París: Librería Americana de Rosa Editor.
- HUMBOLDT, A. de (1989). *Cartas americanas*, Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- HOFFER, E. (2002). *The true believer. Thoughts on the nature of mass movements*. Nueva York: Harper.
- HUSZAR, G. de (1960). *The intellectuals. A controversial portrait*. Glencoe: Free Press of Glencoe Illinois.
- LE GOFF, J. (1987). *Los intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa.
- LOWY, M. (1999). *Guerra de dioses. Religión y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- MARICHAL, J. (1978). *Cuatro fases de la historia intelectual latinoamericana, 1810-1970*. Madrid: Fundación Juan March/Cátedra,
- MONSIVÁIS, C. (1997). "Los intelectuales y la política". En: L. Baca Olamendi e I. H. Cisneros. *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*. Vol. 2. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Triana. 461-480.
- PAZ, O. (1983). *Tiempo nublado*. México: Seix Barral.
- PAZ, O. (1985). *Pasión crítica*. Barcelona, Seix Barral.
- PAZ, O. (1990). *El ogro filantrópico*. México: Joaquín Mortiz.
- PÉREZ, J. (1977). *Los movimientos precursores de la emancipación en Hispanoamérica*. Madrid: Alhambra.
- PÉREZ, J. 2005, *The spanish Inquisition. A history*. New Haven: Yale University Press
- PIETSCHMANN, H. (1989) *El Estado y su evolución al principio de la colonización española*, México: Fondo de Cultura Económica.
- RAMA, A. (1972). *La crítica de la cultura en América Latina*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- SARANYANA, J. I., y Alejos Grau, C. J. (2005) *Teología en América Latina*. Vol II/1. Madrid: Vervuert.

- SHILS, E. A. (1960). "The tradition of intellectuals". En: G. B. de Huszar (ed). *The intellectuals. A controversial portrait*. Glencoe: Free Press of Glencoe Illinois.
- SILVA, E. (2005). *Identidad nacional y poder*. Quito: Abya-Yala.
- SOTO ARANGO, D.; Puig-Samper, M. A., y Arboleda, L. C. (1995) *La Ilustración en la América colonial*. Madrid: Doce Calles/CSIC/Colciencias.
- TERÁN, O. (coord.) (2004). *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- VILICAÑAS BERLANGA, J. L. (2001). *Historia de la filosofía contemporánea*. Madrid: Akal.
- VOLTAIRE, F. C. (1971). *Crítica religiosa*. México: Grijalbo.
- WEBER, M. (2004). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

N O T A S

Tres momentos para entender la seguridad nacional de México

RESUMEN

En este artículo se analiza la seguridad nacional de México a partir de tres contextos: el primero de ellos es el ámbito académico para conocer en dónde se estudia la seguridad nacional en nuestro país. El segundo es el relativo a las disposiciones gubernamentales en la materia, principalmente, los planes nacionales de desarrollo, y el tercero, son las acciones concretas que el gobierno ha realizado en los últimos años en temas de seguridad nacional.

PALABRAS CLAVE: MÉXICO, SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO

ABSTRACT

This article examines Mexico's national security from three contexts: the first is the academic to understand where we study the national security. The second is related to government regulations in the matter, mainly national development plans, and the third is the concrete actions that the government has made in recent years on issues of national security.

KEYWORDS: MEXICO'S SECURITY NATIONAL, DEFENSE AND SECURITY IN MEXICO

TRES MOMENTOS PARA ENTENDER LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO

ALEJANDRO MARTÍNEZ SERRANO*

PRIMER MOMENTO

Jorge Chabat señaló en un texto ya clásico en los análisis de la seguridad nacional (SN) que su concepto se puede interpretar en tres variantes, las cuales se analizan a continuación:

En un primer nivel se encuentra el concepto (o los conceptos) de seguridad nacional que proponen diversos sectores sociales y actores no gubernamentales. Es el caso de las propuestas de seguridad nacional que emanan de académicos, partidos políticos, *think tanks* o incluso de oficinas gubernamentales que buscan un cambio en la política oficial proclamada por los gobiernos [...] (Chabat, 1994:99).

En el caso de México, la SN como tema de estudio en círculos académicos es relativamente reciente; me refiero a que de los años ochenta a la fecha se han elaborado estudios sobre la SN. Para tal efecto, podemos establecer que fue a raíz del conflicto de guerra civil en Centroamérica y del llamado boom petrolero que existe la preocupación de estudiar el tema de la SN en México (Martínez Serrano, 2006).

Como consecuencia de lo anterior, podemos señalar que son limitados los espacios académicos para estudiar la SN en México, como se puede apreciar en un análisis hecho de catorce planes de estudio de la licenciatura en Relaciones Internacionales. El criterio para seleccionar estas Instituciones de Educación Superior se basó en la consulta del documento publicado por el periódico *El Universal* titulado “Las mejores universidades de México” (2014, marzo 18). A los diez primeros lugares de ese documento agregué cuatro planes de estudios de instituciones académicas destacadas.¹ Se obtuvieron los siguientes resultados:

* UNAM, Facultad de Estudios Superiores Aragón. Correo electrónico: alemarse@gmail.com

¹ El Colegio de San Luis, el Instituto Tecnológico de México, el Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad La Salle.

1. En el plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacional que imparte El Colegio de México no hay ninguna materia que trate el tema de la SN (El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, s/f).
2. En el Centro de Investigación y Docencia Económica, en la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, en el quinto semestre se cursa la asignatura obligatoria Seguridad Internacional (Centro de Investigación y Docencia Económicas, s/f).
3. En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el plan de estudio de Relaciones Internacionales se encontró una materia optativa, Soberanía, Democracia y Seguridad Nacional, y otra que trata este tema en forma indirecta, Geopolítica. Las cuales se pueden cursar a partir del séptimo y hasta el noveno semestre (UNAM, 2007).
4. En la Universidad de las Américas de la ciudad de México su plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales no contempla ninguna asignatura relacionada con la SN (Universidad de las Américas, s/f).
5. En la Universidad de Guadalajara se estudia Relaciones Internacionales en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, en cuyo plan de estudios encontramos una asignatura obligatoria, Geopolítica, que, como se ha dicho, se relaciona con la SN, así como una optativa relativa a la SN (UdeG, Guía de carreras, s/f).
6. En la Universidad de las Américas en Puebla, en el plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales, se encontraron dos asignaturas obligatorias; una en cuarto semestre, Geopolítica y Recursos Naturales, que trata en forma indirecta temas relacionados con la SN, y en sexto semestre, Seguridad en el Contexto Global (Universidad de las Américas Puebla, s/f).
7. En el Instituto Tecnológico de Estudios de Occidente se imparte la licenciatura en Relaciones Internacionales. Luego de analizar su plan de estudio, no se encontró asignatura alguna relacionada con la SN (ITESO, s/f).
8. En la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM, en el plan de estudio de Relaciones Internacionales no se incluye ninguna materia dedicada al tema; sin embargo, hay una optativa que, por su denominación, trata temas relativos a la SN, Geopolítica, la cual se puede cursar en el noveno semestre (UNAM, FES-Acatlán, 2004).
9. En la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en el plan de la Licenciatura en Relaciones Internacionales encontramos la asignatura

Geopolítica que, como ya se mencionó, en ella se tratan algunos temas de la SN en forma indirecta (BUAP, s/f).

10. En la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM, en el plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales no se encontró ninguna asignatura dedicada al tema de la SN (UNAM, FES Aragón 2007).
11. El Colegio de San Luis, en el plan de estudios de la Licenciatura en Relaciones Internacionales hay una materia obligatoria en sexto semestre dedicada a la SN denominada Doctrinas de Seguridad Nacional,² y en ese mismo semestre se cursa, también en forma obligatoria, otra llamada Desarme y Seguridad Internacional (El Colegio de San Luis, s/f).
12. En el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) se imparte la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Luego de revisar su plan de estudios, encontramos que no hay ninguna asignatura que haga referencia a la SN (ITAM, s/f).
13. En el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en el plan de estudios de la carrera en Relaciones Internacional se encontró la asignatura Geopolítica y Cambios Globales, que se cursa como obligatoria en el tercer semestre (ITESM, s/f).
14. En el plan de estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales que se imparte en la Universidad Iberoamericana hay una materia obligatoria en séptimo semestre que trata estos temas, Desarme y Seguridad Internacional (Universidad Iberoamericana, 2004).
15. En la Universidad La Salle se imparte la Licenciatura en Relaciones Internacionales, en cuyo plan de estudios encontramos una asignatura obligatoria, en octavo semestre, denominada Amenazas a la Seguridad Internacional (Universidad La Salle, s/f).

De los quince planes de estudio, en cinco no hay referencia alguna a la SN. En tanto que en los diez restantes tenemos las siguientes consideraciones:

- a) En seis de ellos existe una asignatura denominada Geopolítica, que si bien trata temas relacionados con la SN, lo hace en forma indirecta. En cuatro casos esa asignatura es obligatoria y en los dos restantes es optativa.

² Tengo el honor de haber impartido esta asignatura a la tercera y cuarta promociones en 2008 y 2011, respectivamente.

- b) En cinco de esos diez planes de estudio hay una asignatura relacionada con la seguridad internacional que se cursa en forma obligatoria.
- c) En tres de ellos se encuentra una asignatura denominada Seguridad Nacional, pero en dos de ellos la asignatura es optativa y sólo en uno de los quince planes de estudio es obligatoria.

A los quince planes de estudio de licenciatura habría que agregar que en México sólo dos instituciones académicas están dedicadas al estudio de la SN: el Colegio de Defensa Nacional, que depende de la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea (Secretaría de Defensa Nacional, s/f), y el Centro de Estudios Superiores Navales; en ambas se puede estudiar la Maestría en SN, y en la segunda de ellas también se imparte la Maestría en Seguridad Nacional en línea³ y el Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional (Secretaría de Marina, Centro de Estudios Superiores Navales, s/f).

Se han hecho intentos de difundir el estudio de la SN, pero en niveles de educación continua por medio de diplomados;⁴ algunos se han llevado a cabo por varios años, tal es el caso de los que imparten la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y, recientemente, la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

SEGUNDO MOMENTO

Continuando la cita del texto del doctor Jorge Chabat, “En el segundo nivel está el concepto de seguridad nacional proclamado oficialmente por el gobierno. Se puede ubicar claramente en los pronunciamientos presidenciales, o de altos funcionarios gubernamentales o en documentos explícitos” (Chabat, 1994:99). En ese orden de ideas, el término *seguridad nacional* apareció por primera vez en un documento oficial en 1973, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se encargaba formalmente a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) la recolección y el análisis de la información relacionada con la Seguridad de la Nación (DOF, 1973, julio 27).

³ Mediante una plataforma educativa, con la utilización del software Moodle.

⁴ Señalo que en el nivel de educación continua, ya que en la Ley General de Educación no se considera el Diplomado como un grado académico, sino como un estudio de actualización, sin que se requiera permiso de la autoridad educativa para impartirlo.

Sin embargo, en un documento de planeación nacional que marca políticas de gobierno, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, fue en el que se indicó que la SN es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. En una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980:132).

Este aporte establece una definición de SN tradicional que se enmarca en el contexto de la guerra fría. Es una SN dedicada exclusivamente a las fuerzas armadas, donde no hay posibilidad de abrir el debate a otras instancias del gobierno o de la sociedad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la SN fue interpretada como una

Herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional [...] México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. [...] En consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983:58-61).

En esta otra interpretación tenemos una postura pacifista que se fundamenta en los principios de la política exterior de México que fueron llevados al texto constitucional precisamente en la administración del presidente De la Madrid. También este concepto se debe al contexto que vivió México en el conflicto centroamericano, en el que fue impulsor de la vía negociadora y pacífica mediante el Grupo Contadora.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la SN es definida como una “condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano”, por lo que debe ser preservada en el ámbito interno y en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos, el denominador común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que éste representa.

La SN “es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de

los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia” (Poder Ejecutivo Federal, 1989:54).

Esta es quizá la aportación más elaborada al respecto, ya que toma en cuenta la esfera interna y externa, así como los elementos esenciales del Estado, los cuales preserva la SN: territorio, población, gobierno, proyecto nacional, orden jurídico (estado de derecho) y la soberanía.

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el Plan Nacional de Desarrollo anterior, toda vez que no existe en dicho plan alguna definición sobre el particular, se equipara este concepto al rango de prioridad nacional, pues se señala que “es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social” (Poder Ejecutivo Federal, 1995:8).

Se puede apreciar que se da una continuidad entre los planes de 1989 a 2000; eso mismo se verá en las instituciones encargadas de la SN. Sin embargo, fue en ese sexenio, en el cual se inició una estrategia en contra de la inseguridad pública con la creación de la Policía Federal Preventiva,⁵ cuando se aceptó que este tema había rebasado las instancias institucionales civiles para empezar a convertirse en un problema de SN.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el presidente Vicente Fox establece que “la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas” (Poder Ejecutivo Federal 2011:127). Se da un giro en el concepto utilizado en los dos sexenios anteriores, ya que se le da un énfasis al tema de los derechos humanos.

En este mismo documento se hace un deslinde de la forma en que operaron el tema de la SN gobiernos anteriores al de Fox, de tal suerte que se señala que:

⁵ El 4 de enero de 1999 nació la Policía Federal Preventiva (PFP) de México como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con reconocida autonomía técnica y operativa para el ejercicio de sus atribuciones. Para abundar en este proceso véase Romero Guerrero, 2010:67.

El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional (Poder Ejecutivo Federal 2011:128).

Este párrafo es revelador del manejo discrecional de la SN durante décadas. Se confundió con la seguridad del régimen, con seguridad política, seguridad de partido en el poder, seguridad de la clase política, seguridad de la Revolución Mexicana. Al respecto, Raúl Benítez Manaut (2001:983-988) señala que el régimen de la Revolución confundió en 16 aspectos la SN.

No obstante, durante el gobierno de Fox volvieron a ocurrir hechos que revelan el uso discrecional de los aparatos de inteligencia para la SN del Estado mexicano para fines políticos; tal es el caso del escándalo de corrupción en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el empresario Carlos Ahumada (cfr. Ahumada, 2009), el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, entre otros.

Ese Plan señala también una agenda de amenazas a la SN: “Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas” (Poder Ejecutivo Federal, 2001:128). Esta agenda representa un cambio, ya que por primera vez se establece que la pobreza de buena parte de la población mexicana es una amenaza a la SN, y ya quedan fuera de este discurso los temas tradicionales de preservación de la soberanía y de la independencia.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establece que “una condición fundamental en la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4 300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras” (Poder Ejecutivo Federal, 2007:68). En este Plan ya no se aventura a conceptualizar la SN, ya que a partir de 2005 existe la Ley de Seguridad Nacional (DOF, 2005, enero 31) que establece un concepto y un marco legal para su operación.

Asimismo, parte del objetivo 13 del Plan 2007-2012 consiste en “garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés” (Poder Ejecutivo Federal, 2007:69). Al igual

que el plan anterior, en éste se establece una prioridad de los derechos humanos, lo cual es reflejo de la filosofía política del Partido Acción Nacional (PAN), partido en el gobierno en esos dos sexenios (cfr. Martínez Serrano, 2004).

TERCER MOMENTO

Siguiendo con la cita de Chabat, finalmente, “En un tercer nivel, podríamos ubicar a la ‘seguridad nacional realmente existente’. Esto es, más allá de las declaraciones públicas gubernamentales de lo que constituye la seguridad nacional, los gobiernos desarrollan conductas para proteger sus intereses ‘reales’ (o los que los gobiernos consideran así)” (1994:100).

En la historia de la SN en México se ha pasado del concepto tradicional militarista y represor, en el cual la SN era entendida como la defensa del régimen y la vigilancia de los opositores políticos, así como la preservación de la soberanía y la independencia y la vigilancia de la amenaza comunista (cfr. Aguayo Quezada, 1998; Sierra Guzmán, 2003), al concepto moderno multidimensional, en el cual prevalecen las amenazas no estatales a la SN y se privilegia la seguridad humana (cfr. Zavaleta Hernández, 2010; Rojas Aravena y Goucha, 2002).

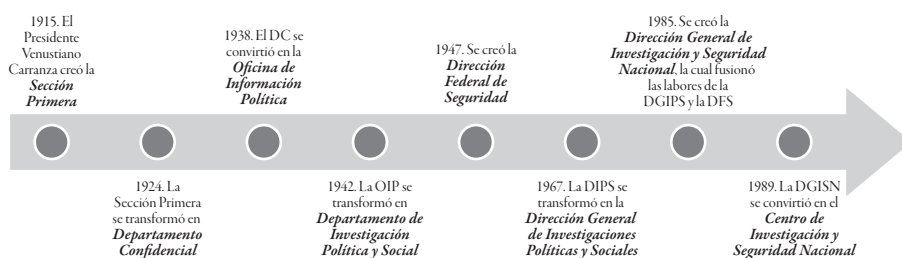
La mejor reseña que se ha elaborado sobre este proceso histórico la encontramos en el libro *La charola*, escrito por el doctor Sergio Aguayo (2001). Pero hay que señalar que la historia de la SN se ha ligado a la historia de las instituciones encargadas de generar la inteligencia para la SN, así que durante muchos años se confundió, y hasta la fecha se ha confundido, en algunos ámbitos SN con inteligencia para la SN.

La inteligencia se refiere a la información importante para la formulación e instrumentación gubernamental a fin de mejorar sus intereses de SN y enfrentar las amenazas de los adversarios potenciales contra aquellos intereses. Como actividad, la inteligencia comprende la colección y el análisis de información importante para la formulación e instrumentación de la política de SN. También incluye actividades para contrarrestar las acciones de inteligencia de los adversarios, negándoles el acceso a información o engañándolos acerca de ciertos acontecimientos y su importancia.

Leonardo Curzio comenta que la inteligencia debe tratarse como una metodología que, usada con propósitos edificantes, puede tener una estatura pública decorosa. Para ello, los siguientes aspectos deben arraigarse socialmente: 1) la labor de inteligencia es necesaria para la supervivencia de un régimen democrático; 2) el acuerdo político sobre las agendas de trabajo y las prioridades de inteligencia; 3) el control

sobre el órgano de inteligencia; 4) una comprensión general de la importancia y los alcances de la ley de inteligencia; 5) los secretos oficiales, y 6) la profesionalización de la labor de inteligencia (Curzio Gutiérrez, 2007:107-109). Aquí cabe mencionar que no hubo ley en la materia hasta 2005, por lo que no aplica el punto cuatro; de los puntos del uno al tres y el cinco se tratan en forma discrecional de acuerdo con el presidente de la República y al secretario de Gobernación en turno, en tanto que se realizó una profesionalización, pero desde la década de los ochenta.

A continuación se expone en una línea del tiempo un breve recorrido por las instituciones que han marcado la historia de la SN en México.



Línea del tiempo de los Servicios de Inteligencia civiles del Estado Mexicano

Elaboración propia utilizando información de Sergio Aguayo Quezada.

La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México. México, Grijalbo, 2001.

En forma paralela a esta línea del tiempo debe establecerse la figura del presidente de la República, el gran tomador de decisiones del más alto nivel en temas de SN de nuestro sistema político.

En este espacio abundaremos en las últimas instituciones vigentes a partir de la profesionalización que se inició en 1989, y no en los orígenes y antecedentes remotos de la instituciones dedicadas a la SN en México. Sin embargo, no podemos dejar de lado la gran corrupción e impunidad en la que operaron muchos de estas agencias de inteligencia, en especial la Dirección Federal de Seguridad (DFS), que fue el baluarte para proteger el régimen priista durante muchas décadas. En una charla personal, un antiguo miembro de la DFS le dijo al suscrito que ante la designación del director de la DFS a un agente para que se hiciera cargo de una delegación de ésta en un estado de la República no había presupuesto alguno para montar una oficina, viáticos para el traslado ni para alquilar vivienda; la respuesta del superior fue que para obtenerlos, se necesitaba el uso correcto de la charola⁶ y del arma de

⁶ Dada la importancia de esta acreditación que les otorgaba poder absoluto a los agentes de la DFS, Sergio Aguayo decidió emplear este término para darle nombre a su libro ya citado.

cargo. Esta mentalidad degeneró en los años ochenta y estableció lazos de simbiosis entre agentes de la DFS y los carteles de las drogas (cfr. Bowden, 2002), que fueron la causa de la desaparición de esta institución.

El cambio en esas estructuras empezó a fines de los años ochenta; el gobierno mexicano dio un giro de 180 grados en la forma de operar la toma de decisiones del más alto nivel en materia de SN. El presidente Carlos Salinas de Gortari creó, en enero de 1989, el Gabinete de Seguridad Nacional (GSN), instancia dependiente de la Oficina de la Presidencia.

El GSN, durante muchos años fue el organismo de mayor jerarquía en nuestro sistema de SN, instancia de coordinación integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el de la Procuraduría General de la República, así como cualquier otro funcionario que designara el titular del Ejecutivo. Esta instancia analiza temas de alta prioridad para la nación, toma acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas relacionadas con la materia, además brinda asesoría al presidente de la República. El GSN no genera inteligencia para la SN; sus integrantes sí la realizan en la esfera de su competencia, esencialmente en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y en las secciones segundas de los Estados mayores del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

El GSN forma parte del sistema de Gabinetes especializados de la Presidencia de la República, el cual tiene su origen en el acuerdo presidencial del 6 de diciembre de 1988, en el cual se indica que estos gabinetes son responsables de definir y evaluar las políticas del gobierno federal en los asuntos de su competencia.

Las reuniones de este gabinete se realizan por convocatoria del presidente, con el fin de analizar temas de alta prioridad para la nación, tomar acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas, además de brindar apoyo técnico y asesoría al presidente. La función de este gabinete se concreta a dar respuesta coordinada a posibles riesgos que vulneren la soberanía nacional, el marco de libertades, la paz social, las instituciones y todo aquello que pueda afectar el desarrollo normal de la vida política, económica y social del país.

El GSN siguió funcionando durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo pero al inicio de la Administración del presidente Vicente Fox dejó de operar y entró en funciones la Consejería de Seguridad Nacional, que quedó a cargo de Adolfo Aguilar Zinser,⁷ quien inició el desarrollo de una estructura de asesoría

⁷ Académico que se dedicó a la investigación en ciencias sociales en instituciones públicas del país, considerado como un pionero en los estudios de seguridad nacional. En los años noventa ingresó a la política nacional; primero

para que el presidente tomara decisiones en materia de SN. Sin embargo, al año en ese encargo fue removido y designado embajador permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas; literalmente pasó de manejar las estructuras de la SN a las estructuras de la Seguridad Internacional.⁸

Luego de la salida de Aguilar Zínser en enero de 2002, se creó un vacío institucional, ya que no fue nombrado funcionario alguno para reemplazarlo. En ese momento se dijo que sus funciones serían cubiertas por el propio titular del poder ejecutivo. Y luego de quince meses de indefinición en materia de SN, el 9 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se vuelve a reactivar el GSN. En este documento se menciona que la SN es una condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación y los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior, y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos.

Como hemos señalado, se tiende a confundir SN con inteligencia para la SN. A fines de los años ochenta, en febrero de 1989, por decreto expedido por el presidente Salinas, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, modificación que incluyó que la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional se transformara en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuyo objetivo general es formar un sistema de inteligencia capaz de recolectar, procesar, difundir y explotar la información relacionada con la SN. Esta transformación vino a sustituir las añejas estructuras de la Dirección Federal de Seguridad y de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales para formar un órgano de inteligencia civil acorde con las transformaciones políticas y sociales que experimentaba el país en aquel entonces y apto para hacerle frente a los desafíos que planteaba el eventual fin de la Guerra Fría.

como diputado federal (1994-1997), después como senador de la República (1997-2000). También fue investigador en el Centro de Estudios de América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

⁸ Acerca de la salida de Adolfo Aguilar Zínser recomendando la interpretación de este acontecimiento hecha por Raúl Benítez Manaut, 2008.

El CISEN se halla encuadrado en el organigrama de la Secretaría de Gobernación como un organismo descentralizado, cumple la tarea de generar inteligencia civil en materia económica, social y política, la cual es presentada en el GSN, donde se utiliza para la toma de decisiones de alto nivel en materia de SN.

Jorge Tello Peón, quien fue director general del CISEN, al referirse a este organismo, expresó:

No es, y no será, la historia de los órganos de inteligencia la historia de sus éxitos; desgraciadamente los órganos de información están para un mantenimiento del *statu quo*; sí, efectivamente, y será responsabilidad de los políticos y de la sociedad el perfeccionamiento de ese *statu quo*, y no de su estancamiento; los sistemas de información, en la medida que sean profesionales tendrá que responder a ese gobierno legítimamente constituido y los sistemas de información tendrán una historia de sus fracasos, nada más, pues sus éxitos están por saberse siquiera para sentirse (Tello Peón, 1994:37).

Al respecto, uno de los especialistas mexicanos sobre la materia señala que “Los servicios de inteligencia tienen la misión de reunir información y procesarla para anticipar y explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación. Los documentos que se elaboran a partir de esa información (es decir, la inteligencia) alimentan la toma de decisiones de los gobernantes, incluida la utilización de la violencia (Aguayo Quezada, 1997:185).

Este mismo autor señala que, sin embargo, hay una mejoría en la forma de funcionar del CISEN, para lo cual nos indica que:

[...] es necesario reconocer que en épocas recientes el CISEN ha contratado personal más tolerante, menos agresivo ante las diferencias. Este perfil refleja los cambios de nuestra sociedad. Poco a poco, los servicios de inteligencia se transforman, y sus miembros son capaces de entender la naturaleza de los sectores independientes u opositores, al mismo tiempo que se afina su percepción de sí mismos y de su misión (Aguayo Quezada, 1997:202).

Se han hecho muchas críticas al CISEN; me concentraré en cuatro:

1. Desde la creación de la Policía Federal Preventiva, ahora Policía Federal, el CISEN no desarrolla funciones operativas ni policiacas: su labor se limita a la producción de inteligencia para la toma de decisiones (Moloeznik Gruer

y Regalado Santillán, 2004:132). Al respecto, señalan que la función de un órgano de inteligencia para la SN tiene funciones de análisis y también operativas, ya que la información debe ser de campo, de primera fuente, si es posible, en tanto que en sociedades democráticas es preferible que el órgano de inteligencia no tenga funciones policiacas, como sí las tuvo la DFS en el caso de México, por lo que al no contar con funciones operativas el CISEN pierde la posibilidad de generar inteligencia de calidad.

2. La disputa acerca de que el CISEN sea un órgano de Estado y no uno al servicio del régimen sigue vigente, ya que como se desprende de su estructura normativa, sigue dependiendo del Poder Ejecutivo Federal y en específico del secretario de Gobernación,⁹ en ese orden de ideas, nada garantiza que este funcionario haga uso de esa información y de la inteligencia generada en el CISEN para el beneficio personal, para denostar a adversarios políticos o para privilegiar a su grupo político.
3. El CISEN se dedica a la inteligencia civil para la SN en tanto que las Fuerzas Armadas, mediante las Secciones Segundas de los Estados Mayores de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, generan la inteligencia militar para la SN. Pero en la práctica hay duplicidad de funciones entre estas instancias, lo cual provoca desperdicio de recursos humanos y materiales, por lo que no está consolidada la llamada comunidad de inteligencia; prueba de ello es que integrantes de las fuerzas armadas colaboran comisionados en el CISEN, pero no es común que funcionarios del CISEN estén comisionados en las fuerzas armadas; sí los hay, pero en las instancias educativas: Colegio de Defensa Nacional y Centro de Estudios Superiores Navales, mas no en las áreas operativas.
4. El general Tito Valencia Ortiz señaló, en una conferencia pronunciada en 1996 en el Colegio de Defensa Nacional, que no era sano para la SN que el órgano de inteligencia fuera el órgano que planificará la SN y el CISEN desde su creación ha realizado, en la práctica, estas dos funciones, ya que si se concentran ambas atribuciones se estaría dando mucho poder a los funcionarios que encabezan el CISEN, ya que recolectan la inteligencia y planifican qué hacer con ella. A partir de la creación del GSN se le encarga este tipo de funciones de planificador; pero, en términos reales, el GSN no

⁹ El actual Senador Santiago Creel Miranda fue el último secretario de Gobernación que disputó la candidatura de su partido a la presidencia de la República; no la obtuvo, pero nada garantiza que otros funcionarios en ese cargo quieran emplear la información del CISEN para esos fines.

tiene estructura, sino que opera como una simple reunión de altos funcionarios, por lo que, en realidad, quien realiza las funciones de diseño de la planeación es el CISEN.

En la administración del presidente Fox, en 2005 se señala en el artículo tercero de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) que, para efectos de esa ley, por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.¹⁰ Si bien es una definición que por muchos años había quedado en el devenir de los criterios presidenciales, se tiene un avance, ya que ha quedado enmarcada en una ley de carácter federal. Pero queda en el ámbito tradicional porque se enfoca en la idea de asegurar al Estado, no al ser humano, como se ha considerado la seguridad humana.

Asimismo, se crea el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) para la coordinación de acciones orientadas a preservar la SN, integrado por el titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá; el secretario de Gobernación, quien fungirá como secretario ejecutivo; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; el secretario de Seguridad Pública; el secretario de Hacienda y Crédito Público; el secretario de la Función Pública; el secretario de Relaciones Exteriores; el secretario de Comunicaciones y Transportes; el procurador general de la República, y el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del presidente, el secretario ejecutivo presidirá la reunión. El Consejo contará con un secretario técnico, que será nombrado por el presidente de la República; dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el presupuesto de egresos de la federación. Éste no será integrante del Consejo.

El CSN es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto, conocerá los asuntos siguientes: 1) la integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la SN; 2) los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la SN; 3) el Programa

¹⁰ Las acciones que menciona el artículo referido conllevan la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución; la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos; 4) la evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos; 5) los programas de cooperación internacional; 6) las medidas necesarias para la SN, dentro del marco de atribuciones previsto en la Ley de Seguridad Nacional y en otros ordenamientos aplicables; 7) los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas; 8) los lineamientos para que el CISEN preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo; 9) los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y 9) los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

No obstante estas atribuciones del CSN, en la realidad, como antes y ahora reconocido por la propia Constitución, persiste la figura del presidente de la República en la toma de decisiones, que data de 2004, cuando hubo se reformó la fracción VI del artículo 89, para quedar de la siguiente forma: “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: [...] VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

En este sentido, la responsabilidad recae en la figura del presidente, auxiliado por los secretarios de Estado, el procurador general de la República, así como en el director del CISEN. No cambia, entonces, la situación que había estado presente antes de la LSN. Asimismo, en el marco de la LSN existe una Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN), cuyo objetivo es que las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estén sujetas a su control y evaluación. La CBSN está integrada por tres senadores y tres diputados. La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

Una vez explicadas las estructuras del GSN¹¹ y del CSN, se observa que sus capacidades son similares. Ambas instituciones existen en paralelo. La capacidad del CSN es identificar los problemas de la SN y tomar las decisiones pertinentes al caso, con el fin de neutralizarlos o erradicarlos, empleando el poder nacional representando en primera instancia por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Federales.

¹¹ Mediante Acuerdo presidencial publicado el 1° de abril de 2013, el GSN tomó el nombre de México en Paz.

CONCLUSIONES

El recorrido por la SN en México desde tres aspectos nos ha brindado la oportunidad de conocer un panorama de este tema. Asimismo, hemos visto su actual marco legal y las instituciones que lo integran.

Queda mucho por hacer en materia de SN en México, desde las instituciones de educación superior hasta las esferas más altas de la toma de decisiones en materia de SN. La SN es una tarea no exclusiva del gobierno, de las fuerzas armadas o del CISEN; la SN debe ser una responsabilidad de todos los ciudadanos de un Estado-nación que quieran construir día a día la nación, como lo señala Ernesto Renán: “Una nación es, pues, una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que aún se está dispuesto a hacer. La existencia de la nación es un plebiscito de todos los días, como la existencia del individuo es una afirmación perpetua de vida” (Renán, 1957:107).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, S. (1997). “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”. En: S. Aguayo Quezada y J. Bailey (coords.). *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI.
- AGUAYO QUEZADA, S. (1998). 1968. *Los archivos de la violencia*. México: Grijalbo.
- AGUAYO QUEZADA, S. (2001). *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo.
- AHUMADA, C. (2009). *Derecho de réplica: Revelaciones de la más grande pantalla política en México*. México: Grijalbo.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2001). “Seguridad nacional y transición política”. *Foro Internacional*, 41(4):983-988.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2008). “La seguridad nacional en la indefinida transición. Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”. *Foro Internacional*, XLVIII(1-2):184-208.
- BOWDEN, C. (2002). *Down by the River: Drugs, Money, Murder, and Family*. Nueva York : Simon & Schuster.
- BUAP (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) (s/f). Planes de estudio [en línea]. Disponible en: <http://www.buap.mx/> [consultado: 2012, enero 21].
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE) (s/f). Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales Objetivo. ¿Qué perfil buscamos?

- Plan de estudios. Perfil de egreso [en línea]. Disponible en: <http://cpyri.cide.edu/> [consultado: 2012, enero 21].
- CURZIO GUTIÉRREZ, L. (2007). *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CHABAT, J. (1994). "Seguridad nacional y narcotráfico: Vínculos reales e imaginarios." *Política y Gobierno*, I(1).
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1973, julio 27). Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2005, enero 31). Ley de Seguridad Nacional.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, Centro de Estudios Internacionales (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales [en línea]. Disponible en: http://cei.colmex.mx/R_Internacionales.html [consultado: 2011, noviembre 13].
- EL COLEGIO DE SAN LUIS (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Programa de Estudios Políticos Internacionales. Materias [en línea]. Disponible en: <http://www.colsan.edu.mx/licenciatura/mapacurricular.htm> [consultado: 2012, enero 21].
- EL UNIVERSAL [MÉXICO, D.F.] (2014, marzo 18). "Las mejores universidades de México" [en línea]. Suplemento Especial 14. Disponible en: <http://mejoresuniversidades-demexico.mx/#/1/> [consultado: 2014, abril 12].
- ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan [en línea]. Disponible en: http://www.itam.mx/es/documentos/plan_rel_inter.pdf [consultado: 2012, enero 21].
- ITESM (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey) (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan de estudios [en línea]. Disponible en: <http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/itesm/tecnologico+de+monterrey/carreras+profesionales/areas+de+estudio/ciencias+sociales+y+humanidades/lri> [consultado: 2012, enero 21].
- ITESO (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente) (s/f). Relaciones Internacionales. Materias [en línea]. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.iteso.mx> [consultado: 2012, enero 21].
- MARTÍNEZ SERRANO, A. (2004). "¿Le importa la seguridad nacional a los actores políticos mexicanos?". Ponencia presentada en el XVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Visiones desde el Norte y visiones desde el Sur: La Nueva Configuración del Poder Mundial, celebrado en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, del 28 al 30 de octubre de 2004.

- MARTÍNEZ SERRANO, A. (2006). “La democracia mexicana y su relación con la seguridad nacional”. En: E. Conejero y S. Gómez Tagle (coords.). *Democratización y globalización en América Latina*. Alicante: Universidad Miguel Hernández.
- MOLOEZNIK GRUER, M. P., y Regalado Santillán, J. (2004). “Seguridad nacional, política exterior y gobierno de alternancia en México”. En: J. M. Ramos García y O. Woo Morales (coords.). *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos-Canadá*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. *El mercado de valores*, junio 1º.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- RENÁN, E. (1957) *¿Qué es una nación?*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- ROJAS ARAVENA, F, y Goucha, M. (eds.) (2002). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- ROMERO GUERRERO, C. B. (2010). “Estrategias de combate a la corrupción en la Policía Federal Preventiva (PFP) de México, 1999-2009”. Proyecto de investigación doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (s/f). Educación militar [información en línea]. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/educacion-militar> [consultado: 2012, enero 21].
- SECRETARÍA DE MARINA, Centro de Estudios Superiores Navales (s/f). Maestría en Seguridad Nacional y Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional [en línea]. Disponible en: http://www.cesnav.edu.mx/estudios/b_seg_nal.html [consultado: 2012, enero 21].
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1980). Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México: Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto de los Estados Unidos Mexicanos.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1983). Plan Nacional del Desarrollo 1983-1988. México: Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto de los Estados Unidos Mexicanos.

- SIERRA GUZMÁN, S. (2003). *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México: Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.
- TELLO PEÓN, J. (1994). *El Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional*. México. Mimeógrafo.
- UDEG (Universidad de Guadalajara) (s/f). Guía de Carreras [en línea]. Ciencias Sociales y Humanidades. Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan de estudios. Perfiles. Campo profesional. Disponible en: <http://guiadecarreras.udg.mx/licenciatura-en-relacione-internacionales/> [consultado: 2012, enero 21].
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2007). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Descripción Sintética del Plan de Estudios. Licenciatura en Relaciones Internacionales [en línea]. Disponible en: https://escolar1.unam.mx/planes/f_ciencias_politicas/Relsint.pdf [consultado: 2012, enero 21].
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), FES (Facultad de Estudios Superiores) Acatlán (2004). Descripción sintética del Plan de Estudios. Licenciatura en Relaciones Internacionales [en línea]. Disponible en: <https://escolar1.unam.mx/planes/acadlan/Relsint-Acat.pdf> [consultado: 2012, enero 21].
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), FES (Facultad de Estudios Superiores) Aragón (2007). Descripción sintética del Plan de Estudios. Licenciatura en Relaciones Internacionales [en línea]. Disponible en: <https://escolar1.unam.mx/planes/aragon/Relsint-Arag.pdf> [consultado: 2012, enero 21].
- UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan de Estudios. Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) 901014 de fecha septiembre 21, 1990 [en línea]. Disponible en: <http://www.udlap.mx/ofertaacademica/planestudios.aspx?cvecarrera=LRI> [consultado: 2012, enero 21].
- UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA (2004). Relaciones internacionales. Curriculum ideal. Plan 2004 [en línea]. Disponible en: http://enlinea.uia.mx/EstructuraAcademica/consulta_plan_ideal.cfm?carrera=2001&plan=6 [consultado: 2012, enero 21].
- UNIVERSIDAD LA SALLE (s/f). Licenciatura en Relaciones Internacionales. Plan de estudios [en línea]. Disponible en: <http://lasalle.mx/oferta-educativa/licenciaturas/facultad-de-derecho/relaciones-internacionales/> [consultado: 2012, enero 21].
- ZAVALETA HERNÁNDEZ, S. K. (2010). "Algunas notas sobre la seguridad humana". En: E. Hernández-Vela Salgado (ed.). *Política internacional. Temas de análisis I*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales

RESUMEN

En los años setenta, la interdependencia compleja se convirtió en uno de los paradigmas clásicos para explicar las relaciones internacionales de los nuevos actores que hicieron su aparición en el escenario mundial. De esta forma, a partir de este paradigma han surgido diversos enfoques que han buscado dar respuesta al fenómeno. En este trabajo se hace una recopilación de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales desde la perspectiva del federalismo, el regionalismo y la cooperación descentralizada. Se concluye que dicha actividad ha permitido que las partes integrantes de los Estados soberanos participen de la cooperación internacional desde un nivel secundario para la toma de decisiones por la necesidad de consolidar espacios para dar respuesta a sus necesidades locales.

PALABRAS CLAVE: INTERDEPENDENCIA, COOPERACIÓN INTERNACIONAL, GOBIERNOS SUBNACIONALES.

ABSTRACT

The complex interdependence in the 70s became one of the classic paradigms to explain the international relational new players who made their appearance on the world stage. Thus from this paradigm emerge various approaches that seek to respond to the phenomenon. This paper is a compilation of international activity of subnational governments from the perspective of federalism, regionalism and decentralized cooperation. We conclude that the activity has enabled the component parts of sovereign states to participate in international cooperation, since a secondary level for decision-making by the need to consolidate spaces to meet local needs.

KEYWORDS: INTERDEPENDENCE, INTERNATIONAL COOPERATION, SUBNATIONAL GOVERNMENT.

INTERDEPENDENCIA COMPLEJA. CUATRO ENFOQUES TEÓRICOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

JOSÉ LUIS AYALA CORDERO*

La construcción de las relaciones internacionales contemporáneas ha sido determinada en gran medida por la cooperación entre los estados soberanos para dar solución a los problemas de la agenda global.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la armonización de las políticas de los Estados enfocadas a la cooperación ha sido una constante importante en el desarrollo humano, así lo enfatiza la Organización de las Naciones Unidas: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos” (ONU, 1945).

Después de los años sesenta y setenta se modificaron las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas de los espacios para la cooperación; éstos fueron ocupados paulatinamente por los gobiernos subnacionales, ciudades y municipios.

De esta forma, los gobiernos subnacionales se convierten en actores internacionales importantes para la toma de decisiones de la agenda de cooperación internacional, retando el paradigma histórico estatocéntrico del estado wesphaliano.

La política exterior, la diplomacia, las relaciones internacionales y la cooperación dejan de ser exclusivamente planeadas y dirigidas desde el gobierno central.

El artículo parte del marco más general de la interdependencia compleja de Robert Keohane, de donde se proponen cuatro enfoques teóricos para explicar la actividad internacional de los gobiernos subnacionales: 1) los gobiernos subnacionales como nuevos actores del contexto internacional; 2) La cooperación internacional de los gobiernos subnacionales como complemento de la política exterior bajo un marco federal; 3) el papel de los gobiernos subnacionales en la integración regional, y 4) la cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales.

* Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Correo electrónico: erel66@hotmail.com

INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

El pensamiento de Keohane y su análisis internacional ha evolucionado hacia conceptos clave para entender los fenómenos mundiales y su dinámica después de los años noventa, como lo es la globalización y la gobernanza.

Los enfoques teóricos que surgen a partir de la interdependencia compleja de Robert Keohane y los nuevos actores.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO COMPLEMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR BAJO UN MARCO FEDERAL

Los cambios significativos que sufre el Estado soberano provenientes del entorno exterior hacia los años setenta modifican su estructura interna. Influyen sobre todo en aquellos Estados con sistemas federales donde los intereses de sus partes integrantes están expresados en los objetivos de la política exterior y de su ejecución a través de la diplomacia, desde centros, ministerios y secretarías de relaciones exteriores.

Para los académicos y los políticos de este periodo, el problema principal era poder explicar cómo las unidades integrantes de Estados soberanos participaban también en el escenario internacional como actores subnacionales, tomando decisiones, llevando a cabo acuerdos y convenios y teniendo representaciones en el extranjero. Ello significaba finalmente la fragmentación de la política exterior; pero, por otro lado, la aplicación efectiva del precepto federal: “En un régimen federal los dos niveles de gobierno gozan de ciertos poderes soberanos por derecho y no simplemente sobre una base voluntaria y revocable. El gobierno central y las sub-unidades federales tienen un poder soberano en ciertos sectores sin inmiscuirse en el campo de competencia del otro nivel lo cual sería inconstitucional” (Kymlicka y Ravio, 1997:787).

La solución en muchos Estados con régimen federal fue incluir en sus constituciones la capacidad o personalidad internacional de sus partes integrantes para llevar a cabo relaciones internacionales, tener representaciones en el extranjero e incluso establecer acuerdos con organismos, estados soberanos y gobiernos subnacionales, tal es el caso de los Landers alemanes, los cantones suizos o las comunidades y regiones de Bélgica.¹

¹ Un punto importante sobre este asunto es que el aspecto jurídico de la personalidad internacional de los gobiernos subnacionales es la convergencia entre el derecho internacional y el derecho constitucional de cada Estado:

El hecho de aceptar que los gobiernos subnacionales pueden participar en el escenario internacional por parte del gobierno central especifica las competencias y no vulnera la soberanía; es finalmente la integración de acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno para compartir la ejecución de la política exterior si todo se circunscribe al precepto federal de coexistencia de poderes.

Ello obedece a elementos propios de cada Estado en los que históricamente se han definido las relaciones entre el centro y sus partes integrantes, al papel político, cultural económico; de ahí que no se pueda esperar que todos los Estados soberanos presenten el mismo comportamiento de sus gobiernos subnacionales, que en mayor o menor medida pueden influir en su comportamiento internacional tomando como referencia su situación interna.

Para Renaud Dehausse, esta relación entre gobierno central y subnacional puede presentar dos formas: una simétrica, en la que cada una de las partes integrantes tiene afinidades históricas que no permiten el choque entre los diferentes niveles de gobierno, “compartiendo los mismos modelos culturales y divididos por cliques sociales y políticos semejantes: cada entidad será una clase de reducción de equilibrios realizados en el marco del estado” (Dehausse, 1998:293). Esto da como resultado una sola voz en el escenario mundial a través de objetivos unificados en la política exterior, sin conflictos internos.

Esta diferencia parte de varios elementos como: 1) bases históricas territoriales distintas, 2) diferente idioma, cultura e identidad étnica y 3) necesidades económicas, culturales y políticas distintas a otras entidades federadas. Ante esta situación, los gobiernos subnacionales utilizan toda la infraestructura legislativa, administrativa y financiera que les confiere su lugar dentro de la federación para desarrollar sus objetivos.

Para Paul Painchaud, el gobierno subnacional “recibe los elementos estratégicos directos e indirectos del ambiente internacional, transformando estos elementos estratégicos en intereses y producir incluso para el medio internacional sus propios elementos estratégicos, lo que puede ser considerado como su política exterior” (Painchaud, 1974:29). Si bien el marco constitucional justifica jurídicamente la actividad del gobierno subnacional, la relación implícita que se da por la influencia del

“no son pocos los Estados que han modificado su instrumental jurídico interno con la finalidad de reconocerles acciones propias de los sujetos de derecho internacional. Es el caso, por ejemplo, de la capacidad para celebrar tratados o acuerdos internacionales, el *ius tractum*, reconocido por algunos Estados a sus colectividades territoriales regionales y cuyo ejercicio se traduce en actos jurídicos que indiscutiblemente son regulados por el derecho internacional” (Gallardo Pérez, 2007:41).

ambiente internacional cambia su estatus interno y lo convierte en actor internacional que busca respuesta a sus necesidades locales por ser parte de un estado soberano:

La actividad internacional de los gobiernos subnacionales se convierte así en un complemento de la política exterior manifiesta en la ejecución diplomática o “paradiplomacia”, como se le denomina desde entonces, la cual surge a finales de los años ochenta: “con fines analíticos —de una manera aparentemente inocente y fundamentalmente empírica— dentro del campo de análisis político de los estados federales y de la renovada teoría del federalismo” (Aguirre, 1999:204).

Después del fin de la Guerra Fría se incrementan los cambios estructurales de la diplomacia tradicional al consolidarse el gobierno subnacional como actor ejecutor de negociación internacional. Así, los Estados que no han podido hacer cambios a su marco constitucional para la efectiva actividad internacional de sus partes están desfasados de los cambios tan dinámicos producto de la interdependencia, la globalización y los cambios tecnológicos transcendentales en el mundo que modifican la diplomacia en consonancia con dichos cambios.

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Otros trabajos académicos enfocados al análisis de los gobiernos subnacionales son aquellos que tienen como base el regionalismo a partir de las integraciones económicas y comerciales en el mundo destacando el espacio europeo como representativo de este fenómeno.

El interés económico sigue siendo la principal razón por la cual los gobiernos subnacionales tienen un papel activo en el escenario internacional, como lo menciona Abel Gallardo: “Es posible encontrar tres grupos de razones que de manera directa inciden en la actividad que despliegan las regiones para desarrollar una creciente y cada vez más amplia actividad exterior: (I) económicas, (II) culturales y (II) políticas. Sin embargo, a nuestro juicio, cabría precisar que la motivación económica, parece estar presente en la actividad exterior de todas las regiones y por lo tanto representa un denominador común a todas ellas” (Gallardo Pérez, 2007:45).

Ante el incremento de la interdependencia globalizada se puede apreciar que los gobiernos subnacionales se convierten en actores políticos y económicos más complejos, de ahí la relación tan estrecha entre lo interno y externo al momento de crear redes donde: “el libre intercambio de bienes y servicios por una parte y las

instituciones y normas internacionales por otra, pueden promover la cooperación internacional así como la prosperidad económica” (Keohane, 2009:47).

Se resalta la globalización como un proceso de fragmentación e integración, que opera en los diferentes niveles de gobierno: el central y subnacional, donde el territorio se convierte en un agente de cambio estructural en las relaciones internacionales en que: “los procesos de relocalización de las regiones y de las ciudades se da cuando ellas definen sus intereses en relación a las fuerzas económicas internacionales” (Hocking, 1999:24).

En la redefinición de espacios por parte de los gobiernos subnacionales, la paradiplomacia se convierte en un instrumento de promoción para la concurrencia regional y la consolidación de la cooperación regional. De esta forma, los gobiernos subnacionales establecen alianzas con otras entidades cercanas geográficamente a través de organizaciones regionales que les permiten enfrentar con éxito los retos de la globalización.

La competencia por espacios surge en un principio en los mismos territorios donde el gobierno subnacional tiene sus propios problemas y necesidades por resolver, cuyas autoridades identifican en el exterior elementos que pueden dar respuesta a su prioridades económicas o políticas cuando existen fuertes nacionalismos que tienen objetivos de autonomía específicos además del elemento cultural; todo esto se conjunta y da lugar a entidades con fuertes intereses internacionales, así: “En un mundo donde la economía y la política son cada vez más interdependientes es importante comprender como las instituciones políticas y sus modos de regulación de los comportamientos políticos, influyen sobre la producción y la distribución de recursos como se da en el rango del crecimiento y el empleo. Las regiones son así invitadas a participar en la nueva economía política internacional” (Palard, 1999:663).

Las necesidades de empleo, mejores niveles de vida, crecimiento y desarrollo regional, proyección de empresas hacia el exterior, instituciones de gobierno locales que den efectiva respuesta a la población que representa (ministerios, asociaciones, agencias de cooperación), así como la búsqueda de mercados transfronterizos, definen los objetivos regionales próximos y lejanos del los gobiernos subnacionales.

A partir de esta posición surge la diplomacia de multiniveles, que se mueve dentro de escenarios de conflicto o de negociación entre los niveles de gobierno. En el marco del regionalismo existen consensos entre lo subnacional con el gobierno central para trabajar en conjunto, ya que los Estados soberanos aprueban y reconocen el papel de las regiones en la construcción de la sociedad para dar respuesta a los objetivos de la política exterior. Stephane Paquin resalta que una de las características para

abordar el estudio de los gobiernos subnacionales se da en función de reconocer esta relación: “así es importante repensar las relaciones centro-periferia sobre las cuestiones de relaciones internacionales a fin de favorecer la cooperación y la coordinación de los diferentes ordenes de gobierno” (Paquin, 2004:28).

El regionalismo tiene su epicentro en la integración supranacional, donde los gobiernos centrales definen las políticas principales que pueden estar en función de la seguridad militar y la definición de directrices continentales; sin embargo, la escala subnacional tiene prioridades que no están en función de estos objetivos muy generales: “un típico ejemplo de este fenómeno es la firma del GATT, tratados comerciales como la Ronda de Uruguay que dio paso a la OMC. Estos tratados contienen previsiones que tienen sustanciales efectos sobre la jurisdicción territorial de las entidades subnacionales” (Paquin, 2005:86).

De esta forma, la misma integración comercial y económica da lugar a la creación de escenarios propicios para el desarrollo de las regiones, como son la consideración territorial como espacio de acción paradiplomática y la descentralización de las mismas instituciones supranacionales hacia estadios locales que desarrollen su propia dinámica internacional: “donde en lugar del rompimiento de las categorías conceptuales de alta y baja política, ha reconfigurado las agendas de política exterior en forma menos jerárquica y por lo tanto más enfocadas a la atención de la regiones” (Lecours, 2001:8).

Si bien los gobiernos subnacionales no son soberanos para imponer políticas de interés nacional obligatorias, sí pueden actuar en espacios amplios para crear redes interregionales importantes de cooperación. Los gobiernos subnacionales se convierten en interlocutores internacionales, con su propia infraestructura política que ha tenido éxito dentro de los procesos de integración económica.

Es un hecho que “a diferencia de la política exterior de los Estados, la paradiplomacia regional no busca representar amplios intereses regionales ni realizan una cobertura completa” (Keating, 2000:39). Si bien esta actividad opera fuera del tradicional esquema de las relaciones internacionales donde el Estado soberano es el actor principal, en forma sinérgica la cooperación entre los gobiernos subnacionales se da en función de estos vínculos o redes para lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo.

Este fenómeno de degradación del Estado soberano por parte del ambiente internacional ha sido aprovechado por los gobiernos subnacionales, lo cual es para Kenichi Ohmae un producto no necesariamente de “la ubicación de sus fronteras políticas, sino el hecho de que tienen el tamaño y la escala adecuados

para ser verdaderas unidades operativas en la economía mundial actual” (Ohmae, 1995:20). De esta forma, las fronteras no tienen un significado para los gobiernos subnacionales, tanto así como lo es la efectiva participación en la economía global para dar respuestas a necesidades locales.

Un elemento decisivo en la conformación de los gobiernos subnacionales como regiones operativas de los cambios internacionales de la economía está en estrecha relación con el desarrollo institucional en el nivel central y subnacional. Las instituciones se convierten en centros para la toma de decisiones y en la solución de conflictos entre los diferentes niveles de gobierno. El estado no es un “agregado de intereses neutrales de identidades, sino que este representa una crucial forma de creación social, política, económica y de resultados culturales” (Lecours, 2007:96).

De igual manera, el gobierno subnacional adquiere un papel directivo en la instrumentación de objetivos internacionales, de la administración, de la organización de la población que representan, de crear instituciones locales para determinar las líneas de acción o las estrategias hacia el exterior con respecto a la cooperación regional, multilateral o la “cooperación transnacional e intergubernamental —con un espacio para la sociedad civil— para regir la globalización” (Keohane, 2009c:444).

De ahí que en el nivel subnacional se puedan instrumentar también políticas locales efectivas teniendo como marco la integración regional supranacional o la globalización, en coordinación con los centros primarios para la toma de decisiones donde el territorio se convierte en espacio de acuerdos y de cooperación.

Finalmente, el regionalismo se manifiesta como un espacio institucional que aglutina asociaciones en las que existen centros para la toma de decisiones localizadas en agencias locales que establecen las directrices ante los cambios de la globalización. Otros dos elementos cruciales son el territorio como agente de actividad paradiplomática y el deseo expreso de los gobiernos subnacionales por cooperar en armonía con el gobierno central, donde los diferentes niveles toman decisiones en conjunto; ejemplo de ello es la comunidad de regiones en Europa que ha sido clave importante en la construcción de redes de cooperación internacional.

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La cooperación internacional es un elemento que ha definido las relaciones internacionales, ya sea desde el realismo político, donde “bajo este paradigma los

objetivos de la cooperación para el desarrollo están diseñados en función de la convivencia política o económica dictada por los estadistas de la esfera político-militar y geoestratégica” (Díaz, 2008:34). O, por otro, desde el marco teórico de la interdependencia a partir de los años setenta, en el que “se puede decir que cuando las acciones de cooperación involucran a entes subnacionales —municipios, provincias, gobernaciones, comunidades autónomas, etcétera— u organizaciones de la sociedad civil —fundaciones, ONG, etcétera—, nos encontramos frente a prácticas de cooperación descentralizada” (Hourcade, 2011:47).

De esta forma, la cooperación en sus dos escenarios, bajo el realismo o la interdependencia, definen objetivos de ayuda entre actores internacionales con el fin de obtener mejores condiciones de vida para la población con respecto de la educación, comercio, intercambio de tecnología, cultura, derechos humanos, desarrollo sustentable, gobierno, energía o integración económica entre los aspectos más importantes.

En el marco del realismo podemos considerar, por un lado, la cooperación multilateral entre organismos y Estados soberanos y, por otro, la cooperación bilateral entre países donantes y receptores cuya mecánica de cooperación está función de su desarrollo; se habla así de norte-sur como la forma tradicional de ayuda, sobretudo en el marco de la Guerra Fría, con dos superpotencias y sus cotos de influencia en el poder político y económico.

Esta posición tradicional empieza a cambiar a raíz de la presencia en el mundo de los gobiernos subnacionales que crean un escenario más homogéneo por su participación activa en la creación de redes hacia la década de los años setenta, cuando “La teoría de la Interdependencia compleja, modelo fundamental de los interdependentistas, ofrece elementos sólidos para la construcción del concepto plural del sistema internacional y para el estudio de la cooperación para el desarrollo, particularmente en la modalidad descentralizada, ya que reconoce la diversidad de actores e interacciones que frecuentemente están vinculados a asuntos concretos dentro del ámbito local” (Díaz, 2008:48).

Esta actividad internacional de los gobiernos subnacionales busca crear las condiciones para acuerdos siendo un complemento de la policía exterior en la definición de espacios de oportunidades para la cooperación.

Keohane parte de los Estados soberanos como unidad principal de su análisis sobre la cooperación donde puede existir armonía entre ellos, lo cual significa que hay una situación “en las que las políticas de los actores (concretadas en su propio interés sin consideración por el interés de los demás) automáticamente facilitan el logro de los propósitos de los otros” (Keohane, 2009d:211). Esto es que en el

espacio internacional los Estados pueden no tener diferencias, pero tampoco tienen intereses en común; cuando a través de contactos identifican que pueden presentar afinidades por compartir necesidades comunes y dar soluciones para obtener beneficios mutuos surge el interés por cooperar: “la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas” (2009d:212).

De esta forma, Keohane considera que pueden existir tres formas en las que los actores internacionales se manifiestan en el contexto mundial: en *armonía*, pero no necesariamente con lazos de cooperación, donde cada ente en forma interna tiene sus políticas que aplica sin afectar a terceros; la *cooperación* cuando las políticas de cada actor son coordinadas para plantear objetivos comunes, y la *discordia*, cuando los actores están en conflicto militar o sus políticas no están en común por tener intereses distintos.

Es un hecho que los gobiernos subnacionales, a diferencia de los Estados soberanos, no tienen intereses de poder, pero sí buscan el acercamiento con otros actores que tienen las mismas necesidades internacionales.

Así, la cooperación opera en dos niveles en los que tanto el Estado soberano y el gobierno subnacional se han visto impactados por los procesos de la globalización, lo cual se explica por los cambios internacionales, y hacia el interior de los Estados por la modificación de las relaciones entre los actores políticos. Hay que resaltar: “la flexibilidad de la agenda global y consecuente inclusión de nuevos temas y problemáticas, la apertura del escenario internacional a nuevos actores de diversa naturaleza y finalmente el avance de los procesos de descentralización al interior de los Estados que posibilitaron el fenómeno de la paradiplomacia, piedra angular de la cooperación descentralizada” (Hourcade, 2011:61).

Así, la cooperación descentralizada ha tenido un papel histórico que cobra importancia en la IV Convención de Lomé firmada en 1989 con los países de ACP (Asia, Pacífico y el Caribe).² Esto está marcado sobre todo por la transferencia de los problemas de la agenda mundial a los gobiernos subnacionales y la reformulación de los sistemas federales en el mundo.

² Convención de Lomé, acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea y los países ACP vigente entre 1975-1995, firmado en Lomé, Togo. Establece un sistema de cooperación económica y ayuda entre la UE y las excolonias del Reino Unido (Mancomunidad), Francia y Bélgica, no sólo de África, sino también del Caribe y Oceanía. Permite la exportación libre de aranceles de los principales productos agrícolas y mineros de los ACP a la UE. Versiones de la Convención: Lomé I (1975-1979), 45 países firmantes; Lomé II (1979-1985), 57 países firmantes; Lomé III (1985-1990), 66 países firmantes; Lomé IV (1990-1995), 68 países firmantes. Lomé IV fue revisada (1995-2000), 71 países firmantes.

Los Estados soberanos bajo el esquema de Lomé están enfocados a dar prioridad a la cooperación para lograr el desarrollo como núcleo central de la asociación de países desarrollados y subdesarrollados: “La cooperación ACP-CE³ contribuirá a la supresión de los obstáculos que impiden el disfrute pleno y efectivo por parte de los individuos y de los pueblos de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales, gracias al desarrollo indispensable para su dignidad, su bienestar y su plena expansión” (Consejo de Ministros ACP-CE, 1996:13).

Si bien la Convención de Lomé presenta un marco realista por considerar a los Estados como elementos primarios del cambio mundial y de la cooperación, también es influida por la interdependencia compleja al contemplar por primera vez el papel de los gobiernos subnacionales en la cooperación descentralizada y en la definición de un Nuevo Orden Mundial:

Cooperación descentralizada: Artículo 251 bis. 1. Con el objeto de reforzar y diversificar las bases del desarrollo a largo plazo de los Estados ACP y para alentar a todos los agentes de los Estados ACP y de la Comunidad que estén en condiciones de contribuir al desarrollo autónomo de los Estados ACP a plantear y llevar a cabo iniciativas, la cooperación ACP-CE apoyará, dentro de los límites establecidos por los Estados ACP interesados, esas operaciones de desarrollo en el marco de la cooperación descentralizada, especialmente cuando combinen los esfuerzos y recursos de organismos de los Estados ACP y de sus homólogos en la Comunidad (Consejo de Ministros ACP-CE, 1996:22).

El compartir responsabilidades con los actores no centrales de la agenda política, comercial o cultural para los Estados está en función de ser más competitivos en el contexto internacional y la búsqueda de soluciones reales a problemas comunes.

Ningún gobierno subnacional buscará realizar acciones que afecten al Estado en su conjunto, y hasta ahora toda la cooperación descentralizada está enfocada a poner en un mismo plano lo local con lo internacional, donde “los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional; los desafíos del desarrollo se dan también de modo local y exigen la movilización de las energías locales” (Del Huerto Romero, 2007:23).

De esta forma, el papel de los gobiernos subnacionales en la cooperación descentralizada se materializa después de la Guerra Fría, cuando se le considera como instrumento de desarrollo regional y es la respuesta a problemas locales. La

³ ACP-CE: Asia, Caribe, Pacífico-Comunidad Europea.

definición de espacios para obtener ventajas de los nuevos mecanismos económicos y comerciales es así “uno de los motivos que alienta a los entes subestatales a ir más allá de las fronteras nacionales y diseñar estrategias de posicionamiento en el mundo es la búsqueda de recursos y conocimiento para promover el propio desarrollo, lo que muchas veces se materializa en acciones de cooperación descentralizada” (Del Huerto Romero, 2007:56).

El enfoque realista de la cooperación vuelve a tomar importancia después del año 2000, lo cual se percibe en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005,⁴ la cual surge como respuesta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000, que destaca la participación del Estado soberano.⁵

En relación con la cooperación internacional, la Declaración de París está basada en cinco principios que rigen su acción: 1) principio de apropiación: los países en desarrollo ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias; 2) principio de alineamiento: los donantes basan todo su apoyo en las estrategias y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; 3) principio de armonización: las acciones de los donantes deben ser transparentes y colectivamente eficaces; 4) principio de gestión orientada a resultados: administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados, y 5) principio de mutua responsabilidad: donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Estos principios son la base para lograr una cooperación más eficaz cuyo objetivo es el desarrollo humano, sin embargo la Declaración de París presenta algunas deficiencias, ya que se retoma la idea de que el Estado soberano es el único que puede dar solución a los problemas de la agenda mundial; como menciona Sanahuja, es una percepción retrograda: “la visión del desarrollo está basada exclusivamente en los Estados centrales: exclusión de la sociedad civil, los gobiernos locales y otros actores en los procesos de desarrollo. Visión excesivamente técnica del desarrollo en detrimento de una lectura política” (Martínez y Sanahuja, 2008:17).

Si bien el paradigma estatocéntrico sigue siendo importante para entender la dinámica de los cambios mundiales y de la cooperación, los gobiernos locales tienen un peso significativo en la solución de problemas.

⁴ Esta Declaración es un acuerdo internacional que establece compromisos globales de cooperación por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda. El acuerdo fue firmado en marzo de 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales.

⁵ En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, 189 países se comprometieron a trabajar unidos para erradicar la pobreza extrema y convertir el derecho al desarrollo en una realidad para todos. Se fijan ocho objetivos de desarrollo los cuales están en función de ejercer una cooperación más efectiva.

De esta forma, tres años después de la Declaración de París, en 2008 se celebró en Accra (Ghana) el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda para consolidar los objetivos de París, que dio como resultado el Programa de Acción de Accra. Lo más novedoso de esta nueva propuesta de desarrollo basada en la cooperación es que se acepta la participación de otros actores distintos al Estado soberano, además de adoptar los cinco principios de la Declaración de París para estos nuevos actores:

Las contribuciones de todos los actores involucrados en el desarrollo son más eficaces si los países en desarrollo tienen la posibilidad de gestionarlos y coordinarlos. Damos la bienvenida a la función de los nuevos contribuyentes y mejoraremos la forma en que todos los actores involucrados en el desarrollo trabajan juntos. Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la cooperación Sur-Sur, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo (The World Bank, 2008).

De esta forma, el Programa de Desarrollo de Accra supera el vacío creado en torno al realismo político aceptando la participación de la sociedad civil y de actores locales, gobiernos subnacionales, municipios y ciudades en la ejecución de los principios de París para la cooperación descentralizada.

La aceptación de que todos los actores que contribuyen al desarrollo deben estar presentes en el diseño de estrategias “produce así de manera explícita el reconocimiento de los gobiernos descentralizados como actores de desarrollo y por ende del sistema de cooperación internacional para el desarrollo” (Martínez y Sanahuja, 2008:17).

La cooperación descentralizada contiene en sí misma todos los elementos de análisis que se han abordado, como la paradiplomacia, la relación de federalismo y política exterior y el regionalismo, de tal forma que podemos plantear cuatro conclusiones básicas del fenómeno:

1. Los procesos de la globalización y la transnacionalización. La globalización afecta por igual a Estados centrales y locales, ante la institucionalización de una fuerte competencia, en la que los diversos actores buscan consolidar espacios para obtener ventajas económicas, comerciales y la construcción de su identidad cultural y social. La transnacionalización es una forma en que las finanzas, el capital, busca su colocación en los espacios que le den mejores

condiciones de desarrollo y obtención de ventajas; la diferencia entre negociar con un gobierno local o central, por parte de empresas o dueños del capital, no implica diferencias cuando lo que se busca son ventajas competitivas. Para el gobierno local es una manera de hacerse de recursos para dar respuesta a las necesidades de fuentes de trabajo, inversión para nueva infraestructura y las prioridades de la población que gobiernan.

2. Los procesos de descentralización constitucional y administrativa. Estados soberanos con sistemas federales que permiten que sus partes integrantes puedan realizar actividades internacionales han consolidado importantes procesos de descentralización político-administrativos, lo que permite que las competencias legislativas y constitucionales de gobiernos subnacionales puedan ser ejecutadas con más facilidad y sin barreras administrativas desde el gobierno central. De esta forma no existe un conflicto entre lo federal y la conducción de la política exterior.
3. Intereses socioeconómicos y culturales. En sistemas federales existen intereses locales muy marcados y diferenciados con el centro, basados en lengua, cultura, administración histórica distinta o fuertes nacionalismos, que influyen en una deficiente política exterior común y que dé respuesta a las necesidades de todos los actores políticos, por lo que es un elemento que justifica motivaciones regionales y una lógica del porqué los gobiernos subnacionales tiene sus propios objetivos internacionales.
4. La integración regional. Históricamente, Europa es un buen ejemplo de regionalización. El Comité de las Regiones, órgano creado en el Tratado de Maastrich en 1992, no sólo permite a los diversos gobiernos subnacionales tener capacidad internacional; éstos pueden formular propuestas en los diversos ámbitos de la regionalización. Su actividad ha permitido construir en diversos niveles una comunidad europea más unida y el análisis de estrategias internacionales en el nivel subnacional.

Estos cuatro factores de la cooperación descentralizada engloban el análisis histórico de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales resaltando la cooperación como núcleo de acción de dichos entes, en la que “el papel de estos nuevos actores se circunscribe hacia aéreas concretas de las relaciones internacionales, en general en ámbitos socioeconómicos y culturales, sin adentrarse en ámbitos específicos que siguen siendo objeto de la acción privativa de los Estados” (Martínez y Sanahuja, 2008:21).

CONCLUSIONES

Finalmente, esta separación entre la alta política que corresponde al Estado soberano y la baja política que es conducida por el gobierno subnacional está determinada por la adopción de roles internacionales para consolidar la cooperación descentralizada, que tiene su origen en variables ya identificadas en un proceso histórico de análisis académico y teórico del comportamiento exterior de los gobiernos subnacionales, como el territorio, la política exterior, la regionalización, la diplomacia, la globalización, la interdependencia y las redes que operan en forma conjunta para entender el fenómeno.

Las conclusiones sobre estos enfoques teóricos son una forma de explicar las relaciones internacionales de cooperación en su dimensión subnacional atendiendo puntos clave para sus análisis:

El Estado-nación seguirá siendo por mucho tiempo el actor principal de las relaciones internacionales; sin embargo, el monopolio que ejercía en la conducción de las relaciones internacionales y las redes de cooperación se ha visto acompañado por nuevos actores subnacionales que tienen un papel decisivo en los procesos de la globalización.

Los gobiernos subnacionales han adquirido capacidad política, jurídica, económica y comercial para establecer relaciones internacionales con otros actores, en las que el elemento constante es el interés por la cooperación con otros actores.

Todo indica que en el escenario mundial estamos presenciando la consolidación de nuevos actores internacionales, que han traspasado las fronteras nacionales para crear zonas estratégicas y ser más competitivos ante los desafíos que plantea la globalización y dar respuesta a sus intereses económicos.

La necesidad de espacios comerciales y económicos sigue consolidando su presencia y en el futuro crearán, sin lugar a dudas, una nueva forma de relaciones internacionales analizada en su dimensión subnacional. Es finalmente la explicación de la realidad desde otra óptica que no está en contradicción con el realismo político que toma como elemento principal de análisis al Estado soberano.

REFERENCIAS

AGUIRRE, I. (1999). "Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition". En: F. Aldecoa y M. Keating. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass.

- CONSEJO DE MINISTROS ACP-CE (1996). Acuerdo por el que se modifica el Cuarto Convenio ACP-CE de Lomé. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- DEHAUSSE, R. (1998). "Federalisme, asymetrie et interdependance: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'étatfederal". *Etudes Internationales*, XX(2).
- DEL HUERTO ROMERO, M. *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- DÍAZ, A. L. (2008). La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales actuales". Madrid: Catarata.
- DUCHACEK, I. D. (1988). "Multicommunal and bicommunal policies and their international relations". En: I. D. Duchacek. *Perforated sovereignties and international relations. Trans-sovereign contacts of subnational governments*. Nueva York: Greenwood Press.
- DUCHACEK, I. D. (1990). "Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations". En: H. J. Michelmann. *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.
- DUCHACEK, I. D. (1984a). "The international dimension of subnational self-government". *Publius*, 14(4).
- DUCHACEK, I. D. (1984b). The territorial dimension of politics. Within, among and across nations. Boulder y Londres: Westview Press.
- GALLARDO PÉREZ, A. (2007). "Paradiplomacia: La dimensión subnacional de las relaciones internacionales". *Diplomacia* (110).
- HOCKING, B. (1999). "Patrolling the frontier: Globalization, localization and the Actor-ness of non-central governments". En: F. Aldecoa y M. Keating. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass.
- HOURLCADE, O. I. (2011). "Concepto y alcance de la cooperación descentralizada" [en línea]. Paradiplomacia Org. Trabajos de Investigación en *Paradiplomacia*, Año 1, núm. 1. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> [consultado: 2012, junio 2].
- KEATING, M. (2000). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* (36).
- KEOHANE, Robert O. (2009a). "La obra de Robert O. Keohane y la disciplina de las relaciones internacionales". En: *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).

- KEOHANE, R. O. (2009b). "Una reconsideración del liberalismo internacional". En: *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).
- KEOHANE, R. O. (2009c). "Poder, interdependencia y globalismo". En: *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).
- KEOHANE, R. O. (2009d). "Capítulo 5: Cooperación y regímenes internacionales". En: *Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Interdependencia, cooperación y globalismo*. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE).
- KEOHANE, R. O. (2012). "Power, interdependence, and globalism". En: *Power and interdependence*. Nueva York: Longman Classics in Political Science.
- KINCAID, J. (1990). "Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: Conflict and co-operation". En: H. J. Michelmann. *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.
- KYMLICKA, W., y Ravi, J. R. (1997). *Vie commune: Aspects Internationaux des Federalismes*. Toronto: Canadian Centre for Foreign Policy Development.
- LECOURS, A. (2007). "Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions". *International Negotiations* (7).
- LECOURS, A., y Moreno, L. (2001). *Paradiplomacy and stateless a rference to the Basque Country*. Madrid: Spanish National Research Council/Concordia University.
- MALONE, C. (2011). "Lesentites non souverainessur la scene internationale". *L'Universite de l'Administracion Publique*, IV(2).
- MARTÍNEZ, I., y Sanahuja, J. A. (2008). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Madrid: Fundación Carolina.
- OHMAE, K. (1995). *El fin del Estado nación*. México: Editorial Andrés Bello.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). Carta de las Naciones Unidas [en línea]. Capítulo I: Propósitos y principios. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> [consultado: 2012, julio 1].
- PAINCHAUD, P. (1974). "Fédéralisme et Théories de Politique Etrangere". *Etudes Internationales*, V(1).
- PALARD, J. (1999). "Les regions europeennessur la scene internationale: conditions d'acces et systemes d'échanges". En: J. Palard. "Les relations internationales des Regions en Europe". *Etudes Internationales*, XXX(4).

- PAQUIN, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Frankfurt: Peter Lang (Collection Régionalisme et Fédéralism 3).
- PAQUIN, S. (2005). "Why do sub-states and regions practice international relations?". En: G. Lachapelle y S. Paquin (eds.). *Mastering globalization. New sub-states' governance and strategies*. Nueva York y Manitoba: Routledge Group.
- RIORDAN, S. (2005). Adiós a la diplomacia. México: Editorial Siglo XXI.
- SOLDATOS, P. (1990). "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-actors". En: H. J. Michelmann. *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.
- SOLDATOS, P. (1993a). "Cascading subnational paradiplomacy in a interdependent and transnational world". En: D. M. Brown y E. H. Fry (eds.). *States and provinces in the international economy*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California.
- THE WORLD BANK (2008). 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Programa de acción de Accra [en línea]. Accra, Ghana, 2-4 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf> [consultado: 2012, diciembre 20].

Notas sobre la agenda internacional: desarrollo ¿para qué?

RESUMEN

¿Quién hace la agenda internacional? Es la pregunta clave de este artículo, el cual indaga sobre los principales actores internacionales, los temas comunes y los compromisos de los Estados. Desde una óptica realista, nos sumerge en los aportes posmodernos, pero sobre todo, en la óptica de estudio de Robert Cox, para entender la realidad internacional que vivimos.

PALABRAS CLAVE: AGENDA INTERNACIONAL, ESTADO Y RELACIONES INTERNACIONALES, POSMODERNISMO

ABSTRACT

How makes the international agenda? This is the main question of this article that ask for the main international actors, the principal subjects and the cooperation between States. From a realistic point of view transits throug posmodernism to conclude that authors like Robert Cox, allow us to understand better the international reality nowadays.

KEYWORDS: INTERNATIONAL AGENDA, STATE AND INTERNATIONAL RELATIONS, POSTMODERNISM.

NOTAS SOBRE LA AGENDA INTERNACIONAL: DESARROLLO ¿PARA QUÉ?

ESTEFANÍA MARTÍNEZ REYES*

Este texto es una breve reflexión sobre la agenda internacional, e incluye preguntas que pueden ayudarnos a entender mejor el panorama global y el posible papel de la sociedad civil en la construcción futura de la política. Para ello, se incluyen explicaciones sobre la agenda, las principales corrientes que explican el comportamiento de la sociedad internacional, y se dibuja un mapa desde la agenda hasta los ciudadanos. Termina con algunas proposiciones para el desarrollo desde lo local.

Cuando hablamos de los temas que preocupan a los internacionalistas, uno de los primeros lugares hacia donde giramos la mirada es a la agenda internacional. Esta primera reacción viene a menudo acompañada de problemas de definición y de una suerte de ambigüedad que acompaña al término.

Sabemos que la sociedad internacional se expresa en normas, valores e instituciones y en cualquier “cosa que interfiera en las actividades humanas más allá de la jurisdicción doméstica” (Wight, 1966), pero no hay una única expresión —llámese norma o institución— que lleve el título de “oficial” o “representante exclusiva” de la agenda internacional.

La agenda internacional, por el contrario, es un grupo heterogéneo de temas que están en constante discusión en la lista de metas por alcanzar. Como la agenda diaria de cualquiera de nosotros, señala actividades pendientes, compromisos y temas que debemos tener siempre en mente. Claro que, a diferencia de la mayoría de nuestros compromisos cotidianos, aquellos que estén incluidos en la agenda internacional deben atraer el interés de una cantidad considerable de los actores que se desenvuelven en la esfera internacional.

Los temas, sin embargo, surgen cada vez más menudo de lo que se acostumbraba considerar como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa (Keohane y Nye, 1977).

Entonces, la agenda internacional incorpora distintos programas en áreas diversas. Hay, por ejemplo, una agenda para el desarrollo, una agenda de seguridad

* Estudiante de la Maestría en Gestión Sustentable del Agua, El Colegio de San Luis. Correo electrónico: tefamtz@gmail.com

y una agenda ambiental, que no están colocadas en una jerarquía clara o sólida (una característica de la interdependencia compleja, propuesta por Keohane y Nye), aunque no es raro que los temas militares atraigan una fuerte atención por parte de los Estados.

La falta de una jerarquía clara entre las múltiples cuestiones nos lleva a esperar que la política de formación y control de la agenda sea más trascendente para los actores internacionales que cuestiones político-militares de corto plazo. Existen organismos y foros más destacados que otros, que concentran la mayor parte de los actores, o aquellos con mayor peso político y económico que, sin duda, nos dan una imagen muy clara de cuál es la agenda internacional, aunque no escriban eso en su título.

Las discusiones en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la cumbre del G-20 (el grupo de países más industrializados y economías emergentes¹), pueden darnos una idea bastante cercana de cuál es la agenda internacional actual.

Pero ¿a quién le corresponde decidir qué temas deben incluirse y cuáles deben quedar fuera? Si nos cuestionamos sobre quiénes elaboran la agenda internacional, puede que respondamos que son aquellos que tienen mayor poder. Sin profundizar demasiado en el asunto de quién detenta el poder y quién lo ejerce, podemos aceptar esta afirmación como correcta y decir que son los poderosos quienes definen la agenda internacional a través, no sólo de votaciones o elaboración concreta de políticas, sino también de la definición de los temas que deben estar al frente de las discusiones. Más aún, el poder puede encontrarse en ausencia de conflicto observable y comprende la capacidad de dejar fuera del debate ciertos temas.²

Hasta aquí, son los poderosos los que definen la agenda internacional. Pero los más poderosos *qué*, ¿políticos?, ¿Estados?, ¿gobiernos?, ¿empresas?, ¿cosos? La respuesta dependerá de la corriente a la que le preguntemos. Pero remitámonos a la elección obvia y la que conserva mayor peso en el futuro cercano: los Estados. Son los Estados poderosos los que definen la agenda internacional.

Más allá de la lógica a la que parezcan responder los Estados —dependiendo de si pensamos en el ambiente internacional como uno de anarquía, de interdependencia, de cooperación³ o de alguna otra de las escuelas dominantes— pasemos

¹ Que incluye a Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, más Rusia y otros once países recientemente industrializados, entre ellos México.

² Para un mejor acercamiento a las concepciones del poder, véase Lukes, 1975.

³ Sobre la estructura anárquica, revisar la obra de Hans Morgenthau o Kenneth Waltz; para la de interdependencia

directamente a la pregunta siguiente: a ¿quién benefician los Estados actuando como lo hacen, eligiendo ciertos temas por encima de otros al momento de concertar acciones conjuntas —aunque sean sólo bilaterales— en el escenario internacional?

Como no puedo visualizar un “Estado” como tal beneficiándose de un buen año de crecimiento económico, o de sentirse a salvo en su territorio, voy a pensar en el Estado-nación, como un conjunto de ciudadanos que, como consecuencia de las elecciones de su gobierno, disfruta de un buen salario o de caminar tranquilo por las calles de su vecindario.

Aunque no podemos afirmar que las políticas de Estado sean sólo para el bien del ciudadano, y sí que las acciones gubernamentales sobrepasan la lógica estrecha del ciudadano de a pie, debo insistir en que al menos parte de las elecciones y temáticas que promueven los estados poderosos están inspirados en alguna medida por lo que sus ciudadanos quieren y demandan de ellos.

Incluso si optamos por la teoría más realista y pensamos que las decisiones van a tener beneficios inequitativos y ayudar sólo a unos pocos (teoría de las élites,⁴ esta idea de que en toda sociedad hay unos cuantos que mandan y una mayoría que obedece), la definición de la agenda terminará por beneficiar a personas concretas y no sólo conceptuales.

De nuevo, en un ejercicio mental, y como no puedo pensar en las élites políticas o en las corporaciones asoleándose en la playa o conduciendo un auto caro, voy a referirme otra vez a las personas detrás de las decisiones sobre la agenda internacional. Por supuesto que el comportamiento de los Estados y las corporaciones no funcionan como las decisiones normales (no se trata de actores homogéneos al interior), hay complejos procesos de conflicto y negociación operando detrás de estas decisiones, pero como las decisiones en principio siguen tomándolas personas de carne y hueso, y no edificios ni territorios, voy a referirme de una vez más al interés personal como base de las decisiones que toman algunos estados con respecto a la agenda internacional.

Siguiendo esta lógica y pensando que son en última instancia personas decidiendo sobre la agenda, me pregunto a continuación qué esperan ganar al hacer este orden de prioridades. Obtener beneficios parece una respuesta apropiada, pero ¿qué fin persiguen estos beneficios? Bueno, yo esperarí que su objetivo final fuera hacer feliz a la persona, ente u organismo que propone este orden.

Robert Keohane y Joseph Nye, y para la de cooperación considerar los textos de Stephen Krasner, Robert Keohane y Robert Axelrod.

⁴ Son teóricos clásicos de las élites, Gaetano Mosca (1955), Vilfredo Pareto (1980) y Robert Michels (1991) y Wright Mills (1956).

Como son personas tomando decisiones al interior de los Estados, voy a transferir esta misma lógica a los Estados. La noción de “sociedad internacional” presupone la existencia de personas que actúan en nombre de los Estados: hombres de Estado. Los estados elaboran una lista de prioridades para ser felices y buscan colocarlas a la cabeza de los temas de discusión.

Aunque esta lista no es una copia ideal del pensamiento individual (muchas diferentes lógicas individuales trabajando y compitiendo por recursos para su realización), creo que mantiene suficiente de la esencia sobre lo que las personas dentro de un Estado buscan para ser felices.

Un Estado busca, para ser feliz, seguridad (agenda de seguridad); busca tener cubiertas sus necesidades básicas (agenda de desarrollo); busca un entorno en el que pueda desarrollarse plenamente (agenda ambiental). ¿Dónde comienza esta sencilla búsqueda de la felicidad a volverse tan problemática y conflictiva?

Esto sucede en el punto en que las diferentes concepciones de felicidad se interponen entre sí, o en su egoísmo, desestiman la importancia de la felicidad de otros.

Diferentes personas en el mismo lugar perciben la realidad de distinta manera. Esto sucede porque el sentido común que expresa una idea compartida de realidad varía de civilización en civilización. La civilización, como medida entre las condiciones materiales de existencia y los significados ínter subjetivos (Cox, 1981),⁵ desarrolla entonces una forma particular de organización para conseguir lo que en el marco de su realidad, es la felicidad.

La percepción dominante actual, la “civilización de negocios”, es un vehículo para la globalización económica. Privilegia la noción de que con la globalización se alcanza el nivel último de la sociedad humana. Sus principios básicos son el individualismo y la competitividad⁶ (Cox, 1981).

Algunos críticos advierten que el individualismo desenfrenado puede haber sobrepasado el punto donde sirve como una dinámica de la competencia económica para convertirse en una amenaza a la cohesión social (Cox, 1981). Y el individualismo parece haber permeado esferas más grandes que el ciudadano mismo.

⁵ La teoría propuesta por Cox es la “tercera ola” de teorización neomarxista en Relaciones Internacionales, tras las teorías de la dependencia y el enfoque del “sistema mundial”. Aunque los enfoques inspirados por el marxismo han ocupado un lugar marginal en la teorización en las Relaciones Internacionales, dentro del subcampo de la Economía Política Internacional han alcanzado más prominencia, pese a la hegemonía del neorrealismo-neoliberalismo.

⁶ El poder político-militar de Norteamérica y de la OTAN son un apoyo a la globalización económica, y sirve como fundamento material de la perspectiva de una sola civilización. El uso efectivo de este poder está representadas como intervenciones a favor de los derechos humanos.

Luego del auge globalizador, nos encontramos frente a corrientes de nacionalismo y competencia individualizada, de políticas estrechas y cursos de acción egoístas, al punto que nos lleva a cuestionarnos ¿es la agenda internacional resultado de Estados trabajando para ciudadanos hiperindividualizados?

Esperemos que sí. No porque sea un escenario ideal, sino porque daría cuenta de la posibilidad de un cambio, y una construcción más democrática de la agenda internacional. Si la agenda internacional refleja una actitud egoísta individual, y el individuo puede cambiar, entonces la agenda internacional puede mejorar y proporcionar más beneficios a un mayor número de personas.

¿De qué manera puede suceder esto? La idea postmodernista de un “derecho a la felicidad” propone referir la historia colectiva de los desatendidos (los actualmente infelices) colocando sus vidas dentro de un contexto más amplio de fuerzas sociales e históricas (Sloterdijk, 1987 en Jackson). Creen que esta visión puede no sólo interpretar la vida sino también transformarla.

No es justo (ni posible) pedirle a las personas que sacrifiquen su felicidad por el bien mayor, o por la felicidad de otros, en especial desconocidos o personas en lugares remotos. Pero hay muchas maneras de ser feliz y no se puede ser feliz siempre. Si tomamos estas dos hipótesis no como valoraciones subjetivas de bueno o malo, sino como leyes naturales, podemos empezar a modificar nuestro comportamiento.

Pensando así, no es tan descabellado pedirles que, de todas las cosas que pueden hacer para ser felices, se tomen un momento para considerar las consecuencias de seguir uno u otro curso de acción. Si tengo frente a mí dos opciones que pueden hacerme, relativamente igual de feliz, ¿porqué no elegir el que conlleve menos externalidades negativas?

En la agenda internacional, lo más parecido a la felicidad sería el desarrollo. Los países más felices serían los más desarrollados, y si pienso en que el crecimiento es igual a desarrollo terminaré por concluir que el crecimiento económico es la clave de la felicidad.

Pero el crecimiento económico no garantiza que la población esté bien alimentada, ni la acumulación de capital me asegura que esté contenta. Los países más felices pueden no corresponder con los que más rápido crecen, o mayor poder militar detentan.

De acuerdo con el Happy Planet Index (un indicador desarrollado por la New Economics Foundation) que busca medir no sólo el bienestar actual sino

el potencial para el futuro⁷, el país más feliz de la tierra es Costa Rica. Le siguen Vietnam, Colombia, Belice, El Salvador y Jamaica, que encabezan la lista: países que ni siquiera se acercan al grupo con PIB más alto.⁸ Los países felices ocupan en medición del PIB el lugar 73, 51, 35, 183, 83 y 196, respectivamente (Grupo del Banco Mundial, 2013).

Los países con mayor PIB (constante a precios de 2000) en el periodo 2008-2012 en cambio, están encabezados por Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Reino Unido y Francia, que ocupan los lugares 105º, 55, 70, 56, 51 y 60, respectivamente, en el Happy Planet Index.

El escenario no es muy diferente si pensamos en los países con mayor PIB per cápita, que inician con Luxemburgo, la Región Administrativa especial de Macao (China), Noruega, Japón, Suiza, Región Administrativa Especial de Hong Kong (China) y Estados Unidos. Costa Rica en cambio tiene la posición 64 en este índice; Vietnam, el 128; Colombia, el 74; Belice, el 73; El Salvador, el 87, y Jamaica, el 196.

Podemos adelantar que un PIB elevado no hace más felices a las comunidades, tal vez aumente su producción o su consumo, pero utilizar sólo indicadores como el PIB o el PIB per cápita para medir el éxito de un Estado es usar una perspectiva muy miope sobre el bienestar y la felicidad.

Para que ésta sea real debe ser resistente (no ininterrumpida ni eterna) y debe asegurarnos su goce en nuestro futuro y, de ser posible, el futuro de nuestros jóvenes. (Lo que puede no ser el caso en países desarrollados con un rápido consumo de recursos, alta producción de desechos y alta dependencia a determinadas áreas económicas.)

Cox subraya sobre este aspecto la importancia de formar desde temprana edad, intelectuales orgánicos, surgidos en el seno de la sociedad que quiere cambiar, para que sean éstos quienes desarrollen una doctrina adecuada para cada caso y que pueda mantenerse a pesar de la crítica o la desorganización que caracteriza todo movimiento.

No existe un criterio que pueda triunfar sobre todas las otras consideraciones en todas las circunstancias, pero como sociedad, puedo permitirme asistir a otras

⁷ El índice combina las mediciones sobre expectativa de vida, bienestar percibido y huella ecológica. Se publica desde 2006 y clasifica 151 países. Una multitud de organizaciones se han adherido a esta medición de desarrollo, incluyendo Friends of the Earth, Cambridge University, Actionfor-Happiness, World Development Movement, y se está realizando una gestión para que se incluya en los trabajos de Naciones Unidas para el Marco Post-2015, una vez que venza el plazo señalado para cumplir con los Objetivos del Milenio firmados en el año 2000.

⁸ México ocupa el lugar 21º.

secciones de la sociedad internacional en la consecución de su propia felicidad, a través de la flexibilización de la agenda internacional. La existencia de canales múltiples, adicionales a los canales normales supuestos por los realistas, lleva a predecir un diferente y significativo papel para actores no estatales y la construcción de una agenda más inclusiva para la política mundial.

Para la disciplina de Relaciones Internacionales, y para los propósitos de este trabajo, la teoría desarrollada por Cox y otros críticos ha servido, más que como un paradigma o recurso bibliográfico, como “una invitación a todos los analistas sociales a reflexionar sobre los intereses cognitivos y los supuestos normativos que presiden su investigación” (Linklater, 1992, cit. en Salomón, 2002), que es justamente el sentimiento que se trata de reproducir en este texto.

Las contribuciones de autores neogramscianos,⁹ entre ellos Cox, nos recuerdan la importancia de enfrentar a cada paso las estructuras, las relaciones económicas, sociales y políticas con nuestra voluntad, objetivos que perseguimos y las acciones que emprendemos.

Resumiendo, la agenda internacional no está escrita en piedra en ninguna parte. Es una colección de temas importantes que incluyen programas sobre los problemas que más atención demandan de la comunidad internacional. La agenda es, al menos en parte, un reflejo de la búsqueda individual de bienestar y felicidad. Igual que en la esfera personal, hay más de una manera de conseguir la felicidad como Estado.

La conciencia de la posibilidad de trascender los impedimentos a través de acción consensual tomada en el mutuo reconocimiento de las diferencias y su respeto puede cambiar la dirección del desarrollo (Cox, 1981).

Podemos agilizar la agenda internacional reevaluando nuestro concepto de felicidad (no confundir el éxito con el consumo por ejemplo), y eligiendo los medios más económicos y amigables para ello. Si comenzamos por mejorar nuestro comportamiento individual en este sentido, a esto se reflejará en una agenda internacional más inclusiva, flexible y realista.

⁹ Que problematizan la desigual distribución del poder en el ámbito internacional a partir de los conceptos de hegemonía, bloque histórico, intelectual orgánico, entre otros. Ejemplos de esta corriente son además de Robert Cox, Giovanni Arrighi y Perry Anderson, y otros más bien relacionados con la Teoría Crítica como Andrew Linklater y Jürgen Habermas. Sus textos son fundamentales en el estudio de la Agenda Internacional contemporánea en vista de la creciente participación de actores no estatales para su elaboración, así como la creación de programas y agendas alternas que más que acciones concretas buscan crear nuevos marcos de análisis para problemáticas tradicionales e inéditas.

BIBLIOGRAFÍA

- COX, R. W. (1981). "Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En: R. Keohane (ed.). *Neorrealismo y sus Críticos*. Nueva York: Columbia University Press.
- GRUPO DEL BANCO MUNDIAL (2013). Banco Mundial [en línea]. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/> [consultado: 2013, junio].
- HAPPY PLANET INDEX (2012). Disponible en: <http://www.happyplanetindex.org/> [consultado: 2013, junio].
- HARFORD, T. (2008). Los mercados perfectos y el mundo de la verdad. En T. Harford, *El economista camuflado* (págs. 81-102). Editorial Temas de Hoy.
- JACKSON, R., y Sorensen, G. (2007). *Introduction to International Relations: Theories And Approaches*. 3a. edición. Nueva York: Oxford University Press.
- KEOHANE, R., y Nye, J. (1977). "Interdependence in World Politics". En: R. Keohane y J. Nye. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little Brown. 1-20.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (2013). PNUMA. Disponible en <http://www.unep.org/spanish/wed/theme/#sthash.2SQvgxzg.dpuf> [consultado: 2013, junio].
- SALOMÓN, M. (2002). "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (56).
- WIGHT, M. (1966). "Western Values in International Relations". En: R. Jackson y G. Sorensen. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Nueva York: Oxford University Press.

La influencia de los regímenes internacionales sobre los derechos de la infancia en el régimen de adopciones en México

RESUMEN

El presente artículo pretende analizar la influencia de los regímenes internacionales sobre los derechos de la infancia en el sistema mexicano de adopciones internacionales,* es decir, las adopciones de niños mexicanos hechas por extranjeros. La importancia de realizar esta investigación desde el enfoque de las Relaciones Internacionales (RI) es que dicha disciplina ofrece las herramientas necesarias para explicar la influencia de los regímenes internacionales en la agenda de los Estados sobre determinados grupos al interior de la Sociedad.

La pregunta que intento responder en este artículo es: ¿han influido los regímenes internacionales relativos a los derechos de la infancia en la política de adopción transnacional en México? La internalización de las normas internacionales en esta materia garantizaría que las reformas legales al sistema de adopciones mexicano tuvieran como fin privilegiar los derechos de los niños en esta condición. Esta influencia de las normas se debería de apreciar en reformas y cambios en la Constitución, leyes federales y locales para que los procesos de adopción internacional se realicen según lo establecido en los tratados internacionales a los que México adoptó.

PALABRAS CLAVE: ADOPCIÓN INTERNACIONAL, REGÍMENES INTERNACIONALES, DERECHOS DE LA INFANCIA, DERECHOS HUMANOS

* En este trabajo también se utiliza el término adopciones transnacionales.

ABSTRACT

This article aims to highlight the influence of the international regimes of Children's Rights in the Mexican agenda, specifically in the international child adoption system. The importance to analyze the international child adoption through an International Relations approach is that this framework provides the necessary tools to explore the influence of international regimes on the State's agenda.

The principal question, which this article attempts to answer, is: if the standards, norms and principles of the international regimes related to the human rights of the children in the adoption process have influenced the Mexican Child Adoption System. Indeed, an influence in the Mexican adoption system from the international regime should be seen in the need of change and reform in the Mexican constitution and local codes in order to ensure that the international norms about transnational adoption are adopted.

KEYWORDS: INTERNATIONAL ADOPTION, INTERNATIONAL REGIMES, CHILDREN'S RIGHTS, HUMAN RIGHTS.

LA INFLUENCIA DE LOS RÉGIMENES INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN EL RÉGIMEN DE ADOPCIONES EN MÉXICO

ANA LUCÍA ALONSO SORIANO¹

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende analizar la influencia de los regímenes internacionales sobre los derechos de la infancia en el sistema mexicano de adopciones internacionales,² es decir, las adopciones de niños mexicanos hechas por extranjeros. La importancia de realizar esta investigación desde el enfoque de las relaciones internacionales (RI) se debe a que la infancia no ha sido un tema de análisis como en otras disciplinas, por ejemplo, derecho, historia, pedagogía o psicología.

Las RI, debido a la preponderancia de enfoques que privilegian el papel del Estado y descuidan el de otros actores, han permanecido al margen de estas discusiones. Sin embargo, en los últimos años, el surgimiento de enfoques críticos —basados en el reconocimiento de actores marginados por la corriente principal— ha ampliado el campo de estudio de esta disciplina. La teoría de las RI ofrece las herramientas necesarias para explicar la influencia de los regímenes internacionales en la agenda de los Estados y en sus políticas públicas hacia determinados grupos de la sociedad.

El siglo XX fue denominado “el siglo de la infancia” ya que en la academia y en la comunidad internacional, principalmente, se comenzó a discutir la infancia —que es, como se debería de analizar, cuáles son sus necesidades y sus derechos, y como afecta su interacción con la sociedad— y se fueron generando instrumentos internacionales para regular las acciones de los Estados para que fueran favorables al respeto y cumplimiento de los derechos de los niños. En este sentido, los regímenes internacionales contribuyeron a la universalización y legislación de los derechos de la infancia a través de la comprensión de sus necesidades.

La pregunta que intento responder en este artículo es: ¿han influido los regímenes internacionales relativos a los derechos de la infancia en la política de adopción

¹ Estudiante de Doctorado en Política y Relaciones Internacionales de la Australian National University (ANU). Correo electrónico: ana.alonso@anu.edu.au

² En este trabajo también se utiliza el término adopciones transnacionales.

transnacional en México? La internalización de las normas internacionales en esta materia garantizaría que las reformas legales al sistema de adopciones mexicano tuvieran como fin privilegiar los derechos de los niños en esta condición. Esta influencia de las normas se debería de apreciar en reformas y cambios en la Constitución, leyes federales y locales para que los procesos de adopción internacional se realicen según lo establecido en los tratados internacionales a los que México adopto.

Los instrumentos internacionales en los que se basa este trabajo son tres, debido a que son los que el gobierno mexicano ha ratificado y se ha comprometido a cumplir. El primero es la Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores (Convención Interamericana) de 1984 de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El segundo es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el tercero es el Convenio de La Haya sobre protección del niño y cooperación en materia de adopción internacional (Convenio de La Haya) de 1993.

Antes de comenzar considero importante aclarar que el concepto de régimen del cual parto es el de Stephen Krasner que señala que “los regímenes internacionales se definen como los principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones en los que los actores esperan converger en un tema o área específica” (Krasner 1993:1. Traducción propia). En este sentido, los regímenes internacionales de defensa de los derechos de la infancia son una comunidad transnacional —la cual está conformada por ciudadanos, periodistas, estadistas y la sociedad civil— que considera que la infancia posee ciertos derechos fundamentales según sus necesidades, y tiene como objetivo influir en los Estados y demás actores sobre la importancia de implementar los estándares internacionales en materia de infancia (Carpenter, 2010:4). El reto de la implementación de los derechos de los niños, así como de cualquier otro grupo, es la traducción de las normas internacionales en políticas públicas (Bissel et al., 2006:20).

En este caso, el concepto de regímenes internacionales nos ayuda a conceptualizar la naturaleza cambiante de la política internacional y comprender la interacción entre la sociedad y el Estado en la formulación de las políticas internacionales (Keck, 1999:428). Así como analizar como ejercen presión este tipo de actores transnacionales sobre organizaciones y Estados, para que cumplan los compromisos y principios a los que se suscribieron para proteger los derechos, en este caso, de la infancia. Esto conllevaría a la modificación de las políticas para adecuarlas a las normas internacionales de promoción de los derechos de los niños durante los procesos de adopción transnacional.

Para analizar la influencia de las normas internacionales sobre las adopciones transnacionales en México es necesario basarnos en la propuesta de Margaret Keck y Kathryn Sikkink sobre las redes transnacionales de cabildeo e influencia (Transnational Advocacy Networks) que busca explicar los efectos de la presión internacional en los cambios en materia de derechos humanos llevados a cabo en varios países a través de la teoría de las redes y la de la socialización de las normas. Sin embargo, utilizaré el proceso de socialización de las normas que presentan Thomas Risse y Kathryn Sikkink (1999:5), que constituyen las condiciones necesarias o los mecanismos causales para la internalización de las normas, a saber: 1) procesos de adaptación y regateo estratégico; 2) procesos de concientización moral, vergüenza (*shaming*), argumentación, diálogo y persuasión, 3) procesos de institucionalización y habitualización (Anaya, 2010:2). El proceso de adaptación y regateo estratégico no implica una internalización de las normas por parte del gobierno, ni un cambio de identidad e intereses (Anaya, 2010:2). En este sentido, el comportamiento puede cambiar, pero como una decisión del gobierno, para poder cumplir sus propios intereses, pero no porque esté convencido de respetar, en este caso, los derechos de la infancia.

El segundo y tercer mecanismo implican de manera más explícita un proceso de internalización de las normas, ya que, a través de la concientización, el avergonzamiento, la argumentación, el diálogo y la persuasión, los actores nacionales e internacionales de las normas de los derechos de la infancia intentan convencer a los gobiernos que respetarlos es lo apropiado para que un Estado sea considerado un miembro cumplidor de las normas de la comunidad internacional (Anaya, 2010:2). Esta dinámica de socialización habrá llegado a su parte más avanzada cuando las normas sean internalizadas en las estructuras del Estado y su práctica sea lo habitual (Anaya, 2010:3).

La primera parte de este ensayo analiza la creación de las normas internacionales sobre adopciones transnacionales por parte de los regímenes internacionales de defensa de los derechos de la infancia, para conocer el debate y contexto de la generación de las normas y estándares. En la segunda sección se examina la influencia de las normas internacionales sobre adopciones transnacionales en México.

LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA: EL CASO DE LAS ADOPCIONES INTERNACIONALES

En el siglo XX se generaron diversos instrumentos internacionales con el fin de proteger los derechos de la infancia y ampliar la comprensión de sus necesidades

específicas. Asimismo, este siglo contribuyó a la universalización, estandarización y legislación de los derechos del niño. Algunos de estos instrumentos internacionales fueron la Declaración de los Derechos del Niño de 1959³ de la ONU, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989⁴ de la ONU, y otros tratados, declaraciones y protocolos que son más específicos en temas que afectan a la infancia. En esta sección se analizan los regímenes internacionales que defienden los derechos del niño y, en especial, en la adopción internacional.

Uno de los primeros movimientos internacionales que surgieron con el fin de proteger a la infancia en tiempo de guerra fue Save The Children International Union (SCIU), fundado en 1920 por Eglantyne Jebb, quien también participaba en la Liga de las Naciones Unidas en cuestiones relativas a infancia. La primera discusión al interior de SCIU versó sobre la protección del niño en el marco del derecho internacional; de ésta se obtuvo como resultado la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Sociedad de Naciones en 1924 (Holzscheiter, 2010:107). Dicha declaración establecía cinco principios para proteger el bienestar del niño sin que fuera vinculante para los Estados miembros. No obstante, los derechos del niño se definían a partir de una concepción adulto-céntrica en la que sus necesidades y su bienestar estaban supeditados a la familia biológica. Sin embargo, la adopción aún no era vista como una opción para niños abandonados o huérfanos, sobre los cuales hace mención la Declaración de 1924 en el segundo principio señalando que deberían ser acogidos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países europeos y asiáticos que participaron en la confrontación tenían que hacer frente a un aumento del número de niños huérfanos, refugiados y sin cuidados parentales, pero no tenían la capacidad institucional. Asimismo había personas en otros Estados dispuestos a adoptarlos. Esta situación fue el catalizador para comenzar a debatir la creación de normas sobre la adopción internacional.

En este periodo de posguerra se creó la Organización de las Naciones Unidas⁵ (ONU) como reemplazo de la Sociedad de Naciones. Posteriormente se creó el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia⁶ (UNICEF) con la misión de ayudar a los

³ Esta Declaración tenía como objetivo guiar a los Estados sobre la protección y crianza de su población infantil.

⁴ La CDN, a diferencia de la Declaración de los Derechos de los Niños, considera al niño titular de sus propios derechos y no sólo como un objeto de protección. La CDN es vista como uno de los tratados internacionales de derechos humanos más completos debido a su alcance y aceptación. Debido a que las disposiciones de la convención son aplicables a todos los seres humanos menores de 18 años (Bentley, 2006:109)

⁵ Fundada el 24 de octubre de 1945 tras la firma de la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, California.

⁶ Fue creado en 1946 por la resolución 57 (1) de la Asamblea General del 11 de diciembre.

niños víctimas de la Segunda Guerra Mundial (Holzscheiter, 2010:125). En este mismo periodo, la Asociación Internacional para la Promoción de la Protección de la Infancia y la SCIU, dos de las organizaciones más grandes y consolidadas sobre el bienestar infantil, unieron esfuerzos y crearon la Unión Internacional para la Protección de la Infancia (IUCW), la cual poseía influencia importante dentro de la ONU (Holzscheiter, 2010:125). La presión que se fue generando por parte de estas organizaciones y demás actores favorables a los derechos humanos sobre la ONU tuvo como resultado la redacción de una nueva Declaración de los Derechos del Niño por la Comisión de Derechos Humanos, que en 1959 fue aprobada y adoptada por la ONU.

La Declaración de los Derechos del Niño de 1959, aun cuando sigue definiendo las necesidades y derechos de la infancia desde un enfoque adultocéntrico, intenta establecer la responsabilidad de la protección de los niños sobre los padres y el Estado. Esta Declaración de 1959 contiene diez principios, de los cuales dos están vinculados con la adopción. El primero es el sexto principio que señala que: “Los niños, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesitan de amor y comprensión [...] La sociedad y autoridades tienen la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia” (Walther, 2003:164-165). El segundo es el principio noveno que declara que los niños deben de ser protegidos por parte del Estado de la crueldad, la explotación y la trata, lo cual puede ser un posible efecto negativo de la adopción.

Durante 1960 y 1970 se produjo un aumento de adopciones internacionales, que pasaron de ser un fenómeno ocasional a uno mundial que implicaba la migración de niños de países distintos a los de los padres adoptivos. No obstante, esta situación fue el detonante de problemas provocados por la falta de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales para la regulación de los procesos de adopción internacional (Parra-Aranguren, 1994:2-3). Varios de los instrumentos internacionales sobre los derechos de la infancia fueron insuficientes cuando se realizaron adopciones de niños nativos de un país diferente al de los adoptantes sin ningún control por parte del Estado emisor y receptor. Algunos de estos casos se presentaron después de la Guerra de Corea y durante la Guerra de Vietnam, con la operación Babylift, entre otros, cuando se privilegió la decisión personal de adoptar a un niño de un país extranjero en guerra en lugar de garantizar el bienestar y derechos del propio niño (Watson, 2010:1). No obstante, el aprendizaje de estas operaciones fue que los procesos de adopción debían ser reglamentados con el fin de cumplir con unos estándares mínimos que aseguraran la protección de los derechos y el bienestar del niño.

En 1960 se celebró, en Leysin, Suiza, el Seminario Europeo sobre Adopción Internacional, y en 1971 se celebró la Conferencia Mundial sobre Adopción, Acogimiento y Hogares de Guarda, en Milán, Italia. Ambos eventos sirvieron para impulsar en la ONU la creación y establecimiento de estándares internacionales para la adopción transnacional.

Hasta este momento, la red de defensa de los derechos de los niños insertó nuevas ideas en el debate internacional sobre la infancia con la finalidad de presionar la generación de normas y estándares internacionales sobre la adopción transnacional, así como influir en la política interna de algunos Estados con respecto a este tema (Keck y Sikkink, 1998:199).

A finales de 1970, la adopción internacional tomó una imagen de solidaridad con el Tercer Mundo, idea vigente en los países industrializados que buscaban compartir la responsabilidad de los problemas que existían en los países recién independizados, lo que conllevó el aumento de la demanda de adopciones internacionales. Los problemas que emergieron en este periodo tenían que ver con las diferencias entre los sistemas legales de los países emisores y receptores, en los procesos de adopción internacional, y el impacto en el desarrollo del niño debido a las diferencias culturales entre el adoptado y los adoptantes (UNICEF, 1999:2).

Además de la generación de acuerdos transnacionales en materia de adopción internacional también surgieron tratados regionales con el fin de uniformar las normas de los Estados contratantes y regular el proceso de adopción internacional. Algunos ejemplos son el Convenio Europeo en materia de adopción de menores de 1967, la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores de 1984 y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño de 1990.

A principios de los ochenta se dieron varios pasos importantes en la promoción del reconocimiento de las normas y estándares internacionales para regular los procesos de adopción transnacional y así proteger los derechos del niño. El primero fue en 1982, cuando se aprobaron las Directrices de Brighton, basadas en el borrador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Adopción y colocación en Hogares de Guarda, que fueron elaboradas por múltiples organizaciones no gubernamentales como: el Consejo Internacional de Bienestar Social (ICSW), el Servicio Social Internacional (SSI), el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, entre otras (UNICEF, 1999:2). Estas directrices fueron revisadas y aprobadas durante una conferencia de ICSW en Hong Kong en 1996.

El segundo fue en 1986, cuando fue aprobada la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y Colocación en hogares de Guarda en los planos Nacional e Internacional. Esta Declaración reconoce y trata la adopción internacional como la última opción preferible para los niños sin padres o abandonados, después de la adopción nacional y la colocación en un hogar de guarda. Asimismo intenta evitar los posibles aspectos negativos de la adopción internacional como los secuestros y la trata de niños, el beneficio financiero como resultado de la adopción, y busca la protección de los intereses jurídicos y sociales del niño (Cárdenas, 2006:33).

El tercero fue en 1989, cuando fue aprobada la Convención de los Derechos del Niño (CDN) por la Asamblea General de la ONU como parte de un proceso iniciado en 1978, cuando el gobierno de Polonia presentó a la Comisión de Derechos Humanos la primera propuesta de CDN. La finalidad de este proceso era crear el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que estableciera las necesidades y derechos específicos de la infancia. Este proyecto requirió de la realización de varias reuniones, de 1979 a 1989, con un Grupo de Trabajo conformado por representaciones de Gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales en el que se debatían las propuestas de artículos, así como su redacción.

La adopción, nacional e internacional, fue un asunto ausente en el primer borrador de la CDN, hasta que las representaciones de Barbados y Colombia la sugirieron. Colombia centraba sus comentarios en que la CDN estaba reproduciendo el contenido de la Declaración 1959, por lo que propuso una cláusula sobre la adopción internacional: “Un niño que es adoptado por los nacionales de un país distinto de su país de origen, gozará de los mismos derechos que los niños del país de los adoptantes [...]” (Janoff, 2004:170). A partir de esta sugerencia, se discutió en las reuniones del Grupo de Trabajo la adopción internacional. El debate versó sobre la situación de los padres, tutores y familiares con el niño, la creación de una institución nacional que regulara las adopciones, el establecimiento de las mismas garantías y normas para las adopciones transnacionales y nacionales, la validación legal de la adopción en los países emisores y receptores, así como la promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales de asistencia judicial mutua en materia de adopción internacional.

En las últimas sesiones se decidió que los párrafos de los artículos 20 y 21 de la CDN quedarán como los conocemos. Sin embargo, aun cuando la CDN discutió

y estableció nuevos principios dentro de la agenda de las adopciones internacionales también continuo con la postura negativa hacia la misma, estableciéndola como la última opción⁷ para el niño. La CDN fue ratificada por 193 países, con excepción de Estados Unidos y Somalia, y podría verse como la culminación de una preocupación por la protección de la infancia y sus derechos. Sin embargo, como argumenta Anna Holzscheiter, “muchos actores políticos reaccionaron con reservas y tardíamente ante la idea de formular un documento de derechos humanos exclusivamente para niños” (2010:141. Traducción propia).

En este proceso de construcción de normas y estándares internacionales para las adopciones internacionales, fenómeno mundial en aumento, en 1988 la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (HCCH), que es una organización intergubernamental, recibió la propuesta del gobierno italiano de introducir la cooperación internacional en materia de adopción internacional en la Decimoséptima Sesión de la Conferencia. En dicha sesión se aceptó la propuesta y se conformó una Comisión Especial para lograr este objetivo, la cual estaba compuesta por los Estados miembros de la HcCH, Estados no miembros, organizaciones internacionales y no gubernamentales. El resultado fue la Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (Convenio de La Haya).

El Convenio de La Haya fue aprobado en mayo del mismo año y fue ratificado por 46 Estados miembros, siete Estados no miembros, y se adhirieron 12 Estados miembros y 23 Estados no miembros. El objetivo de este Convenio fue reforzar el artículo 21 de la CDN y garantizar que las adopciones internacionales se realizaran protegiendo el interés superior del niño impidiendo el secuestro, la venta y la trata de niños (HCCH, 2012).

A diferencia de los instrumentos internacionales anteriores en materia de infancia y adopciones internacionales, el Convenio de La Haya estableció un marco de normas y estándares para garantizar los derechos de los niños en los Estados de origen y de destino durante el proceso de la adopción transnacional (Wesler, 2010:25). Asimismo, el Convenio de La Haya estipula que la adopción internacional es una opción después de la adopción nacional, pero “reconoce que para el desarrollo armónico de su personalidad, el niño debe crecer en un medio familiar,

⁷ En el artículo 20 de la CDN párrafo 3 señala cuando habla sobre las posibles soluciones para niños sin familiares y abandonados que los Hogares de Guarda, la adopción nacional y la internacional debe “prestar atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico” (OACDH, 1990).

en un clima de felicidad, amor y comprensión [...] y que la adopción internacional puede presentar la ventaja de dar una familia permanente a un niño que no puede encontrar una familia adecuada en su Estado de origen” (HCCH, 1993).

El Convenio de La Haya también ha recibido varias críticas sobre ciertas cuestiones que quedaron sin atención, como los altos costos de los requisitos que aseguran que los Estados partes lleven a cabo las adopciones reguladas, la falta de una institución internacional para garantizar el cumplimiento del Convenio, la falta de características específicas que el niño debe poseer para acceder a la adopción internacional y la falta de definición del interés superior del niño con el objetivo de establecer unos criterios más claros (Wesler, 2010:27-29).

La red de defensa de los derechos de los niños estuvo implicada en todo este proceso de creación de normas y estándares internacionales para regular las adopciones internacionales. El resultado generalizado de estos procesos fue la protección de la infancia contra los efectos negativos de la adopción transnacional en lugar de poner más énfasis en la creación de las normas para que los procesos de adopción sean legales y en beneficio del interés superior del niño. Sin embargo, todo este proceso tuvo un impacto en varios países; en este caso se analiza cómo estas normas internacionales en materia de adopciones fueron internalizadas por el sistema de adopciones mexicano.

LA INTERNALIZACIÓN DE LAS NORMAS TRANSNACIONALES PARA LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO

Para comenzar esta sección acerca de la incorporación de las normas internacionales de adopción transnacional en México, es importante explicar el estatus jerárquico de los tratados internacionales en el país para poder analizar las adopciones y la influencia de las normas internacionales en los procesos de adopciones en México. Como anteriormente se mencionó, los instrumentos internacionales en los que se basa este trabajo son tres: el primero es la Convención Interamericana de 1984, el segundo es la CDN de 1989 y el tercero es el Convenio de La Haya de 1993.

El marco legal mexicano está compuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales y locales, pero existe una jerarquía entre las distintas leyes. El artículo 133 de la Constitución mexicana establece que “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el

presidente de la República, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la Unión [...]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012:105.)

A pesar de que el artículo 133 enumera las diferentes normas que conforman el ordenamiento jurídico mexicano, no habla sobre la jerarquía que existe entre ellas. Razón por la cual en 1999 y 2007, la Suprema Corte de Justicia, con el propósito de explicar el artículo 133, puntualizó que “los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente debajo de la Constitución y por encima de las leyes generales, federales y locales, así como la firma del Estado mexicano según las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho entre los Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales entre sí y, por otra parte, respetando el principio fundamental de derecho internacional consuetudinario ‘pacta sunt servanda’, el Estado mexicano libremente asume las obligaciones frente a la comunidad internacional, que no pueden ser ignoradas invocando leyes nacionales y su incumplimiento acarrea una responsabilidad de carácter internacional” (Geremia, 2011:13).

El proceso de aprobación de los tratados internacionales por parte de México es responsabilidad del presidente y del Senado, ya que la Constitución establece, en el artículo 133, que el presidente celebra y firma los tratados, y el Senado los aprueba con rango de ley suprema (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012:105.)

La influencia de los tres instrumentos en el sistema de adopciones internacionales en México puede ser analizada viendo el impacto que cada uno y en conjunto tuvieron. El primero es la Convención Interamericana, que formó parte de los resultados de la Tercera Conferencia Interamericana Especializada en Derecho Internacional Privado (CIDIP-III),⁸ celebrada en La Paz, Bolivia, en 1984. Durante los debates de la creación de la Convención Interamericana estuvieron presentes diversos organismos y organizaciones, como el Comité Jurídico Interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Interamericano del Niño (IIN), el Inter-American Indian Institute, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y algunos otros más. En México, la Convención Interamericana fue firmada en 1986 y aprobada en 1987.

⁸ Durante la CIDIP-III se aprobaron tres convenios y un protocolo adicional: la Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores, la Convención Interamericana sobre personalidad y capacidad de personas jurídicas en el derecho internacional privado, la Convención Interamericana sobre competencia en la esfera internacional para la eficacia extraterritorial de las sentencias extranjeras y el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre recepción de pruebas en el extranjero (Zanotti, 1985:459).

La Convención Interamericana tiene por objeto armonizar la legislación sobre adopción internacional, debido a la diversidad de las leyes locales de algunos países, como es el caso de México o Estados Unidos, que hacen que el procedimiento sea más complejo. Las premisas de la Convención Interamericana son el establecimiento de la adopción plena, legitimación adoptiva y otras instituciones similares que confieren al adoptado una filiación legal (OEA, 1984). Otro aspecto importante de este Convenio es establecer las competencias de las autoridades del Estado de origen del niño con el propósito de otorgar el permiso para la adopción internacional y la regulación de los efectos que se derivan de la adopción como son la herencia y el sustento.

En México, la diversidad de la legislación local sobre la adopción hace el proceso más difícil, ya que cuenta con 32 leyes diferentes. Los tipos de adopción que tiene lugar son la plena, simple y semiplena. La diferencia entre la plena y la simple se basa en dos criterios. El primer criterio se basa en los lazos de filiación jurídica y la total integración del niño en la familia adoptiva, por lo que la adopción plena implica la ruptura de los lazos con la familia de origen y en la adopción simple se mantiene el vínculo jurídico con la familia de origen estableciendo una relación limitada entre los padres adoptivos y el niño (ISS/IRC, 2007:1). El segundo criterio se basa en el potencial revocable de una adopción, si una adopción es irrevocable se considera plena, de lo contrario es simple (ISS/IRC, 2007:1).

CUADRO 1. TIPOS DE ADOPCIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Simple y plena	Semiplena	Plena	No señalan tipo de adopción
Aguascalientes	X			
Baja California	X			
Baja California Sur	X			
Campeche	X			
Coahuila		X	X	
Colima	X			
Chiapas	X			
Chihuahua	X			
Distrito Federal			X	
Durango	X			
Guanajuato	X			

CUADRO I. TIPOS DE ADOPCIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA (continuación)

Entidad federativa	Simple y plena	Semiplena	Plena	No señalan tipo de adopción
Guerrero	X			
Hidalgo	X			
Jalisco	X			
Estado de México	X			
Michoacán				X
Morelos				X
Nayarit	X			
Nuevo León		X	X	
Oaxaca				X
Puebla				X
Querétaro	X			
Quintana Roo	X			
San Luis Potosí	X			
Sinaloa	X			
Sonora	X			
Tabasco	X			
Tamaulipas	X			
Tlaxcala	X			
Veracruz	X			
Yucatán	X			
Zacatecas				X

Fuente: CEAMEG, 2009.

En 24 estados del país el tipo de adopción que establecen en las leyes locales son la simple y plena. En cambio, en el Distrito Federal únicamente permite la adopción plena, mientras que en Coahuila y Nuevo León permiten la adopción plena y semiplena. Por contrario en Zacatecas, Puebla, Oaxaca y Morelos no se define el tipo de adopción que se permite para realizar el procedimiento (CEAMEG, 2009: 6 y 15).

La CDN, que es otro de los instrumentos de este análisis, fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1989. Sin embargo, México ratificó la Convención en 1990. Este tratado internacional establece en los artículos 20 y 21 los principios que deben regir las adopciones, los cuales se basan en los principios rectores de la

CDN que son la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo, y participación infantil. Asimismo, la CDN proclama que la adopción internacional sólo debe ser la última opción cuando no hay otra posibilidad para el niño como la adopción nacional o la colocación en un hogar de guarda.

Mientras la CDN fue creada, también se fue generado un mecanismo⁹ para revisar y hacer comentarios sobre la implementación de ésta en los países que la ratificaron, por lo que los Estados deben de presentar informes. Según el artículo 44 de la CDN “los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité de los Derechos del Niño, [...] informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que haya realizado en cuanto al goce de esos derechos: (a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que cada Estado Parte haya entrado en vigor la Convención, (b) en lo sucesivo cada cinco años” (OACDH, 1990). Asimismo, los países tienen que presentar información sobre las dificultades que se presentan en la implementación de la CDN para poner en práctica y garantizar los derechos de la infancia.

México ha presentado seis informes sobre la implementación de la CDN: el Informe inicial 1992, el Segundo Informe 1998, la Información Adicional 1999, el Tercer Informe 2004, el Informe inicial sobre niños en conflictos armados en 2008 y el Informe inicial sobre venta de niños en 2008. Durante la evaluación de los Informes del Gobierno Mexicano por el Comité de los Derechos del Niño, éste hizo algunas observaciones finales relativas a la adopción debido a que consideró preocupante la situación de la infancia mexicana en torno a este asunto. Los aspectos que el Comité resaltaba como focos rojos eran la falta de un mecanismo central que llevara el registro, control y supervisión de las adopciones, y la deficiencia en la aplicación del interés superior del niño en los procesos de adopción en el país. Una de las recomendaciones que recibió el gobierno mexicano fue que debía de garantizar que las adopciones nacionales e internacionales se hacían de acuerdo a lo establecido en la CDN y el Convenio de La Haya.

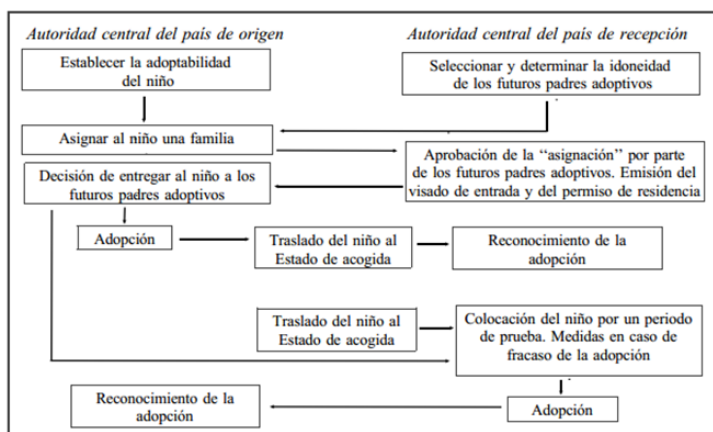
El Convenio de La Haya fue ratificado por el Senado en 1994. México se convirtió en el primer país de Latinoamérica en formar parte de este Convenio. El objetivo de este Convenio era regular las adopciones entre los Estados partes, sin importar si las agencias públicas o privadas o individuos eran los que facilitaban la adopción (Wesler, 2010:25). La característica principal del Convenio de La Haya

⁹ Comité de los Derechos del Niño.

es el requisito de que cada país tiene que tener una Autoridad Central encargada de vigilar que los procesos de adopción internacional se hagan de acuerdo con lo establecido en el Convenio y comunicarse con las Autoridades Centrales de los demás Estados para facilitar los trámites de la misma (Wesler. 2010:26).

Otra característica importante del Convenio de La Haya es la preferencia de los niños de acuerdo con su edad y madurez. En el artículo 4 del párrafo d de la Convención de La Haya se señala que “las adopciones internacionales sólo se pueden realizar si las Autoridades competentes del Estado se han asegurado, teniendo en cuenta la edad y el grado de madurez del niño, de que, 1) ha sido convenientemente asesorado y debidamente informado sobre las consecuencias de la adopción y de su consentimiento a la adopción, cuando éste sea necesario; 2) se han tomado en consideración los deseos y opiniones del niño; 3) el consentimiento del niño a la adopción, cuando sea necesario, ha sido dado libremente, en la forma legalmente prevista y que este consentimiento ha sido dado o constado por escrito, y 4) el consentimiento no ha sido obtenido mediante pago o compensación de clase alguna” (Conferencia de La Haya de 1993). Asimismo, el artículo 21, párrafo 2, relativo al retiro del niño de la familia adoptante establece el procedimiento siguiendo el interés superior del niño, al cual se le debe de consultar y obtener su consentimiento dependiendo la edad y grado de madurez.

En el cuadro 1 el proceso de las adopciones internacionales según el Convenio de la Haya



Esquema 1. Proceso de adopción según lo establecido en el Convenio de la Haya sobre protección del niño y cooperación en materia de adopción internacional de 1993

Fuente: Cárdenas Miranda, 2006.

México hasta la década de los ochenta comenzó a tener un movimiento considerable en las adopciones internacionales, en comparación con otros países de la región como Guatemala o Colombia. Según registros del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de los Sistema Estatales DIF de 1995 a 2000 se realizaron un total de 808 adopciones internacionales (Cárdenas, 2006:41). En cambio, de 2000 a 2011 se realizaron 831 adopciones internacionales.

CUADRO 2. ADOPCIONES INTERNACIONALES CONCLUIDAS EN MÉXICO DE 2000 A 2011

Año	Adopciones internacionales concluidas
2000	103
2001	93
2002	82
2003	63
2004	84
2005	12
2006	7
2007	80
2008	104
2009	157
2010	39
2011	7
Total	831

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El proceso de las adopciones internacionales realizadas en México es regulado por las Autoridades Centrales que son el Sistema Nacional DIF y los Sistemas Estales DIF ¹⁰. El DIF es una institución de asistencia social de carácter federal y local con autonomía en cada estado de México y el Distrito Federal. Asimismo, estas instituciones son las que concluyen el mayor número de adopciones internacionales, ya que atienden y brindan protección a niños en situación de abandono y desamparo (Cárdenas, 2006:41). Sin embargo, en el ámbito internacional, el DIF junto con la oficina del Consultor Jurídico, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, certifica y gestiona que las adopciones internacionales se realicen según lo estipulado

¹⁰ Existen 31 DIF estatales, más el del Distrito Federal, hacen un total de 32.

en la Convención de la Haya. Otras autoridades que participan en el proceso de adopción, en el ámbito local, son los jueces y tribunales de los asuntos familiares que negocian las adopciones.

En términos generales, los Sistemas Nacionales y Estatales DIF han cumplido su papel como Autoridad Central desde la entrada en vigor del Convenio de La Haya en 1995. Pero a México le falta seguir haciendo que el principio del interés superior del niño sea lo que también se permee dentro de los procedimientos de las adopciones internacionales que realiza.

Uno de los obstáculos que ha enfrentado la implementación del Convenio de La Haya en México es la necesidad de una actualización de la legislación en materia de adopción con respecto a la incorporación de la adopción plena, la cual ya se ha comenzado a realizar, aunque aún queda pendiente de modificación de la legislación de cinco Estados.¹¹ Dicha reforma resulta vital para la ejecución del Convenio de La Haya, debido a que para estas adopciones transnacionales implican la ruptura del vínculo de filiación anterior y si bien contempla la conversión de la adopción simple en plena; esto únicamente podría ser procedente si la ley del Estado de recepción lo permite; y los consentimientos exigidos han sido otorgados para que se realice la adopción (Cárdenas, 2006:43).

El impacto que han tenido estos tres instrumentos analizados, y en especial la CDN, en México se puede observar en 2000 y en 2011 con la creación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNA) y la publicación de las reformas aprobadas por el Congreso, de los artículos 4 y 73 de la Constitución mexicana.

Las reformas de los artículos 4 y 73 consisten en incorporar el principio del interés superior del niño en las decisiones del Estado, y además, estas reformas dieron al Congreso la facultad de crear una ley general sobre los derechos del niño que guíen al país y a sus estados en esta materia. En cambio, la LPDNA está destinada a proteger los derechos de los niños y las adolescentes en México, aunque en su artículo 27 sobre adopción internacional establece que “tratándose de adopción internacional, las normas internas deben disponer lo necesario para asegurar que niñas, niños y adolescentes sean adoptados por nacionales de países en donde existan reglas jurídicas de adopción y de tutela de sus derechos cuando menos equivalentes a las mexicanas” (LPDNA, 2000:7).

¹¹ Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla y Zacatecas.

CONCLUSIONES

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, en general, han proliferado a partir de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1945 y no ha sido diferente en lo referente los derechos de la infancia. Desde entonces, cada vez más Estados se suman a la adopción de estas declaraciones aceptando el monitoreo y la evaluación normativa de su comportamiento y aplicación de las normas de derechos humanos (Anaya, 2010:1). Sin embargo, la distancia entre la aceptación discursiva y la implementación práctica de las normas internacionales de derechos humanos es enorme en gran parte del mundo (Anaya, 2010:1). Esta situación no es diferente en México y tampoco lo es en el caso de la infancia.

En México los derechos de la infancia han tardado en permear las políticas destinadas a esta población, aun cuando la cooperación entre UNICEF y el país se estableció en 1954 con el propósito de beneficiar y proteger los derechos de los niños, adolescentes, embarazadas y mujeres que amamantan.

En el presente estudio no se tuvo la posibilidad (técnica) de analizar cada uno de los procesos de adopciones internacionales para conocer la presencia de estas normas en los mismos, sin embargo al realizar la investigación pude observar someramente su influencia según las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y las adecuaciones que se han hecho según lo establecido en los tres instrumentos internacionales examinados. Aun así puedo argumentar que en el caso de México, con relación a las adopciones transnacionales, se podría decir que ha intensificado su proceso de socialización con base en las normas internacionales de derechos de la infancia y sobre adopciones transnacionales, no obstante, esto aún no ha resultado en la institucionalización y habitualización de las mismas. Los regímenes internacionales relativos a los derechos de la infancia no han influido plenamente en la política de adopción transnacional en México debido a que no ha pasado más allá del proceso de avergonzamiento y concientización moral promovido por actores al exterior¹² del país, ya que no se encuentran institucionalizados y plenamente adoptados los estándares internacionales.

En este artículo en el que únicamente se analizó el impacto o la influencia de tres instrumentos internacionales, en materia de adopciones transnacionales, dentro del sistema de adopciones en México podría decirse que si hay una aceptación discursiva pero no hay una total práctica de las normas internacionales. Esta situación

¹² Comité de Derechos del Niño, UNICEF, ONU.

se debe a que el Gobierno ha demostrado su interés sobre la importancia y necesidad de la implementación de estándares que mejoren y protejan las necesidades y derechos de la infancia durante el proceso de adopción internacional. Los avances que han habido en México sobre los derechos de la infancia fueron las reformas a los artículos 4 y 73 de la Constitución dónde se introdujo el interés superior del niño y la necesidad de una ley en materia de infancia, y creación de la LPDNA. Sin embargo, estos avances, aun cuando son importantes para los derechos de la infancia, no tratan a fondo el tema de la adopción transnacional.

Durante el desarrollo de este artículo señalé que la internalización en nuestro país de las normas internacionales en esta materia garantizaría que las reformas legales al sistema de adopciones tuvieran como fin privilegiar los derechos de los niños en esta condición. Esta influencia de estas normas se debería de apreciar en reformas y cambios en la Constitución, leyes federales y locales que hagan que los procesos de adopción transnacional estén apegados a los tratados internacionales que México se ha adherido. Sin embargo, aun cuando, han habido cambios en las leyes de algunos estados, en la Constitución y se han generado nuevas leyes para la protección de niños y adolescentes (en el país y en los estados) no han sido suficiente para lograr una práctica total de estos instrumentos en el país. Esto se puede apreciar en la falta de uniformidad de las leyes locales sobre los tipos de adopción, que dificulta que el sistema de adopciones sea favorable a los derechos de la infancia.

Finalmente se puede señalar, que las adopciones internacionales no han sido vistas en México como un gran problema, debido a que es pequeña la población estudiada. Asimismo, hay varias observaciones que ha realizado el Comité de Derechos del Niño sobre los procesos de adopciones nacionales e internacionales que se realizan en el país. Algunos de estos desafíos que señalan son la falta de un mecanismo central para el control de los registros de las adopciones, la ausencia de una institución para supervisar las adopciones nacionales e internacionales, y que el interés superior del niño esté garantizado en todo el proceso de adopción en México. Para que México sea un país que pone en práctica las normas debería promover cambios que permeen la estructura gubernamental, así como la creación de un Sistema Nacional de Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia, la generación de bases de datos con los registros, procesos y seguimiento de adopciones, así como realizar revisiones de la legislación federal y estatal, y de los procesos de adopción para saber si está presente el interés superior del niño.

REFERENCIAS

- ANAYA, A. (2010). Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México: El papel del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Documentos de Trabajo de la División de Estudios Internacionales, 199.
- BARTHOLET, E. (2007). "International Adoption: Thoughts on the human rights issues". *Buffalo Human Rights Law Review*, vol. 13, august.
- BISSEL, S. et al. (2006). "Rethinking child protection from a rights perspective: Some observations for discussion" (Draft paper). The International Institute for Child Rights and Development.
- CÁRDENAS MIRANDA, E. L. (2006). "Adopción internacional". En: N. González Martín y A. Rodríguez Benot (coords.). *Estudios sobre adopción internacional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- CÁRDENAS MIRANDA, E. L. (2010). "La adopción en México. Situación actual y perspectivas". *Revista Letras Jurídicas* (21).
- CARPENTER, C. (2010). *Forgetting children born of war*. Nueva York: Columbia University Press.
- CEAMEG (2009). "Marco jurídico estatal referente a la figura de la adopción" [en línea]. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, y Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la equidad de Género. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/2.%20Marco.pdf> [consultado: 2012, julio 17].
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Última Reforma. Dof 15-10-2012 [En Línea]. Disponible En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [consultado: 2012, julio 10].
- COVARRUBIAS VELASCO, A. (1999). "El problema de los derechos humanos y los cambios en la Política Exterior". *Derechos Humanos y Política Exterior*, oct.-dic.
- GEREMIA, V. (2011). *Children and Armed Conflict in Mexico. Alternative Report on the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict*. Mexico: REDIM.
- GONZÁLEZ MARTÍN, N., y Rodríguez Benot, A. (coords.) (2006). *Estudios sobre adopción internacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- HCCH (1993). "Convention on Protection of Children and Co-operation in respect of Inter-country Adoption" [en línea]. Hague Conference on Private International Law. Disponible en: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=69 [consultado: 2012, julio 11].

- HCCH (2012). "The Intercountry Adoption" [en línea]. Hague Conference on Private International Law. Disponible en: http://www.hcch.net/index_en.php?act=text.display&tid=45 [consultado: 2012, julio 11].
- HERMAN, E. (2012). Agency for International Development, Operation Babylift Report, 1975. Adoption History Project [en línea]. Disponible en: <http://darkwing.uoregon.edu/~adoption/archive/AIDOB.R.htm> [consultado: 2012, julio 4].
- HOLZSCHEITER, A. (2010). *Children's Rights in International Politics. The Transformative Power of Transnational Discourse*. Gran Bretaña: Palgrave MacMillan.
- ISS/IRC (2007). Simple Adoption Versus Full Adoption. The effects of Adoption. [en línea]. Fact Sheet 29. International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Family and International Social Service. January. <http://www.iss-ssi.org/2009/assets/files/thematic-facts-sheet/eng/29.Adoption%20simple-full.%20eng.pdf> [consultado, 2012, julio 13].
- JANOFF, A. F. (2004). "Rights of the Pregnant Child *vs.* Rights of the Unborn under the Convention on the Rights of the Child". *Boston University International Law Journal*, 22(163).
- KECK, M. E., y Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders: Advocacy networks in International Politics*. Nueva York: Cornell University Press.
- KRASNER, S. D. (ed.) (1993). *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press.
- LPDNA (2000). Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf> [consultado: 2012, julio 13].
- OAS (1988) Inter-American Convention on Conflict of Laws concerning the Adoption of Minors La Paz Bolivia, mayo 24, 1984 [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-48.html> [consultado: 2012, julio 13].
- OHCHR (1990). Convention on the Rights of the Child (OHCHR). Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm> [consultado: 2012, julio 11].
- OHCHR (2007). *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*. Vol. I. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- OHCHR (2007). *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*. Vol. II. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- PARRA-ARANGUREN, G. (1994). Hague Conference on Private International Law. Explanatory Report on the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. *Offprint from the Proceedings of the Seventeenth Session*. T. II. Adoption. Co-operation (HCCH) [en línea]. Disponible en: <http://www.hcch.net/upload/expl33e.pdf> [consultado: 2012, julio 6].

- PUPAVAC, V. (2001). "Misanthropy without borders: The international children's rights regime". *Disasters*, 25(2).
- RISSE, T.; ROPP, C. S., y SIKKINK, K. (eds). (1999). *The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press
- STEVEN, T. W. (2003). Declaration of the rights of the child 1959 [en línea]. UNICEF. Disponible en: http://www.unicef.org/lac/spbarbados/Legal/global/General/declaration_child1959.pdf [consultado: 2012, julio 2].
- TREJO GARCÍA, E. C., y MORENO BECERRA, T. O. (2007). "Tratados Internacionales vigentes en México: Relación de Legislaturas y/o Periodos Legislativos en que fueron aprobados" [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-03-07.pdf> [consultado: 2012, julio 24].
- UNICEF, ICDC (1999). "Adopción Internacional". *Innocenti Digest* (4).
- WATSON, A. M. S. (2006). "Children and International Relations: A new site of knowledge?". *Review of International Studies*, 32(2).
- WATSON, A. M. S. (2011). "Love and legislation: The international politics of intercountry adoption". *Carnegie Council*, august 17.
- WESLER, R. (2010). "Giving every child a chance: The need for reform and infrastructure in Intercountry Adoption Policy". *Pace International Law Review*, 22(1).
- ZANOTTI, I. (1985) "Third Inter-American Specialized Conference on Private International Law: Conventions and Additional Protocol". *International Legal Materials*, 24(2).

R E S E Ñ A S

Juan Carlos Calleros Alarcón**

The Unfinished Transition to Democracy in Latin America.
Routledge. 2009.

Las sociedades de América Latina han experimentado un largo proceso de transiciones de regímenes autoritarios a gobiernos civiles democráticos. El efecto de la tercera ola democratizadora —llamado así a los procesos de transición política en América Latina durante 1980-1990— ha traído a debate si estos mismos procesos de transición democrática en América Latina se han consolidado. Lo anterior, no sólo en términos liberal-procedimentales, sino también en relación a la consolidación institucional y soporte estructural de la democracia.

El libro *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America*, de Juan Carlos Calleros, propone reforzar la idea de que los procesos de consolidación democrática en América Latina son un esfuerzo inacabado en los países de la región. Lo anterior, según Calleros, es a causa de la aplicación del estado de derecho, la cual según su análisis es desigual y representa una línea de falla severa en las democracias electorales de América Latina. El propósito del autor, es el estudio de la relación entre el desarrollo político democrático y el poder judicial, observando a éste último como la institución más importante para la aplicación del estado de derecho y el desarrollo democrático. Para ello, el autor analiza y explora la relación entre la democracia y el estado de derecho en América Latina mediante un estudio comparativo, en donde encontramos a los

* Estudiante del Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: aldoadrianmaher@live.com.mx

** Juan Carlos Calleros Alarcón tiene los títulos de Doctor en Política Comparada y Master en Política y Gobierno en América Latina por la Universidad de Essex, Inglaterra. Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Ha sido profesor de en diversas instituciones académicas, entre las que destacan la Universidad de las Américas, Universidad Anáhuac del Sur, Tecnológico de Monterrey, Universidad Nacional Autónoma de México y actualmente en la Universidad del Valle de México y en la Universidad Iberoamericana. Es Subdirector del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración.

doce países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay.

El libro está dividido en ocho capítulos. El primero de ellos, “Democracy and the Rule of law: A Theoretical Framework”, explora los conceptos de estado de derecho y democracia liberal. Lo anterior se circunscribe como un marco conceptual útil para la observación del impacto de los significados de las normas jurídicas en la constitución de las democracias liberales. En este sentido, la estructuración del análisis se fundamenta en “parámetros” para la construcción de la relación entre el estado de derecho y la democracia, lo cual cobra sentido en el estudio de las democracias contemporáneas, ya que para el autor, son dos elementos indisolubles para identificar y analizar una democracia en América Latina. Cabe señalar que Calleros somete a juicio varios de los elementos que intervienen en la relación entre el soporte formal y empírico de la democracia en Latinoamérica. Claro está que estos elementos tienen que ver con los fundamentos filosóficos últimos de la representación democrática y la libertad. Esta tensión, como Calleros la llama, entre democracia y libertad, tiene que ver con las condiciones que la democracia prevé para su funcionamiento, es decir, la democracia es un elemento necesario para el establecimiento de leyes que respeten los derechos individuales, pero que en esencia es insuficiente para garantizar un estado de derecho. Es en este contexto, en el que inician los argumentos principales del autor.

Bajo estas condiciones, el segundo capítulo, “The (Un) Rule of Law in LatinAmerica: A Weak Arena of Democratic Consolidation”, nos dice que las graves fallas en el proceso judicial en América Latina son todavía incompatibles con el debido proceso de ley a pesar de una tradición judicial amplia en América Latina. Ya que desde hace tiempo existen grandes áreas donde la aplicación de la ley no ha podido ser instaurada en forma consistente. En este contexto, el Poder Judicial no es un actor político suficientemente fuerte, debido a la dependencia política al poder ejecutivo y en concreto, por la presencia política militar que no rinde cuentas públicas en la mayoría de los países.

Siendo así, en el tercer capítulo, “Judicial Reforms in LatinAmerica: Towards More Independent, Efficient and Impartial Judiciaries in theRegion”, Calleros realiza un esfuerzo empírico de dicho comportamiento por medio de la identificación de la profundidad de las reformas

judiciales adoptadas en once de los doce casos –excepto Costa Rica, que no ha implementado una reforma judicial— en donde es reconocible que la tendencia de estas reformas durante los años noventa han sido parte de la reforma política de los Estados, esto es, dentro de un contexto de democratización y reformas económicas de gran alcance. A pesar de ello, la coordinación entre los actores políticos y los reformadores sociales ha sido insuficiente para la aplicación de la nueva dinámica, reformadora, en la relación Estado-sociedad. Estas inefficiencias se refieren directamente a la falta de información sobre las nuevas realidades de la política judicial y por lo tanto las nuevas estructuras de la política democrática liberal, que van reforzando la idea de sociedades limitadas por las nuevas acciones del sistema político. Por un lado, por la nula aplicación efectiva de mecanismos de difusión de las reformas judiciales, y por otro lado, por la falta de modernización del capital humano e infraestructura de la labor judicial, que pueda ir consolidando la dinámica del establecimiento de la justicia en América Latina.

Aunado a lo anterior, en el cuarto capítulo, “Assessing Judicial Independence in Latin America during the 1990s”, se evalúa el grado de independencia política concedida a los poderes judiciales de la región en comparación con los estándares internacionales. El autor expone las diferencias en los procesos de independencia judicial entre los países. Es decir, identificando por un lado, países que fueron capaces de mantener cierta independencia ante los otros dos poderes (ejecutivo y legislativo), durante los procesos de democratización y movimientos de reforma judicial, como en el caso de Costa Rica, Uruguay y Chile. En otros casos, como el de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela, el autor nos comenta que hay evidencia de una cierta tendencia a la subordinación con imposiciones y presiones de los poderes legislativo y ejecutivo al poder judicial. Con esto, se da un proceso de identificación de un poder de independencia y autonomía disminuido por parte del poder judicial ante los otros dos poderes. Esto nos dice al autor, afecta la protección de los derechos humanos y la creación efectiva de las instituciones democráticas de autogobierno y la efectiva separación de poderes.

El quinto, “The Judiciary’s Capacity to check the Executive in Latin America during the 1990s”, y sexto capítulo, “The Judiciary’s Capacity to

Bring the Military to account in Latin America”, analizan la capacidad del poder judicial para ser un contrapeso efectivo y evaluar las acciones del poder ejecutivo y las fuerzas armadas. Estos dos capítulos nos describen que el poder judicial no es el verdadero equilibrio del poder como supone el modelo liberal de la democracia. Esto es un patrón claro de América Latina, en donde el poder judicial es un socio débil que ha surgido en las nuevas democracias —con la única excepción de Costa Rica—. Esto es debido principalmente a dos razones, por un lado, porque se identifica la correlación entre la modificación normativa que marcan las reformas del poder judicial y por otro lado, por la falta de precisión de estas reformas. Es decir, una vez precisadas las funciones del poder judicial no es identificada correctamente la independencia real de este poder, ante el poder al ejecutivo. Dándonos como resultado la falta de rendición de cuentas del ejecutivo y el débil papel político del poder judicial.

El autor llega a la conclusión de que sólo la división real de poderes y una verdadera revisión de las acciones ejecutivas de los gobiernos, podrían medianamente sostener el proceso de consolidación democrática en América Latina. Finalmente, el autor señala que la falta de responsabilidad militar y el uso del mismo por parte de los gobiernos de América Latina es motivo de preocupación para la consolidación de un sistema judicial democrático. Ya que a pesar de la existencia de políticas judiciales a favor de la protección de derechos civiles y humanos, la falta de control de las instituciones militares producen violaciones graves a dichas prerrogativas sociales e individuales.

El capítulo séptimo, “Judicial Systems Ability to Protect Human Rights in the New Democracies of Latin America”, analiza la capacidad del sistema judicial para proteger los derechos civiles y políticos, revelando limitaciones significativas incluso en el periodo de transición postautoritaria. En estos casos podemos observar que en América Latina los países han tenido largos períodos de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo y debido también a los procesos de transición democrática en estos países, podemos decir que el cambio de la aplicación de la ley ha llevado a estas nuevas democracias, a la creación de nuevas instituciones como el *ombudsman* y los organismos internacionales de derechos humanos, que han disminuido el abuso a los derechos fundamentales de las sociedades latinoamericanas.

El octavo capítulo, “Corruption, Inefficiency and Violence in Latin American Court System’s”, es una revisión de las prácticas políticas “comunes” latinoamericanas que no cumplen con los esquemas que dicta un estado de derecho. En este capítulo, el autor señala que en las democracias latinoamericanas, existen ciertas características que los hacen destacar, negativamente, y diferenciarse frente a las democracias más desarrolladas y/o consolidadas. Estas características, como el alto nivel de la corrupción, la aplicación incorrecta de las normas jurídicas, los sistemas judiciales ineficientes e inaccesibles, la vulnerabilidad personal de jueces y fiscales ante los actos de violencia e intimidación; crean un círculo vicioso que debilita la administración de justicia en los países latinoamericanos.

En suma, este libro examina la evolución política del poder judicial y su capacidad para contribuir al proceso de consolidación democrática en América Latina durante la década de 1990. Calleros analiza la independencia, imparcialidad, fuerza política y eficacia del poder judicial. La conclusión final para el autor, es la persistencia de los sistemas judiciales débiles en la práctica para ser un contrapeso real frente a otras ramas de gobierno, incluyendo el ejecutivo y las fuerzas armadas. Manifestando con ello, su incapacidad e ineficiencia en la protección plena de los derechos humanos y en la garantía de la aplicación del debido proceso de ley. Agravando con ello, problemas tales como la corrupción, largos procesos judiciales, tanto de los casos como de sus juicios, hacinamiento de las cárceles, elusión de las leyes y la vulnerabilidad personal de jueces. Todo esto provoca y hace notar que el poder judicial es el poder menos evolucionado de los tres poderes del Estado en las transiciones democráticas de América Latina.

En cierto sentido, la propuesta de Calleros podría sostener el agotamiento del pensamiento liberal en las democracias latinoamericanas, debido a la tensión entre consolidación procedimental de la democracia y la satisfacción e implementación del estado de derecho. Como lo muestra el autor, lo anterior, tiene efectos directos sobre el proceso de constitución de las democracias latinoamericanas. Por un lado, por la ineficiente separación de poderes que es el foco de atención para el republicanismo en América Latina. Y, por otro lado, en contra posición a los procesos políticos de los países analizados, la administración de justicia

y el respeto de los derechos individuales son elementos que, al parecer, son incompatibles con la idea liberal de la democracia.

Cabe señalar que este texto es ideal para los estudiosos de la transición democrática en América Latina, la observación y análisis de la división republicana de poderes y el proceso político del estado de derecho en democracias nacientes. Por otra parte, otra importante vena que el texto nos arroja es la observación y la discusión de los derechos humanos y la aplicación de la justicia en América Latina. Esto es relevante porque la comprensión y debate de las transiciones democráticas bajo la dinámica del desarrollo y consolidación de las democracias electoral liberales pudieran ser analizadas a partir de la observación de la administración de justicia y la defensa del estado de derecho, que para este caso pareciera ser el sello distintivo de la obra.

David R. Mares

Latin America and the Illusion of Peace.

Londres: The International Institute for Strategic Studies, 2012.

El punto central de este libro se refiere a que América Latina no se ha consolidado como una “zona de paz” debido a que subsisten problemáticas que hacen que no se establezcan pautas de verdadera transparencia y porque hay poco entendimiento frente a las amenazas y a las estrategias compartidas.

La región ha avanzado gradualmente dentro de un complejo sistema de seguridad en un marco de instituciones nuevas y viejas frente a una visión sobre la seguridad que dista mucho de englobar los intereses comunes de la región latinoamericana.

Después de las guerras de independencia en el s. XIX, el contexto de la seguridad en América Latina ha sido uno de competencia esencial. La arquitectura de la seguridad regional consiste en dos actores principales: Brasil y Estados Unidos, cada uno de los cuales tiene su propia agenda. En el caso de Brasil, los gastos crecientes en materia de seguridad han aumentado, debido entre otras razones al papel de estabilizador regional que ha tenido como un *softpower* que ha significado contar con un cuerpo profesional de diplomáticos del ITAMARATY, de la intervención presidencial en momentos claves, y de inversiones tanto públicas como privadas de apoyo regional en su deseo por desarrollar pautas e iniciativas de solidaridad con América Latina.

El caso de Estados Unidos no ha logrado fomentar cambios positivos en el continente, por ejemplo, frente al flujo de armas en la región.

El futuro de las democracias latinoamericanas parece ser muy incierto en este contexto de inseguridad que vive la región, a pesar de que América Latina parece haber dejado atrás a gobiernos de corte autoritario.

* El Colegio de San Luis. Correo electrónico: ccostero@colsan.edu.mx

A lo largo de cuatro capítulos, el autor analiza las fuentes de los conflictos latinoamericanos, las dinámicas de la militarización, los “puntos rojos” de los conflictos y cómo se han venido manejando.

Los conflictos latinoamericanos tienen diversos orígenes: disputas fronterizas, por ejemplo entre Nicaragua y Colombia por las islas San Andrés y Providencia, entre Perú y Chile y por la isla Calero entre Costa Rica y Nicaragua. Otra fuente de conflicto surge del comercio ilegal de drogas y el poder del crimen organizado, pero también subsisten razones de disputas ideológicas interestatales y motivos que hacen referencia a una distribución desigual de los beneficios económicos. La energía y los recursos naturales, son también fuentes de tensión en la región.

La finalización de la Guerra Fría y los procesos de democratización latinoamericanos no han sido suficientes para contener las tensiones ideológicas y políticas que vive la región desde 1998. A partir de que las pasadas guerrillas se convirtieron en partidos políticos como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y la Alianza Republicana Nacionalista o los Sandinistas en Nicaragua, los problemas subsisten a nivel político.

Al día de hoy, las fronteras son crecientemente porosas debido a la globalización de los mercados en las que los movimientos sociales de reivindicación indígena se enfrentan con intereses privados por ejemplo en el sector minero, llevando a enfrentamientos, a pesar de la falta de cohesión social en la sociedad latinoamericana.

El autor puntualiza que esta región mantiene el nivel más bajo de desigualdad mundial de acuerdo con la distribución de los recursos en su población, por lo que las propias amenazas provienen no solo del exterior sino también de las características al interior de estos estados.

Uno de los principales temas que enfrenta la región tiene que ver con el poder del crimen organizado así como el mercado desregulado de armas de fuego que se une al flujo legal pero sobre todo al ilegal de connacionales en diversas fronteras (Guatemala hacia México, Bolivia y Argentina, Venezuela y Colombia). Aunque el autor hace mención a los migrantes de origen musulmán en la triple frontera (Paraguay, Argentina y Brasil), los movimientos guerrilleros que existen en el caso de Sendero Luminoso en Perú, o las FARC en Colombia, revisten mayor importancia como fuente de equilibrio social.

Sobre las dinámicas de militarización, son una constante regional, como lo demuestra la incursión de Colombia en Ecuador (2008), la guerra de las Malvinas y los diferendos entre Argentina y Reino Unido y en los casos de Ecuador y Perú, lugares que también ejemplifican los “puntos calientes” de la tensión regional.

La existencia de instituciones regionales, el caso de OEA, UNASUR, SICA, ALBA, no han sido suficientes ni efectivas para afectar el balance militar en la región. Sí mismo los intercambios económicos no son suficientes como para mitigar el balance de militarización creciente de la región (de acuerdo con datos del SIPRI).

Al final de esta publicación, se presentan interesantes apéndices sobre disputas interestatales no resueltas en América Latina y sobre conflictos fronterizos.

Hira de Gortari Rabiela, *et al.*

Elementos para la construcción de un territorio.

Representaciones cartográficas de San Luis Potosí. Siglos XVII al XX.

México: El Colegio de San Luis Potosí-Instituto de Investigaciones Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México. 2012.

En efecto, estos *Elementos* pueden reconstruir un territorio, el de San Luis Potosí, a través de la cartografía, una de las fuentes históricas, al mismo tiempo producto artístico y científico, y rico objeto de investigación que existe cuando se trata de adentrarse en la historia y esencia de esa y cualquier otra escala geopolítica, geográfica y geocultural.

Estas *representaciones cartográficas de San Luis Potosí*, de entre los siglos XVII al XX son una recopilación, selección, clasificación y descripción de mapas, planos y croquis de manufactura potosina, nacional y de otras latitudes, que fue hecha por un equipo de académicos ligados al Colegio de San Luis y encabezados por la doctora María Isabel Monroy Castillo, presidente de esa institución y el doctor Hira de Gortari Rabiela, investigador de la UNAM y profesor invitado al COLSAN. Los otros coautores son Graciela Bernal Ruiz, Adriana Corral Bustos, José Antonio Rivera Villanueva y David Eduardo Vázquez Salguero, todos historiadores, y algunos de ellos con formación también en otros campos, como la Arqueología y el Derecho, lo que les ha permitido adoptar temáticas y perspectivas novedosas en sus trabajos individuales y en este colectivo. Particularmente, De Gortari ha estudiado intensamente la organización política territorial Nueva España y México en los siglos XVIII-XIX. Él y María Isabel Monroy publicaron *San Luis Potosí. La invención de un territorio*, libro en el que también colaboraron otros miembros del mismo equipo coautor. Ella, también es autora de *Sueños, tentativas y posibilidades. Extranjeros en San Luis Potosí, 1821-1845*. Vázquez es editor del

* Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Historia. Correo electrónico: irbegaro63@hotmail.com

Diario de viaje de la Comisión de Límites, y ha trabajado intensamente las salinas de su estado. Rivera Villanueva publicó *Los tlaxcaltecas, pobladores de San Luis Potosí*. En el ámbito de la historia económica y social, de grupos mercantiles y en el de la organización territorial judicial en SLP, ha trabajado Corral Bustos. Y Bernal Ruiz, profesora de Historia en la Universidad de Guanajuato, se ha centrado en el estudio de las prácticas políticas de las elites potosinas y en el estudio de la región centro del país. Es decir, quienes intervinieron en la creación de esta compilación tienen una larga experiencia y un profundo conocimiento de los temas con los que la cartografía de San Luis Potosí tiene contacto, y en la cartografía misma. Además, en la elaboración de este trabajo es preciso nombrar a Miguel Ángel Solís Esquivel, quien se encargara de la organización del material cartográfico como becario del proyecto.

Elementos para la construcción de un territorio... es producto de trabajo colegiado, del equipo, modificado sí, pero con continuidad desde el 2004, dedicándose al conocimiento del territorio potosino, su “edificación y su realidad”. Es uno de los productos académicos del proyecto — surgido con una propuesta basada en las llamadas “ciencias básicas” y que contó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)— titulado “San Luis Potosí: La edificación de un territorio. Invención o realidad. De la segunda mitad del siglo XVIII a la primera mitad del siglo XIX”. Sí, la cartografía se encuentra en el ámbito de ese tipo de ciencias, las básicas y duras (matemáticas y física), pero también es producto de las ciencias sociales y de las humanidades y, es más, del arte aunque incluya datos duros. Sí, pertenece al arte, al del dibujo, la pintura, la gráfica. Es esa otra cara lo que le permite estar constituido por datos cualitativos, símbolos, iconografía variada, información múltiple, tanto “objetiva” como “subjetiva”.

Las 38 cartas que conforman esta obra, presentada en un soporte digital, pleno de dinamismo e interactividad, incluyen información de lugares y obras llevadas a cabo, pero también de proyectos. Son mapas, croquis y planos a los que se han trasladado anhelos o sueños por realizarse o que nunca se realizaron. En los que se pueden encontrar ansias de independencia, deseos de progreso; un cúmulo de conocimientos y de capacidades, de relaciones y tensiones sociales, de intereses de grupo y personales; de facultades y poderes institucionales o de individuos

originarios de la Península Ibérica, del Virreinato, de los territorios que constituirían una u otra parte de la Nueva España, primero y luego, del país y también, varios provenientes de otros lares. Podemos percibir, en los planos y mapas separados temáticamente en 6 capítulos y ordenados también con un criterio cronológico, periodos de bonanza y de crisis, bélicos y de paz. También lugares de trabajo, de negocio y de fe. Territorios de lucha y de tranquilidad; de cambio y de permanencia; de defensa y ataque; de verdura y aridez; de pasiones y veneraciones.

Hay en esta cartografía y ella misma es producto de la compleja historia de un territorio y, más que eso, del proceso en el que surgieron, se modificaron y desaparecieron con contradicciones legales, políticas, culturales y geográficas, jurisdicciones político-administrativas, eclesiásticas y judiciales durante el periodo colonial y los siglos XIX y XX, como lo reconoce la misma titular del COLSAN, en el texto de contraportada del CD. Pero asimismo se puede encontrar en esta cartografía riqueza, posibilidades, oportunidades; insisto, lucha de intereses económicos, políticos y bélicos, además de orgullo y humildad; belleza y sencillez; manos diestras y torpes en el trazado y la captura de la información geográfica; presencia de todos los sectores sociales: Iglesia, Milicia, Mineros, Hacendados; profesionales incipientes y otros con largo ejercicio de su materia; desconocidos y con prestigio nacional y de hasta más allá de las fronteras virreinales y mexicanas; en fin, toda una dinámica vida de cinco siglos, toda una historia cultural aún no recuperada ni interpretada, de este atractivo estado de la República que cuando Intendencia abarcara al norte los actuales estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y hasta las hoy tierras tejanas.

La lectura de cada uno de estos rubros, la observación de cada carta y del conjunto de ellos es un primer paso que ofrece el CD en la sistematización y profundización del tema; por eso tiene en el título el modesto sustantivo de “Elementos”. Y por eso, como son conscientes los autores y lo hace explícito la doctora Monroy en la “Introducción” a toda la obra, en el futuro puede dar lugar no a uno sino a varios temas de investigación que enriquecerían enormemente la historia de la cartografía local y nacional, la historia económica de la región noreste de la República y la Historia cultural de San Luis Potosí. Una historia cultural, particularmente agregaríamos, sería posible de realizar a través

de las representaciones cartográficas, pues estas son evidencia consustancial en la que convergen las coordenadas básicas de la existencia social: los procesos históricos y la territorialidad. Las representaciones gráficas del territorio, se afirma en la “Presentación”, tienen un efecto directamente proporcional a la invención y modificación del espacio; pueden “dar cuenta de la construcción del territorio”, de un proceso de larga duración. Pero, sobre todo, considera quien estas líneas escribe, el valor de estas representaciones, en tanto que tales, consiste en que son un objeto cultural que a la vez que exhibe una ausencia, es una presencia; la representación es la manifestación muchas veces pública de una realidad, acontecimiento o persona, en ocasiones fungiendo como un señuelo de lo real,¹ como medio que contribuye a crear o recrear respeto, sumisión, una relación con el poder y una expresión del “saber científico” y, en su caso, de las tendencias estéticas y de la cultura del momento en que cada representación ha sido elaborada por un complejo y muchas veces múltiple emisor social.

De esta forma, la obra, que reúne cartografía presentada en sendas láminas-diapositivas acompañadas de textos que introducen al conocimiento de cada carta y que en conjunto contribuyen a la configuración histórica de San Luis Potosí, permiten, no una, sino dos o tres, varias lecturas documentales, descriptivas e interpretativas de las características de la cartografía y geografía mexicanas. Con ello abona en el camino iniciado en 1947 por Manuel Toussaint en su “Ensayo sobre los planos de Veracruz”; amplía lo hecho por el Banco Refaccionario de Jalisco en 1973 al compilar la cartografía de la Nueva Galicia; contribuye al conocimiento de las vías fluviales de SLP, como lo hizo la *Cartografía hidráulica de Michoacán*, elaborada por Martín Sánchez Rodríguez y Brigitte Boehm Schoendube en 2005, o la del mismo Sánchez Rodríguez sobre ese tema, pero en el territorio de Guanajuato. Se inserta también en la lista de obras como la *Cartografía histórica de Guanajuato en tiempo de la Guerra de Independencia*, redactada por José Luis Lara Valdés y otros (2011), se suma a trabajos que son “instrumento auxiliar para el

¹ Para conocer sobre el concepto de representación aplicado a la historia cultural, véase Roger Chartier. 1995. *El mundo como representación, Estudios sobre historia cultural*, Barcelona: Gedisa (Grupo Ciencias Sociales). Para abundar sobre la relación entre la historia y la cartografía, consúltese Irma Beatriz García Rojas, “El estudio histórico de la cartografía.” 2008. *Takwá, Revista de historia* (13): 11-32.

historiador regional y para cualquier interesado en reconstruir los paisajes geográficos y culturales del pasado”, como sucede con la *Cartografía histórica de Tamaulipas*, por Martín Reyes Vayssade *et al.* (1990). O bien, amplía y especifica las contribuciones que hizo Octavio Herrera Pérez, en *El noreste cartográfico. Configuración histórica de una región*, donde están incluidos algunos de los planos ilustrados y descritos con precisión en este CD. O, finalmente, de alguna manera camina por donde Michel Antochiw lo hizo con su *Historia cartográfica de la península de Yucatán*, 1999, y por donde circuló José Antonio Calderón Quijano en su artículo “Nueva cartografía de los puertos de Acapulco, Campeche y Veracruz”. Varios de ellos haciendo uso de la cartografía histórica, no solo como elemento decorativo o ilustrativo, sino como sujeto mismo de conocimiento, como universo de investigación.

La riqueza cartográfica en este CD recientemente presentado en la sede de El Colegio de San Luis, junto con una exposición de algunos de los mapas amplificados, se debe al escrutinio hecho en repositorios nacionales, a saber: Archivo General de la Nación, Mapoteca Manuel Orozco y Berra y la Biblioteca y Centro de Estudios de Historia de México-CARSO. En acervos locales como el que posee el Museo Arq. Francisco Cossío Lagarde, de esta ciudad. Y también en el valioso Archivo General de Indias, localizado en Sevilla, España.

Una característica digna de resaltar de esta obra es la edición digital. Definitivamente, quienes hayan participado en el escaneo o fotografía de los mapas, planos y croquis que en conjunto forman la cartografía aquí presentada, hicieron un digno trabajo. Quizá esta calidad se deba no a una mano, sino a que es obra de todo el equipo, de quienes siguen y quienes pasaron por el “Seminario de Territorio”, como de manera rápida nombraron sus integrantes al “Seminario San Luis Potosí. La edificación de un territorio. Invención o realidad. De la segunda mitad del siglo XVIII a la primera mitad del siglo XIX”, donde leyeron y discutieron autores y, sobre todo, donde han hecho investigación sobre San Luis Potosí. También hay calidad en la limpieza del producto, el orden y encadenamiento de los materiales, el diseño de las ventanas que se despliegan para dar la información básica incluida, a saber: título, criterio de selección, archivo de procedencia, clasificación, autor, año, escala, medida, descripción, de cada una de las imágenes.

Además de la alta resolución que presentan los mapas, croquis y planos, es evidente que el libro en disco compacto requirió y lo tuvo también, un trabajo bien planeado, muy bien organizado, en el que los parámetros de clasificación estaban clara y estrictamente definidos. Es evidente que hubo, y en esto estriba la importancia de haber derivado de un proyecto de investigación de alta calidad, y en haber contado con un equipo bien conformado, una coordinación efectiva.

El contenido de este CD puede ser “leído” en el orden establecido en la obra o de acuerdo a los intereses o gustos del lector, al tipo de información que busque o al territorio que le atraiga. Así nos encontramos primero con las “Jurisdicciones político territoriales”, presentadas con un criterio geográfico-diacrónico deductivo: del periodo novohispano a la Independencia, empezando con la América Septentrional, para aterrizar en el territorio de San Luis Potosí, pasando, claro, por la República Mexicana. Se abordan ejemplos cartográficos que señalan las diversas modalidades de organización política territorial: Provincia, Intendencia, Estado, Departamento, con sus respectivos partidos. En conjunto, divisiones territoriales producto de complejos procesos históricos.

En cuanto a las divisiones eclesiásticas —un gran acierto haberlas incluido, porque evidentemente que contribuyeron a la constitución del territorio estatal—, dos de los ejemplares incluidos hacen referencia al uso pragmático que tenía este género de cartografía o, en este caso, su uso argumentativo, para demostrar necesidades de cambio en la organización territorial eclesiástica. Entre este tipo de mapas, destaco el “Mapa del Curato de Ojocaliente. Obispado de Guadalajara”, que establece una jerarquía y concepción concéntrica de sus componentes, con lo que, más que un mapa es una cosmovisión, una imagen que remite a los mapas celestes del Renacimiento.

Por lo que se refiere a los planos de “Ciudades y edificaciones”, agrupados en otro capítulo, la riqueza es notoria. Predominan las representaciones de la “noble y leal” ciudad de San Luis Potosí, con todo e imagen del rey francés del siglo XIII, Luis IX, quien fue considerado protector de esta ciudad cuando, en 1656, al “pueblo hispánico” aquí asentado se le reconociera calidad de ciudad y más tarde cuando se incluyera la misma imagen como icono central de su escudo oficial. Bello también y de gran riqueza es el “Plan horizontal de la ciudad de San Luis Potosí”, con

todos sus pueblos, barrios, extractado por Juan Mariano de Vidósola del plano que formó Manuel Burgos. Aunque es un plano “urbano” incluye huertos haciendas de beneficio que circundaban la urbe cuadrangular, que no en estricto damero, y que carecía de plaza “central” aunque sí contara con Plaza Mayor.

Entre los planos agrupados bajo el rubro un tanto equívoco de “Edificaciones”, entendidas como “parte fundamental de la traza de las poblaciones”, los autores las incluyen para rescatar información sobre los habitantes, autoridades y circunstancias de los lugares que representan. Particularmente llama la atención el “Plano de templo Tancahuitz, Villa de Valles, San Luis Potosí”, por la rica información que el mismo plano al calce da. Y el plano denominado “Plan de la alóndiga [*sic*] del Valle de Matehuala dedicado a su síndico procurador el Sr. Manuel Sánchez”, fechado en 1804 y que fuera delineado por un profesor de Arquitectura: don Juan Crouset, “profesor” así en el plano señalado, pero quien nunca llegó a obtener los reconocimientos y títulos necesarios que entonces otorgaba la Real Academia de San Carlos, para ser responsable de obra. Pareciera que por eso, ésta nunca se llevó a cabo; pero, Crouset sí dirigió hasta concluir varias edificaciones, por ejemplo, en la ciudad de Monterrey.

De los planos de “Haciendas y Minas” se puede decir brevemente que constituyeron pruebas de propiedad, obras de los primeros ingenieros agrimensores y geógrafos; son ricos en información de paisaje, orografía, condiciones ecológicas. Muestran propiedades de mineros cuyos linderos eran señalados por mojoneras. Planos útiles en el estudio de la toponimia local y en la historia económica y rural, en los que de manera esquemática o más elaborada se señala la hacienda que le da nombre al plano, pero también las vecinas.

Del tema minero, así como del de comunicaciones, los autores decidieron incluir mapas de la República Mexicana para confirmar y contextualizar la riqueza que en este rubro tenía San Luis Potosí, pero también la sección se ve enriquecida con planos de detalles, como el que representa la “Sección de los labrados en las vetas de Rayas y El Refugio” de 1884, que es de hecho un corte transversal de vetas y socavones que permiten ver la estructura subterránea de la mina.

Los mapas militares también son poco frecuentes en obras de este tipo, pero aquí están incluidos acertadamente no nada más como testimonios

y descriptores de acciones bélicas e históricas locales y nacionales, sino como obras de ingenieros militares que contribuyeron al conocimiento del territorio.

Si bien es seguro que habrá otros mapas y planos dignos de formar parte de una recopilación y curatoría semejante, lo que ésta contiene es más que suficiente para cumplir los objetivos que se hayan propuesto sus creadores, para ir ordenando la riqueza cartográfica del país, para irle dando forma y concierto al proceso de construcción del territorio regional y para deleitarnos con representaciones bellas *per se* y valiosas histórica, estética, cultural y geográficamente.

Solo queda esperar a que los autores de esta compilación continúen trabajando en el tema y a que ellos mismos, con el bagaje que ya poseen, aprovechen toda la riqueza histórica, económica, cultural, inclusive política y semiótica que las cerca de 40 cartas incluidas están explícitamente mostrando, e invitar a consultar, a “leer” y disfrutar de estas representaciones cartográficas de San Luis Potosí, siglos XVII al XX.

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS
Nueva época, ISSN: 1665-899X.

Convocatoria permanente

Revista de El Colegio de San Luis invita a la comunidad académica internacional, a postular la publicación de sus trabajos de investigación en el ámbito de las Ciencias Sociales y las Humanidades.

Las convenciones editoriales pueden consultarse en:
<http://www.colsan.edu.mx/revistacolegio>

Para mayor información escriba a: revista@colsan.edu.mx

Call for papers

Revista de El Colegio de San Luis invites the international academic community, to postulate the publication of their research in the field of Social Sciences and Humanities.

The editorial conventions are available at:
<http://www.colsan.edu.mx/revistacolegio>

For more information write to: revista@colsan.edu.mx

Appel ouvert

Revista de El Colegio de San Luis invite la communauté universitaire internationale, à soumettre des travaux de recherche dans les domaines des sciences sociales et humaines, pour sa possible publication.

Les formats de rédaction sont disponibles à::
<http://www.colsan.edu.mx/revistacolegio>

Pour plus des renseignements, écrivez à: revista@colsan.edu.mx

La Revista de El Colegio de San Luis se encuentra indexada en la plataforma Open Access de Revistas Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas (e-revistas) www.erevistas.csic.es y en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex) www.latindex.unam.mx