

FORO INTERNACIONAL, 55 AÑOS

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

EN LA SESIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO de El Colegio de México, formada por Gustavo Baz, Alfonso Caso, Gonzalo Robles, Eduardo Villaseñor, Manuel Calvillo A. y Daniel Cosío Villegas, efectuada el 15 de febrero de 1960, se decidieron, en menos de dos horas, cuestiones fundamentales para la institución. Alfonso Caso propone modificar el orden del día para tratar, en primer lugar, la situación de la Junta de Gobierno. Ante el fallecimiento de Alfonso Reyes, la Junta de Gobierno decide designar como presidente de El Colegio a su director, Daniel Cosío Villegas. Inmediatamente Cosío Villegas plantea la necesidad de que la Junta “actúe más directamente en la vida del Colegio, dadas las actividades en desarrollo y proyectos por realizar [...] Señaló [...] la creación del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales, cuyas labores iniciarán en mil novecientos sesenta y uno”.¹

Sin embargo, antes incluso que la programación de cursos, Cosío Villegas informa sobre las tareas pendientes y en desarrollo: Seminario de Historia Moderna, reestructuración del Seminario de Filología y Literatura, publicación de las revistas *Historia Mexicana* y *Nueva Revista de Filología Hispánica*, colaborar en la elaboración del programa de civilización occidental para aplicarse en la Escuela de Economía de la Universidad de Nuevo León, creación del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales, y proyecto de publicación de una revista especializada en la materia. Así sur-

¹ Minuta de la sesión de la Junta de Gobierno de El Colegio de México, celebrada el 15 de febrero de 1960, en Calle de Durango, 93, México, D. F., p. 2. Al final el Centro se llamaría Centro de Estudios Internacionales.

gió nuestra revista, *Foro Internacional*, con anterioridad al desarrollo de los programas docentes del CEI.

Para crear el CEI, Cosío Villegas cuenta con dos apoyos económicos fundamentales, un donativo de diez mil dólares concedido por la Fundación Rockefeller para la adquisición de un fondo de obras especializadas y contemporáneas sobre derecho y política internacional, para el futuro Centro de Estudios Internacionales, y el ofrecimiento hecho a Alfonso Reyes por Jaime Torres Bodet, secretario de Educación Pública, de un aumento del subsidio del Gobierno Federal a la institución de seiscientos mil a novecientos mil pesos. Igualmente, Manuel Tello, secretario de Relaciones Exteriores, obtuvo del presidente de la República un subsidio especial de cien mil pesos para la iniciación de los trabajos y preparación de los cursos en el Centro de Estudios Internacionales.

Desde 1960 y hasta la fecha, *Foro Internacional* ha publicado de manera ininterrumpida artículos de investigación de académicos mexicanos y extranjeros que procuran dar cuenta de la compleja realidad política nacional e internacional. En el pasado número 219, diversos investigadores mexicanos hicimos un balance de la política interna mexicana. En este número de aniversario hemos decidido publicar siete trabajos de académicos extranjeros quienes analizan puntualmente temas fundamentales de los estudios internacionales.

En “Los cambios en el sistema internacional a partir de 2000”, Jorge I. Domínguez trata tres variaciones en la estructura del sistema internacional durante el presente siglo. Parte de una visión realista de la política internacional cercana a la de uno de los fundadores del CEI, el profesor Mario Ojeda Gómez. Domínguez analiza cómo el ascenso de China como potencia creó oportunidades para los Estados latinoamericanos. Así también, el *boom* de las materias primas amplió las capacidades de esos Estados ante las potencias y las instituciones financieras internacionales. Finalmente, el equilibrio de poder frente a Estados Unidos rompe el consenso ideológico interamericano de los años noventa, lo que intensifica el problema de la seguridad en las relaciones entre Estados Unidos y el resto de América. Hoy vivimos un nuevo deterioro de los términos de intercambio y una caída en el precio de las materias primas,

con lo cual será importante ver qué efectos tiene este nuevo choque económico en los años por venir.

Alain Rouquié presenta un balance de la situación económica, social y política en México, a veinte años del TLCAN. Como tesis central, Rouquié opina que dicho tratado es consecuencia de un conjunto de cambios estructurales ante los problemas del antiguo “modelo” nacional popular de desarrollo de la Revolución. La crisis económica de los años ochenta hace imposible la continuación del modelo desarrollista mexicano; el TLCAN, a su vez, consolida el curso liberal de la economía. Ahora bien, los resultados no son del todo alentadores. Si por una parte se logra potenciar una economía exportadora centrada en manufacturas, por la otra los beneficios de la apertura económica se distribuyen de manera muy desigual entre los grupos sociales y entre las regiones. Respecto a las consecuencias políticas, Rouquié argumenta que, en vez de avanzar en el proceso de democratización, la apertura económica pudo retrasar la transición.

“El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las relaciones Estados Unidos-América Latina”, de Par Engstrom, toca un tema crucial en América: la formación de un régimen transnacional de derechos humanos. La bibliografía sobre regímenes es muy amplia; ya en los años ochenta Stephen Krasner definió un “régimen internacional como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales, convergen las expectativas de los actores en un área temática específica”.² Ahora bien, en el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), como afirma Engstrom, a pesar de su carácter crecientemente transnacional, el sistema sigue moldeado por las relaciones interestatales, en particular por las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

El autor distingue tres conjuntos de retos para el régimen: la persistencia de las violaciones de derechos humanos y la falta de liderazgo regional en el tema de los derechos humanos; los múltiples retos asociados con el carácter desigual y complejo de los

² Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 1.

procesos de democratización; y la fragilidad y las tensiones institucionales entre y dentro de los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos y la democracia.

Según Engstrom, la dinámica política del SIDH está íntimamente ligada al poder del Estado:

Para unos, los derechos humanos sólo ‘importan’ cuando los Estados poderosos los establecen y buscan emplear su propio poder para cumplir los estándares de derechos humanos. Para otros, el régimen de derechos humanos puede importar, pero en principio por lo que puede hacer para mover incentivos ante los Estados miembros, generando publicidad, señalando y acusando, creando nexos positivos y negativos con otros temas [p. 490].

De la misma forma, según Engstrom, muchos analistas interpretaron la retórica del candidato presidencial, Barack Obama, para

restaurar la autoridad moral de Estados Unidos como un compromiso inequívoco y renovado sobre los lineamientos de los derechos humanos. Como sea, aun más allá de la promesa fallida de cerrar el campo de detención de la Bahía de Guantánamo, la administración de Obama ha mantenido el curso de la “guerra contra el terrorismo”, con, por ejemplo, el uso creciente de las muertes extrajudiciales con drones no tripulados. En América Latina, la administración de Obama siguió apoyando una militarización en aumento que responde a la violencia en México relacionada con el tráfico de drogas con sus implicaciones predecibles sobre derechos humanos. Ante la ausencia de un liderazgo moral de Estados Unidos en la región, los defensores de los derechos humanos y los funcionarios del SIDH se han vuelto hacia los Estados influyentes de América Latina en busca de liderazgo. Como quiera que sea, según veremos, más allá de algunas excepciones notables, los Estados influyentes latinoamericanos disputan cada vez más el SIDH, con frecuencia bajo la suposición de que el SIDH no es otra cosa que un frente para los intereses de Estados Unidos [p. 491].

En síntesis, según el autor, el desarrollo institucional del SIDH debe entenderse en términos del contexto geopolítico e histórico

de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, que continúa moldeando su funcionamiento, pero sin dejar de lado la importancia que el régimen tiene para los individuos y las organizaciones de derechos humanos, que buscan en el medio internacional actores que los apoyen en sus luchas por la agenda los derechos humanos.

Continuando con el tema de los regímenes internacionales, Laura Gómez-Mera estudia la complejidad de los regímenes internacionales y la gobernanza regional, a partir de un cuidadoso análisis sobre los múltiples acuerdos de cooperación económica y comercial en América.³ Las preguntas centrales de Gómez-Mera son: “¿Cómo es que la superposición y la interacción entre varias instituciones en el área de un solo tema afectan la política internacional? ¿En qué medida y de qué manera la complejidad del régimen internacional influye en las estrategias y determinaciones de los Estados y otros actores? Y, por fin, ¿facilita o afecta la complejidad de los regímenes a las metas de la cooperación internacional?” (p. 503). La investigadora destaca la complejidad en las estrategias múltiples de liberalización comercial, acuerdos comerciales bilaterales y de cooperación en finanzas, dinero, energía e infraestructura. Según Gómez-Mera,

la complejidad del régimen internacional ha contribuido al incumplimiento y a la implementación dispar, lo que refuerza las percepciones sobre el carácter especialmente retórico o político del regionalismo latinoamericano. En segundo lugar, los acuerdos facilitan las estrategias políticas interinstitucionales, como la elección de foros más convenientes y cambio de régimen, cosa que tiende a emplearse principalmente, si bien no exclusivamente, por Estados poderosos para aumentar su influencia en el contexto regional. En tercer lugar, la proliferación de regímenes y, en particular, la membrecía no exclusiva y superpuesta con otras ha incrementado la competencia económica y política entre Estados y agrupaciones en la región, mermando a veces la unidad y la cohesión intrarregional. De esta mane-

³ La inclusión de este artículo es resultado del acuerdo entre *Foro Internacional* y *Global Governance* para publicar un artículo al año en ambas revistas.

ra, la fragmentación institucional y la dinámica competitiva parecen haber exacerbado las visiones incompatibles de regionalismo que prevalecen desde principios de la década de 2000 dentro y a lo largo de los regímenes superpuestos en América Latina. La erosión de la unidad regional socava la capacidad de los países en la región para presentar un frente coherente en negociaciones externas, de modo que limita sus oportunidades de participar en el diseño de regímenes más amplios de gobernanza global [pp. 532-533].

Como en el artículo de Engstrom, los Estados siguen siendo los actores fundamentales en los regímenes internacionales:

Mientras que el liderazgo del Estado es central para asegurar una articulación coherente y efectiva entre los regímenes superpuestos y paralelos, sin mayor disposición de los actores estatales para sujetarse a mecanismos institucionales, las iniciativas de cooperación latinoamericana están condenadas al fracaso. Un papel mayor para los mecanismos institucionales (en particular, en la diplomacia presidencial) es sin duda crucial dadas las extendidas asimetrías del poder que caracterizan a la región [p. 534].

En “La evolución del análisis de políticas en Estados Unidos: cuatro fuentes de demanda”, David L. Weimer realiza un análisis retrospectivo de los estudios de política pública en el último medio siglo. Si bien los orígenes del análisis de políticas públicas tiene más de un siglo en Estados Unidos, su desarrollo ha sido impulsado por cuatro demandas o fuerzas. En primera instancia, estaban los reformadores, comenzando con el movimiento progresista en los gobiernos municipales que resultarían en la proliferación de instituciones financiadas por magnates como Andrew Carnegie o John D. Rockefeller, quienes buscaban hacer más eficientes la administración municipal y servir como “agencias no partidistas que mantuvieran informados a los ciudadanos de los asuntos de la ciudad”. La proliferación de centros de investigación en las ciudades estadounidenses fue casi inmediata. Una segunda fuente de demandas para los estudios de política pública fue la necesidad del Estado de consejos de expertos. El autor revisa el desarrollo de estos consejos desde el pre-

sidente Washington. El desarrollo del Estado norteamericano, con las dos guerras mundiales y la política del *New Deal* para enfrentar la crisis económica de 1929, sin duda dieron un impulso enorme al estudio de las políticas públicas. La tercera fuerza surgió de la complejidad de los temas y las relaciones de poder entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El cuarto impulso viene de los esfuerzos de los políticos por atarse las manos y atar las manos de sus “colegas” o rivales. Estas cuatro demandas continuarán ampliando la necesidad de estudios y estudiosos de las política públicas.

Weimer toca un punto fundamental: en un ambiente político crecientemente polarizado, la pertinencia de análisis de políticas públicas sustentado en datos es crucial; pero, como Deborah Stone sostiene, el análisis racional de las políticas es sólo una parte del análisis necesario para comprender una política pública. Nunca hay que perder de vista el proceso político mismo, en el cual el conflicto de valores está siempre presente.⁴

“La contextualización en la ciencia política: una perspectiva latinoamericana” plantea la necesidad de “conocimiento contextualizado para ampliar nuestro aparato conceptual en un mundo diverso que se enmascara tras la uniformidad aparente de la ‘globalización’ o inclusive de los fenómenos ‘globales’ ” (p. 576). Según Victoria Murillo, la contextualización es crucial para obligar a las teorías generales a especificar sus alcances; en otras palabras, “bajo qué condiciones” las regularidades establecidas por los modelos de ciencia política se cumplen. La autora analiza la irrupción del nuevo institucionalismo de acción racional y el institucionalismo histórico como dos escuelas que explican, a partir de las instituciones, los límites a la acción humana. Sin embargo,

las teorías generales comenzaron desplazando el conocimiento contextual conforme la nueva teoría institucionalista tendía a asumir que las instituciones formales similares operaban de la misma forma en contextos diversos. Este nuevo aparato teórico incrementó nuestro conocimiento sobre las acciones estratégicas, el cual destacaba la volun-

⁴ Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, IL., Scott Foresman and Little, Brown, 1988.

tad de los actores dentro de los límites impuestos por las instituciones. Con todo, no proveyó de instrumental para comprender el origen y la evolución de las preferencias políticas que habrían de ser contenidas por las instituciones [pp. 579-580].

Murillo vincula esta evolución con la promoción en los años noventa de las políticas del “Consenso de Washington” en América Latina que prometían generar un desarrollo económico acelerado, pero cuyo desenlace no fue el esperado. En parte, estos resultados se debieron a la misma debilidad institucional de la región [p. 580]. Los esfuerzos de la ciencia política estadounidense por desarrollar estudios centrados en la experimentación se enfrentan a graves problemas para explicar temas clave como “las guerras, revoluciones, recesiones, democratización y golpes militares”. Citando a Ian Shapiro, “los métodos son como las personas: si te enfocas sólo en lo que no pueden hacer, te decepcionarás”. Para evitar esas decepciones es necesario tomar en cuenta las dinámicas nacionales latinoamericanas.

Ahora bien, los esfuerzos neoliberales en América Latina facilitaron la expansión de universidades privadas en la región, a la vez que facilitaron la profesionalización de la disciplina, ya que los Estados latinoamericanos en proceso de democratización apoyaron la apertura de programas de educación superior y el financiamiento de las ciencias sociales y la investigación, sobre todo en las universidades públicas. El mismo proceso de globalización amplió los vínculos entre la academia latinoamericana y estadounidense. Aunado a los vínculos con la escuela estadounidense, existen otras influencias como la europea, así como un creciente contacto entre los académicos latinoamericanos.

El número concluye con un artículo de Pierre Salama, “China-Brasil, una comparación instructiva”, en el cual el autor muestra y compara las trayectorias de crecimiento de China, una potencia emergente en Asia, y Brasil, el país demográfica y territorialmente más grande de América del Sur. Salama se pregunta por qué China ha logrado tasas de crecimiento espectaculares (entre 9 y 11% en la década de 2000), mientras que Brasil no alcanza tasas semejantes (4% en promedio). En términos económicos, Salama se pregunta

“por qué la tasa de inversión es elevada en un caso y débil en el otro, por qué en China parecen estarse afianzando comportamientos schumpeterianos y en Brasil, rentistas” (p. 595). Entre las diferencias más importantes están: una política de tipo de cambio controlado en China que mantiene a la moneda subvaluada, frente a un mercado libre en Brasil que mantiene al real apreciado; hoy, China exporta sobre todo productos manufacturados, mientras que Brasil exporta materias primas; además, China ha invertido en los últimos años 13% de su PIB en infraestructura y cuenta con más kilómetros de vías férreas destinadas a trenes de gran velocidad que toda Europa junta; en cambio, en Brasil la infraestructura es insuficiente (p. 601).

Siguiendo a Bergère, Salama sostiene que “el régimen autoritario [chino] no se funda sobre la legitimidad ideológica, sino sobre su eficacia” (p. 602); por su parte, en Brasil, “en un contexto de dificultades económicas más o menos importantes entre 1994 y 2004, la vía democrática, en lugar de perecer, conoce un proceso de consolidación a pesar de que la fosa entre la democracia formal (la de las urnas) y la democracia real (la de las desigualdades y el acceso a los derechos) se mantenga, así como la incapacidad de aligerar la corrupción de las élites políticas y económicas” (*loc. cit.*).

Salama concluye su texto planteando la posibilidad del desarrollo del mercado interno para dinamizar el crecimiento en Brasil, pero para lograr ese objetivo enumera siete condiciones entre las que destacan: un crecimiento de la productividad del trabajo, una reforma fiscal que logre disminuir las desigualdades de ingresos y mejorar el poder adquisitivo de la población pobre y de las clases medias, financiar servicios públicos de calidad (educación, salud, etc.), una política industrial activa del Estado que apunte a apoyar los sectores de vanguardia, y una integración regional más activa a fin de aumentar el tamaño de los mercados. En China, donde las “políticas industriales son activas, la tasa de inversión importante y el esfuerzo por la investigación, consecuente” (p. 619), los retos son otros: lograr un desarrollo más incluyente, disminuir la pobreza en el campo, construir un sistema de seguridad social más accesible para los trabajadores y el combate a la corrupción que “afecta al personal político y a los ejecutivos de las

empresas en todos los niveles” (p. 621). Al debate económico, me parece que es pertinente agregar el gran enigma sobre el futuro del sistema político chino y su respuesta a las demandas de liberalización y respeto a los derechos humanos tanto externas como internas.

Consideramos que los trabajos presentados en el presente número de aniversario son fieles a las tareas iniciadas en 1960 por los fundadores del CEI, quienes buscaban, mediante la creación del Centro y la publicación de *Foro Internacional*, mostrar los diversos enfoques teóricos de la ciencia política y sus subdisciplinas: las relaciones internacionales, la política comparada, la administración pública y la teoría política; y, así, estudiar de manera sistemática los temas fundamentales que moldean el sistema internacional e influyen de manera creciente en nuestro país.