

**DESDE EL SUR.
VISIONES DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ
DESDE AMÉRICA LATINA
A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI**

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

DESDE EL SUR.
VISIONES DE ESTADOS UNIDOS
Y CANADÁ DESDE AMÉRICA LATINA
A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Volumen I, Estados Unidos

Paz Consuelo Márquez-Padilla
Germán Pérez Fernández del Castillo
Remedios Gómez Arnau
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO

México, 2001



Diseño de la portada: Adriana Bravo Mena.
© La traducción del artículo de Paul Rich es de Margarita Bojalil.

Primera edición, julio de 2001

D. R. © 2001, Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO
Carretera Picacho-Ajusco No. 337, Km 1.5,
Col. Héroes de Padierna, 14200, México, D.F.
Tels.: (525) 56317016 y 7891

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
Torre de Humanidades II, 9º y 10º pisos
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
Tels.: (525) 56230300 al 09
<http://www.cisan.unam.mx>
Correo electrónico: cisan@servidor.unam.mx

ISBN 968-36-9507-8

Impreso en México/Printed in Mexico

Índice

VOLUMEN 1, ESTADOS UNIDOS

Presentación

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez
Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau* 9

Introducción general

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez
Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau* 19

CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICA: DEBATES ACTUALES

Viejas y nuevas discusiones en torno al federalismo

Paz Consuelo Márquez-Padilla 25

La teoría política en Estados Unidos y los debates alrededor del liberalismo

Patricia de los Ríos 49

Pragmatismo y globalismo en la filosofía política estadounidense

José Luis Orozco 67

Debates internacionales en torno a las políticas sociales

Cristina Rojas 87

El debate jurídico contemporáneo entre realismo y posmodernismo en Estados Unidos

Raúl Ávila Ortiz 115

**El voluntarismo en Estados Unidos
y el debate de Robert Putnam**

Paul Rich 139

LA ACTUAL POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

**La política exterior de Estados Unidos: cambios
de fin de siglo en su formulación e interpretación**

Remedios Gómez Arnau 175

La postura de Estados Unidos sobre el cambio climático

Edit Antal 195

**La política exterior de Estados Unidos después de la guerra
fría y el presupuesto para la defensa: algunas tendencias**

María Cristina Rosas 213

Índice general de la obra 233

Presentación

Este primer volumen de la obra fue concebido en dos partes: en la primera se abordan los principales debates teóricos actuales y se incluyen colaboraciones cuya intención es problematizar desde sus aspectos metodológicos y conceptuales algunos de los temas más importantes involucrados en la comprensión y el estudio de dos sistemas políticos y sociales tan complejos como los de Estados Unidos y Canadá. Por supuesto, esta tarea se emprende desde la perspectiva de las ciencias sociales latinoamericanas. La segunda sección de este volumen se concentra en el análisis de las transformaciones que ha experimentado la política exterior de Estados Unidos, de cara al fin de siglo y a las nuevas circunstancias internacionales.

El concepto de federalismo no ha perdido vigencia. Por el contrario, existe hoy un muy dinámico debate en torno a sus significados. Es por ello que la primera sección de este volumen inicia con el artículo “Viejas y nuevas discusiones en torno al federalismo” de **PAZ CONSUELO MÁRQUEZ-PADILLA**. La autora nos introduce al tema con un muy completo análisis sobre la discusión que suscitó la adopción de este sistema de organización política durante el surgimiento de Estados Unidos como país independiente. Los argumentos esgrimidos por los Padres fundadores siguen siendo válidos como justificación de un pacto político basado en el federalismo, sostiene Márquez-Padilla, quien además rastrea la noción de igualdad de los componentes políticos de un sistema, base de cualquier teoría federalista, en los discursos de los principales actores políticos de Estados Unidos. Asimismo, en el texto se recupera la idea de que no existe “el federalismo”, considerado como un sistema con características fijas e inamovibles que lo definan, sino que éste se institucionaliza de diversas formas en los distintos países. La autora aborda también el tema de la crítica que algunos autores contemporáneos han formulado a propósito del federalismo exacerbado, que con la

intención de devolver el poder a los estados y a las entidades políticas locales, se ha encontrado con la consecuencia no deseada de que los gobiernos locales no se interesan por cuidar y defender los avances sociales que se han logrado gracias al Estado benefactor. También nos presenta el análisis de las posiciones de algunos otros autores que, por el contrario, han defendido la participación política local en las grandes decisiones como una especie de laboratorio que ha producido importantes avances para la sociedad. Finalmente, describe cómo en política exterior los postulados del federalismo están adquiriendo cada día mayor importancia, y cómo, en ocasiones, los intereses locales de una provincia en particular pueden ir en contra de la política exterior de un país considerado como un todo. En otras palabras, la actuación de una provincia (una parte de una federación) ante otro país puede afectar negativamente la política exterior de esa misma nación.

En su artículo “La teoría política en Estados Unidos y los debates alrededor del liberalismo”, **PATRICIA DE LOS RÍOS** se plantea analizar y comprender la fundación de Estados Unidos a partir de una revisión acuciosa de los principales debates historiográficos que sobre el tema se han producido. Lo hace con la clara intención de demostrar su influencia en la teoría política estadounidense hasta el día de hoy. Para ello examina los principales elementos teóricos de las diferentes corrientes del liberalismo estadounidense, concentrándose en la teoría liberal de la justicia de John Rawls, la cual confronta con las posiciones liberal comunitarias de Michael Sandel, Alisdair MacIntyre, Charles Taylor y Michael Walzer.

Para la autora, la influencia de Rawls ha sido definitiva en el desarrollo del pensamiento político de Estados Unidos, sobre todo en lo que se refiere a su construcción de una teoría de la justicia como equidad, en la cual, entre otras cosas, trata de restar importancia a las desigualdades económicas de la sociedad. Según Rawls, la igualdad debe construirse a partir de garantizar un mínimo de derechos políticos indispensables, de la mano de una serie de condiciones económicas básicas para los individuos. En este sentido, todas las decisiones públicas deben tratar de favorecer a los más desfavorecidos de la sociedad.

Por su parte, sostiene de los Ríos, los pensadores liberal comunitarios emprenden una crítica de lo que han definido como el vacío

moral del liberalismo. Pugnán, más allá de cualquier visión procedimental, por una teoría sustantiva de la política; es decir, consideran que no debe concebirse al individuo como a un ser aislado, como lo hace el liberalismo, sino como parte orgánica de una comunidad cuya principal determinación es la búsqueda del bien común. Concluye, en esta dirección, que es tan importante tener en cuenta al liberalismo como al republicanismo para alcanzar una mejor comprensión del proceso histórico de fundación de Estados Unidos.

Uno de los principales pioneros latinoamericanos en los estudios sobre Estados Unidos, el profesor **JOSÉ LUIS OROZCO**, nos presenta en su artículo “Pragmatismo y globalismo en la filosofía política estadounidense” una aproximación teórica al papel que ha desempeñado el pragmatismo en la historia del pensamiento político de Estados Unidos. En su opinión, dos son las obras fundamentales que han ejercido su influencia para constituir al pragmatismo como la base sobre la cual se ha construido la cultura política de esa nación, convirtiéndose en una especie de *summa pragmatica*. Se trata de las propuestas de John Rawls (con sus conceptos de racionalidad y felicidad) y de Richard Rorty (con sus formulaciones acerca de la razonabilidad y la civilidad).

Orozco sostiene que el desarrollo teórico de este concepto, que va del pragmatismo pluralista al tecnocrático, luego al reformista, para finalizar con el pragmatismo teocrático estratégico, constituye una superación dialéctica, al estilo hegeliano, que ha dado como resultado una convergencia intelectual mediante la cual el pragmatismo ha adquirido un estatus universal.

En su texto “Debates internacionales en torno a las políticas sociales”, **CRISTINA ROJAS** profundiza en el estudio de los efectos sociales de la globalización. Se concentra sobre todo en explicar cómo la globalización ha traído inseguridad económica para las naciones y para muy diversos grupos sociales. Revisa particularmente el impacto que ha tenido en las mujeres y la consecuente incidencia en las políticas sociales. Tres son los principales temas que aborda: la relación entre crecimiento económico y políticas sociales; los papeles que han jugado tanto la sociedad civil como el Estado para enfrentar sus efectos sociales y, por último, la participación democrática como mecanismo transformador de la política social.

En este contexto nos ofrece un acucioso análisis de las políticas derivadas del Consenso de Washington y nos explica cómo, ante el fracaso de sus políticas para disminuir la pobreza, surgió el denominado Posconsenso de Washington en 1997. En esta transición, el concepto de pobreza cambia de uno basado en la pertenencia a determinados grupos sociales, a otro definido como necesidad básica insatisfecha.

En opinión de la autora, ha sido el concepto de *capital social*, concebido por Robert Putnam, la principal herramienta para justificar la posición, hegemónica en la actualidad, de más mercado y menos Estado. Es importante, sin embargo, que se estimule la creación de normas de cooperación y de redes de compromiso cívico, promovidas de preferencia por las instituciones públicas, pues el capital social no es suficiente para el éxito de los proyectos de desarrollo.

Rojas concluye que, más allá del lenguaje de la racionalidad económica, es preciso someter a escrutinio público, en un proceso democrático, conceptos como los de pobreza, comunidad, desarrollo y género con la finalidad de descubrir las relaciones de poder que encierran.

El jurista **RAÚL ÁVILA ORTIZ** se refiere, en su artículo “El debate jurídico contemporáneo entre realismo y posmodernismo en Estados Unidos”, a la discusión vigente entre la corriente jurídica del realismo y las ideas del posmodernismo. Para ello parte del análisis de las etapas de la evolución del capitalismo y de las rupturas que han provocado en el pensamiento jurídico, para luego revisar el estado actual del desarrollo capitalista y finalizar con una profunda reflexión sobre el debate entre realistas y posmodernos en materia jurídica.

Entre las rupturas en el pensamiento jurídico que se han producido a lo largo de la historia de los cambios económicos de Estados Unidos sobresale la que tuvo lugar a finales de 1830, que consistió en un tránsito a un enfoque no discriminatorio del derecho privado respecto del derecho público. Esta transformación cualitativa promovió el librecambismo y la supresión de las prácticas monopólicas. A finales del siglo XIX y principios del XX, los criterios jurisdiccionales cambiaron con respecto a los que limitaban la libre contratación y tornaban improcedente la revisión judicial de ciertas tasas impositivas.

De particular relevancia fueron los cambios de 1937 en materia de salario mínimo y negociación colectiva, quiebras agrícolas y control de armas de fuego. Posteriormente, los derechos humanos recibieron una mayor protección. El cuarto y último momento de grandes transformaciones corresponde a la corte actual del juez Rehnquist, que se caracteriza por su pronunciado pragmatismo. Mientras que el realismo jurídico es de inspiración pragmatista y conductista, el posmodernismo, surgido en los sesenta, es de tendencia estructuralista y crítica, con una innegable influencia de la Escuela de Fráncfort, por lo que pone el énfasis en la hermenéutica y la deconstrucción como directrices metodológicas y, por tanto, se inclina a ser relativista, antiliberal y antipositivista. Sin duda, la colaboración de Raúl Ávila aborda un tema de gran interés para los especialistas en el sistema jurídico de Estados Unidos.

La primera parte del volumen cierra con el interesante artículo de **PAUL RICH**: “El voluntarismo en Estados Unidos y el debate de Robert Putnam”. El autor comienza por exponer las principales tesis de Putnam, para quien la sociedad estadounidense actual se caracteriza por su individualismo exacerbado, lo que ha producido una profunda crisis del voluntarismo, entendido como la disposición de los individuos a colaborar y participar en organizaciones con intereses colectivos. Rich emprende la crítica de esta concepción y explica cómo, en su opinión, muy lejos de una crisis del voluntarismo lo que realmente ha sucedido es la transformación profunda de la estructura social, circunstancia que ha propiciado el surgimiento de nuevas organizaciones. Los vínculos de la sociedad civil se han fortalecido, abriéndose un importante abanico de nuevas asociaciones voluntarias. El error de Putnam, argumenta, consiste en que no incorpora en su análisis categorías como las de género y raza, lo cual le impide acceder a un conocimiento más completo sobre el voluntarismo. De esta forma, nos explica, si bien es cierto que algunas organizaciones de la población blanca efectivamente han desaparecido, otras muchas se han creado entre las minorías.

Rich añade que Putnam considera, equivocadamente, que es posible observar un pronunciado descenso de la participación ciudadana en organizaciones civiles. Muy por el contrario, sostiene, nunca ha sido más amplia y activa la participación que en la actualidad... En este

sentido, resalta el papel de los nuevos actores sociales, muy especialmente de las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Concluye que Estados Unidos se ha convertido en un líder mundial en lo relacionado con la riqueza y la variedad de formas del voluntarismo.

La segunda sección de este volumen, dedicada al análisis de temas y problemas cruciales de la política exterior de Estados Unidos en la actualidad, inicia con el artículo “La política exterior de Estados Unidos: cambios de fin de siglo en su formulación e interpretación”, de **REMEDIOS GÓMEZ ARNAU**. En primer término, la autora argumenta que las modificaciones en las políticas internacionales estadounidenses que se expresaron en los noventa se iniciaron desde los setenta. Sobre todo respondieron a una serie de cambios que alteraron de forma significativa las relaciones de interdependencia entre los países a partir de los efectos de la globalización. En el artículo se describen y comentan críticamente algunas de las tendencias más reconocibles acerca de los nuevos temas y configuraciones de la política exterior estadounidense.

Asuntos como las reacciones de Estados Unidos ante los cambios en la organización política, métodos de producción, alianzas entre los actores de la política internacional y desarrollo de los medios de comunicación, que ha provocado la globalización, se abordan detalladamente, con el objeto de lograr identificar las razones y las estrategias y tácticas del Departamento de Estado estadounidense en el momento de diseñar sus acciones de política exterior. Aun cuando Estados Unidos sea probablemente el mayor promotor y beneficiario de los cambios de las últimas décadas, esta circunstancia no implica directamente que en igual proporción haya acrecentado su poder en el ámbito internacional. Este tema lo analiza Gómez Arnau desde un enfoque metodológico, cuya principal intención es comprender las diversas posturas que frente a los problemas y efectos de la globalización ha adoptado Estados Unidos en casos específicos, por ejemplo, el impacto de la Internet y de las tecnologías digitales en el mundo actual; los necesarios ajustes que han debido efectuarse a la dinámica globalizadora, y la transición del sistema de relaciones internacionales hacia uno nuevo, todavía no del todo consolidado. En otras palabras, se trata de conocer cómo ha afectado la condición de Estados Unidos como potencia hegemónica única en

la definición de su política exterior, en un estudio de tipo longitudinal que inicia con el análisis de las consecuencias del fin de la guerra fría en la definición de los nuevos poderes mundiales.

La autora vislumbra una aparente contradicción entre la formulación y la interpretación de la política exterior de Estados Unidos, y propone, para resolver el dilema, utilizar diversos marcos teóricos, utilizándolos complementariamente. La estrategia que se sigue en política exterior es realista (visión de relaciones de poder), pero las tácticas para alcanzar sus fines particulares son neoliberales (institucionalismo y colaboración internacional). La aparente contradicción entre los análisis realista y neoliberal no es tal. Por el contrario, sostiene Gómez Arnau, pueden incluso ser complementarios al analizarse los distintos niveles en la política exterior.

Toca a la investigadora **EDIT ANTAL** abordar el interesante tema de la ecología. En su artículo “La postura de Estados Unidos sobre el cambio climático”, Antal se pregunta por las razones de la muy conocida actitud estadounidense de falta de cooperación multilateral en materia ambiental. Opina que ésta se debe principalmente a tres factores: la conceptualización de lo que significa la protección ambiental en la cultura estadounidense, los rasgos de su política ambiental como elementos de sus políticas de seguridad nacional y la percepción pragmática, es decir, con una orientación comercial dentro de un análisis de costo-beneficio, de las acciones relacionadas con la protección del ambiente.

En este sentido, nos indica Antal, el problema del cambio climático se encuentra también inmerso en un contexto de lucha política entre los más poderosos grupos de interés de la economía estadounidense. Incluso es posible observar, sostiene, cómo las argumentaciones científicas se manipulan para apoyar las distintas posiciones de los intereses particulares.

Por todo lo anterior puede explicarse cómo, a pesar de que Estados Unidos ha apoyado en el contexto internacional, en general, las soluciones científicas y tecnológicas para la resolución de los problemas globales, en el caso de los efectos negativos del cambio climático no ha optado por una política de apoyo económico significativo, por lo menos proporcional a su producto interno bruto.

Dos son los elementos más importantes que han incidido en la generación de esta actitud de no cooperación estadounidense en la ba-

talla global contra el cambio climático. Por un lado, la cultura del despilfarro de energía y, por el otro, su tradicional producción amplia y de bajos costos. La postura de Estados Unidos contrasta, como puede deducirse del detallado análisis de Edit Antal, con la de la Unión Europea, que es más incluyente y diversificada.

El presente volumen cierra con un trabajo de **MARÍA CRISTINA ROSAS** sobre el muy importante tema de las transformaciones que ha sufrido el presupuesto de defensa estadounidense a partir del fin de la guerra fría. En efecto, en su artículo “La política exterior de Estados Unidos en la posguerra fría y el presupuesto para la defensa: algunas tendencias”, la autora procura demostrar cómo no basta contar con un gran y sofisticado arsenal para erigirse en una potencia militar, sino cómo también es preciso construir un poder más amplio basado no sólo en la fuerza militar, sino en las estructuras económica, jurídica, científica y tecnológica que la sostienen.

Rosas describe de qué manera la carrera armamentista poco a poco ha llegado a su fin y, por lo tanto, ya no se incluye como uno de los temas esenciales de la agenda de seguridad de Estados Unidos. Ello se debe a que la posesión de sofisticados sistemas de armamento ha dejado de ser preponderante para explicar las relaciones de poder internacionales, sobre todo a partir del colapso de la Unión Soviética. Esta circunstancia ha propiciado la emergencia de otros temas en la agenda internacional que se han erigido como prioritarios, entre los cuales la autora señala la lucha contra el narcotráfico, las migraciones, la ecología, la promoción de la democracia, el respeto a los derechos humanos, en detrimento de la preocupación que durante décadas definió la política exterior de Estados Unidos y de otros países occidentales: la amenaza comunista. Para comprender los cambios en el presupuesto de defensa estadounidense, también resulta importante analizar, agrega Rosas, la proliferación de tratados internacionales cuyo propósito es limitar los sistemas de armamento, tanto nucleares como convencionales, que se han celebrado en los últimos tiempos. Otro aspecto relevante lo constituye la reestructuración de las fuerzas armadas, que ha transitado hacia la constitución de pequeños contingentes, amparados en sistemas bélicos de gran alcance, lo cual ha significado una importante reducción del personal militar.

En este último sentido, la autora demuestra cómo el presupuesto militar mundial para la defensa se ha reducido en términos reales desde 1987, entre otras causas debido a la mayor eficiencia técnica en el área. Asimismo, el fin de la guerra fría ha influido en el establecimiento de políticas presupuestales en materia de defensa más restrictivas en la mayoría de las naciones, a pesar del alza de los costos de las nuevas tecnologías. En términos generales, concluye la autora, es posible observar una clara tendencia a la disminución de la producción de armamentos, y a la concentración y la internacionalización de los gastos militares

Remedios Gómez Arnau
Paz Consuelo Márquez-Padilla
Germán Pérez Fernández del Castillo

Introducción general

El final del siglo xx y el principio del xxi marcan, sin duda, un partaguas en la relación entre Estados Unidos y Latinoamérica. Si bien los años sesenta se caracterizaron por una relación en muchas ocasiones difícil y, en otras, cercana, aunque con gobiernos militares, los noventa significaron un claro giro. Las relaciones ya no están enmarcadas por una situación de suma cero ni se considera que, ante la amenaza del mundo socialista, es preferible cualquier sistema de gobierno, por autoritario que sea. Las relaciones empiezan a darse bajo parámetros diferentes. Las democracias consolidadas aspiran a relaciones más satisfactorias para todos los participantes.

Si bien para algunos países el fin de la guerra fría significó el conflicto y el desmembramiento, para América Latina abrió, en cambio, un espacio de oportunidades para el desarrollo de relaciones productivas con la potencia hemisférica que, al redefinir sus prioridades, por primera vez concibe a Latinoamérica como un socio potencial y aprecia los beneficios de una región pacífica y próspera. Ello, desde luego, no implica la desaparición de conflictos. No importa cuántos muros se levanten ni qué tan altos sean, por ejemplo, si la riqueza se concentra en una sola parte del continente. El imán migratorio que causa esta circunstancia es irremediable. Sólo con una nueva visión que privilegie el desarrollo de las Américas como un todo podrá resolverse el problema de una migración desmesurada.

Por fin, después de mucho tiempo, se ha comprendido en Estados Unidos las ventajas que tiene aparejadas la integración de un continente en crecimiento. Tanto los gobiernos republicanos como los demócratas han promovido una mayor relación económica con los demás países de la región. El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) representa hoy uno de los mercados potencialmente más importantes del mundo. Además, existe la voluntad política de los actores fundamentales de avanzar en la integración de las nacio-

nes del continente americano. Por otra parte, es cierto que ya no sólo existen problemas y conflictos, pero también lo es que no todo es oportunidad y cooperación. Resulta, por ello, indispensable descubrir los puntos de cooperación y prevenir los de conflicto.

En este sentido, comprender los avances y los retrocesos resulta prioritario para las relaciones interamericanas. Por esta razón fue que el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, junto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, organizaron el Primer Congreso de Especialistas Latinoamericanos en Estudios sobre Estados Unidos y Canadá. Su propósito fue analizar desde la perspectiva de los diversos países latinoamericanos a los Estados Unidos y Canadá, y sus relaciones con Latinoamérica. Cabe resaltar la muy importante participación de especialistas de prácticamente todas las más prestigiadas instituciones académicas mexicanas, así como la profusa asistencia de expertos de distintos países de Latinoamérica a ese memorable congreso, el cual constó de las siguientes mesas: 1. Debates teóricos en las ciencias sociales en Estados Unidos a fines del siglo xx; 2. La globalización y sus manifestaciones en América del Norte; 3. ¿Vecinos convergentes? América del Norte hacia el siglo xxi; 4. Las corrientes del pensamiento jurídico de Estados Unidos en la perspectiva mexicana; 5. Los retos de la política de Canadá frente al fin de milenio; 6. Economía, sociedad y cultura canadienses; 7. Estados Unidos y su política exterior actual; 8. Relaciones Estados Unidos-América Latina; 9. Política, economía y sociedad: Estados Unidos frente a la reestructuración global; 10. Estados Unidos: rumbo al nuevo milenio; 11. Relaciones México-Estados Unidos.

Los trabajos escritos presentados fueron tan numerosos que no fue posible editarlos todos en un solo volumen. Por ello, decidimos agruparlos en tres, de acuerdo con criterios de clasificación temática. En este primer tomo incluimos los trabajos relativos a aspectos teóricos del pensamiento político y de las relaciones internacionales. En el segundo tomo se analizan las políticas exteriores de Estados Unidos y sus implicaciones en las relaciones con América desde dos perspectivas: una general y teórica y otra con énfasis en aspectos específicos de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México. Y finalmente, en el tercer tomo, se abordan las tendencias y trans-

formaciones de la política exterior canadiense tanto hacia el mundo, como hacia el resto de América, incluyendo por supuesto la muy compleja relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá. En este volumen, se dedica un capítulo especial a asuntos relativos a los impactos de la globalización y la integración regional en diversos aspectos de las culturas políticas de ambos países y en su desarrollo cultural.

Incluimos en este volumen, aun sin foliación, los contenidos de los volúmenes dos y tres con la finalidad de que los lectores puedan conocer los temas y autores específicos que serán publicados en el futuro próximo.

Quienes se han dedicado a los estudios sobre estas temáticas podrán constatar la variedad de enfoques, perspectivas, posiciones y explicaciones que los académicos ofrecieron en el Congreso y, sobre todo, podrán descubrir la complejidad de las relaciones interamericanas y de los temas aquí tratados.

Esperamos poder realizar en un futuro próximo el segundo congreso, con el fin de hacer más profundas las ligas académicas que se crearon en el primero. El Centro de Investigaciones sobre América del Norte agradece el apoyo de la Fundación Hewlett para la realización del Congreso y para la presente edición.

Paz Consuelo Márquez-Padilla
Germán Pérez Fernández del Castillo
Remedios Gómez Arnau

Ciencias Sociales
y política: debates
actuales

Viejas y nuevas discusiones en torno al federalismo

*Paz Consuelo Márquez-Padilla**

Actualmente el federalismo ha adquirido nueva relevancia. En este trabajo nos adentramos, en primer término, en los elementos teóricos del federalismo; en segundo, abordamos la discusión histórica que se dio en Estados Unidos al adoptarse el federalismo; para terminar con una reflexión sobre el debate actual que ha surgido en Estados Unidos y su expresión en políticas públicas y acontecimientos concretos.

No es fortuito que la discusión sobre el federalismo resurja en los Estados-nación precisamente cuando se están cuestionando las soberanías nacionales y se habla ya de un “federalismo global”. El elemento central en la discusión sobre el federalismo es el de la soberanía. Tanto quien sostiene la necesidad de la separación de Quebec, como quien se refiere a la Unión Europea se encuentra definiendo y redefiniendo el concepto de soberanía.

Sería preciso empezar por reconocer que en la filosofía política no existe una definición única de federalismo.¹ Por un lado contamos con un marco teórico y, por otro, es posible observar la existencia de diversos experimentos políticos que se expresan en varias formas federalistas. No existe, en este sentido, un acuerdo unánime

* Directora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Correo electrónico: <paz@servidor.unam.mx>.

¹ Para acercarse a los elementos teóricos del federalismo, véase Paz Consuelo Márquez-Padilla, “Hacia una teoría de la justicia federalista en relaciones internacionales”, en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, coords., *El nuevo federalismo en América del Norte* (México: CISAN, UNAM, 2000), 51-77.

sobre la naturaleza del federalismo. Más bien, una primera aproximación se restringe a una referencia general sobre la forma de organizar el poder que consiste en la existencia de diversas soberanías, que en lugar de entrar en competencia buscan un acomodo racional y subsistir de manera conjunta.

Tradicionalmente, el término federalismo se ha utilizado para aludir a dos distintos fenómenos: por un lado, se ha construido la teoría del Estado federal, lo que implica un significado restringido a lo político, directamente vinculado al Estado y a su organización política. Por otro, en un sentido más amplio, la referencia del federalismo nos conduce a una concepción global de la vida en sociedad.

El primer sentido es restrictivo y se basa, como se ha mencionado, en la teoría del Estado federal. En este ámbito no se considera a la sociedad como un todo, lo cual no debe impedirnos imaginar un federalismo que vaya más allá del Estado federal. Al hablar del federalismo en un sentido general es posible afirmar que se trata de un sistema cuya organización política gira en torno a la negociación entre diversos niveles de poder o autoridad. Una de sus características consiste en poner el acento en el beneficio que se produce con la existencia de distintos centros de poder dispersos, con el fin de proteger las libertades individuales; principalmente hace referencia a la relación entre el pueblo y las instituciones, que se origina en el consentimiento entre partes. Tiene orígenes históricos cuando se establece como una especie de pacto bíblico. Éste, a pesar de que se da directamente con Dios, supone la existencia de un acuerdo mutuo horizontal y no una relación de subordinación. Este último punto es fundamental, ya que no se trata de “ceder los derechos” a una autoridad máxima, como en la teoría política de Thomas Hobbes, sino de propiciar un acuerdo igualitario, es decir, un pacto en el que las partes mantienen sus diferencias y sus identidades.

Pierre Joseph Proudhon, el principal teórico clásico del federalismo, construyó la siguiente definición:

Federación: del latín *foedus*, genitivo *foederis*, es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etc., es un convenio mediante el cual uno o muchos jefes de familia, uno o varios municipios, uno o diversos grupos de pueblos o Estados se obligan recíproca e igualmente los

unos para con los otros, con el fin de llenar uno o diversos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva.²

Lo relevante en este pacto consiste en que el individuo conserva parte de su libertad. No como en Hobbes, para quien el individuo cede todos sus derechos al *Leviatán*.³ Para este pensador, en el esfuerzo de resolver el problema del orden social, los individuos se ven obligados a ceder todos sus derechos.

La concepción federalista es más completa, al igual que una doctrina social de carácter global, como el liberalismo o el socialismo. En el federalismo, la unidad se deriva de la necesidad de resolver de manera unitaria los problemas relativos a la defensa nacional y al desarrollo económico.⁴

En la doctrina federalista no sólo se contemplan valores, sino que se define el tipo de sociedad ideal y el rumbo hacia donde se debe dirigir la historia. Como pensador anarquista, Proudhon consideraba que el principal enemigo de la sociedad es la autoridad centralizada. Para él existía un conflicto permanente entre la idea de libertad y la de autoridad. Pugnaba por una sociedad ideal, que sólo podía lograrse en un mundo con una organización federal, sin fronteras, con la eliminación de los Estados-nación y con la descentralización de la autoridad en las comunas, donde, en lugar de leyes, se establecerían contratos libres. Una sociedad en la que las transacciones entre la libertad y la autoridad serían una constante.⁵

Generalmente, el término federalismo describe un modo de organización política que vincula a entidades políticas distintas dentro de un sistema político global que permite que cada una de ellas mantenga su integridad política. El distintivo del federalismo consiste en que sólo puede construirse con base en la negociación. Por ello necesariamente incluye el concepto de compañerismo (*partnership*). Ambos

² Pierre Joseph Proudhon, *El principio federativo*, trad. de Frías Pi y Margall (Madrid: Editora Nacional, 1977), 120.

³ Véase Thomas Hobbes, *Leviathan* (Nueva York: Bobbsmerill, 1958), partes I y II.

⁴ Véase Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, trad. de José Aricó y Jorge Tula (México: Siglo XXI Editores, 1984), 679-694.

⁵ Proudhon, *El principio federativo*.

elementos significaron un gran avance en el pensamiento político democrático, pues suponían un alejamiento de las concepciones lineales de la autoridad. Por primera vez, se dio real importancia a la igualdad entre los hombres. Al mismo tiempo, se desterró la idea de la superioridad de unos cuantos individuos iluminados que saben lo que se debe hacer. Más bien, se instauró definitivamente la concepción de la igualdad entre las personas, las cuales, con base en la discusión, la reflexión y el intercambio de ideas, pueden llegar a encontrar soluciones a los problemas concretos de las sociedades.

LA NEGACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN

Algunos pensadores afirman que el federalismo niega a los Estados soberanos, sobre todo porque mantener este tipo de organización social resta soberanía al Estado nacional. Sin embargo, es posible señalar que se trata de la instauración horizontal de la igualdad de soberanías en una sociedad global, benéfica para todos.

En Europa, a la vez que se impulsaba el federalismo, se afirmaba la soberanía nacional, sin embargo, se pensaba que en realidad las teorías democráticas, socialistas y liberales no podían limitarse a un solo país sin degenerar. Estos ideales no se debían limitar al Estado-nación. Existía la convicción de la necesidad de trascenderlo si se quería tener éxito, es decir, había una tendencia a implantar estos ideales en todas las sociedades, de tal forma que, por ejemplo, el Estado-nación vecino no se tornara una amenaza. Podríamos decir que se pensaba en una serie de organizaciones políticas locales y tal vez una especie de suprainstitución que resolviera los problemas entre las diversas soberanías.

La división política, al delimitar intereses, transforma a los diversos grupos en enemigos y, a la larga, es imposible su coexistencia pacífica. Los Estados-nación, observa Proudhon, son siempre anexionistas. Lo único que los detiene es otro Estado anexionista. La distribución desigual del poder político entre los Estados determina las relaciones imperialistas y hegemónicas de los más fuertes sobre los más débiles.

Es a partir de este momento que el federalismo internacional, esto es, la teoría del gobierno democrático supranacional, se erige como

instrumento político que permite establecer relaciones pacíficas entre las naciones y garantiza, al mismo tiempo, la autonomía a través de su subordinación a un poder superior, aunque limitado. Se convierte así en una alternativa teórica que puede funcionar históricamente. De esa manera surge la noción original de confederación, en la cual los Estados se unen sólo para defenderse mutuamente y ningún Estado representa una amenaza. Según Proudhon, sólo la confederación puede resolver finalmente el perenne conflicto entre la libertad y el orden, pues la primera es, inevitablemente, la base sobre la cual se fundamenta el segundo.

Sin duda, uno de los pensadores más brillantes que abordó el tema del federalismo fue Emmanuel Kant. En sus principales obras se encuentran los elementos para la construcción de una teoría federalista social global. Una de sus principales preocupaciones era la guerra internacional. Para este filósofo, la constante anarquía que definía a las relaciones internacionales e impedía el verdadero desarrollo del hombre es un mundo totalmente amoral. El gran proyecto kantiano fue la “paz perpetua”: el derecho internacional y el equilibrio entre las potencias eran para él instrumentos indispensables para garantizar la paz. En este sentido, Kant sostenía que el federalismo era el único sistema que tenía, en sí mismo, los elementos que permitirían establecer la paz.

Al formarse los Estados-nación, cada uno, con el fin de defender sus intereses particulares, se ve inmiscuido en un proceso de creación y almacenamiento de las armas que considera necesarias para imponer y mantener su justicia. De acuerdo con Kant, en este estadio del desarrollo de las naciones, las relaciones internacionales permanecen en un nivel prejurídico o, en otras palabras, se encuentran en un “estado de naturaleza”, según la concepción de Hobbes. La sola amenaza de la posibilidad de guerra crea una situación de incertidumbre total. Para Kant, la paz consiste en la ausencia de toda hostilidad. Por ello, la paz no es una situación que exista en estado natural: debe construirse y garantizarse mediante un ordenamiento jurídico sostenido por un aparato coercitivo, con autoridad por encima de los Estados. La paz es el estado en que la guerra es imposible y, por tanto, no es la tregua. La condición fundamental para la paz es, según el filósofo alemán, la aplicación estricta del derecho en

todas las relaciones sociales, particularmente en la esfera de las relaciones entre los Estados.

Sólo en el supuesto ámbito de una federación universal de pueblos libres el derecho internacional se convertirá en una realidad jurídica completa, basada en un poder capaz de regular las relaciones entre los Estados y de impedir que los hombres, aislados o en grupo, recurran a la violencia para resolver sus conflictos.⁶

Para asegurar la paz como una condición permanente de la humanidad es necesario, pues, garantizar la plena aplicación del derecho, sobre todo en las relaciones entre los Estados. Por otra parte, sólo a través de la plena vigencia de una constitución republicana se asegura la igualdad y la libertad de todos los ciudadanos de cada Estado-nación.

Sin embargo, la posibilidad de la guerra es hoy un riesgo permanente. Ante la amenaza de la anarquía internacional, los gobiernos se tornan autoritarios y los recursos de la sociedad se orientan, sobre todo, hacia la industria militar. Todo ello para “defenderse mejor” en el ámbito mundial. Esta ideología subyace en la gran mayoría de las doctrinas de la “seguridad nacional” vigentes.

En este contexto se tornan dominantes los derechos básicos de la seguridad y pierden importancia los orientados a garantizar la libertad de los individuos. Así, los hombres devienen en meros instrumentos del Estado, trastocándose la relación entre los medios y los fines. Se sacrifica a los hombres concretos en nombre del Estado-nación. Por todo lo anterior, Kant consideraba a la guerra como el más grande obstáculo para la moralidad.⁷

Es preciso, pues, establecer la libertad y la igualdad con Estados republicanos y la paz de la federación internacional como condición necesaria. De este modo, los hombres racionales obedecerían a leyes internacionales, cuya principal finalidad es evitar la guerra perpetua. Se realizarían así los ideales de la naturaleza racional y de la autonomía de la voluntad, un cambio significativo en las relaciones entre el individuo y la sociedad, estableciéndose en consecuencia el ideal kantiano de concebir a los hombres como fines y no como medios,

⁶ Véase Emmanuel Kant, *The Science of Right*, en Robert Maynard Hutchins, ed., *Great Books of the Western World* (Chicago: Enciclopedia Británica, 1952), 452.

⁷ Kant, *The Science of Right*, 454.

justificándose la limitación de sus libertades únicamente con el objeto de resolver el problema del orden.

Kant es, en muchos sentidos, el primer pensador del federalismo; aun así, siempre estuvo temeroso del conflicto internacional entre los estados de la federación y no logró solucionar el problema de las autonomías rivales. El conflicto y la ausencia de un federalismo internacional conduciría inevitablemente, según él, a caer en la tiranía. No obstante, su gran mérito en la materia fue concebir un orden mundial pacífico, producto del advenimiento de un poder político y un ordenamiento jurídico situados por encima de los Estados. La situación de anarquía que Hobbes vislumbraba como fundamento de la creación de un Estado-nación, Kant la problematizó a nivel internacional. La propensión a la guerra y al caos en el espacio internacional conducía fatalmente a un Estado prenatal que solamente podría superarse con la vigencia del derecho internacional y con la creación de un supraestado que ejerciera el poder en condiciones de justicia.⁸

El federalismo actual es una teoría política cuya meta principal es precisamente garantizar la paz. Ante la preocupante situación de la formación de los Estados-nación, cuyo resultado histórico es la “guerra de todos contra todos”, con la que inicia un círculo destructivo en las relaciones internacionales que se realizan dentro del contexto amplio de una sociedad mundial, el federalismo explica el proceso histórico mediante el cual se formó una pluralidad de Estados, descubre las fuerzas reales que determinan el antagonismo entre ellos y sus consecuencias internas, e identifica los instrumentos necesarios para superar la anarquía internacional.⁹

Para sintetizar, podemos afirmar que el federalismo fundamentalmente permite que varias soberanías establezcan negociaciones para resolver sus conflictos. En el sistema federal ninguna soberanía es superior o principal, ni pueden producirse idealmente decisiones autoritarias. Se trata de un marco político ideado para proteger al individuo en un contexto democrático. Federalismo, liberalismo y demo-

⁸ Véanse Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Nueva York: McGraw-Hill, 1959), y Márquez-Padilla, “Hacia una teoría...”.

⁹ Kant, *The Science of Right*, 455.

cracia se entrelazan y complementan mutuamente. Y, sin duda, entre más arreglos federalistas se produzcan, los sistemas democráticos se encontrarán más seguros.

EL EXPERIMENTO POLÍTICO ESTADUNIDENSE

Después de la llamada Revolución de Independencia, la Confederación estadounidense se mostró impotente para realizar los fines que se le habían asignado. Dificultades financieras, comerciales, sociales y de todo orden mostraban la necesidad de revisar el pacto. Si bien al independizarse las Trece Colonias optaron por una confederación como sistema de organización política, los problemas no se resolvieron y la situación se tornó cada vez más crítica. Las leyes que dieron origen a la Confederación unieron a las Trece Colonias en una forma muy laxa, bajo un congreso con poderes muy limitados. No se previeron impuestos para la manutención de un ejército nacional; tampoco un monopolio para la emisión de moneda, entre muchas otras causas que provocaron que el gobierno central careciera de autoridad para firmar tratados comerciales. Tampoco se creó un sistema judicial federal.

Ante esa situación tan inestable, los miembros de la Confederación recurrieron al cierre de sus fronteras estatales, creándose así grandes obstáculos que entorpecían el comercio, originando las prácticas conocidas como “proteccionistas”. Por ello, la posibilidad de crear un Estado nacional tenía muy pocas posibilidades. Dominaban los intereses locales y no existía una visión más amplia de nación o un interés general que fuera aceptado como benéfico para todos. Más bien prevalecían las facciones y los intereses particulares. La Confederación pronto se debilitó, por lo que surgió la necesidad de crear un gobierno que fuera más activo. En este contexto, los federalistas empezaron a argumentar en favor de una federación como la única forma de solucionar el problema del orden nacional y, al mismo tiempo, defender los valores liberales y democráticos.

Aunque los federalistas y los antifederalistas coincidían en el diagnóstico de la situación económica, no estaban de acuerdo en la forma de superar el problema. Se había desatado una guerra comercial entre las regiones y ambos grupos diferían en la forma de resolver el conflicto.

En *The Federalist*, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay argumentaron en favor de la instauración de una república democrática federalista como la solución a los problemas de las colonias independientes. Argüían que el mejor tipo de gobierno para la unión era el republicano. *The Federalist* es una combinación de discusión de los asuntos más urgentes y apremiantes de la época y de debate teórico. De acuerdo con los principales federalistas, un Estado federal evitaría conducir al gobierno a un despotismo, debido a que en el federalismo existe una especie de lealtad doble: por un lado, hacia la pequeña comunidad local y, por el otro, hacia la sociedad global, es decir, el apego simultáneo a las partes y al todo. Lo anterior, según la concepción de los Padres Fundadores, evita que el poder se concentre en cualquiera de los dos niveles.¹⁰

Estados Unidos fue el primer ejemplo histórico de la realización del pacto federal. La suya fue una de las primeras y más completas formulaciones de las teorías del federalismo: el Estado federal nacional, aunque —frente a otras naciones, donde la historia fue muy diferente— en el caso estadounidense se cumplieron las predicciones de Proudhon sobre la tendencia federalista a la conformación de un Estado anexionista. El federalismo estadounidense no pretendía erigirse en un modelo global sino que, dado su carácter netamente pragmático, únicamente pretendía resolver los problemas políticos de los estadounidenses. No obstante, detrás del pragmatismo existe un consenso absoluto sobre la primacía de los valores individuales, tal como los definió John Locke.

El principio constitucional en que se fundamenta el Estado federal es la pluralidad de los centros de poder soberanos que establecen relaciones entre sí: el gobierno federal establece su poder (o soberanía) dentro de un territorio determinado. Lo que pretende, en última instancia, es lograr una unidad política y económica. Así pues, se confieren al gobierno central los poderes necesarios, mas no en demasía, para que pueda consolidar la unión, y a los gobiernos locales se les dota de todos los otros poderes que faciliten la vida cotidiana. En suma, al gobierno federal se le otorgan todas las facul-

¹⁰ Véase Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist* (Chicago: University of Chicago Press, 1952), 69.

tades concernientes a política exterior y defensa militar, para evitar que las regiones tengan conflictos militares unas contra otras, gracias a un diseño constitucional mediante el cual los problemas entre las entidades puedan resolverse en un tribunal. Asimismo, el federalismo busca eliminar los obstáculos aduanales y monetarios que impiden la unificación del mercado, y otorga al gobierno federal una capacidad autónoma de decisión en materia de política económica. De esta forma, cada parte del territorio y cada ciudadano están sometidos a dos poderes soberanos: el gobierno local y el gobierno federal.¹¹ En general, lo que se pretendía con la instauración del modelo federalista era eliminar las barreras que se estaban interponiendo entre las entidades adscritas a la unión y facilitar el libre comercio.

En la medida en que los Estados federales realmente ejercen su soberanía, también afirman y mantienen sus diferencias. Precisamente el federalismo asume la no igualdad de las partes. Unos Estados son más grandes que otros, por ejemplo. Ahora bien, es importante recordar que los padres del federalismo pretendían delegar el poder a los gobiernos locales, aunque no al grado de que se impidiera la creación de una nación.

Al establecerse la autoridad de dos poderes que coexisten necesariamente, se presentan casos en que la jurisdicción de los gobiernos no queda clara. Si uno de los dos tuviera la facultad absoluta de decidir en caso de conflicto, entonces ese gobierno sería el superior. Sin embargo, la Constitución estadounidense establece claramente que en caso de conflicto le corresponde decidir a un tribunal independiente. Es el principio de la división de poderes, el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que salvaguarda el funcionamiento del sistema político. En este sentido, es posible sostener que así como el contrapeso del gobierno federal lo son los gobiernos locales, también al nivel de los gobiernos locales se establecen contrapesos específicos. La división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial actúa para evitar la concentración del poder y permite la realización de las libertades individuales en el Estado-nación.¹²

¹¹ *Ibid.*, 85 y 136.

¹² *Ibid.*, 156.

Para resolver el problema de las diferentes dimensiones de los estados y la legítima pretensión de contar con una representación justa y equitativa por parte de los más pequeños, se estableció un poder legislativo dual, con una cámara formada con base en el número de habitantes y la otra basada en la igualdad de los estados como entidades independientes. Cada entidad pretendía una representación equilibrada y decisoria sin importar su tamaño. Sin embargo, los estados grandes tendrían una mayor representación en la Cámara Baja, proporcional a su población, y los asuntos propios del pacto federal serían de la competencia de otra cámara, con representación paritaria para cada una de las entidades miembros de la unión.

La superación del principio de indivisibilidad de la soberanía abrió la posibilidad de permitir la coexistencia, en el mismo diseño constitucional, de dos órdenes de poderes soberanos, lo cual permitía conciliar las ventajas de la pequeña dimensión política, en la que los individuos pueden participar directa y permanentemente en el proceso de formación y toma de las decisiones políticas, además de que el pueblo tiene un control más directo sobre las mismas, con la dimensión requerida para la gran producción económica y la independencia política.¹³

Una democracia que sólo se manifiesta a nivel nacional, sin la base del autogobierno local, es una democracia nominal porque controla desde el vértice a toda la sociedad. La centralización diluye el verdadero sentido de la democracia. Por tal razón el federalismo se constituye como el arreglo político más adecuado para proteger la libertad y la democracia, sobre todo porque sólo puede concebirse como el sistema contrario del centralismo autoritario. Además, a lo largo de toda su construcción, de su ejercicio real, va creando candados que evitan la concentración de poder.

La teoría del Estado federal, como se desprende de la doctrina de los federalistas, conlleva un análisis de las condiciones histórico-sociales que permitan a las instituciones federales funcionar y mantenerse. Ninguna institución política puede establecerse sin una base social correspondiente; al contrario, las instituciones estabilizan ciertas realidades sociales preexistentes, pero no pueden crearlas. Por un

¹³ *Ibid.*, 165.

lado, la población siente lealtad hacia la sociedad global y, por otro, también hacia cada una de las comunidades más pequeñas. Es dentro de esta red de lealtades a diversas instancias del gobierno donde los grupos y actores sociales logran manifestar sus intereses y convivir armónicamente dentro de un todo. Los padres del federalismo no veían en el gobierno central una gran amenaza, como sí la veían los antifederalistas. Más bien, los federalistas consideraban que la vida cotidiana está indisolublemente unida al gobierno local y que, por ello, esta lealtad es la más firme.

El federalismo estadounidense no fue una experiencia política autónoma: se presentó en la historia conjuntamente con los postulados del liberalismo y el ideal de la democracia. Federalismo, liberalismo y democracia se entretajan en forma particular para dar como resultado el peculiar experimento político de Estados Unidos, el cual surgió de la impotencia de las instituciones políticas heredadas del pasado para controlar las fuerzas sociales que despertaron a raíz del progreso técnico. En este contexto, había que correr el riesgo de experimentar un pacto político que se concretara en una república liberal, democrática y federal.

La Constitución estadounidense de 1787 establecía la existencia de un gobierno central y trece locales. Cada uno de éstos tenía sus propias constituciones, pero todas podían ser objeto de reconsideración o revisión por parte del Poder Judicial. Esto quería decir que se establecían normas internas, mas no como un cuerpo legal rígido e inamovible, sino susceptible de ser revisado por un tribunal federal.

El federalismo implica, pues, la división de poderes —dentro de un marco legal general— entre un gobierno central y varios subsidiarios. Todos los pensadores políticos modernos se han enfrentado al dilema de que si un Estado es muy fuerte amenaza las libertades de sus ciudadanos; pero si es muy débil no será capaz de protegerlos. Según Juan Jacobo Rousseau, los Estados sólo serían capaces de ejercer su poder soberano en territorios pequeños; empero, detrás de cada arreglo institucional existen grandes diferencias en la teoría política. Mientras que para Hobbes la ausencia de un gobierno central fuerte o *Leviatán* promovería la anarquía, para Kant la guerra permanente es el balance entre los Estados federales, como lo hemos mencionado, la característica central para lograr la paz perpetua.

Todo el poder se basa en algún tipo de consentimiento. El federalismo se convierte, así, en una teoría de sociedades complejas y no simplemente en un conjunto de instituciones. De cualquier manera, los gobiernos representativos pueden presentar varios problemas:

- 1) La autoridad controla al individuo y le niega su libertad.
- 2) Tanto las mayorías como las minorías deben ser consideradas y ninguna ha de imponer sus criterios ni prevalecer en la toma de decisiones.
- 3) Las mayorías pueden equivocarse.

La representación sirve para controlar al gobierno. En este contexto, solamente la separación de poderes puede actuar como un filtro para evitar la opresión.

No sólo es preciso proteger a la sociedad de los gobernantes, sino también es necesario construir los mecanismos para proteger a una parte de la sociedad de la acción de otras. Esto se dificulta más porque el gobierno democrático puede llegar a promover, a través de sus leyes, a mayorías opresoras. Éstas, naturalmente, pueden tener tendencia a la opresión de las minorías.

Los creadores del federalismo tenían que encontrar una solución al problema del poder de las mayorías. El meollo del asunto consistía en crear una rama de gobierno que evitase la conformación de una mayoría opresora. Asimismo, se trataba de separar las funciones del gobierno, de tal forma que por lo menos algunos de los gobernantes pudieran resistir las tentativas opresoras de la mayoría. El veto del Poder Ejecutivo y la independencia del Poder Judicial de la vida partidaria fueron los mecanismos constitucionales que idearon para proteger a las minorías de la mayoría, ambas representadas en el Poder Legislativo. Sin duda, los primeros federalistas eran absolutamente conscientes de la existencia e influencia de los intereses particulares y de las pasiones humanas, las cuales no pueden eliminarse por decreto, por lo que era necesario crear un equilibrio entre aquéllos.

Las mayorías poco reflexivas eran una gran preocupación para los federalistas. Consideraban que la inteligencia es una cualidad que no necesariamente existe en las mayorías, sino que en realidad son

pocos los hombres privilegiados con esa virtud. También consideraron la dificultad, por el tamaño de las entidades, de que las mayorías gobernarán como ocurrió en Grecia, con la participación de todos los ciudadanos sin excepción. A partir de ello se inclinaron por el mecanismo de la representación. Los ciudadanos comunicarían a sus representantes sus deseos e intereses, quienes los gestionarían y procurarían conciliarlos con el interés general.

En *The Federalist* se advierte una preocupación constante no tanto sobre la acción de las minorías, sino sobre las actitudes de las facciones, sobre todo de las que constituyen la mayoría: los que no tenían propiedades o las tenían pero escasas. Muchos de los no propietarios podían caer en la tentación de oprimir a las minorías propietarias. Se trataba de la lucha entre los ricos y los pobres. Según los padres del federalismo ni los controles religiosos ni los morales son suficientes para sofrenar a las mayorías. Entre más grande sea la población, o “mayor la mayoría”, más difícil será construir un interés común. Precisamente esta gran diversidad de intereses es la que puede constituirse como un obstáculo para que se den coaliciones particulares siempre en la misma dirección.

Las diferentes religiones y los múltiples intereses de los propietarios conducen a los grupos y actores sociales a aliarse en instancias y organismos políticos igualmente diversos. Sin lugar a dudas, se puede afirmar que la propiedad ha sido el motivo u origen de variados intereses, pues su tamaño y su tipo varían.¹⁴

Todos los hombres se rigen por sus intereses y tratan de asociarse con otros con la intención de obtener mayores beneficios. En la medida en que los hombres son también sujetos de derechos, y uno de ellos es el derecho a la propiedad, resulta indispensable que las leyes también lo protejan. Gobernar consiste precisamente en procurar conciliar los deseos e intereses diversos de los hombres. Por ello los padres del federalismo estadounidense crearon un mecanismo de pesos y contrapesos para los diferentes niveles del gobierno, a través de los cuales pudiesen expresarse y ponderarse las pasiones y diversos intereses de los ciudadanos. No pretendieron eliminarlos, sino simplemente equilibrar unos con otros.

¹⁴ *Ibid.*, 114.

Así, se aceptó al federalismo como un sistema que propiciara la solución política de las diferencias, no como uno que terminara mágicamente con los conflictos, sino un arreglo político que estableció procedimientos y procesos mediante los cuales se facilitaba la solución de los problemas, en una democracia que abarcaba un gran territorio y donde existían legítimas diferencias e intereses varios. Dicho mecanismo promovió una cultura de la negociación, gracias a la cual las partes debían siempre quedar satisfechas.

EL FEDERALISMO HOY

Analizar el desarrollo del federalismo en un país supone remitirse a sus principios morales y políticos, así como a sus procesos históricos. En primer lugar, la relación federal debe estar claramente establecida por medio de un “pacto de unión”, plasmado en una constitución escrita que determine la distribución específica del poder político, incluyendo al gobierno general, a los gobiernos locales y al pueblo, así como la diseminación del poder entre varios centros sustancialmente autosuficientes. Se trata de una división interna de la autoridad y del poder en función del territorio que, incluso, en ocasiones puede oponerse a las políticas establecidas por la autoridad central o gobierno general.

Una característica fundamental del federalismo de hoy es las líneas de comunicación directa entre el pueblo y el gobierno, de tal forma que los ciudadanos puedan ejercer su influencia directa sobre ambos niveles de gobierno y éstos ejercer una autoridad transparente y pública sobre los ciudadanos. Supone una conciencia de nacionalidad común que aglutine a los estados federados, elemento indispensable para el buen funcionamiento del sistema. En algunos países este sentimiento se hereda, pero en la mayoría de los casos debe inventarse.

Nación y federalismo no necesariamente se encuentran unidos. El federalismo es el factor que cohesiona a los diversos grupos dentro de un Estado federal nacional, sin embargo, sólo a partir de la conformación de los Estados-nación, el Estado federal y la nación se unen de manera indisoluble. No obstante, recientemente se han em-

pezado a cuestionar los límites de las fronteras nacionales, incluso ha surgido la preocupación sobre los derechos particulares de las diversas culturas dentro de una misma nación.

Una peculiaridad del federalismo, además de la presencia de varios niveles de gobierno y su interrelación, es la no centralización del poder. Existen áreas importantes del quehacer público en las que los gobiernos locales toman decisiones con autonomía total. Así, si un Estado federado más fuerte llegase a dominar a los otros, esta situación llevaría inevitablemente al fracaso del federalismo. Las distintas instancias del gobierno pueden actuar autónomamente cuando así se requiera y emprender acciones conjuntas cuando sea necesario, por lo que deben contar con los recursos económicos para ejecutar con eficacia sus actividades correspondientes.

Es factible señalar que el federalismo está inscrito dentro de su propia paradoja: si otorga demasiada autonomía a las partes, la federación se puede destruir; si no, entonces el federalismo pierde sentido. Existe una tensión constante entre los distintos niveles de gobierno, la cual no tiene solución sino que, por el contrario, se asume como una garantía para el buen funcionamiento del sistema.

REDEFINICIONES DEL FEDERALISMO EN ESTADOS UNIDOS

De manera muy general, se puede afirmar que ha habido tres grandes épocas marcadas por una redefinición del federalismo en Estados Unidos:

1. En la Guerra de Secesión, cuando se probó el federalismo estadounidense a su máximo nivel. Los estados sureños, por disentir sobre la abolición de la esclavitud, decidieron separarse. Si hubiese habido congruencia con la argumentación original y los postulados fundamentales de los padres fundadores del federalismo, la unión debió haber permitido la separación de las entidades que así lo desearan. Ello en virtud de que solamente estaban haciendo uso de su soberanía, misma que nunca habían compartido. Los estados sureños habían acordado con el pacto original para formar una federación independiente, pero no estaban dispuestos a renovarlo.

Sin embargo, ésta no fue la visión de los líderes políticos del Norte, entre ellos Abraham Lincoln. La unidad de la nación era mucho más importante que algunos desacuerdos de determinados estados. Paradójicamente, mediante la guerra se obligó a los estados del Sur a permanecer en el pacto federal. Así quedó claramente establecido cuál era la relación entre los estados federados y el Estado central. Si bien la soberanía de aquéllos era importante, existía una soberanía nacional que se imponía.

2. Durante la década de los treinta del siglo XIX, el Estado nacional adoptó una actitud dinámica para salir de la crisis económica. El Estado federal decidió emprender una serie de actividades benefactoras para aumentar la demanda, y propiciar así la producción y recuperación económicas. Durante la época de Franklin D. Roosevelt, el Estado federal mostró mucho más fuerza frente a los poderes locales.
3. La crisis del Estado benefactor. Uno de los principales problemas con que se toparon las administraciones demócratas y republicanas estadounidenses de los años setenta y ochenta fue el déficit presupuestal. La carrera armamentista y, posteriormente, el fin de la guerra fría implicaron un reordenamiento de la economía en ciertos sectores, así como del gasto presupuestal.

Ante la demanda de la población por reducir el déficit, las estrategias federales se volcaron hacia los estados. En efecto, si se tenía que hacer algún recorte, habría que contar con el apoyo de las entidades.

William Clinton percibió la necesidad de reorganizar el gasto del gobierno, de regresar algunas de las cargas del sector público federal al nivel estatal. Los estados ganaban importancia y, en consecuencia, exigían la redefinición de la jurisdicción de su poder. En el ambiente político se había creado un consenso: tanto los republicanos (con su lenguaje tradicional), como los demócratas (con el nuevo impulso que significó Clinton) concordaban en que era preciso regresar el poder a los estados. Todos comulgaban con la idea de reorientar el centro de gravedad del poder de Washington remitiéndolo a los estados. Entre algunos de los beneficios perceptibles pueden mencionarse la mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, los costos de operación más bajos, la tendencia a la innovación en la gestión pública y la disminución del

sentimiento antigubernamental, en la medida en que el gobierno se acercaba más a la gente. Así, mientras se advertía que el gobierno federal se había anquilosado, crecía el sentimiento popular de que los gobiernos locales podían experimentar e innovar en las soluciones a sus propios problemas. Se trataba de utilizar a los estados como laboratorios para impulsar cambios importantes en la reestructuración del Estado benefactor. En este sentido, muchos de los problemas que los estadounidenses enfrentaron en la última década, como la reforma del Estado benefactor, la regulación del ambiente, la educación, la migración y el narcotráfico, incitaron a una redefinición sobre la adecuada jurisdicción de las facultades de los estados y las del gobierno federal.

Después de la crisis fiscal del Estado benefactor, tanto republicanos como demócratas pugnaban por devolver el poder a los estados, posición tradicionalmente asociada con los republicanos. En 1981, el entonces presidente Ronald Reagan enarboló la bandera del “nuevo federalismo”, que significaba el retorno al equilibrio adecuado entre ambos gobiernos. Por lo que se vio en la necesidad de recortar las funciones que ineficientemente había desempeñado el gobierno federal. Partidario de la teoría del contrato, Reagan afirmaba que los gobiernos estatales habían creado al gobierno federal, por ello, basándose en un individualismo exacerbado, encontró argumentos para justificar la eliminación de los programas del Estado benefactor impulsados por Lyndon B. Johnson, con el fin de restaurar el libre mercado.¹⁵

Por ello, en agosto de 1996, Clinton lanzó una iniciativa de ley en relación con las funciones del Estado benefactor. Dicha iniciativa estableció una mayor autonomía para los estados en materia de servicios sociales, como guarderías, ayuda médica, educación, vales de despensa, etc. De acuerdo con esta visión, en el nivel local se tiene un conocimiento más preciso de los problemas locales y de las formas de solución. Las grandes burocracias que se formaron desde Washington no lograron sus metas, por ello se promovió un viraje hacia la innovación flexible y de carácter local.

¹⁵ Véase Samuel H. Beer, *To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism* (Cambridge: The Belknap Press of the Harvard University Press, 1993), 3.

No obstante, sobre la iniciativa de devolver amplias facultades gubernamentales al nivel local, existen dos interpretaciones dominantes: la primera considera que el Estado nacional ha ido a la vanguardia en los avances sociales y de derechos humanos y, sobre todo, los distributivos;¹⁶ por lo tanto, para esta posición es un error ceder las funciones benefactoras a las entidades. La segunda interpretación señala que devolver la esencia misma de la democracia a la pequeña comunidad puede significar la consecución de grandes logros para la humanidad. En el nivel local, una democracia comunitaria puede constituirse como un factor de innovación cuyas soluciones, precisamente por su procedencia, también pueden detonar importantes transformaciones en el gobierno federal.¹⁷

Quizá aún es prematuro juzgar los avances o retrocesos de las políticas clintonianas en la materia, empero, en un estudio independiente que realizó un centro de la pobreza, consistente en revisar y determinar en cincuenta estados de la Unión Americana cómo habían puesto en vigor la nueva Ley de Bienestar, se encontró que la mayoría había fracasado.¹⁸ Este estudio llegó a esa conclusión después de evaluar 34 decisiones de políticas públicas que el Estado federal transfirió a los gobiernos locales, desde la promulgación de la ley en 1996; y ya se empiezan a notar las diferencias: están mucho mejor los estados del noreste que los del oeste y el sur, donde se han relegado las políticas sociales.

En contraste, se argumenta que, en general, no se ha transferido la autonomía total a las entidades federativas en la materia. Sólo en un contexto de gastos sociales y determinación de prioridades se podrán tomar ciertas decisiones, es decir, únicamente dentro de ciertos límites los poderes locales pueden establecer sus propios estándares y niveles de beneficio social. Desafortunadamente, hasta el momento se ha presentado el fenómeno conocido por los teóricos del federalismo como *race to the bottom* (“carrera al fondo”), consistente en

¹⁶ Véase Paul Peterson, “Who Should Do What? Divided Responsibility in the Federal System”, *The Brookings Review* 13, no. 2 (primavera de 1995): 7.

¹⁷ Véase Charles Sabel, “Debate on Theodor Lowris Think globally, Lose Locally”, *Boston Review*, no. 23 (abril-mayo de 1998).

¹⁸ “Policies May Worsen Poverty”, en <<http://www.usatoday.com/news/waschdc/ncs> 15.html>, p. 1.

que los estados entran en un círculo vicioso caracterizado por una especie de competencia para obtener la situación social menos favorable, con la idea de obtener mayores inversiones.

El caso de California en especial constituye un buen ejemplo. El gobernador Pete Wilson decidió que no se otorgaran ciertos beneficios sociales a los inmigrantes ilegales (como educación, vales de despensa y servicio médico). Un juez consideró que estas disposiciones eran anticonstitucionales, en la medida en que se privaba a los niños de servicios sociales fundamentales; a lo que Wilson respondió con la exigencia de ayuda del gobierno federal para saldar los cuantiosos gastos en bienestar social que su estado se ha visto forzado a realizar, debido al inmenso número de inmigrantes ilegales.

Otro caso reciente en el que se han cuestionado las políticas del gobierno federal es la Propuesta 209, aprobada en noviembre de 1996. Pues, como se sabe el gobierno no puede discriminar o dar trato preferencial a ningún individuo o grupo con base en su raza, sexo, color, etnia y origen. Así, en contra de la tendencia nacional, se eliminaron las cuotas para las minorías, medida que tendía a resolver injusticias históricas con la llamada Acción Afirmativa. Hace poco también se rechazó la propuesta de educación bilingüe en las escuelas. El análisis detallado del caso de California resulta importante porque puede marcar el inicio de una tendencia conservadora para el resto del país. Estas decisiones en política interna, como expresión del federalismo, tienen obvias consecuencias en la política exterior (diseñada por el gobierno federal), las cuales merecen estudios más profundos.

Es importante recordar que los estados federados tienen representaciones independientes en el extranjero. Algunos cuentan con tantas representaciones, como el gobierno federal tiene embajadas.¹⁹ Con ello, los gobiernos estatales pretenden impulsar sus propios intereses, más allá de los de Estados Unidos como un todo. Asimismo, diferentes comunidades han impuesto sanciones a países a los que localmente consideran como autoritarios. Compañías estadounidenses como Apple, Eastman, Kodak y Hewlett-Packard abandonaron Myanmar (Burma) cuando el estado de Massachusetts pro-

¹⁹ Véase Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs* (Nueva York: Council of Foreign Relations Press, 1998), 4.

mulgó una ley, en 1996, que establece penalizaciones a empresas que realizaran tratos comerciales con ese país, debido a sus actos y políticas represivas.

Por otro lado, también resulta interesante que el Consejo Nacional de Comercio, representante de 550 corporaciones a nivel nacional, estableció demandas judiciales en contra de las sanciones locales contra otros países por violatorias a la Constitución, debido a que ésta confiere al gobierno federal la facultad exclusiva de regular el comercio con las naciones extranjeras y prohíbe a los estados establecer acuerdos o iniciar guerras comerciales.²⁰

Con el proceso de globalización muchos asuntos antes considerados como internos, ahora empiezan a conceptualizarse como de política exterior. Y ésta última ya no se reduce a la seguridad nacional y al comercio. Con la internacionalización de problemas tradicionalmente considerados internos, como la migración, el narcotráfico y la ecología, entre muchos otros, aparecen también nuevos actores en el contexto de la política exterior y la situación se torna más compleja. Cada vez más, los gobiernos locales influyen en las decisiones de política exterior, lo que se facilita aún más con la revolución de las comunicaciones.²¹

CONSIDERACIONES FINALES

Actualmente, en el contexto mundial se ha generalizado el sentimiento de que una economía tan grande como la estadounidense, con las mismas leyes, regulaciones y restricciones uniformes, se convierte en un obstáculo para el desarrollo continental. Esto no significa que simplemente se deba regresar el poder a las entidades. Tal medida no garantiza en sí misma la solución de todos los problemas si no se realiza en la forma adecuada. La medicina podría ser peor que la enfermedad. No se trata simplemente de reducir el gobierno, sino de reestructurar el poder.

²⁰ Harry Dunphy, "State, Cities, Pursue Freelance Foreign Policy", en <<http://www.allpolitics.com/199804/13/ap/overseas>>.

²¹ Fry, *The Expanding Role...*, 69.

Este evidente entusiasmo en Estados Unidos por la devolución del poder a las comunidades es posible también encontrarlo en otros países, donde se han iniciado procesos de transferencia de la autoridad “hacia abajo”, del gobierno nacional a los poderes subnacionales. A nivel mundial, la autoridad pública disminuye; se transforma en la medida en que las expectativas cambian y los movimientos se pueden ubicar en dos direcciones: por un lado, la soberanía se transfiere “hacia arriba”, del Estado-nación a instituciones multinacionales, como la Unión Europea; al tiempo que también se dan movimientos “hacia abajo”, en lugares como Quebec, las antiguas repúblicas soviéticas y Lombardía, Italia. Sin lugar a dudas, en estos tiempos, la tensión entre las entidades federadas y el Estado-nación adquiere especial significado.

En el caso concreto de Estados Unidos se ha mantenido la misma organización política federal desde la Independencia; sin embargo, es posible encontrar una ambigüedad entre el poder nacional y el estatal. De alguna forma, la discusión sobre los límites de la jurisdicción en ambos niveles ha estado presente a lo largo de la historia de Estados Unidos. No se trata de un problema que se resolvió con la instauración del federalismo; éste es sólo un principio que se ha materializado en numerosas instituciones y en diversas formas en distintos momentos históricos. No existe un patrón único conforme al cual pueda juzgarse su desarrollo en todos los países; por el contrario, el federalismo es un sistema dinámico, se redefine constantemente en la lucha cotidiana por las competencias y las facultades públicas entre los gobiernos federal y locales.

Los fundadores del sistema federalista en Estados Unidos lo defendieron como una forma racional de salvaguardia del sistema. El enemigo a vencer era la Confederación, y consideraban que ante ella la unión podía perderse definitivamente. Según sus postulados políticos, la tensión permanente entre los gobiernos federal y locales garantizaría el equilibrio del poder. Se trataba de que ambos se vigilaran mutuamente, pues se pretendía con ello lograr un equilibrio entre la libertad y el orden. La idea fundamental era formar un gobierno suficientemente fuerte y eficaz, mas no tanto, para evitar que abusara del poder. En ambos niveles, la división de los poderes en tres ramas actuaría, a su vez, como un sistema de pesos y contrapesos para garantizar

la no concentración del poder. La coexistencia del gobierno federal y los locales, sin que ninguno dominase al otro, aseguraba que no se produciría una tiranía.

Una consecuencia de esta ambigua división de la autoridad es que el equilibrio entre los diversos niveles de gobierno depende de la negociación y de la necesidad de llegar a acuerdos continuos entre los diferentes integrantes del pacto federal, que por principio tienen intereses, pasiones y características distintas. El sistema federal es dual. Un gobierno para el todo y otro distinto para la parte. Existen dos teorías para explicar la formación del gobierno en Estados Unidos: una nacional, que apunta que los gobiernos nacional y estatales se forman conjuntamente; y otra que propone la existencia de un contrato establecido por los diversos gobiernos estatales.

Sin duda, como ya lo mencionamos, el terreno donde día a día se expresa con mayor fuerza este “nuevo federalismo” es en la política exterior, puesto que implica la introducción de más actores en el debate internacional. Podemos concluir, entonces, que no es por decreto como el federalismo puede conducir a la obtención de resultados satisfactorios, ni en la política interna ni en la exterior, y es en esta última donde se corre el peligro de caer en proteccionismos si el Poder Ejecutivo estadounidense pierde fuerza, pues tradicionalmente este poder ha sido el que ha jugado siempre un papel menos proteccionista frente a las otras ramas del gobierno.²² Paradójicamente, también podemos concluir que el federalismo —uno de cuyos principios esenciales es eliminar las rivalidades entre poderes— puede —si se deja que siga su curso natural y sin candados especiales que le den contenido—²³ llegar a exacerbar las rivalidades internacionales. Lo que resulta claro es que en el contexto mundial serán cada vez más los actores que busquen ejercer influencia, esto, sin duda, aumentará las posibilidades de conflicto, pues crecen las instancias en las que se pueden suscitar. Por último, es posible afirmar que tanto a nivel nacional e internacional aumentan los actores del espacio político. Se trata, hoy en día, de un proceso irreversible, y que, a pesar de todo, el federalismo, como un sistema cuya finali-

²² *Ibid.*, 109.

²³ Para entender la necesidad de los candados, véase Márquez-Padilla, “Hacia una teoría...”.

dad fundamental consiste en diluir el poder, es el mejor de los sistemas posibles para dirimir las diferencias, en la medida en que los federalismos concretos incluyan la idea de la igualdad de los participantes, promuevan la negociación y reconozcan las diferencias de intereses, estableciendo premisas compartidas idealmente por todos los actores.

La teoría política en Estados Unidos y los debates alrededor del liberalismo

*Patricia de los Ríos**

INTRODUCCIÓN

Una de las paradojas de los debates sobre teoría política en Estados Unidos es que, a pesar del triunfo de ese país en la guerra fría y el sostenido crecimiento de su economía en los últimos años, existe una preocupación frente al vacío existencial, la falta de cohesión moral y una nostalgia por formas de organización social en las que los individuos no estuvieran fragmentados y atomizados.¹ Como decía Christopher Lasch, a principios de la década de los noventa:

El inesperado triunfo de la derecha no ha restaurado el orden moral y el sentido de propósito colectivo en los países occidentales y menos aun en Estados Unidos. La nueva derecha llegó al poder con un

* Universidad Iberoamericana (UIA). Correo electrónico: <patricia.rios@uia.mx>.

¹ Para un análisis del tema véase Robert N. Bellah *et al.*, *Habits of the Heart* (Nueva York: Harper and Row, 1986). Por cierto, desde el punto de vista estrictamente político, también existe una difusa insatisfacción con el estado de cosas actual que se ha expresado de diversas formas: a nivel electoral, en la creación de un tercer partido; en el triunfo de candidaturas de protesta, como la de Jesse Ventura, y recientemente con las precandidaturas de John McCain en el Partido Republicano, y Bill Bradley en el Partido Demócrata. Sin embargo, ese malestar no ha logrado cristalizar alrededor de un programa político concreto, pues sus causas son difusas. En otro contexto, las protestas en Seattle, Davos y Praga también expresan una profunda insatisfacción.

mandato no sólo para liberar al mercado de las interferencias burocráticas, sino para detener el deslizamiento hacia la apatía, el hedonismo y el caos moral. No ha cumplido con las expectativas. *La ruina espiritual, cuya percepción alimentó mucho del ánimo popular contra el liberalismo, es tan evidente hoy como lo era en los años setenta.*²

Desde el punto de vista de la teoría política, esa percepción de ruina espiritual se expresó en la necesidad de analizar de nuevo, en términos filosóficos, la naturaleza de la relación entre los ciudadanos y el régimen político en una sociedad liberal, pues la ciencia política dominante no tenía respuestas para esa clase de interrogantes.

En este contexto, cabe recordar que si bien el pensamiento político estadounidense hizo contribuciones fundamentales a la filosofía política, especialmente en el momento fundacional de esa nación y durante los debates de la Guerra Civil, la teoría política ocupó un lugar hasta cierto punto incómodo en el siglo xx. En los años cincuenta y sesenta, época del auge del behaviorismo, la corriente dominante sostenía que la filosofía política era una manera de conceptualizar lo político en decadencia, debido a sus pretensiones normativas.³ Esa visión llevó incluso a quienes se dedicaban a la filosofía política a decretar su desaparición. Por cierto, tal visión no se circunscribía a Estados Unidos, sino a otros países, sobre todo en el mundo anglosajón.⁴

La idea de la “muerte de la filosofía política” durante esas décadas es una visión que no todos comparten, ni en el caso estadounidense, pues durante esos años grandes teóricos políticos como Hannah Arendt y Leo Strauss, que si bien eran europeos de origen escriben y publican sus obras fundamentales en Estados Unidos.⁵

² Christopher Lasch, *The True and Only Heaven. Progress and Its Critics* (Nueva York: W.W. Norton, 1991), 22. Excepto donde se indique, las traducciones y los subrayados son míos.

³ En otro trabajo he hecho una revisión general de las tendencias de la ciencia política en Estados Unidos. Véase Patricia de los Ríos, “La ciencia política en Estados Unidos: algunas visiones históricas”, en Judit Bokser, coord., *Agendas de investigación y docencia en ciencia política, II Congreso nacional de ciencia política* (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAM-HIS-FCPYS, UNAM, 1999).

⁴ Véase John Gunnell, “Political Theory: The Evolution of a Subfield”, en Adda Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline* (Washington, D.C.: The American Political Science Association, 1986).

⁵ Ésa es la tesis que sostiene Bhikhu Parekh en “Algunas reflexiones sobre la filosofía política occidental contemporánea”, *La Política*, no. 1 (Barcelona: Paidós, 1996), 5-22.

No obstante, la publicación en 1971 de *La teoría de la justicia* de John Rawls se considera como un parteaguas que revitalizó la teoría liberal en Estados Unidos y amplió el debate sobre el liberalismo a otros ámbitos geográficos e intelectuales.⁶

Posteriormente, la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría agudizaron la necesidad de discutir en términos filosóficos el futuro del liberalismo como teoría y la contradictoria relación entre liberalismo y democracia tanto en sentido teórico como político.

En este trabajo lo que nos interesa es centrarnos en las peculiaridades del debate estadounidense, cuya genealogía histórica no sólo es particular, sino que hoy enfrenta problemas como la polarización en el ingreso, el persistente problema racial, la violencia, la fragmentación y el hecho de ser una nación de naciones, dificultades que agravan la urgencia de una reflexión teórica seria.

En Estados Unidos hay otras corrientes importantes, como el comunitarismo, la teoría democrática o el feminismo, que tienen su propia lógica interna. El rasgo principal del debate en teoría política es la hegemonía y la centralidad del liberalismo.⁷ En ese sentido, en este trabajo, se analiza la manera como se entrecruzan diversos debates teóricos en su relación con el liberalismo y particularmente con la obra de Rawls.

El trabajo se divide en tres partes: la primera trata sobre la relación entre los debates historiográficos en torno a la naturaleza de la fundación de Estados Unidos y su influencia en el debate actual en teoría política; la segunda, resume algunos de los elementos del liberalismo rawlsiano, y la tercera alude a la manera como ven otras teorías al liberalismo. Destacaremos especialmente el debate liberal-comunitario y las críticas desde la teoría democrática. Finalmente, discutimos algunas conclusiones.

⁶ David Miller, "El resurgimiento de la teoría política", *Metapolítica* I, no. 4 (octubre-diciembre de 1997): 487-508, y Jürgen Habermas y John Rawls, *Debate sobre el liberalismo político* (Barcelona: Paidós Ibérica, 1998).

⁷ William Galston, "Political Theory in the 1980s: Perplexity amidst Diversity", en Finifter, ed., *Political Science...*

DEL LIBERALISMO QUE APRENDIÓ A DECIR SU NOMBRE

Una peculiaridad de los debates estadounidenses sobre teoría política es que pueden dividirse en dos grandes campos: un debate entre los historiadores acerca de la naturaleza de la fundación de la nación y un debate sobre el presente y el futuro del régimen político entre los teóricos políticos que, sin embargo, están íntimamente relacionados.

*Algunos antecedentes. ¿Republicanos o liberales?:
el eterno retorno de la fundación*

Si partimos de la idea de que Estados Unidos es una nación fundada ideológicamente, entonces la naturaleza y significado de ese momento original adquiere un significado particular, en palabras del historiador Gordon S. Wood: “Ningún Estado moderno tiene lo que se llama una «fundación» en el mismo sentido que lo tiene Estados Unidos. Nosotros los estadounidenses atribuimos a la generación revolucionaria y a la creación de la Constitución un carácter sagrado, cuasi religioso”.⁸

Así, el periodo que va de la Guerra de Independencia, en 1776, a la redacción y ratificación de la Constitución, en 1789, se convierte en una matriz de significados que de alguna manera repercuten en el resto de la historia estadounidense. “La revolución estadounidense no sólo creó el sistema político de la nación, sino que moldeó características permanentes de la cultura que se desarrollaría dentro de aquélla. La revolución, por tanto, *es un evento cuyo significado no puede ser confinado al pasado*.”⁹

Estas citas de dos de los más importantes historiadores estadounidenses, Baylin y Wood, reflejan esa peculiar necesidad de buscar el significado de ciertos hechos o tendencias presentes en una inter-

⁸ Gordon S. Wood, “The Fundamentalists and the Constitution”, *The New York Review of Books*, 18 de febrero de 1988, 33.

⁹ Bernard Baylin, “The Central Themes of the American Revolution. An Interpretation”, en Stephen G. Kurtz y James H. Hutson, eds., *Essays on the American Revolution* (Nueva York: W.W. Norton), 3. Baylin se refiere al carácter de la Guerra de Independencia y al periodo fundacional de Estados Unidos.

pretación distinta del significado del momento fundacional. Así, pueden mencionarse dos de las interpretaciones más importantes: la liberal y la del republicanismo clásico.

Louis Hartz, en su clásico estudio *La tradición liberal en Estados Unidos*, regresó a Tocqueville para ver en esa nación una comunidad liberal que tenía la peculiaridad de que el liberalismo había sido absolutamente hegemónico.¹⁰ Para Hartz, el carácter excepcional de la experiencia estadounidense —basado en condiciones sociales particulares, como la ausencia de feudalismo— era fundamentalmente ideológico. La falta de un pasado feudal imprimió un carácter especial al pensamiento político estadounidense. Como decía Tocqueville, el país más democrático del mundo no sólo no tuvo que experimentar una revolución democrática, sino que —en palabras de Hartz— “el país más burgués en el mundo” ignoró la necesidad de desarrollar una ideología burguesa, lo que le ahorró experimentar las pasiones y las obsesiones ideológicas de Europa.¹¹

Esta tesis de Hartz fue muy influyente durante décadas, y aún hoy está muy presente en la literatura sobre el tema.¹² Sin embargo, la publicación de los libros de Bernard Baylin, *The Ideological Origins of the American Revolution* (1967), de Gordon Wood, *The Creation of the American Republic* (1969) y el de J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment* (1975), dieron lugar a una nueva escuela de interpretación que influiría bastante en el campo de la historiografía y en el de la teoría política.

Entre esos historiadores existen muchas diferencias, pero todos coinciden en que la revolución estadounidense, es decir, la Guerra de Independencia, no podía ser entendida cabalmente sólo en términos del liberalismo. En cierto sentido, puede decirse que, a partir del análisis de textos que antes no habían sido tomados en cuenta —como los sermones de la época independentista—, sustituyen el liberalismo por el republicanismo como factor explicativo del sentido de la fundación de Estados Unidos:

¹⁰ Louis Hartz, *La tradición liberal en Estados Unidos* (México: FCE, 1995).

¹¹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (México: FCE), y Louis Hartz, “Democracy without a Democratic Revolution”, *American Political Science Review* XLVI (junio de 1952): 50.

¹² John Patrick Diggins, “Knowledge and Sorrow: Louis Hartz’s Quarrel with American History”, *Political Theory* 16, no. 3 (agosto de 1988).

El revisionismo republicano, enmarcado dentro de la corriente historiográfica de la nueva historia intelectual, ha criticado duramente este enfoque en los últimos 25 años al replantear la influencia individualista de Locke y sustituirla por una tradición republicana clásica y renacentista. En ella, los valores públicos de los ciudadanos están por encima de los intereses privados del individuo. De acuerdo con esta perspectiva, el individuo virtuoso sólo es quien participa activamente en los asuntos públicos de la comunidad, haciéndolo incluso a expensas de sus intereses privados. Uno de los requisitos fundamentales para el sostenimiento de una república es el comportamiento virtuoso de los ciudadanos.¹³

No es éste el lugar para desarrollar todas las implicaciones del argumento republicano, pero sí me interesa destacar lo que Wood dice respecto a los efectos de la fundación sobre la evolución intelectual posterior en Estados Unidos:

Al utilizar la retórica más popular y democrática que estaba disponible para explicar y justificar su sistema aristocrático, los federalistas contribuyeron a cancelar el desarrollo de una tradición intelectual estadounidense, en la cual distintas ideas acerca de la política pudieran estar íntima y genuinamente relacionadas con distintos intereses sociales [...]. Al intentar confrontar y retardar el sentido de la revolución con la retórica de la revolución, los federalistas fijaron los términos de la futura discusión de la política estadounidense. *Así llevaron la ideología de la revolución a su consumación y crearon una teoría política peculiarmente estadounidense, pero el costo fue el empobrecimiento del pensamiento político estadounidense del futuro.*¹⁴

En las últimas décadas, los historiadores que privilegian o explican la fundación de la nación estadounidense en términos del republicanismo clásico han tenido una influencia significativa sobre sus colegas y sobre los teóricos políticos, particularmente los comunitaristas que buscan una genealogía histórica más robusta moralmente que el liberalismo, para enraizar a los fragmentados ciudadanos modernos.

¹³ Víctor Arriaga, "El pensamiento político norteamericano durante la segunda mitad del siglo XVIII", en *Estados Unidos visto por sus historiadores*, Antologías Universitarias (México: Instituto Mora-UAM, 1991).

¹⁴ Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic 1776-1787* (Nueva York: W.W. Norton, 1969), 47.

Sin embargo, otros historiadores contemporáneos, como Joyce Appleby, continúan interpretando la fundación en términos del liberalismo y el desarrollo del capitalismo:

Si la revolución se libró sobre la corrupción, el miedo a la tiranía y con esperanzas de redención a través de las virtudes cívicas, dónde y cuándo van a encontrar los estudiosos las fuentes del agresivo individualismo, el materialismo optimista y la política de los pragmáticos intereses de grupo que iban a caracterizar desde tan temprano la vida de la nueva nación.¹⁵

Estas breves alusiones al amplio y rico debate historiográfico permiten ver su influencia sobre la discusión actual en teoría política y cómo hay una continuidad en términos de la importancia que se le atribuye a los factores ideológicos, sean liberales o republicanos, para analizar el caso estadounidense.

LA CENTRALIDAD DEL PARADIGMA LIBERAL EN LA TEORÍA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

Si bien durante los años cincuenta la idea de la hegemonía del pensamiento liberal fue muy importante y fecunda para explicar ciertas peculiaridades de la política y el pensamiento político estadounidenses, también fue una época en la que la guerra fría produjo un clima intelectual que el historiador Arthur Schlesinger describía en los siguientes términos:

Nos atemorizan los comunistas, tenemos miedo de cualquiera que cuestione nuestras ideas, nuestras costumbres, nuestros líderes. Vivimos una atmósfera pesada, sin humor, santurróna, llena de estulticia, singularmente falta de ironía y autocrítica. Probablemente el clima de los tardíos años cincuenta sea el más aburrido y deprimente de nuestra historia.¹⁶

¹⁵ Joyce Appleby, *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination* (Cambridge: Harvard University Press, 1992), 163.

¹⁶ Citado en Gerald Howard, *The Sixties* (Nueva York: Paragon House, 1991), 29-30.

En esa atmósfera, el liberalismo estadounidense había adoptado una actitud defensiva y apologética. Empero, como ya hemos dicho, la publicación de *La teoría de la justicia* conduce al liberalismo nuevamente al centro del debate teórico.

John Rawls y el liberalismo

En la teoría de la justicia de Rawls, se parte de la idea de la *justicia como imparcialidad*. En esa concepción, altamente abstracta e hipotética, los seres se colocan en una *posición original*, detrás del *velo de la ignorancia*. Situación en la que nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad, su posición, clase, edad, ni tampoco cuál es su suerte en cuanto a la distribución de las capacidades naturales, inteligencia, fortaleza y otras. El velo de la ignorancia es un dispositivo teórico que asegura que las circunstancias sociales no otorguen a nadie ventajas ni desventajas al escoger los principios de justicia que regirán a esa sociedad.

Las personas en esa situación original escogerían, de acuerdo con Rawls, dos principios ordenados alfabéticamente: el primero y precedente contempla la igualdad más amplia en la repartición de derechos y deberes básicos y, el segundo, que las desigualdades sociales y económicas sólo son justas si producen beneficios para quienes tienen más desventajas.¹⁷

Rawls distingue entre el derecho y el bien. Los individuos pueden compartir una concepción de justicia como equidad, mientras que, al mismo tiempo, tiene distintas concepciones acerca del bien:

En una sociedad bien ordenada, entonces, los planes de vida de los individuos son diferentes, en el sentido de que esos planes le dan preeminencia a distintos objetivos y las personas están en libertad para determinar lo que constituye para ellos su bien, y las visiones de los demás se toman sólo como consejos. Esta variedad de concepciones acerca del bien es un bien en sí mismo, esto es, que es racional para los miembros de una sociedad bien ordenada que sus planes sean distintos [...]. *Sin embargo, la situación es muy distinta con respecto a la*

¹⁷ Véase John Rawls, *La teoría de la justicia* (México: FCE, 1996).

*justicia; aquí se requieren no sólo principios comunes sino maneras similares de aplicarlos en casos particulares, de manera que las demandas conflictivas sean susceptibles de orden.*¹⁸

El individuo que encarna la concepción rawlsiana es uno cuyo “ser es previo a los fines que lo afirman”.¹⁹ El divorcio entre un marco neutral de derechos y una concepción del bien y la visión del ser que el liberalismo rawlsiano implica, constituyen el blanco principal de las críticas que se le han dirigido y, en otra vertiente, el haber privilegiado la parte liberal del binomio democracia-liberalismo.

Después de dos décadas de debate en torno a su obra, Rawls publicó en 1993 su *Liberalismo político*.²⁰ En este texto busca responder a las críticas que se le han formulado y profundizar en una concepción de la justicia que ya es explícitamente liberal, para ello parte de una reafirmación de los elementos básicos de su concepción, como la posición original y modifica otros.

Para Rawls existen dos aspectos centrales en una concepción de justicia política:

1. ¿Cuál es la más apropiada concepción de la justicia para especificar los términos justos de la cooperación social entre ciudadanos considerados libres e iguales, miembros de una sociedad con la que cooperan plenamente durante toda una vida, de una generación a la siguiente?
2. La cultura política de una sociedad democrática siempre está marcada por una diversidad de doctrinas religiosas, filosóficas y morales opuestas entre sí e irreconciliables [...]. ¿Cómo es posible que exista durante un tiempo prolongado una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales, los cuales permanecen profundamente divididos por doctrinas razonables, religiosas, filosóficas y morales?²¹

¹⁸ John Rawls, “The Right and the Good Contrasted”, en Michael Sandel, *Liberalism and its Critics* (Oxford: Basil Blackwell, 1984), 50.

¹⁹ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971), 3-4.

²⁰ John Rawls, *Liberalismo político* (México: FCE, 1996).

²¹ *Ibid.*, 29.

La respuesta de Rawls a esas preguntas implica una concepción específicamente política de la justicia que no preconiza ninguna doctrina específica ni concepción metafísica alguna, pero que sí tiene una idea de sociedad como sistema justo de cooperación, un concepto de persona como dotada de la capacidad para tener sentido de la justicia y capacidad para adoptar una concepción del bien; una idea de una sociedad bien ordenada y una concepción de razón pública.²²

Aunque la obra de Rawls es el epicentro del debate dentro del liberalismo, la riqueza de esa corriente de pensamiento ha dado lugar a otras obras de gran importancia —a las que no haremos referencia aquí—, como sería el caso del liberalismo del miedo de Judith Sklar, el liberalismo igualitarista de Ronald Dworkin, los análisis de Joseph Raz, Robert Nozick, Bryan Barry o Bruce Ackerman.²³

Paralelamente al fortalecimiento teórico del liberalismo, diversos teóricos comenzaron a criticar el vacío moral del liberalismo, al que acusaban de tener una visión procedimental y no sustantiva de la política, y, al mismo tiempo, criticaban la fragmentación de la vida moderna que se asemejaba a la visión teórica del liberalismo. A pesar de que había muchas diferencias entre esos pensadores, la naturaleza común de algunas de sus preocupaciones y su posición crítica frente al liberalismo les valió el adjetivo de comunitarios.²⁴

EL DEBATE LIBERAL-COMUNITARISTA Y LA NOSTALGIA DEL EDÉN PERDIDO

La crítica comunitarista al liberalismo ha sido articulada por varios autores, entre los que destacan Michael Sandel, Alasdair MacIntyre, Charles Taylor y Michael Walzer.²⁵ Aunque todos son críticos del liberalismo, en general, y de Rawls, en particular, sus puntos de vista son distintos.

²² *Ibid.*

²³ Para una evaluación del desarrollo del liberalismo en las últimas décadas, véase David Johnston, *The Idea of a Liberal Theory: A Critique and Reconstruction* (Princeton: Princeton University Press, 1994), y James T. Kloppenberg, *The Virtues of Liberalism* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

²⁴ Michael Walzer, “La crítica comunitarista al liberalismo”, *La Política*, no. 1.

²⁵ La crítica comunitarista ha producido una serie de importantes obras, entre las que destacan las siguientes: Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983); Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Indiana: University of Notre

Michael Sandel, profesor de la Universidad de Harvard, reconoce que la obra de Rawls significa el triunfo del liberalismo kantiano sobre el utilitario, que su reformulación no es relativista y que es mucho más robusta que la versión utilitaria. No obstante, argumenta que el liberalismo contemporáneo es “crecientemente frágil” y que “su fundamento moral no es claro”.²⁶

Según Sandel, los comunitaristas han retornado a una visión aristotélica dentro de la cual no es posible “justificar los arreglos políticos si no se refieren a objetivos y fines comunes”.²⁷ La crítica de Sandel a Rawls sigue la senda del análisis de la consistencia interna de *La teoría de la justicia* y la encuentra defectuosa, en la medida en que contiene una promesa liberadora que no puede cumplir porque el ser desprovisto de lo que Sandel llama “ataduras constitutivas” es un ser desvalido. Y en ese sentido argumenta que

[...] no podemos vernos a nosotros mismos como independientes en ese sentido sin un gran costo para las convicciones y lealtades, cuya fuerza moral consiste en parte en el hecho de que vivir de acuerdo con ellas es inseparable de la comprensión de nosotros mismos como personas particulares que somos —miembros de una familia, una comunidad, una nación, un pueblo—, como portadores de esta historia, como hijos e hijas de esa revolución, como ciudadanos de esta república.²⁸

Sandel, entonces, comparte con MacIntyre la idea de que el individuo no puede ser concebido como un ser aislado, incluso teóricamente. Sin embargo, en su crítica al énfasis liberal en la distancia que separa al ser de sus fines parece más inclinado a considerar la importancia de las intuiciones del liberalismo rawlsiano y los peligros de desecharlo totalmente.

La crítica de Alasdair MacIntyre al liberalismo tiene una génesis intelectual interesante. MacIntyre nació en Escocia, comenzó siendo

Dame Press, 1997); Charles Taylor, *Sources of the Self: The Making of Modern Identity* (Cambridge: Harvard University Press, 1989), y Michael Walzer, *Esferas de justicia* (México: FCE, 1993).

²⁶ Michael Sandel, ed., *Liberalism and its Critics* (Nueva York: New York University Press, 1984), 1.

²⁷ *Ibid.*, 5.

²⁸ Michael Sandel, “Justice and the Good”, en Sandel, ed., *Liberalism and the Limits...*, 172.

marxista y posteriormente se convirtió al cristianismo, en materia religiosa, y tomista, en materia filosófica. Emigró a Estados Unidos en 1970 y es un importante filósofo político.²⁹ MacIntyre concibe al ser como “la unidad narrativa que une al nacimiento con la vida y la muerte. Una narración con un principio, un medio y un final”.³⁰ Esta narración debe tener un escenario, que no es otro que la historia; una secuencia inteligible, un *télos*, es decir, fines y propósitos. Por tanto, en la concepción de MacIntyre el ser no puede existir antes que sus fines y sólo puede ser la encarnación de una identidad social particular: “[...] la historia de mi vida está siempre enraizada en la historia de aquellas comunidades de las cuales yo derivo mi identidad. Yo nazco con un pasado e intentar [escindirme] del mismo, a la manera individualista, significa deformar mis relaciones actuales”.³¹

De esta robusta concepción del ser constituido socialmente, MacIntyre deriva un sentido de responsabilidad: los individuos no heredan únicamente derechos y expectativas, sino también deudas y obligaciones con los demás. El problema con la concepción de MacIntyre es que, a pesar de su fuerte énfasis en la dimensión histórica y social del ser, no es capaz de articular una visión afirmativa del bien común. Su definición de la vida buena es “la vida empleada en la búsqueda del bien”.³² Y cabe sospechar que esa versión de la vida buena podría ser fácilmente incorporada en el liberalismo rawlsiano.

La crítica de Charles Taylor, filósofo político canadiense, al utilitarismo y al formalismo es epistemológica y tiene que ver con el liberalismo y con el modelo de la modernidad:

Todo razonamiento moral se desarrolla en el seno de una comunidad; y es esencial para la existencia misma de la comunidad que cada cual asigne este estatus a los demás interlocutores en tanto agentes morales [...]. Lo que la civilización moderna ha hecho, en parte bajo la influencia de la ley natural estoica y el cristianismo, fue liberar

²⁹ Véase “Philosophy Legends Join Faculty”, *The Chronicle*, en <<http://www.chronicle.duke.edu/chronicle/95/01/271alis.html>>.

³⁰ Alasdair MacIntyre, “The Virtues, the Unity of Human Life and the Concept of Tradition”, en Sandel, ed., *Liberalism and the Limits...*, 127.

³¹ *Ibid.*, 143.

³² *Ibid.*, 142.

todas las restricciones locales que circunscribían este reconocimiento de la personalidad moral en las civilizaciones antiguas.³³

Así, para Taylor la teoría moderna concibe un modelo de ser humano racional, que es la concepción dominante. No obstante, Taylor argumenta que la existencia de fines morales contradictorios o inconmensurables crea la necesidad de desarrollar lo que llama los *lenguajes de contraste*, es decir, lenguajes que puedan dar cuenta de que en cada vida humana existe la necesidad de dar prioridad, entender y ordenar fines distintos. A partir de esa formulación, el filósofo comunitarista razona:

A estas alturas, debería resultar claro que ningún procedimiento basado en una única consideración, sea el utilitarismo o *la teoría de la justicia fundada en un contrato ideal, puede dar cabida a la diversidad de bienes que debemos tomar en cuenta en nuestro razonamiento político normativo*. Tales funciones unifactoriales seducen nuestra escrupulosidad epistemológica y nos llevan a rechazar los lenguajes de contraste. También son atractivas porque parecen ofrecer la fórmula para diseñar y calcular con exactitud las medidas públicas (la cuantificación de las utilidades y la teoría de la elección racional). Pero esta clase de exactitud es espuria. De hecho, estas teorías sólo logran su aparente validez dejando de lado aquello que no pueden calcular.³⁴

Michael Walzer, otro pensador comunitarista, cuyo pensamiento se ubica más bien en lo que él mismo denomina socialismo democrático, sostiene que las críticas comunitaristas al liberalismo no pueden sino recurrir a la naturaleza del mismo:

El liberalismo es una doctrina autosubversiva; por esa razón requiere periódicamente de corrección comunitarista. Pero no es particularmente útil el tipo de corrección que sugiere que el liberalismo es literalmente incoherente o que puede ser reemplazado por alguna comunidad preliberal o antiliberal, que de algún modo nos está esperando, bajo la superficie o más allá del horizonte. En realidad, nada nos está esperando; los comunitaristas estadounidenses tienen que reconocer que

³³ Charles Taylor, "La diversidad de bienes", *La Política*, no. 1 (enero-junio de 1996): 67.

³⁴ *Ibid.*, 79.

allí afuera no hay más que *yoes* separados, portadores de derechos, socios voluntarios, libreparlantes, liberales.³⁵

Walzer propone como correctivo la idea de la asociación voluntaria y sostiene que “el liberalismo combina fuertes tendencias asociativas con múltiples tendencias disociativas”; sin embargo, tales tendencias no son totalmente voluntarias, sino producto, en muchos casos, de grupos dentro de los cuales se nace y que conforman identidades.³⁶

El debate liberal-comunitario ha enfatizado el tema del yo, concebido en el liberalismo como “un yo presocial”, mientras que en la versión comunitarista ese yo es uno constituido por sus ataduras, su comunidad de origen y su historia. Walzer observa que: “Los liberales contemporáneos no están comprometidos con un yo presocial, sino sólo con un yo capaz de reflexionar críticamente sobre los valores que han gobernado su socialización; y los críticos comunitaristas, que hacen exactamente eso, difícilmente pueden seguir afirmando que la socialización lo es todo”.³⁷

Empero, el tema central de la teoría política no es la constitución del yo, sino la agrupación de los individuos en sociedad y su relación con la política. En ese sentido, la crítica comunitarista ha sido muy importante, pues ha renovado la discusión sobre la comunidad, sobre la virtud y el bien común.

LA CRÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

Otra perspectiva teórica central dentro del debate estadounidense proviene de la teoría democrática, que también en los últimos años ha experimentado un proceso de revitalización muy importante.³⁸ Tanto la teoría liberal, como la teoría democrática pueden desarrollarse

³⁵ Walzer, “La crítica comunitarista...”, 56.

³⁶ *Ibid.*, 57.

³⁷ *Ibid.*, 63.

³⁸ Algunos de los libros más importantes de esa corriente son los de Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989); Benjamin Barber, *Strong Democracy* (Berkeley: University of California Press, 1984); Amy Gutman y Dennis Thompson,

puras, no obstante, tienen que dar cuenta de la tensión permanente que existe entre ambas en el seno de los regímenes democrático-liberales. Aquí sólo nos ocupamos, por razones de espacio, de una de las críticas que Sheldon Wolin hizo a la obra de Rawls.

Wolin ha señalado que, si bien Rawls habla en su obra de una sociedad democrática o democrático-liberal, cada vez privilegia más la parte liberal frente a la democrática y deja de lado el problema de la igualdad, tendencia que, según él, se ha agudizado después de la publicación del libro *Liberalismo político*.

En ese aspecto, la crítica de Sheldon Wolin es particularmente fuerte, quien expone que: “La democracia no debería depender de que las elites le regalaran al pueblo un marco predeterminado de derechos iguales”, y más adelante objeta que Rawls no reduce el problema de la democracia mediante un ataque directo, sino que debido al “significado y el alcance de la política se «decide» de antemano, es decir, antes de que el conflicto y la controversia entre grupos sociales y el alineamiento de las clases sea reconocido”.³⁹ Wolin también critica el hecho de que Rawls admita como algo urgente que una sociedad liberal genere desigualdades y no trate “la necesidad de una actividad política continuada por parte de aquellos que históricamente han sido los más discriminados políticamente”.⁴⁰

Por otra parte, señala que la concepción rawlsiana de la razón como algo neutro puede ser en realidad un principio neutralizador en contra de quienes no están en condiciones de cumplir con las estrictas condiciones que Rawls impone a lo que él llama razón pública.

Por último, Wolin señala que si el primer libro de Rawls —a pesar de su alto grado de abstracción— tenía mucho que ver con las condiciones de prosperidad económica y relativa igualdad de los años sesenta, las condiciones prevalecientes en Estados Unidos, donde las desigualdades se han desarrollado cada vez más rápido, es urgente que los liberales hagan un replanteamiento de la democracia política.

Democracy and Disagreement (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996), y Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy* (Chicago: Chicago University Press, 1994).

³⁹ Sheldon Wolin, “The Liberal/Democratic Divide. On Rawls’ *Political Liberalism*”, *Political Theory* 24, no. 1 (febrero de 1996): 97-142.

⁴⁰ *Ibid.*, 101.

LA CRÍTICA FEMINISTA: NI LIBERALES NI COMUNITARISTAS

La incorporación de las mujeres a la vida económica, política y social ha implicado profundas transformaciones en la manera de concebir la relación entre los ciudadanos y el régimen político y, por tanto, también en la filosofía política. Empero, esa incorporación no ha sido fácil en el aspecto teórico. De ahí que la teoría política feminista se sitúe en una perspectiva crítica de cara a las corrientes dominantes del debate en teoría política, en este caso tanto frente al liberalismo como frente al comunitarismo.

Ante el liberalismo, la crítica feminista ha señalado las tensiones y contradicciones existentes en el discurso universalista e igualitario, que es su fundamento. En ese sentido, Landes propone que:

Es posible formular la interrogante acerca de si el discurso del modelo universalista satisface las condiciones de una genuina igualdad. Yo he sugerido que las virtudes de universalidad y razón son superadas por el papel que desempeñan dentro del sistema occidental de representación cultural, que ha eclipsado los intereses de las mujeres en el dominio privado y alineado la femineidad con la particularidad, el interés y la parcialidad.⁴¹

Tal planteamiento tiene cierto paralelismo con la crítica comunitarista al liberalismo. Por su parte, Iris Young sostiene que:

El ideal ilustrado de una esfera pública en la cual los ciudadanos se encuentran en términos de igualdad y respeto mutuo aparece como demasiado perfecto y domesticado, como ideal de público. Esta idea igualitaria de ciudadanía logra la unidad porque excluye la particularidad corporal y afectiva, así como las historias concretas de individuos que hacen a los individuos incapaces de entenderse unos a otros.⁴²

La crítica comunitarista al liberalismo ha sido bien recibida por ciertas corrientes del feminismo, asimismo se le ha criticado la aceptación acrítica de las virtudes de las instituciones tradicionales, como

⁴¹ Joan Landes, "The Public and the Private Sphere. A Feminist Reconsideration", en Joan Landes, ed., *Feminism, the Public and the Private* (Nueva York: Oxford University Press, 1998), 144.

⁴² *Ibid.*, 144.

la familia y la comunidad, instituciones que han sido altamente opresivas para las mujeres. Algunas feministas, como Marilyn Friedman, también han señalado la incapacidad de aquella corriente para entender las potencialidades comunitarias de la vida urbana, las asociaciones voluntarias y la amistad.⁴³

CONCLUSIONES

La revitalización de la teoría política en Estados Unidos ha avanzado mucho para iluminar los dilemas de la política contemporánea, particularmente en los temas de la justicia, la aspiración comunitaria y las condiciones procedimentales y sustantivas de un régimen político democrático-liberal. Sin embargo, el debate académico tiene cierto aire artificioso. Los historiadores republicanos han creado una genealogía republicana para la fundación de Estados Unidos, aunque al mismo tiempo reconocen que cuando el proceso de independencia y fundación de la nueva nación terminó, el lenguaje político dominante era ya el del liberalismo.

Los comunitaristas argumentan que un régimen político no puede ser justificado y legitimado sin recurrir a una concepción fuerte del bien común. Aun así son incapaces de articular una visión de lo que hoy podría ser el bien común en Estados Unidos. Se han distanciado de una reivindicación conservadora de las instituciones tradicionales, mas no han desarrollado todavía una visión crítica de las mismas, cuestión que el feminismo les ha criticado.

Los liberales han desarrollado las líneas de razonamiento más consistentes y complejas, pero sus argumentos son en cierto sentido circulares, pues no sólo tratan de resolver las tensiones intrínsecas al liberalismo, sino de articular una visión del bien común que los propios comunitaristas no han sido capaces de articular. De ahí que tenga razón MacIntyre cuando observa que:

El liberalismo a menudo tiene éxito en evitar el debate [...], de modo que las objeciones aparecen como debates internos [...]. Así, el lla-

⁴³ Véase Marilyn Friedman, "Feminism and Modern Friendship: Dislocating the Community", en Cass Sunstein, ed., *Feminism & Political Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1990).

mado conservadurismo y el radicalismo no son sino disfraces bajo los cuales aparece el liberalismo. Las polémicas contemporáneas dentro de los sistemas políticos modernos son casi exclusivamente entre liberales conservadores, liberales-liberales y liberales radicales. Existe poco espacio dentro de esos sistemas políticos para la crítica del sistema mismo, esto es, para cuestionar al liberalismo.⁴⁴

Visión que coincide con la de Bhikhu Parekh:

La hegemonía liberal ha tenido varias consecuencias infortunadas. Ha estrechado el rango de las alternativas políticas y filosóficas, restringido el vocabulario filosófico y privado al liberalismo de un “otro” auténtico y no caricaturizado. *Ha convertido al liberalismo en un metalenguaje, que disfruta de un estatus privilegiado de ser a la vez un lenguaje como otros y árbitro de cómo otros lenguajes deben ser hablados.*⁴⁵

En el caso de Estados Unidos, otro problema insoslayable es que, aunque el predominio del liberalismo como la matriz teórica fundamental del pensamiento político está bien documentada, paradójicamente algo parecido está sucediendo en el mundo, lo cual puede conducir a una especie de endogamia teórica estéril frente a los grandes retos de la teoría política.

⁴⁴ MacIntyre citado en Edward T. Oakes, “The Achievement of Alasdair MacIntyre”, *First Things* 65 (agosto-septiembre de 1996), en <<http://www.leaderu.com/ffissues/ft9608/oakes.html>>, 3.

⁴⁵ Bhikhu Parekh, “Theorising Political Theory”, *Political Theory* 27, no. 3 (junio de 1999): 398-413.

Pragmatismo y globalismo en la filosofía política estadunidense

*José Luis Orozco**

EL GRAN RENACIMIENTO PRAGMÁTICO

La afable filosofía política que en 1999 resumen las figuras venerables y sabias de John Rawls y Richard Rorty apenas si despierta objeciones para erigir sobre ella la ciudadanía global que nos depara una historia detenida a partir de 1989. Sobre la base de un pluralismo sin adjetivos ni lastres, depurada la última década del siglo xx por la escrupulosidad analítica y lo más sofisticado del deconstruccionismo y el posmodernismo, pareciera que el *momento neopragmático* representa la culminación más impecable de una filosofía política antes empobrecida y enredada por los nacionalismos y las ideologías. De ese “renacimiento pragmático”, se dice, deriva por primera vez en la historia una *philosophia franca*, un lenguaje universal capaz de traducir no sólo lo mejor del pensamiento, sino lo mejor de la acción humana. Bajo el signo de la ironía y la amabilidad, se añade, el pragmatismo ofrece en Rawls criterios de *racionalidad* y *felicidad* y, en Rorty, fórmulas de *razonabilidad* y *civilidad* que, fincadas en lo mejor del pensamiento noratlántico, trascienden las viejas ataduras clásicas del Estado, el derecho esclerótico y la dogmática de la soberanía. Al volverse hacia la fuente natural de la conducta humana,

* Doctor en Ciencia Política y profesor de Política Internacional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

la del *interés* y, menos explícitamente, la *propiedad*, la inteligencia política recupera nada menos que el ámbito por excelencia de la *libertad* y lo proyecta hacia estructuras maleadas por el peso de la historia y el parasitismo del Estado.

Que John Rawls y Richard Rorty publiquen, cada uno, su propia *summa pragmatica* en el significativo año de 1999 parece causar una conmoción doctrinal, académica y editorial de mayores implicaciones en términos de inteligencia y dominio mundiales. ¿Salto cualitativo del liberalismo? Tal vez sí, a condición de establecer su sentido y su dirección, jamás al margen de su *pertinencia histórica*. Y es que los tejidos normativistas y racionalistas de *The Law of Peoples*, de Rawls traducen no sólo una cándida sustitución del derecho internacional por el derecho interpopular. Al tono de la connotación más privatista del vocablo anglosajón *people*, Rawls transfiere sus probados dispositivos contractualistas a la esfera global y eleva el cálculo individual, empresarial, maximizador, a sustituto *utópico realista* tanto del viejo idealismo como del viejo realismo de los Estados soberanos intrínsecamente baldados para la justicia. Menos rígido en su esquema normativo-instrumental, Rorty admite con desparpajo el *etnocentrismo noratlántico* que subyace en los ya no tan nuevos modos de pensar que ocupan el escenario y su *Philosophy and Social Hope* reconoce incluso las polarizaciones entre riqueza y pobreza, o entre superclases globales y cleptocracias locales acentuadas por la globalización. Así que —y más allá de evocar y exaltar con nostalgia la vieja izquierda no marxista (antimarxista, a secas) en cuyas filas militaron Sidney Hook y su padre, James— Rorty concluye con la dicotomía de los *superrricos* y los *intelectuales* como dialogantes globales exclusivos y desafía, dentro de esos parámetros intelectuales, a que quienes tengan mejores fórmulas utópicas que las liberales se atrevan a decirlas.¹

Ambos, Rawls y Rorty, muestran, a su vez, que la ambición por dar forma abstracta y universal a la conducta pragmática conduce a contradicciones y callejones filosóficos sin salida. Bajo esa lente, Rawls

¹ Véanse, en general, John Rawls, *The Law of Peoples with "The Idea of Public Reason Revisited"* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), y Richard Rorty, *Philosophy and Social Hope* (Londres: Penguin Books, 1999).

aparece encajonando el *instrumentalismo* de John Dewey y la *ingeniería social fragmentaria* de Roscoe Pound en las teorías del contrato social o, de plano, engranándolos en la noción de *optimalidad* de Vilfredo Pareto. Menos bien librado del juicio filosófico saldría Rorty, a quien, por lo demás, nada importa la sanción de una filosofía que, en política, ha de ser sirviente y no patrón. Déjense de lado, pues, los escrúpulos escolásticos o dialécticos que impiden, sin éxito, que el pragmatismo sea reconocido como “el punto clave de referencia en torno al cual se han desenvuelto los debates contemporáneos tanto en el pensamiento social, el derecho y la teoría literaria, como en la filosofía”. Santuario de quienes se alejan de la filosofía analítica, de los europeos que pretenden “una alternativa del marxismo”, de “los posmodernistas que buscan las raíces originarias en su crítica de los absolutos y los universales”, la nueva estatua pragmática de la libertad no puede ser aherrojada en los calabozos de la filosofía primera.

Los políticos y los eruditos ven al pragmatismo como *la esencia de la política estadounidense* —el arte de lo posible, arraigado en nuestra aversión de la ideología y nuestro genio para el compromiso— [...]. Quienes adoptan un enfoque pragmático de la diplomacia y la política exterior —o quienes forjan la legislación y llegan a acuerdos políticos—, se enorgullecen de sí mismos por negociar diferencias, y más por el *incremento de resultados* que por el empeño de poner los absolutos morales en orden.

Como el modernismo, el pragmatismo refleja una dispersión de la autoridad cultural y religiosa, el distanciamiento de una simple o estable definición de la verdad, el desplazamiento desde los sistemas totalizadores y las narrativas unificadas hacia una pluralidad más fragmentada de perspectivas.²

Repetido, por lo menos durante un siglo, el lugar común que Dickstein “recupera” como eje del pensamiento social y político aparece con la misma limpieza que para Rawls y Rorty garantiza el fin

² Morris Dickstein, “Pragmatism Then and Now”, en ídem, comp., *The Revival of Pragmatism. New Essays on Social Thought, Law, and Culture* (Durham: Duke University Press, 1998), 1-18.

de la historia, la plena libertad de mercado y la globalización. Ofensivo “por igual a los formalistas, los racionalistas, los idealistas filosóficos y los moralistas tradicionales”, el empirismo pragmático de hoy podría rastrearse una y otra vez a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando despegaba la hegemonía mundial estadounidense. ¿Feliz reencuentro o mera regresión a modos más sanos y productivos de pensar? Elemental omisión, a mi parecer, del *pragmatismo real*, el aplicado a lo largo del siglo XX, siglo estadounidense sin duda. Que el nuevo formato del viejo pragmatismo se afane en deslindarse de un marxismo en decretada bancarrota o arrincone sus propias tendencias radicales auspiciadas por el seguimiento de la lógica patrimonialista del *interés*, permite entrever una *historia política* desarrollada en medio de ambos finales de siglo y una *metamorfosis ideológica* a lo largo de ese periodo que, si bien atribuible a énfasis generacionales, obedece a imperativos económicos, políticos y estratégicos nada puros ni plurales, adjetivables. Procuraré analizarlos en las páginas que siguen.

EL PRAGMATISMO PLURALISTA

No hay ninguna duda de que el pragmatismo se nutre del arte político estadounidense. Lo comprueban en la filosofía los escritos de Benjamin Franklin y en la práctica la primera y larga síntesis liberal pragmática que concilia e integra el realismo aristocrático de Alexander Hamilton y sus seguidores, y el idealismo democrático de Thomas Jefferson y sus seguidores en el común denominador de la expansión territorial. En 1837, en la Universidad de Harvard, *The American Scholar* de Ralph Waldo Emerson rompe las inercias dogmáticas del intelectualismo libresco y proclama, en el nombre del genio individual, la emancipación de una “inteligencia del pasado” encarcelada por “los restauradores de textos, los correctores y los bibliómanos de toda laya”. De acuerdo al “signo de nuestros tiempos”, tiempos de corrimiento al Oeste y oportunidades económicas abiertas, y a los del “*movimiento político análogo*”, la *persona particular, activa* para ser *pensante*, adquiere “nueva importancia”. “Todo lo que tiende a separar al individuo —rodearlo de barreras de respeto natural, de tal manera

que cada hombre sienta que el mundo es suyo, y que el hombre trate al hombre como un Estado soberano trata a otro Estado soberano—”, decreta el manifiesto emersoniano destinado a repetirse una y otra vez con vestuarios diferentes hasta nuestros días, “*tiende tanto hacia la verdadera unión como hacia la grandeza*”.³

Cuando la síntesis hamiltoniana-jeffersoniana entra en crisis con la Guerra de Secesión, el Estado-nación que durante la posguerra asume contornos hamiltonianos y, con ellos, un sentido unitario europeo, habrá luego de abandonar la rigidez política y militar en aras de los irregulares compromisos entre las elites capitalistas del norte y las del sur agrario, ahora bajo el denominador común de un expansionismo más sofisticado y transnacional. Si bien sus jóvenes *scholars* acuden en las últimas décadas del siglo XIX a Francia o Alemania en búsqueda de las claves racionalistas y normativas del universo político, la pujante realidad de Estados Unidos será reacia a las solemnes teorías del Estado y el derecho, así como a las filosofías espiritualistas y deterministas de la historia del Viejo Continente. En Harvard, el irónico Club Metafísico de Cambridge congrega y agrega la crema y nata de la inteligencia bostoniana y nacional en un movimiento articulado que, sin libros sagrados, rompe la causalidad natural, económica o espiritual establecida por el utilitarismo, el positivismo o, menos explícito, el marxismo, justificando cada uno a su manera la *eurocentricidad* del mundo. Para que el universo de hierro de la filosofía europea sea reemplazado por el *pluriverso de plástico* del nuevo *pensamiento que se hace de consuno con la realidad*, la estrategia pragmática será multidisciplinaria y desenfadada, pero jamás *dejada al azar*, sino continuando una *sucesión favorable (y extensible) de eventos ya dados*.

Ante “la pasión por la simplificación”, la pasión por la distinción de William James se antojaría anticipada un siglo al posmodernismo y el deconstruccionismo si no fuera porque corresponde (y responde) a un tiempo y un país cuya hegemonía aguarda todavía dos guerras mundiales. Si la filosofía europea sucumbe con cierta languidez al *sentimiento de racionalidad*, si en su metafísica “la claridad

³ Ralph Waldo Emerson, *The American Scholar* (Disertación en la Universidad de Harvard: 1837), en *The Complete Essays and Other Writings of Ralph Waldo Emerson*, comp. e introd. biográfica de Brooks Atkinson (Nueva York: The Modern Library, 1940), 48-49 y 62.

y la unidad estrechan sus amistosas manos”, ello porque la lógica y la teoría han dejado fuera de sus *datos únicos* todas las cosas y los eventos sobresalientes que eluden sus dictados unitarios. Al hacerlo, la frialdad del reduccionismo racionalista ahoga no sólo la vida, sino que “viola la naturaleza de nuestra inteligencia”. Hacia 1879, “el heroico esfuerzo de Hegel ha fracasado”, lo cual no provoca en James la menor duda. Y lo mismo pasa con todos los reduccionismos y determinismos “de la racionalidad puramente teórica”: exhaustos, son incapaces de sentir “la emoción ontológica de lo maravilloso, de lo misterioso”. Dos décadas más tarde, la “reforma protestante en filosofía” propuesta por James al rescatar las dimensiones de la religión y la iniciativa, el vigor y la intrepidez individuales consagra, al otro lado del continente, en California, al pragmatismo que guía ya por “el sendero de la verdad” a la nación victoriosa de 1898. Concluida la rebelión contra “las palabras, palabras, palabras” de la vieja filosofía, James se siente instalado, por fin, “en el mundo real en el que vivimos, el mundo que tiene un futuro, *que se halla todavía incompleto mientras nosotros hablamos*”.⁴

Políticamente, Arthur Bentley traslada el pluriverso jamesiano y pragmático a una realidad abrumada por las metanarrativas, los ideales y los “vocabularios dominantes” de una teoría del Estado hechizada por las palabras grandiosas, el *pueblo*, el *Estado*, la *soberanía*, la *voluntad colectiva* o las *clases sociales*. “En tanto haya abundante tierra firme debajo de los pies”, establece Bentley en 1908, “no hay ventaja alguna en pretender navegar sobre las nubes en la aeronave de un caricaturista”. Y es que reparar sólo en las magníficas armazones macropolíticas de la vieja filosofía política es, simplemente, olvidarse de los músculos y la sangre de la política, del *interés* cuya consecución doblega, flexibiliza y hasta subordina los aparatos formales del gobierno. Por ello, sólo la admisión de la *política de presión* propicia la recuperación de la dimensión vital de la política, la *mesopolítica*, la que a través de sus actores dinámicos, los *grupos de interés*, se sustrae operativa y empíricamente de la jerigonza legalista y metafísica imperante. Desde un flanco, Bentley recupera, con la *compe-*

⁴ William James, “The Sentiment of Rationality” y “Philosophical Conceptions and Practical Results”, en *Writings 1878-1899* (Nueva York: The Library of America, 1992), 977-985, 1077 y 1084.

tencia, la “mano invisible” de la economía expurgada por la homogeneidad artificial del *pueblo* y el *Estado*; desde el otro, incorpora los criterios de *organización corporativa* cuyo carácter “privado” o cuya naturaleza “industrial o económica” les vedaba toda politicidad. “Una corporación es un gobierno de cabo a rabo”, declara Bentley. “En sí misma”, agrega, “es un *equilibrio de intereses*, aun cuando se presente ella misma *como una unidad* en muchas de sus actividades”.

EL PRAGMATISMO TECNOCRÁTICO

Cuando responde al alboroto de sus tiempos en torno a presencias políticas como la de la Standard Oil Company, Arthur Bentley dibuja ya un conjunto de actividades corporativas empresariales cuya actividad total “*es parte del gobierno en sentido intermedio*”. Al margen del formalismo jurídico, la intercambiabilidad de lo público y lo privado legitima y regula, así sea en términos de *rules of the game* empíricamente eficientes, una esfera política que promete abrirse, ahora sí, al escrutinio científico. Sin el carácter místico, misterioso, fundamental o “causal” de las viejas entidades políticas unitarias y totalistas, sus grupos de presión incorporados al *proceso gobernante* son forzados a asumir la *forma corporativa* “por la lucha de unos intereses contra otros, por la lucha de grupos más amplios contra los grupos intercorporativos”. Así, las coordenadas del pluriverso político pragmático, por más espontáneas y libres que se declaren, acaban ubicándose, con una segunda generación pragmática y la figura sobresaliente de Louis D. Brandeis, en las coordenadas de la administración científica (*scientific management*) ya en boga industrial y organizativo-empresarial. “Posiblemente hay tantas formas de gobierno corporativo como las hay de gobierno político”, anticipa Bentley el nuevo vuelco tecnocrático de la política, “y posiblemente esas formas de *gobierno corporativo* puedan ser clasificadas, en su esencia, siguiendo las mismísimas líneas utilizadas para la clasificación de los gobiernos políticos”.⁵

⁵ Arthur F. Bentley, *The Process of Government*, Peter H. Odegard, comp. (Cambridge: The John Harvard Library-The Belknap Press of Harvard University Press, 1967 [1908]), 169, 175, 183-184 y 261-268.

Aún más que hacia el interior de Estados Unidos, el establecimiento de los parámetros políticos del capitalismo corporativo busca desde la segunda década del siglo xx romper las camisas de fuerza impuestas al orden internacional por la racionalidad y normatividad abstractas (y coloniales) del pensamiento europeo. Instilar el *scientific temper* en los asuntos del gobierno y disciplinar la democracia bajo sus criterios es sólo el primer paso para afrontar los problemas que, *ya a escala global*, plantea el desarrollo de aquel capitalismo corporativo desde los inicios de la primera guerra mundial. Aquí, Walter Lippmann, joven genio harvardiano, previene desde 1915 contra los fáciles optimismos de quienes se alborozan con las buenas nuevas de que “Nueva York está convirtiéndose en el centro monetario del mundo”, o quienes saben a ciencia cierta que “los mercados mundiales están carcomiendo las fronteras, creando agrupamientos supranacionales y aglutinando las poblaciones”. A ellos, Lippmann aconseja no despegar la vista de las grandes inercias de la historia y los remanentes racistas, dinásticos, redentoristas, nacionalistas, separatistas o autonomistas que aquélla carga consigo. Como si se anticipara tres cuartos de siglo, Lippmann globaliza a Bentley para sortear el gran obstáculo de la soberanía que en esos años blanden los Estados débiles, aunque estén regidos por “grupos de hombres corruptos, estúpidos y reaccionarios”, ante los nuevos avances tecnológicos. “Las opiniones de la soberanía poseen una importancia mística —escribe Lippmann—. Se identifican fácilmente con las opiniones de Dios, y es duro para Dios dar marcha atrás”.⁶

La cirugía pragmática de Lippmann para extirpar “las viejas nociones místicas que obstruyen nuestro pensamiento” encuentra, empero, un límite al cabo de dos años. En 1915, Lippmann prescribe fríamente la terapia política del acceso extranjero a los recursos naturales, la mano de obra y los mercados de los países débiles. “Hay más capital extranjero invertido en Estados Unidos que en México —asienta en ese entonces— pero Estados Unidos no es un «problema» y México sí”. El problema, corregible, reside en que México se inscribe entre los Estados “que carecen del *desarrollo político requerido por el comercio moderno*”. Ahora que, si adecuar el comercio y la política parece

⁶ Walter Lippmann, *The Stakes of Diplomacy* (Nueva York: Henry Holt and Company, 1915), 44-49.

empresa viable en 1915, en 1917, con la entrada en la primera guerra mundial, la vuelta a los “ideales nebulosos”, el apoyo en la “histeria popular” y la “locura militarista” aparecen como tarea prioritaria de los intelectuales, “intelectuales de guerra” ahora. “La sacudida de la guerra —declara Randolph Bourne respecto a Walter Lippmann y, sobre todo, a John Dewey— nos devolvió de este trabajo pragmático a un baño emocional en aquellos viejos ideales”. Dewey, Lippmann y hasta el “sin duda intelectualizado presidente” Woodrow Wilson, ceden, a juicio de Bourne, más a la *clase dirigente del Este* que a la *ciencia* cuando diseñan “el espejismo radiante del idealismo para esta guerra y para un orden mundial fundado en el temor mutuo [...]. El intelectual estadounidense, por lo tanto —afirma el radical Bourne—, no ha sido racional ni en su visión retrospectiva ni en su visión prospectiva”.⁷

Aun fuera del contexto de la guerra y las relaciones internacionales, la organización y el funcionamiento de las *unidades políticas intermedias* saca a flote, a través del orden histórico, *configuraciones de dominación* que sobrepasan las simples correlaciones empíricas y temporales de fuerzas del pluralismo. Así, en 1913, Charles Beard cuestiona la Constitución de Estados Unidos que se hace pasar jurídicamente como “obra de todo el pueblo” y aplica la metodología de los *intereses de grupo* y las *coaliciones partidistas* para despejar su atracción “directa e infalible” sobre los demás “intereses idénticos en el país como un todo [...]. La más común y durable fuente de facciones ha sido la diversa y desigual distribución de la propiedad”, declara Beard y, con él, la “Nueva Historia” pragmática. “Quienes poseen y quienes no poseen propiedad han conformado siempre distintos intereses en la sociedad”, concluye en tono herético. Pero si Beard ve todavía derivar del constitucionalismo oligárquico “un documento económico redactado con soberbia habilidad por hombres cuyos intereses de propiedad se hallaban inmediatamente en juego”, Thorstein Veblen revela las irracionalidades que la propiedad introduce en la producción y la inversión, el ausentismo, la especulación o el militarismo, y las maneras como el imperativo de la ganancia da al

⁷ *Ibid.*, 93-94, y Randolph S. Bourne, “The War and the Intellectuals”, en Carl Resek, comp. e introd., *War and the Intellectuals. Collected Essays, 1915-1919* (Nueva York: Harper and Row, 1964), 3-14.

traste con las promesas organizativas de las corporaciones. Sólo algunos entre varios más, Beard y Veblen exponen los resquicios de dominación, incoherencia y abuso del neutro sistema de presión que ya invita a otros, como Roscoe Pound, al diseño de la “ingeniería social fragmentaria”.⁸

EL PRAGMATISMO REFORMISTA

De aquí la prudencia liberal y conservadora que, en Europa y Estados Unidos, exige ya en 1927 y 1928 poner un alto a la precipitación del *homo politicus* y del *homo oeconomicus* que acarrea el pragmatismo, cada uno a un lado del Atlántico. Allá, Julien Benda advierte traición en la inteligencia que el pragmático proyecta hacia la fuerza del Estado; acá, William Yandell Elliott avista comercialismo en la inteligencia que el pragmático proyecta hacia las fuerzas y los imponderables del mercado. Sin que al pragmatismo le sea atribuible ninguno de esos procesos, la historia que en Europa conduce al fascismo y en Estados Unidos a la crisis de 1929 evidencia un conflicto de la inteligencia individualista que para John Dewey, Walter Lippmann o George Mead, entre muchos, impone ya enmendar el desacoplamiento entre los valores de la libertad, la individualidad y el uso libre de la inteligencia y la nueva y necesaria organización económica, política y social planteada por la Gran Depresión. En riguroso tono con sus tiempos, John Dewey acusa en 1935 al “talón de Aquiles del liberalismo temprano”, la incapacidad para movilizar y hacer converger, una vez cumplida su misión histórica, “las acciones de los individuos separados”. A grandes rasgos, la propuesta reformista del Dewey de los años treinta se cifra en “liberar a los grupos de individuos que representan la nueva ciencia y las nuevas fuerzas productivas de las costumbres, las maneras de pensar y las instituciones *que eran opresivas a los nuevos modos de acción social*”.⁹

⁸ Sobre ése y otros temas de los primeros apartados del texto véase José Luis Orozco, *El Estado pragmático* (México: UNAM-Fontamara, 1997).

⁹ John Dewey, *Liberalism and Social Action* (Nueva York: Capricorn Books, 1963 [1935]), 53-55.

¿Por qué, a más de medio siglo de distancia, Richard Rorty califica ese pragmatismo que domina hasta inicios de los sesenta como *izquierda reformista*? ¿Por qué volver de izquierda ese periodo político nacional que, en palabras de Dewey, representa “el orden, la disciplina y la autoridad espiritual” imprescindibles para contrarrestar la *desintegración social* acarreada por la impreparación del liberalismo para afrontar las consecuencias de su éxito, sin atender por ello contra el potencial de los individuos? Nada justifica el sesgo de la narrativa subjetiva, si no es que atrabiliaria, con la cual Rorty “reconstruye” entre 1997 y 1998 la historia de la “verdadera izquierda estadounidense” en las coordenadas del pragmatismo. Generación decisiva en la lucha contra el comunismo y el logro de la condición global del pragmatismo, la de izquierda que Rorty idealiza en torno a la figura de su padre, James, y sus amigos los intelectuales de Nueva York de la primera mitad del siglo, ofrece como lección para nuestro tiempo justamente *aquella no practicada* por sus héroes, la del *recurso al marxismo para vérselas con el marxismo*. Nadie en ella más distintivo que Sidney Hook, figura anticomunista clave, y nadie mejor caracterizado por la intransigencia y la virulencia que viene del conocimiento de primera mano del marxismo. Atribuyendo la desfiguración de la historia intelectual a la Nueva Izquierda, a C. Wright Mills y a Christopher Lasch, Rorty evoca su propia infancia asediada por las sombras de los sicarios de Stalin y confunde personajes dispares y épocas distintas —de Herbert Croly a Lyndon Johnson, de John Dewey a Martin Luther King— para ilustrar un relativo centrismo pragmático que, *al decidirse a comprometer sus principios*, logra “establecer alianzas con grupos acerca de los cuales abriga dudas graves” y, haciéndolo, realiza no sólo *un enorme progreso* sino que merece *el respeto y la admiración* de la posteridad.

“Mi término «izquierdista reformista» tiene en la mira el cubrir a la mayoría de las personas que fueron temidas y odiadas por la derecha —precisa Rorty, sin lograrlo— *y por lo tanto borrar la línea que los marxistas pretendieron trazar entre los izquierdistas y los liberales*”. Sus ejemplos de esa progenie, empero, no podrían ser más desafortunados. Woodrow Wilson, “el presidente que mantuvo a Eugene Debs en la cárcel, pero nombró a Louis D. Brandeis para la Suprema Corte”, aparece en Rorty como el izquierdista de medio tiempo (*part-*

time leftist) a la altura del pragmatismo. Las cosas van empeorando desde un Franklin Delano Roosevelt que sienta los rudimentos del Estado benefactor (*Welfare State*), pero da la espalda a los afroamericanos, hasta un Lyndon Johnson y su “carnicería de cientos de miles de niños vietnamitas”, equilibrada por su atención sin precedentes “a los niños pobres en Estados Unidos”. Quienes conforman la izquierda para ir contra ella resultan así exaltados por un Rorty empeñado, no sin una razón personal, en que “Marx no influya en la historia que contamos acerca de nuestra propia izquierda”. Lo que Rorty no puede borrar es la inmersión de Sidney Hook a partir de 1929 en la problemática marxista como parte de la estrategia teórica del pragmatismo o la inserción en aquella del gerencialismo de James Burnham para neutralizar las subversiones sociales de las crisis. Olvidar que la historia decisiva de ese “reformismo” se libra en los reductos mismos del marxismo es precisamente lo que hace que la expurgación emprendida por Rorty no resulte ser sino un mal recuento anecdótico de lo que la izquierda estadounidense *pudo o debió ser*.¹⁰

Que Sidney Hook rescate para el mundo un Marx joven, que James Burnham se vincule con León Trotsky o que el propio maestro John Dewey se involucre personal e intelectualmente en las polémicas y los juicios cruciales anteriores a la segunda guerra mundial, confiere al pragmatismo, a pesar de Rorty, una dimensión internacional en la cual se desenvuelve, por lo menos durante los años treinta, casi como par entre pares. Cuando Rorty caracteriza esa vertiente del pragmatismo político como una que, entre 1900-1964, “luchó dentro del marco de la democracia constitucional para proteger al débil del poderoso”, no hace sino un abultado ejercicio de abstracción. Con ello, Rorty no sólo se desprende de todo contexto real, sino que hace caso omiso de que es la *internacionalización* del pragmatismo la que le permite, una vez pasados los excesos del fascismo, convocar desde posiciones de liderazgo a eminencias europeas de la talla de André Malraux, Raymond Aron, Ignazio Silone, Albert Camus o Arthur Koestler, para asegurar bajo el primado del pragmatismo la hegemonía intelectual estadounidense de la posguerra. A través del Congreso por la

¹⁰ Richard Rorty, *Achieving Our Country. Leftist thought in Twentieth-Century America* (Cambridge: Harvard University Press, 1998), 41-52.

Libertad de la Cultura, y sin que Richard Rorty advierta pecado mortal en ello, los *good gays* del anticomunismo pueden ser financiados por la CIA con la buena intención pragmática de equilibrar el peso de *su izquierda* con el de una derecha que ya dejan sentir Joseph McCarthy o John Foster Dulles. El sabio balance de emprender la guerra ideológica y diseñar su estrategia intelectual con la orientación de los izquierdistas reformistas de Richard Rorty garantiza, a mediano o largo plazo, la derrota *natural* del enemigo.

EL PRAGMATISMO TEOCRÁTICO Y ESTRATÉGICO

Si el enfoque *social* del pragmatismo reformista permite un debate anticomunista en términos *seculares e intelectuales*, el pragmatismo de guerra fría, como el de los viejos “intelectuales de guerra”, no puede circunscribirse en la lógica de una democracia liberal que afronta, con sus propias armas históricas, las de la *ciencia* y la *ética ilustrada*, “las realidades del siglo XX”. Las *variedades de la experiencia religiosa* que salva William James a vuelta del siglo de las certezas y los determinismos del positivismo y el empirismo ya viabilizaban desde entonces una visión épica y mística de la acción que corregía la miopía social de la ciencia materialista y las ingenuidades del racionalismo. Con Reinhold Niebuhr, singular polo pragmático de John Dewey, el *realismo cristiano* del protestantismo reintroduce el viejo pecado original agustiniano en política y, como consecuencia, la idea de la perfectibilidad inalcanzable y la utopía irrealizable en la tierra. A través de esa evidencia bíblica, Niebuhr enmienda no sólo las carencias de la ciencia y las vulnerabilidades seculares y hedonistas del liberalismo: se sacude por igual del nuevo doctrinarismo y evangelismo del *yo colectivo o social* que, a su parecer, sobrepasa con mucho en sus tropelías a las del *ego individual*. “El grupo es más arrogante, más hipócrita, más egocéntrico y más despiadado en la persecución de sus fines que el individuo”, ratifica Niebuhr en 1939, convicción que le acompaña a lo largo de toda la década. “En consecuencia —concluye—, se crea una tensión moral inevitable entre la *moralidad individual* y la *moralidad de grupo*”.

La buena premisa bíblica permite así que Niebuhr cuestione las revoluciones sociales de su tiempo invocando “el entendimiento de

la naturaleza humana y el destino del hombre” que sólo proporcionan las Escrituras. Son éstas las que le conducen a denunciar las nuevas *tentaciones de idolatría* que asoman en “la majestad del Estado”, punto firme de expresión “del egoísmo de los grupos raciales, nacionales y socioeconómicos” que valiéndose de él articulan *reclamos morales absolutos*. Remontables al imperio de las tinieblas, las arrogantes naciones que “formulan demandas incondicionales para sus valores condicionales”, la Alemania de los años treinta y la Unión Soviética de los cincuenta, hallan despejado su camino hegemónico porque quienes pueden luchar por “la «libertad» y la «democracia»” no lo hacen “hasta que sus *intereses vitales están en peligro*”. De aquí el desafío que lanza Niebuhr a una civilización occidental amedrentada por su propio dogmatismo humanista y a un Estados Unidos reacio a ejercer un liderazgo mundial, porque suponen que ello implica “el abandono de la inocencia” y ser “menos dueños de su propio destino”. “El mundo libre significaba el mundo en el cual cada nación y cada individuo podían realizar su potencial con un mínimo de coerción”, previene en 1958 la *lógica histórica* de Niebuhr ante la simplificación de la bipolaridad mundial y espiritual, “y el mundo totalitario era ese curioso dominio en el cual la tiranía se había desarrollado sobre la base del utopismo”. Las cosas, argumentará, no son tan diáfanas, y los *pecados pasados* de Occidente, los del imperialismo, revelan, en el irreligioso Sidney Hook, un *sentido trágico de la vida* y, en Niebuhr, una *dimensión irónica de la historia* donde el bien recurre al mal, porque su mera *righteousness* no basta por sí sola para librar “el conflicto contra el mal”.¹¹

En 1958, Niebuhr consigna cómo “el equilibrio termonuclear” permite que, con toda “su filosofía y sus éxitos en el mundo asiático”, la Unión Soviética se torne cautelosa en cuanto a aventuras hegemónicas y evite arriesgarse en un “conflicto último”. Allí, el maquiavelismo teocrático de Niebuhr confluye, cerca ya del fin de la era del apocalíptico secretario de Estado John Foster Dulles, con los juicios pragmáticos que entonces formula el antiguo secretario de Estado Dean Acheson.

¹¹ Reinhold Niebuhr, *Human Nature*, t. I, *The Nature and Destiny of Man. A Christian Interpretation* (Nueva York: Charles Scribner's Sons, 1955), 208-214; ídem, *Pious and Secular America* (Nueva York: Charles Scribner's Sons, 1958), 56-59.

Harvardiano, forjado a la sombra de Louis D. Brandeis, Acheson cree que ha llegado el tiempo de que “la civilización occidental prosaica, pragmática y materialista del siglo xx”, con Estados Unidos a la cabeza, se prepare para relativizar la idea de “los objetivos ilimitados y la victoria absoluta”. Ante el espíritu de cruzada de Dulles, el espíritu tecnocrático de Acheson y la inminente generación de John F. Kennedy optará por el *uso inteligente de la fuerza* proclamado también por Sidney Hook. Con todo, y a pesar de la forja de las nuevas tecnologías y estrategias intelectuales del conflicto, desde la teoría de los juegos hasta la de las decisiones interdependientes, la intolerancia soviética y su cerrazón al diálogo confirman las premisas irónicas y trágicas de Niebuhr y Hook, vertidas por lo demás una década atrás en el dogma de la seguridad nacional. “Por desagradable que sea la conclusión —concluye Acheson no muy distante de Niebuhr— no podemos evitar el hecho de que la fuerza desempeñará un importante papel en la gran estrategia de crear un sistema mundial no-comunista operativo”.¹²

Sólo una visión superficial del pragmatismo autoriza, entonces, a separar, llamándolos *pragmáticos*, a los tecnócratas que Kennedy conjunta a partir de 1961 en los departamentos de Estado y de la Defensa, de los *cruzados* que, se supone, dominaron esos departamentos durante la década de los cincuenta. Pensar en *dos estilos políticos mutuamente excluyentes* pasa simplemente por alto que la guerra santa y la guerra científica fueron los componentes inseparables de una misma guerra, por más que el evangelismo intransigente de Dulles se sustituyera por las virtudes gerenciales de Robert McNamara y el auge de las organizaciones de investigación dedicadas al análisis de problemas y desarrollo de políticas (*think tanks*), del calibre de la Rand Corporation. Cuando, entre varios analistas, John Stoessinger habla aquí de *cruzados y pragmáticos*, no hace otra cosa que distinguir las orientaciones teocráticas y tecnocráticas *de un mismo pragmatismo*. Al separarlas, aquél tiene razón cuando ve al “cruzado” como alguien atrapado en la *inevitabilidad* y, por lo tanto, o en la tragedia de *lo que pudo haber sido* o en las metáforas deterministas invocadas *para evadir responsabilidades*. Aplicable tal vez a Dulles, ello apenas si vale para Niebuhr. De la misma manera, la apertura intelectual ante “una varie-

¹² Dean Acheson, *Power and Diplomacy* (Cambridge: Harvard University Press, 1958), 30-39.

dad de opciones” del “pragmático” ignora los condicionantes estructurales, *los altares de ideas fijas*, en los que termina frustrándose la nueva proyección de la *frontier* de John Kennedy y sus legiones académico-estratégicas. “Un pragmático puede entonces ser un idealista, pero será un idealista *práctico*”, sentencia sibilinaamente Stoessinger. “En contraste —añade con cierta razón—, el idealismo del cruzado se congela por desgracia y con demasiada frecuencia en una obsesión”.¹³

LA SÍNTESIS PRAGMÁTICA GLOBAL

¿Por qué hoy se insiste —volvemos a preguntarnos— en un *renacimiento pragmático* que rescata la inteligencia global del desorden intelectual provocado por el arrasamiento de los *fundamentos* (*foundations*) que deja la posmodernidad si aquel mismo es en buena medida su propiciador y si está presente en todas las coyunturas políticas decisivas del siglo americano? Que Rawls y Rorty bosquejen ahora *imparcialmente* las coordenadas del *debate público racional y razonable* no obedece a una superioridad filosófica intrínseca o irrefutable. La respuesta es remitible a la convergencia intelectual nortatlántica de la segunda mitad del siglo xx que desemboca en el *posmodernismo* o el *deconstruccionismo* entendidos políticamente como renuncia a las tradiciones ilustradas y revolucionarias europeas. En el vacío progresivo de los fundamentos del pensamiento ya no más adversario, el pragmatismo adquiere una forma universal, global, al sustanciarse allí sus tesis elementales, si no mediocres, echadas a andar en los sesenta con el *fin de las ideologías* y redondeadas a finales de los ochenta con el *fin de la historia*. A pesar del instrumental analítico más sofisticado y tecnificado que les circunda, no es posible sustraer ni al “cálculo cívico” de Rawls ni a la “religión cívica” de Rorty del esquema histórico mayor del pragmatismo que, por arbitrario que parezca en sus distinciones generacionales y temáticas, sitúa a aquél en las vertientes tecnocráticas y estratégicas del liberalismo y a éste en sus vertientes pluralistas y reformistas, cuando no teocráticas.

¹³ John G. Stoessinger, *Crusaders and Pragmatists. Movers of Modern American Foreign Policy* (Nueva York: W.W. Norton, 1979), 287-290. Véase también, en general, Bruce Miroff, *Pragmatic Illusions. The Presidential Politics of John F. Kennedy* (Nueva York: David McKay, 1976).

Esa “americanidad” y su extensión global noratlántica explican, a su vez, la *intransferibilidad sustantiva* del discurso pragmático al resto de la tierra. Ni siquiera los júbilos que por más de una década acompañan la adopción del “discurso pragmático” en las nuevas e inciertas democracias liberales del continente americano dejan testimonio alguno de un acceso real a aquel “primer mundo”. ¿Por qué el intento de Cornel West, pragmático afroamericano, por transferir las esperanzas de esa filosofía y “sus raíces en la herencia americana” hacia “los condenados de la tierra” parece destinado a configurar una constelación de “palabras, palabras, palabras” y no una alternativa política propia y dinámica, por no decir nada de la resurrección combatiente de Marx en Estados Unidos? Cuando, en 1989 y bajo el extraño nombre del *pragmatismo profético*, West veía “la mejor oportunidad de promover la cultura emersoniana de la democracia creativa mediante la inteligencia crítica y la acción social”, no podía, a partir de allí, sino bordar en el aire un “modo político de crítica cultural” que activaba el sentido de visión —el *impulso utópico*— de Emerson, mediante “la concepción de la democracia creativa de Dewey”, el “análisis social estructural de los límites de la democracia capitalista” de W.E.B. Du Bois y su “cándida confrontación” con “el sentido trágico de Hook y Trilling”, “la versión religiosa del talante esforzado” de William James, “el aferramiento tortuoso a la vocación del intelectual” de C. Wright Mills o, en fechas más cercanas, “el óptimo instrumento teórico” que Marx ofrece para la denuncia del neoliberalismo y “la globalización del capital”.¹⁴

Que la actitud de West o la de Frederic James o Terry Eagleton evocuen en Rorty sólo la imagen inofensiva de una “devoción nostálgica” hacia el marxismo, se explica no tanto por su eclecticismo voluntarista sino porque expresan una cultura política sepultada de plano desde finales de los ochenta. Ahora que, inesperadamente, Richard Rorty va hoy aún más lejos y declara al término de los noventa el agotamiento de lo que antes oponía como *escenarios alternativos*, el “escenario marxista familiar de la revolución proletaria, seguida por la abolición de la empresa privada” y aquel, vibrante una

¹⁴ Cornel West, *The American Evasion of Philosophy. A Genealogy of Pragmatism* (Madison: University of Wisconsin Press, 1989), 211-214, y Chiara Valentini, “Marx é vivo e lotta negli States”, *L'Espresso*, 16 de enero de 1997, 86-90.

década atrás, donde “la paz y el progreso tecnológico harían posible la prosperidad hasta ahora no soñada dentro del marco del libre mercado”. Al desencadenarse las contradicciones del *orden mundial* pensado por el “liberalismo burgués posmoderno”, Rorty se convenció de que la esperanza del contrapeso ejercible por los *intelectuales* frente a la omnipotente y omnipresente *global overclass* se evanesecía con día. Quienes recibían de Rorty la misión de convencer a los públicos educados de sus respectivos países “sobre la necesidad de una *polity global*” como poder compensatorio de aquella supraclase sucumben ya en 1999 a la lógica de su propio *capitalismo intelectual*, reñida con los “compromisos revolucionarios” y hasta reformistas. “No hay ciencia de la historia, ni ningún gran descubrimiento (de Marx, o de quienquiera que sea) —sentencia Rorty— acerca del contexto debido, propio y adecuado en donde colocar el desempleo, las mafias, los mercaderes de la muerte, los mercados laborales globalizados y lo demás”.¹⁵

Circunscrito el ejercicio profesional de los *jetsetting intellectuals* de Richard Rorty a las conferencias y los congresos, es pertinente el comentario del impertinente Christopher Lasch que, por lo menos un lustro atrás, hablaba de la “concepción higiénica de la vida” de aquéllos, del entorno de “no fumadores” (*smoke-free*) que les rodeaba dondequiera. “Las elites que definen las agendas —ampliaba Lasch su tesis— han perdido contacto con el pueblo. El carácter irreal y artificial de nuestra política refleja su aislamiento de la vida común —añade Lasch— *junto a la secreta convicción de que los problemas reales son insolubles*”. Disociadas de “los extremos de la riqueza y la pobreza” a escala nacional, sin fe en “los valores de Occidente o lo que queda de ellos”, las elites globales se ceñían desde 1995, más que al pluriverso abierto, maravilloso y misterioso del primer pragmatismo, a “un mundo de conceptos y símbolos abstractos extendidos desde las cotizaciones del mercado de valores hasta las imágenes visuales producidas por Hollywood y Madison Avenue”. Es cierto que el primado de los *analistas simbólicos*, que Lasch toma de Robert Reich, ubica a los *managers* corporativos e informáticos, “la sangre vital del mercado global”, en lo que llamé pragmatismo tecnocrático, de no

¹⁵ Rorty, *Philosophy and Social Hope*, 220-221 y 231-234.

ser porque su *presencia única* diluye ya todo pluralismo y, con él, todo liberalismo. ¿Qué queda del *debate público* cuando, en palabras de Lasch, sus términos son establecidos exclusivamente por las elites que controlan los flujos monetarios y de la información, que presiden las fundaciones filantrópicas y las instituciones de educación y que administran los instrumentos claves de producción cultural?¹⁶

De ahí que el *utopismo realista* de John Rawls ya no aluda a un mundo que *está haciéndose*, incompleto, que “tiene un futuro”, sino a un mundo *hecho y sostenido por los lastres y los esquemas del pasado*, incapaz de ser cambiado no sólo porque así lo mandan sus decretos del fin de la historia y la inteligencia crítica, sino porque así operan los mecanismos reales de poder y saber desplegados nacional e internacionalmente en el nombre de la libertad y la pluralidad.

¹⁶ Christopher Lasch, *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy* (Nueva York: W.W. Norton, 1995), 3-6, 26, 35 y 161-175.

Debates internacionales en torno a las políticas sociales

*Cristina Rojas**

INTRODUCCIÓN

Me concentraré en el debate internacional sobre las políticas sociales por varias razones: primero, por los efectos sociales de la globalización, que si bien produce mayores oportunidades culturales y económicas, también crea fragmentación social e inseguridad humanas.¹ Como efecto de la globalización, las desigualdades de ingreso entre países se han ampliado: en 1960, el 20 por ciento de las personas más ricas tenía 30 veces el ingreso del 20 por ciento más pobre; en 1997, tenía 74 veces más. Los activos de las tres personas más ricas del mundo son superiores al producto interno bruto (PIB) combinado de los 48 países menos desarrollados. La distribución del ingreso no se ha mejorado: de 12 países estudiados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en los años noventa, la distribución urbana del ingreso sólo mejoró en 4, en 1 se mantuvo y en 7 sufrió un deterioro.²

* Profesora asistente en la Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University. Correo electrónico: <cristina_rojas@carleton.ca>. Agradezco la colaboración de la Fundación Ford y el Centro David Rockefeller de la Universidad de Harvard.

¹ UNDP, *Human Development Report 1999-HDR* (Nueva York: Oxford University Press, 1999), 43.

² Mejoró en Bolivia, Honduras, México y Uruguay; se mantuvo en Chile y sufrió deterioro en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela. CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998* (Santiago: ONU, 1999).

La concentración del ingreso en la región latinoamericana es la más alta del mundo y se ha mantenido constante.³ El nivel de pobreza anterior a la crisis de los años ochenta (35 por ciento) sólo se recuperó en 1997.⁴ En términos absolutos, de 1980 a 1997 el número de pobres se incrementó de 136 a 204. La extrema pobreza subió de 62 000 000 a 90 000 000.⁵

La globalización también ha creado inseguridad económica y de ingresos. La relación entre la volatilidad del capital y la inseguridad económica se hizo evidente en la crisis del Sureste asiático entre 1997-1999, donde se perdieron 13 000 000 de empleos; en Indonesia, el más pobre de estos países, se agregaron 40 000 000 de pobres.⁶ En México, la liberalización económica ha abierto nuevas posibilidades, pero también ha significado mayor pobreza y concentración del ingreso, aquí la pobreza pasó de 1984 a 1989 de 19 a 24 por ciento.⁷ Para el conjunto de la región, la inseguridad laboral se refleja en el incremento de trabajos sin protección y disminución del número de trabajadores sindicalizados. En Argentina, el porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola sindicalizada cayó de 1986 a 1995 de 49 a 25 por ciento; en Colombia, de 11 a 7 por ciento y en México de 54 a 31 por ciento. La proporción de trabajadores sin contratos de trabajo o beneficios sociales se incrementó de 21.7 a 34 por ciento en Argentina; de 63.6 a 68.5 en Brasil y de 25.5 a 34 por ciento en Perú.⁸

La globalización afecta de manera especial a las mujeres y a las instituciones sociales. Por una parte hay una mayor incorporación de la mujer al trabajo remunerado, como resultado de la apertura hacia mercados externos. Aun cuando muchas mujeres han pasado a desempeñar actividades anteriormente dominadas por los hombres, la mayoría aún tiene trabajos con baja remuneración que requieren poco

³ El coeficiente de Gini se ha mantenido cercano a 0.58. UNDP, *Human Development Report 1999*, 39.

⁴ CEPAL, *Panorama social 1998...*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, 4.

⁷ UNDP, *Human Development Report 1997* (Nueva York: Oxford University Press, 1997), 88.

⁸ Dani Rodrik, "Why Is There so Much Economic Insecurity in Latin America?", *CEPAL Review* (en proceso de edición), en <<http://ksghome.harvard.edu/~d.rodrik.academic.ksg/resume.html>>.

entrenamiento, y sin oportunidades de promoción.⁹ Por otra, la globalización también ha alterado el ambiente para la formulación de las políticas sociales, cuyo costo ha caído principalmente sobre las mujeres. La incorporación de la mujer a actividades remuneradas implicó que las actividades domésticas antes desempeñadas por las mujeres se buscaran en el mercado. Como consecuencia del ajuste económico, estos servicios no se han incrementado en la misma proporción debido a la reducción del gasto social y a la privatización. Las mujeres han tenido que continuar asumiendo las labores domésticas junto con el trabajo remunerado.

La globalización también incide sobre la formulación de las políticas sociales. Por un lado, los gobiernos tienden a dar prioridad a políticas que den credibilidad en los mercados financieros, como altas tasas de interés, políticas monetarias ortodoxas y restricción en los gastos, sobre consideraciones de pobreza o igualdad.¹⁰ Organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) favorecen el interés de los acreedores, en detrimento de los más pobres. Por otro lado, en un mundo globalizado las políticas sociales se aplican cada vez más bajo la orientación de organismos como el Banco Mundial (BM), el FMI o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La propensión de estas instituciones a homogeneizar problemas y soluciones reduce las alternativas que tienen los países para formular políticas sociales en pro de los grupos más desfavorecidos. Éste fue el caso de las políticas del Consenso de Washington, donde el Estado y el modelo de sustitución de importaciones fueron vistos como los grandes “villanos” responsables de la crisis. En América Latina esta visión favoreció soluciones basadas en el mercado, por ejemplo, privatizaciones, desregulaciones y liberación financiera, debilitando aún más la protección social.¹¹

El papel de las instituciones internacionales va más allá de la asesoría en formulación de políticas, al concentrarse también en la pro-

⁹ ONU, *1999 World Survey on the Role of Women in Development. Globalization, Gender and Work* (Nueva York: ONU-Division for the Advancement of Women-Department of Economic and Social Affairs, 1999), 55.

¹⁰ Diane Elson y Nilufer Cagatay, “The Social Content of Macroeconomic Policies”, *World Development* 28, no. 7 (2000): 1347-1363.

¹¹ Rodrik, “Why Is There so Much...”.

ducción de gran parte del conocimiento sobre estos temas¹² y en la promoción activa de modelos de gestión social a través de programas de capacitación de profesionales con “una aproximación que es estratégica, adaptativa y orientada a solución de problemas”, tal como lo propone el INDES en el BID.

El tema es muy amplio y no es mi intención agotarlo. Me concentro en tres debates prioritarios: el primero es la discusión sobre la relación entre crecimiento económico y política social; el segundo se refiere al papel de la sociedad civil y del Estado en la cuestión social, y el tercero es el debate sobre la participación democrática como mecanismo transformador de la política económica y social.

El contenido de los debates son las políticas neoliberales en su versión inicial, conocida como Consenso de Washington (1990)¹³ y su reformulación en 1997, o Posconsenso de Washington. Tomo como puntos de referencia institucionales el BM, el FMI y la ONU. Como contribuciones no institucionales al debate, me concentro en los planteamientos desde la *economía feminista* y desde la *gubernamentalidad política*. La primera argumenta que “1) las políticas macroeconómicas por lo general tienen sesgos de género en sus efectos, y que 2) las desigualdades de género en los niveles micro y meso tienen implicaciones macroeconómicas”.¹⁴ La gubernamentalidad política¹⁵ estudia las prácticas de gobierno: en qué consisten, quién las ejecuta y

¹² Para formarse una idea de la producción de conocimientos en el área social, consúltese la página web del Banco Mundial: <www.worldbank.org>.

¹³ Los diez puntos del Consenso de Washington son:

1. Disciplina fiscal.
2. Eliminación de subsidios.
3. Reforma impositiva.
4. Tasas de interés regidas por el mercado.
5. Tasa de cambio determinada por el mercado.
6. Liberalización del mercado.
7. Ninguna restricción a la inversión directa.
8. Privatización de empresas del Estado.
9. Desregulación.
10. Seguridad de derechos de propiedad.

¹⁴ Nilufer Catatay, “Incorporación de género en la macroeconomía”, en Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Macroeconomía, género y Estado* (Bogotá: DNP-BMZ-GTZ, 1998), 8.

¹⁵ Adaptado de Colin Gordon, “Governmental Rationality: An Introduction”, en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, eds., *The Foucault Effect. Studies in Governmentality* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), 3.

quién o qué es gobernado. Desde esta perspectiva, gobierno no se restringe a Estado, sino más bien la manera como se dirige la conducta de los individuos.¹⁶ Lo *social*, desde esta óptica, se refiere a la manera como la sociedad enfrenta las inseguridades creadas por el mercado.¹⁷ Se formula a partir del lugar que pueden ocupar en una sociedad industrial las franjas más desocializadas o vulnerables de la población. En esta misma línea de pensamiento, el gobierno de lo social es concebido como un conjunto de racionalidades y dispositivos (metodologías, redes de trabajo) desarrollados para promover la integración de grupos de población. Lo social se ubica entre lo político y lo económico y, por lo tanto, su sistema de gobierno no es el del mercado ni el del Estado.¹⁸

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL

La visión sobre el crecimiento económico como condición necesaria y suficiente para lograr el desarrollo social dominó el pensamiento durante la mayor parte del siglo xx. Hoy nadie pone en duda que el crecimiento económico por sí solo es insuficiente para conseguir el

¹⁶ Michel Foucault, "The Subject of Power", en Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow, *Michel Foucault, beyond Structuralism and Hermeneutics*, 2ª ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1983), 221. Véase también ídem, "Governmentality", en Burchell, Gordon y Miller, eds., *The Foucault Effect...*

¹⁷ Siguiendo a Robert Castel, la *cuestión social* es aquella inquietud "fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se llama una nación), para existir como conjunto vinculado por relaciones de interdependencia". Robert Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado* (Buenos Aires: Paidós, 1997), 20.

¹⁸ Sobre este tema véanse Burchell, Gordon y Miller, eds., *The Foucault Effect...*; Nikolas Rose, "The Death of the Social? Re-Figuring the Territory of Government", *Economy and Society* 25 (1996): 3; Mitchel Dean, "Governing the Unemployed Self in an Active Society", *Economy and Society* 24 (1995): 4; William Walters, "The Active Society. New Designs for Social Policy", *Policy and Politics* 25, no. 3 (1997); Wendy Larner, "Neo-Liberalism", *Studies in Political Economy* (2000); Bob Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *ISSJ, Journal Blackwell* (1998); James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Chaos in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992). Igualmente véase Cristina Rojas, "Corporate Philanthropy and Corporate Governance: The Case of Colombia" (2000, manuscrito inédito).

bienestar de la mayoría de la población.¹⁹ Más aún, la inversión social se considera un requisito indispensable para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad, las cuales son vistas por el BM como obstáculo para el crecimiento económico:

El reto más grande que tienen los países de América Latina y el Caribe es la persistencia de la pobreza. El incremento de la pobreza es moralmente intolerable, un obstáculo profundo al desarrollo, una amenaza a la consolidación de la democracia e, indiscutiblemente, el impedimento más grande para lograr estabilidad política y social en el largo plazo. En los años recientes, la pobreza ha sido un factor principal en el deterioro de la calidad de vida de muchos países de la región, un deterioro que ha disminuido la capacidad de las familias y escuelas para socializar con los niños y adolescentes, ha incrementado el crimen y la violencia, el alcoholismo y la drogadicción, y la erosión del capital social. Por estas razones, reducir la pobreza debe estar como prioridad en la agenda del desarrollo, y las estrategias para reducirla requieren atención urgente y sistemática.²⁰

No obstante el consenso respecto a la necesidad de políticas sociales, no hay acuerdo sobre su posicionamiento frente a las políticas económicas. Como *amortiguación*, el BM y el FMI han propuesto un modelo en el que lo económico y lo social se integran. Economistas feministas se preguntan si este modelo es suficiente y proponen transformar el lugar de lo social en la economía. Dentro de la gubernamentalidad política algunos autores ven al neoliberalismo no tanto como gobierno, sino como una forma diferente de éste.

El Consenso de Washington: política social amortiguadora de la política económica

Durante la etapa inicial del Consenso de Washington, la política social se pensó fundamentalmente como *amortiguadora* de los impac-

¹⁹ Los últimos informes de la ONU han demostrado que países con el mismo nivel de PIB tienen diferente nivel de desarrollo humano.

²⁰ Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade* (Washington, D.C.: World Bank, 1997), 87.

tos económicos. El BM dividió la pobreza en dos categorías: crónica y transitoria.²¹ La primera incluyó a los discapacitados que “sufren de inhabilidades mentales o físicas, enfermedades largas o avanzada edad”, la solución para ellos fueron los sistemas de seguridad social. La segunda comprendió a los perjudicados por los eventos temporales o conmociones que les disminuyen su capacidad para trabajar o ganar dinero, para ellos se diseñaron “programas focalizados, que toman formas diferentes de acuerdo con los *eventos específicos* y las circunstancias particulares de cada país para ayudarlos en las calamidades cortas”. Los Fondos de Inversión Social (FIS) se convirtieron en la respuesta principal a la pobreza transitoria, ya que se concibieron como mecanismos financieros en pequeña escala para atender grupos focalizados. Además, se diseñaron para subsidiar la demanda y para que participara la comunidad.²² La puesta en marcha de esta política dejó como lección la importancia de incorporar a los beneficiarios en el diseño y aplicación de proyectos sociales, y la mayor capacidad para llegar a los pobres. No obstante, los FIS fueron incapaces de mejorar el ingreso, redistribuir la propiedad o aliviar la pobreza. Tampoco compensaron la pérdida de los salarios reales o la reducción de los gastos. Su mayor beneficio fue legitimar y dar sustentabilidad a los programas de ajuste estructural.²³

Dos pistas del desarrollo: política social y política económica

Algunos países combinaron la estrategia de la focalización con un incremento en el gasto social, siguiendo lo que la ONU denomina una aproximación de “dos pistas”: crecimiento económico en una y desarrollo humano en la otra. El caso de Colombia es un buen ejemplo.²⁴ En la década de los noventa hubo crecimiento sostenido,

²¹ *Ibid.*, 103.

²² *Ibid.*, 105.

²³ Véanse Carol Graham, “The Politics of Safety Nets”, *Journal of Democracy* 6 (1995): 2; Gabriel Siri, “Social Investment Funds in Latin America”, *CEPAL Review*, no. 59 (agosto de 1996); World Bank, “The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty”, documento estratégico, “Poverty and Inequality Advisory Unit of SDS” (marzo de 1998), y DNP, *Macroeconomía...*

²⁴ Las estadísticas se tomaron de DNP, *Informe de desarrollo humano para Colombia 1998* (Bogotá: Tercer Mundo Editores-DNP-PNUD, 1998).

excepto en los dos últimos años. La inversión social creció sobre el promedio de la de la región, lo cual se refleja en el mejoramiento del índice de condiciones de vida, que pasó de 1985 a 1998 de 60.17 a 73.29 por ciento. Este mejoramiento se atribuye al mayor acceso a la educación y a los servicios públicos domiciliarios. El índice de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas descendió entre 1973-1998 de 70.2 a 26 por ciento, a raíz de la mejora en la educación y el acceso a los servicios. Pero la pobreza medida por ingresos disminuyó muy poco: de 59 a 51.4 por ciento en 1998, y ascendió a 55 por ciento en 1999. La desigualdad se ha mantenido a lo largo de los noventa, tendiendo a deteriorarse hacia 1999. Es más, la mayor desigualdad se presentó en las regiones con alto desarrollo económico.²⁵ El crecimiento económico siguió un patrón tal que no redujo la desigualdad ni disminuyó la pobreza por ingresos.

El Posconsenso de Washington: desarrollo social y económico integrado

La necesidad de adoptar una estrategia diferente ante el fracaso de las políticas del Consenso de Washington para disminuir la pobreza fue sugerida por James D. Wolfensohn, presidente del BM, ante la Junta de Gobernadores del banco en septiembre de 1997:

Ustedes y yo, todos los que nos encontramos aquí reunidos —los privilegiados del mundo industrial y en desarrollo—, podemos decidir no darnos por enterados. Podemos fijarnos únicamente en los logros. Podemos vivir con un poco más de delincuencia, alguna guerra más, un aire un poco más contaminado. Podremos aislarnos de sectores enteros del mundo para quienes la crisis es un hecho real y cotidiano, aunque para nosotros sea en gran parte invisible. Pero debemos reconocer que vivimos con una bomba de tiempo y que si no adoptamos medidas ahora podría explotar en las manos de nuestros hijos.²⁶

²⁵ DNP, “Indicadores de coyuntura social”, *Boletín* 24, SISD (2000).

²⁶ James D. Wolfensohn, “El desafío de la exclusión”, discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores, Hong Kong, China, 23 de septiembre de 1997, en <www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdw_sp/jwsp97s.html>.

En enero de 1998, Joe Stiglitz, vicepresidente y director de Investigación Económica, criticó el Consenso de Washington y propuso un Posconsenso de Washington²⁷ que integrara las dimensiones sociales y económicas del desarrollo. Apoyado, entre otros, en el hecho de que existen en el mundo tres billones de personas viviendo con menos de dos dólares diarios y 130 000 000 de niños fuera de la escuela, el presidente del BM lanzó la propuesta Marco para un Desarrollo Comprensivo (MDC) en la que se reflejan los nuevos lineamientos:

Cuando pienso en el marco para el desarrollo de un país y de una región, pienso en una hoja de balance con dos lados. En el margen izquierdo está la macroeconomía, que incluye el artículo IV de los informes del FMI, las cuentas nacionales, la balanza de pagos y las estadísticas de comercio, y todos los otros análisis económicos y financieros que constituyen el centro de los estimados corrientes [...]. Éste es el lenguaje con que los ministros de finanzas se sienten cómodos, y que usan para tomar decisiones.

Hay, sin embargo, un segundo lado que refleja más adecuadamente un marco analítico que presente los aspectos estructurales, sociales y humanos. Debe ir más allá de las estadísticas familiares de mortalidad infantil y materna, desempleo y escolaridad, para incluir temas de largo plazo de la estructura, alcance y sustancia del desarrollo social.²⁸

Dentro de este enfoque, definido como holístico, lo macroeconómico no se separa de lo social y lo estructural. Se asume que las estrategias se integran en la secuencia y velocidad de las reformas. Se postula también que los países deben apropiarse de la estrategia y que las políticas deben ser objeto de debate público.

La propuesta consiste en la elaboración de una matriz para cada país, en cuya parte superior horizontal estén los factores identificados

²⁷ Joseph Stiglitz, "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures*, no. 2 (Helsinki: enero de 1998); ídem, "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes", ponencia presentada en la Prebish Lecture 1998 (Ginebra: UNCTAD, 19 de octubre de 1998, manuscrito inédito).

²⁸ James D. Wolfensohn, "A Proposal for a Comprehensive Development Framework", 21 de enero de 1999, en <www.worldbank.org/html/extdr/cdf/edf-text.html>.

como requisitos para el desarrollo²⁹ y en la vertical, los participantes en el *negocio del desarrollo*: gobiernos, agencias bilaterales y multilaterales, sociedad civil y sector privado (tanto nacional como internacional).

La coordinación entre el BM y el FMI hace parte de la estrategia, para lo cual se propone la creación del instrumento “Documento sobre la estrategia para reducir la pobreza”, mismo que será formulado con el gobierno, con un enfoque participativo y orientado a resultados. Se iniciaría con los Países Altamente Endeudados (PAE), con el fin de ligar la disminución de la deuda y la disminución de la pobreza.³⁰

Modelo transformador: lo social en la economía

Amartya Sen, la ONU y economistas feministas han señalado importantes limitaciones del modelo del BM y del FMI. Se propone un “modelo transformador”,³¹ el cual reconoce que toda política económica conlleva efectos sociales que necesitan explicitarse; el criterio para juzgar una política económica es la justicia social, y el proceso de toma de decisiones macroeconómicas debe ser democrático.

Para la ONU, la reducción de la pobreza debe ir más allá de intervenciones focalizadas y concentrarse en la política macroeconómica.³² El crecimiento debe inclinarse hacia los pobres, con el fin de lograr un “crecimiento económico pro-pobres”. Los efectos distributivos de los impuestos, gastos e inversiones deben figurar en los planes antipobreza. Dentro de esta visión, programas como el de reducción de la deuda de los PAE no son suficientes. Menos aun porque algunos donantes han tomado el dinero para financiar la reducción de la deuda con las donaciones, al mismo tiempo que incrementan

²⁹ Estos factores son:

a) Estructurales: buen gobierno, sistema de justicia efectivo, sistema financiero bien organizado y supervisado, redes de seguridad social y programas sociales.

b) Humanos: instituciones educativas y de conocimiento, temas de salud y población.

c) Físicos: agua potable y alcantarillado, energía, transporte y vías, ambiente y cultura.

d) Estrategias específicas: rural, urbana, sector privado.

³⁰ Banco Mundial, “Building Poverty Reduction. Strategies in Developing Countries”, 20 de septiembre de 1999, en <www.worldbank.org>.

³¹ En este planteamiento sigo a Elson y Catagay, “The Social Content...”.

³² UNDP Poverty Report 2000, *Overcoming Human Poverty* (Nueva York: UNDP, 2000), 38.

los condicionamientos, especialmente en lo referente a mejorar el balance macroeconómico, disminuyendo así su capacidad para dirigir recursos que reduzcan la pobreza.³³

Desde la perspectiva de la economía feminista, Elson y Cagatay argumentan que la propuesta del BM, el MDC, se limita a “agregar la política social” a la macroeconomía sin cuestionar el balance de poder a la base de la política, sino solamente sobre su *impacto*.³⁴ Según ellas, el *balance social de poder* es decisivo para escoger la mejor estrategia económica, sobre todo porque el contenido de la política macroeconómica tiene graves sesgos que obstaculizan centrarse en el desarrollo de las personas. Uno de éstos es el *deflacionario*, según el cual los gobiernos adoptan las políticas que les dan credibilidad en el mercado financiero y que atraen capital en el corto plazo, como las altas tasas de interés y las políticas monetaria y fiscal restrictivas. Bajo la guía del FMI, los gobiernos generalmente favorecen el interés de los acreedores sobre el derecho de las personas. Otro sesgo es el del “hombre ganador del sustento”, cuyo efecto es que las políticas laborales no toman en cuenta la relación entre trabajo remunerado y no remunerado, lo que afecta especialmente a las mujeres, quienes realizan trabajos de medio tiempo y de cuidado a los otros. Un sesgo más es la “comodificación” de los servicios sociales, que tiende a reducir los derechos brindados por el Estado y reemplazarlos por el mercado, otorgando titularidades a quienes pueden pagar por ellas, además de condenar a la pobreza y al trabajo extra a quienes no tienen capacidad de pago. Como resultado de estos sesgos, las políticas macroeconómicas actuales tienden a favorecer a los poseedores de activos financieros y no a los asalariados.

Lourdes Benería también señala el sesgo de *racionalidad económica* que ha acompañado los procesos de globalización centrados en la imagen del “hombre de Davos”,³⁵ regidos por criterios en los cuales prevalece la eficiencia sobre las personas y en los que los *dé-*

³³ El documento cita el caso de Honduras, donde la deuda representa el 208 por ciento de sus exportaciones y el servicio de la deuda es el 55 por ciento de los gastos del gobierno.

³⁴ Elson y Cagatay, “The Social Content...”, 1347-1348.

³⁵ Davos, en Suiza, se refiere a la reunión de los “hombres que dirigen el mundo”, incluidos banqueros, hombres de negocios y del gobierno e intelectuales. Lourdes Benería, “Globalization, Gender and the Davos Man”, *Feminist Economics* 5 (1999): 3.

biles han de desaparecer. Benería invita a reflexionar en modelos alternativos basados en normas de cooperación, empatía y bienestar colectivo. Sin caer en esencialismos, ella propone pensar la economía desde la visión de las mujeres, a través de la cual se haga énfasis en la igualdad de género y asuntos sociales. En este modelo los mercados estarían subordinados a los objetivos democráticos de las comunidades y de los países, asimismo se centraría en la gente que llama a transformar las estructuras de conocimiento y las aproximaciones convencionales de toma de decisiones.

Gubernalidad neoliberal

En los países industrializados, el paso del Estado benefactor al neoliberalismo significó un cambio en la mentalidad de gobierno (quién puede gobernar, qué es gobierno y qué se gobierna), consistente en la expansión de la lógica económica a la totalidad del comportamiento humano. Lo social y lo político han de regirse por la racionalidad económica. Esta colonización de lo social por lo económico es clara en la concepción de *capital humano* y, como se verá más adelante, en el concepto de *capital social*. Es posible calcular la inversión en educación de acuerdo con los incentivos y beneficios monetarios; asimismo, se puede calcular el índice de criminalidad tolerable en una sociedad.³⁶

Como observa Nikolas Rose, en el neoliberalismo el gobierno no desaparece sino que se ejercita *a distancia*.³⁷ El uso generalizado de técnicas de contabilidad, auditorías y disciplina presupuestal son una manera de gobernar a distancia. ¿Sobre quién se gobierna? A diferencia del Estado benefactor, donde los individuos aparecen ligados a colectividades (obreros, asalariados, profesionistas, ciudadanos) identificables territorial y organizativamente, en el neoliberalismo el individuo es su propio empresario. Esta tendencia se refleja en el én-

³⁶ Estos análisis se derivan del economista Becker. Véase Gordon, "Governmental Rationality...", 43.

³⁷ Nikolas Rose, "Governing «Advanced» Liberal Democracies", en Andrew Barry, Thomas Osborne y Nikolas Rose, *Foucault and Political Reason* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), 43.

fasis en tecnologías de *automejoramiento*, *educación permanente* o *responsabilidad personal*.

En los países en desarrollo, el énfasis en focalización y las tecnologías de selección de beneficiarios tipo Sistema de selección de beneficiarios (Sisben) reflejan la tendencia hacia un gobierno a nivel micro y del individuo.³⁸ Así, el concepto de pobreza basado en pertenencia a grupos de ingresos es paulatinamente reemplazado por el concepto de pobreza definido como necesidades básicas insatisfechas (NBI). El pobre no es el individuo sin empleo o de estrato bajo, sino aquel que habita en una vivienda de materiales precarios, que no tiene servicios de agua potable y alcantarillado, que comparte una habitación con más de tres personas, cuyo jefe de familia tiene menos de tres años de educación y dependen de él tres o más personas. El concepto de NBI señala a los pobres como “recipientes” de programas a los que hay que asistir a través de provisión de agua, salud, educación o vivienda. Tras este concepto desaparece la noción de derecho social o ciudadanía social, ya que la categoría de “recipiente” se funda en una noción de carencia, “pobres con carencias que hay que socorrer”, y no en una ciudadanía activa o “emancipada”, usando la expresión de Bustelo y Minujin.³⁹

El Posconsenso de Washington y la propuesta del MDC son un buen ejemplo de cambio de gobierno de lo micro a lo macro y de gobierno a distancia, como sucede con el paso de la focalización a la matriz propuesta en el MDC. El concepto de autogobierno se refleja en el de apropiación (*ownership*). Según los lineamientos del BM: “Es claro que apropiación es esencial. Los países deben estar en la silla del conductor y fijar la ruta. Ellos deben determinar las finalidades y las fases, el tiempo y las secuencias de las reformas”. El BM, sin embargo, hace el monitoreo (gobierno a distancia), entonces

[...] la matriz nos permitirá ver rápidamente qué está pasando en un país desde el punto de vista del desarrollo estructural y social, y nos

³⁸ Para ahondar en el desarrollo de estos conceptos, véase Cristina Rojas, “El paso de lo macro a lo micro en el gobierno de lo social”, en Cristina Rojas y Adriana Delgado, eds., *Desafíos y utopías en política social* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1998).

³⁹ Eduardo Bustelo y Alberto Minujin, “Los ejes perdidos de la política social”, *Papel Político*, no. 5 (abril de 1997).

mostrará qué no está pasando. En mi juicio, si desarrollamos la matriz efectivamente, será esencial para el gobierno y los ministros mirar ambos lados del balance cuando ellos vienen a [hacer] una evaluación de la posición del país.⁴⁰

Y aplica también la recompensa:

Hemos de ofrecer nuestra asistencia a todos los países necesitados, pero debemos mostrarnos selectivos en la forma de utilizar nuestros recursos. Hay una realidad ineludible: podremos sacar a más gente de la pobreza si concentramos nuestra asistencia en países con políticas acertadas, la cual otorgamos sin tener en cuenta su actuación. Estudios recientes confirman lo que ya sabíamos por intuición: en un contexto con políticas bien encaminadas, la asistencia para el desarrollo mejora las perspectivas del crecimiento y la situación social; en cambio, en un entorno con políticas desacertadas se puede llegar a retrasar el progreso, reduciendo la necesidad de cambio y creando dependencia de ayuda.

Quiero ser muy claro al respecto. No estoy defendiendo la teoría darwiniana del desarrollo, que nos llevaría a dejar al margen a los menos aptos. Todo lo contrario. Nuestro objetivo es respaldar a los que son más aptos, y ayudar a quienes no lo son. Todo esto tiene que ver con la inclusión.⁴¹

DEBATE SOBRE EL ESTADO Y EL CAPITAL SOCIAL

Además del sesgo hacia el mercado, el Consenso de Washington se caracterizó por una desconfianza hacia el Estado, al cual se le atribuyó gran parte de la crisis de los ochenta.⁴² Siguiendo las premisas neoutilitarias, el Estado se vio como un conjunto de personas que

⁴⁰ Wolfensohn, "A Proposal...".

⁴¹ Ídem, "El desafío de la exclusión", 3.

⁴² La otra causa se identificó como populismo económico, cuya definición es "la falta de voluntad para enfrentar el déficit fiscal". Las propuestas de privatización y disciplina fiscal reflejan la tendencia a contrarrestar estos males. Véase Luis Carlos Bresser Pereira, "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America", en Luis Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

extraen ganancias individuales más que colectivas. La fórmula de “más mercado menos Estado” refleja esta tendencia, a la cual la formulación de la teoría del capital social sirvió de elemento racionalizador. Según el informe de 1997, a partir de la experiencia del Sureste asiático, el BM revaloró el papel del Estado.⁴³ La tensión se resolvió introduciendo la noción de *sinergia* entre el capital social y el Estado. Según el enfoque de género, el Estado se mira desde una posición más ambivalente, dado su poder para constituir las relaciones de género. Esta perspectiva comparte con la gubernamentalidad política el hecho de mantener una *vigilancia discursiva* y el carácter contestatario más que consensual de la política social.

Capital social

Dentro de la tradición de Alexis de Tocqueville, los teóricos estadounidenses han visto en las asociaciones civiles el motor del desarrollo y la democracia. Así, Robert Putnam, en su estudio sobre Italia, concluye que el crecimiento funciona mejor cuando los ciudadanos están fuertemente comprometidos en asuntos de la comunidad.⁴⁴ Para Putnam, el *capital social* se refiere a los asuntos de la vida social —normas, redes y confianza— que habilitan a los participantes para que actúen juntos con mayor efectividad en la búsqueda de objetivos comunes.⁴⁵ Según Putnam, en la medida en que nos vinculamos más con otras personas, se genera mayor confianza. Mediante esta generación de confianza existe más probabilidad de tener un mayor éxito en actividades como la lucha contra la pobreza, contra el desempleo, el control a la criminalidad o mejorar la educación, debido a que las redes de compromiso cívico generan normas de reciprocidad e incentivan la emergencia de la confianza social.⁴⁶

⁴³ World Bank, *The State in a Changing World. World Development Report* (Washington, D.C.: World Bank, 1997).

⁴⁴ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

⁴⁵ Robert D. Putnam, “Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America”, *PS: Political Science and Politics* (diciembre de 1995): 664.

⁴⁶ Robert D. Putnam, “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy* 6, no. 1 (enero de 1995): 66-67.

El debate no tardó en tener eco en organismos internacionales y el BM lo adoptó como una de las estrategias para reducir la pobreza. El BM señaló:

Sabemos que los pobres usan capital social —redes de confianza y reciprocidad— como un seguro que los habilita para sobrevivir día a día cuando no lo pueden hacer individualmente: alimentar a sus niños durante la sequía, pagar la matrícula de la escuela [...]. Entonces, el capital social es esencial para la sobrevivencia de los pobres en el corto plazo.⁴⁷

El concepto se tradujo en recursos para las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONGS). Así, por ejemplo, entre 1973 y 1988, sólo 6 proyectos del BM se hacían a través de las ONGS; en 1993, una tercera parte era ejecutada por ellos, y en 1994 realizaban la mitad. Más aún, se calcula que en 1992 las ONGS canalizaron más de 7 600 000 000 de dólares de la ayuda internacional a los países del tercer mundo.⁴⁸

En Estados Unidos, los problemas relacionados con drogadicción, crimen y resquebrajamiento de la estructura familiar se han ligado a una posible erosión del capital social.⁴⁹ Las soluciones a este problema han encontrado respuesta en las políticas neoconservadoras de recuperación de los valores, la familia, la autoridad y la religiosidad. La familia, la escuela, el vecindario y la comunidad son vistas como fuentes de creación de valores. El llamado es hacia la *remoralización* de la sociedad civil.⁵⁰

La inclusión del Estado

El énfasis en el capital social no tardó en suscitar debates entre los académicos y la comunidad internacional. Los neoinstitucionalistas

⁴⁷ World Bank Group, "Social Capital for Development", en <www.worldbank.org/social capital>.

⁴⁸ World Bank Group, "For Nongovernmental Organizations/Civil Society", en <http://www.worldbank.org>, consultada el 4 de noviembre de 1999.

⁴⁹ Putnam, "Bowling Alone...".

⁵⁰ G. Himmelfarb, "Beyond Social Policy: Remoralizing America", *The Wall Street Journal*, 7 de febrero de 1995, e ídem, *The Demoralization of Society: From Victorian Virtues to Moral Values* (Nueva York: Vintage, 1994). Véase también A. Etzioni, *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society* (Londres: Profile, 1997).

se han encargado de recordar el demasiado poder explicativo que se le atribuye al capital social y su ignorancia del Estado. Como señala Tarrow,⁵¹ para Putnam la capacidad cívica parece crecer en un jardín en el que las instituciones y especialmente el Estado no juegan ningún papel. En este caso tendríamos países y regiones donde el capital social florece y aquéllos donde no. El caso atañe principalmente a los países del denominado tercer mundo. ¿Carecen estos países de capital social? ¿Están estos países destinados al fracaso en sus políticas?

Como lo ha expuesto Guillermo O'Donnell, América Latina necesita un Estado fuerte, entendido como un "Estado bien motivado, no corrupto, calificado, con capacidad para formular e implementar políticas, abierto pero no colonizado por la sociedad; al menos con alguna transparencia y responsabilidad (*accountability*); y que responda a los objetivos y prioridades formuladas a través del proceso democrático".⁵² Si bien dicho Estado se necesita para todas las áreas, es aún más importante en el área de la política social y de la pobreza, donde todavía se cree que ésta puede solucionarse a través del mercado.

Peter Evans profundiza en este tema y propone como solución abandonar la visión de "suma cero", en la que a mayor presencia del Estado, es menor el capital social, y favorecer una visión donde las normas de cooperación y redes de compromiso cívico las promueven las agencias públicas.⁵³ Más aún —señala Evans—, aunque el capital social es un fundamento indispensable, no es suficiente para el éxito de proyectos de desarrollo. El ingrediente más importante es la capacidad de generar los lazos de solidaridad y la acción necesaria para construir un proyecto a una escala que sea económica y políticamente eficaz. Esta capacidad la dan las instituciones públicas. Evans pone un énfasis especial en los lazos que puedan crearse entre el sector privado

⁵¹ Sidney Tarrow, "Making Social Science Work across Space and Time: A Critical Reflection of Robert Putnam's *Making Democracy Work*", *American Political Science Review* 90, no. 2 (junio de 1996): 395.

⁵² Guillermo O'Donnell, "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections", en *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998), 53.

⁵³ Peter Evans, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidency on Synergy", *World Development* 24, no. 6 (1996).

y el público. Gracias a estos lazos el resultado es mayor que el que podrían obtener el gobierno o el sector privado por sí solos.⁵⁴ La *sinergia* cruza la división del trabajo entre ambos sectores. La *contextualización* radicaliza el concepto de sinergia y reconoce que la confianza y las redes informales van más allá de la división pública-privada. El capital social no es ni público ni privado, sino que se “llena el vacío entre las dos esferas”.⁵⁵

Deepa Narayan integra la visión de Putnam y Evans al tomar en cuenta tanto el capital social como los factores institucionales para mejorar la igualdad de oportunidades.⁵⁶ El capital social ayuda a que las personas se coordinen entre sí y logren metas, pero se da el caso de sociedades ricas en capital social, pero con altos niveles de pobreza y conflicto. Para entender por qué, sugiere examinar los lazos entre grupos, la naturaleza del Estado y su interacción con la distribución de capital social, la propuesta de Narayan es el abandono de la sociabilidad primaria hacia la participación en asociaciones secundarias.⁵⁷ La interacción entre el Estado y el capital social puede ser de buen gobierno, pues el primero complementa al segundo. Si estas asociaciones son secundarias, quizás la situación sea de crecimiento y prosperidad; pero si existen asociaciones desvinculadas y primarias, hay conflictos latentes. El contexto es de sustitución de las tareas del Estado por las asociaciones. Narayan concluye que para lograr la prosperidad económica no es suficiente la intervención del Estado

⁵⁴ Evans cita el ejemplo desarrollado por Judith Tendler en Brasil sobre un programa de salud. El gobierno puso un insumo muy importante que era la publicidad a través de medios masivos. Ésta surtió efecto tanto en la formación de capital social, como en la entrega de un servicio público. El capital social se incrementó en la medida en que los trabajadores de la salud sintieron “un llamado” para desarrollar un trabajo con la comunidad, y esto les ayudó a creer más en la comunidad y confiar en ella, al mismo tiempo que la comunidad también confió más en los agentes de la salud. En este caso hay una clara división del trabajo entre lo que hace el gobierno y lo que hace la comunidad.

⁵⁵ *Ibid.*, 1122.

⁵⁶ Deepa Narayan, *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty* (World Bank Poverty Group, 1999); también puede consultarse en <www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan.html>.

⁵⁷ Un caso de riqueza de asociaciones primarias es el de grupos indígenas en América Latina, pero con conexiones débiles hacia el exterior. En ese caso, estas comunidades tienden a sustituir y proveer servicios que son propios del Estado. En la medida en que personas con diferentes características interactúan (clases, grupos étnicos o religiosos), existe menos posibilidad de división y conflicto. Narayan, *Bonds and Bridges...*, 3.

o del mercado. Las intervenciones deben incluir incentivos para la creación de lazos entre organizaciones de grupos diferentes.⁵⁸

La ambivalencia del Estado

Las mujeres, las minorías (étnicas y raciales) y los pobres han sido ambivalentes respecto al Estado.⁵⁹ De una parte se ha concedido cierta autonomía para formular políticas que favorecen a estos grupos. La presencia de una gran diversidad de políticas referentes a subsidios a las madres, licencias de maternidad, normatividad sobre el aborto, protección y apertura a inmigrantes confirman la capacidad del Estado para crear políticas sociales en pro de distintos grupos de la población. El efecto que las organizaciones y los movimientos sociales tienen sobre las políticas públicas difiere conforme el Estado atiende y procesa esas demandas. Éste no ha sido neutro y en muchas ocasiones ha favorecido legislaciones que contradicen los intereses de las mujeres. La propuesta es trabajar dentro del Estado, pero también guardar una distancia del mismo.

⁵⁸ Algunas recomendaciones son: proveer mecanismos de inclusión hacia grupos previamente excluidos; promover cambios en los valores y normas que apoyen la inclusión; brindar oportunidades económicas y promover las conexiones entre los excluidos y los que tienen el poder en diversas esferas de actividad. Algunos mecanismos para lograr este objetivo incluyen: ampliación de la información, manejo de conflictos, educación y promoción de valores, descentralización y coproducción entre el Estado y la comunidad, con el fin de que los proyectos se los apropie la comunidad (*ownership*), para asegurar la sustentabilidad de aquéllos. *Ibid.*

⁵⁹ En este punto sigo la revisión elaborada en Cristina Rojas y Elvia Caro, "Género y Estado: entre el desencanto y la desesperanza", en DNP, *Macroeconomía...*, allí analizo, entre otros, los trabajos de Sonia Álvarez, "¿En qué Estado está el feminismo? Reflexiones teóricas y experiencias comparativas" (ponencia presentada en el Primer Seminario internacional sobre experiencias de investigación desde una perspectiva de género, Universidad Nacional de Colombia, Programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo, abril de 1998); Linda Gordon, "The New Feminist Scholarship on the Welfare State", en Linda Gordon, *Women, the State and Welfare* (Madison: University of Wisconsin Press, 1990); Magdalena León, "El género en la política pública de América Latina: neutralidad y distensión", *Revista de análisis político*, IEPRI, no. 20, Bogotá (septiembre-diciembre de 1993); Jane Lewis, "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy* 2, no. 3 (1992); Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origin of Social Policy in the United States* (Cambridge: Harvard University Press, 1992); Jane Jenson, "Gender and Reproduction: Or Babies and the State", *Studies in Political Economy* 20 (verano de 1986); Ann Shola Orloff, "Relaciones de género y política social", en María Cristina Rojas y Adriana Delgado, eds., *Política social: desafíos y utopías* (Bogotá:

Por otro lado, se sugiere también guardar una *veeduría discursiva contestataria*.⁶⁰ Este planteamiento obedece al poder de las políticas para construir las identidades y las necesidades de los sujetos de dichas políticas. Éste es el caso de la construcción de necesidades de las mujeres pobres, según problemas y esquemas que despolitizan, ocultan u otorgan prioridad a ciertos intereses sobre otros. Tal como lo define Nancy Fraser, las políticas son *sistemas interpretativos institucionalizados* que construyen las mujeres, conforme a ciertas (y muy discrepantes) interpretaciones.⁶¹ De acuerdo con Sonia Álvarez, la “nueva agenda de políticas públicas” impulsada globalmente por la economía liberal promueve una cierta “comodidad” con algunos planteamientos del movimiento de mujeres y alienta el reciente interés gubernamental por los asuntos de género. Las ONGs feministas locales e internacionales se contemplan por su capacidad técnica y proclamadas socias fundamentales del Estado para avanzar en los procesos de modernización. Las resignificaciones discursivas tienen su expresión más clara en el caso de las políticas dirigidas a las mujeres “vulnerables”, aquellas particularmente excluidas por el modelo de desarrollo reinante. En este contexto, se busca regular la fecundidad, la sexualidad y la moralidad de las mujeres pobres y redefinir los papeles productivos y reproductivos de las mujeres, todo en nombre de la equidad de género. Según Álvarez, en el contexto post o neo-social demócrata de la administración de Clinton, la cura estatal para las mujeres pobres y de color enfatiza la “responsabilidad «personal» de mejorar sus condiciones de vida” (Personal Responsibility Act de 1996), la cual *requiere* que las madres pobres no casadas ingresen al mercado de trabajo para superar la dependencia del Estado (*Welfare mothers*), mediante programas de trabajo de bajo nivel no permanente (*workfare*), que no exige pero tampoco ofrece ninguna habilitación laboral. De igual manera, la nueva legislación de asistencia social (*welfare*) de Estados Unidos busca regular la sexualidad y la “moralidad” de las mujeres/madres pobres, al tener que revelar la paternidad

Universidad Javeriana, 1997); Fiona Williams, “Raza, etnia, género y clase en los Estados benefactores: un marco de análisis comparativo”, *Papel político*, Universidad Javeriana (abril de 1997).

⁶⁰ La expresión es de Sonia Álvarez, “En qué *Estado*...”.

⁶¹ Nancy Fraser, “Struggle over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late Capitalist Political Culture”, en Gordon, *Women*...

de sus hijos para recibir los beneficios y colaborar con las agencias de asistencia social para que se cumpla la orden de manutención de los hijos. Esto obliga a las madres pobres a mantener contacto con los padres de sus hijos, independientemente de que ellos representen una amenaza violenta para ellas o sus descendientes.

DEBATE EN TORNO A LA DEMOCRACIA Y LA POLÍTICA SOCIAL

La reforma estructural se llevó a cabo bajo regímenes autoritarios (en el caso de Chile) o en un periodo de consolidación democrática. Además, se realizó en un lapso muy corto,⁶² de manera autocrática, generalmente por decretos del Ejecutivo, y bajo la asesoría de tecnócratas-economistas orientados por entidades financieras internacionales. Esta confluencia de factores complica la pregunta por la democracia, el crecimiento económico y la política social, tal pregunta es: ¿la democracia incrementa u obstaculiza el crecimiento económico? La respuesta parece ser afirmativa, pero no lo sabemos con certeza.⁶³ Aunque el debate entre democracia y crecimiento es importante, el cuestionamiento estriba en si las políticas económicas, para que tengan orientación hacia la justicia social, deben ser democráticas. Como se verá más adelante, la participación en la democracia comunitaria, así como en el diagnóstico y ejecución de proyectos parece tener más aceptación que la democracia en las decisiones macroeconómicas.

Preguntar a los pobres

Uno de los resultados de la aplicación de los FIS y la estrategia de focalización fue hacer visible lo que la antropóloga Rosemary McGee

⁶² Algunos países como México, Bolivia y Argentina liberaron el comercio y privatizaron en cinco años lo que a los países del Sureste asiático les llevó tres décadas. Dani Rodrik, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature* 34, no. 1 (1996): 18. El caso paradigmático es Chile, donde las reformas se hicieron dentro de un régimen autoritario con la orientación de los llamados "Chicago Boys".

⁶³ Ésta es la conclusión de la revisión que sobre este tema hacen Adam Przeworski y Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives* (verano de 1993).

llama “la brecha de las percepciones” entre los expertos que formulan las políticas y sus beneficiarios, en este caso los pobres.⁶⁴ Para McGee, los programas diseñados por los expertos construyen un “pobre ideal” u *homo pauper*, que dista de la realidad de la pobreza. Robert Chambers ha insistido sobre la manera en que las políticas creadas por los expertos distorsionan la realidad de la pobreza y terminan por reflejar las necesidades de aquéllos, con consecuencias negativas para la formulación y ejecución de los proyectos.⁶⁵ Para contrarrestar esta tendencia se han propuesto metodologías participativas de diagnóstico con la comunidad.

El BM ha rediseñado la estrategia de los informes de pobreza elaborados durante la primera generación de reformas hacia una basada en técnicas más participativas y cualitativas. Más aún, la estrategia básica dentro del Posconsenso de Washington es el conocimiento de la pobreza y sus determinantes: “entender quiénes [son] y dónde están los pobres y qué los previene de salir de la pobreza está en el centro de una estrategia efectiva”.⁶⁶ La segunda estrategia es darle prioridad a las intervenciones públicas con impacto sobre la reducción de la pobreza, y la tercera es la supervisión “regular para asegurar que las políticas y programas tengan éxito”. De hecho, desde 1998, el BM ha realizado 43 evaluaciones de la pobreza con enfoque participativo. Esta metodología ha permitido captar algunos aspectos no incluidos en indicadores más cuantitativos: uno es un sentimiento de vulnerabilidad como resultado de grandes cambios, sean estacionales (lluvias, sequías), terremotos o guerras internas; otro es la falta de poder político, especialmente en sus interacciones con empleados e instituciones públicos.⁶⁷

El último informe del BM, titulado “Poverty Trends and Voices of the Poor”, refleja esta tendencia y da cuenta de lo que significa ser pobre

⁶⁴ Rosemary McGee, “Pobreza rural y género”, en DNP, *Macroeconomía...*

⁶⁵ Robert Chambers, *Whose Reality Counts? Putting the First Last* (Londres: Intermediate Technology Publications, 1997); véase también N.S. Jodha, “Poverty Debate in India: A Minority View”, *Economic and Political Weekly* 23, no. especial (noviembre de 1988).

⁶⁶ World Bank, “Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries” (20 de septiembre de 1999): 2. El primer componente que figura es el de “un entendimiento comprensivo de la pobreza y sus determinantes”.

⁶⁷ Ravi Kanbur y Lynn Squire, “The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions”, septiembre de 1999, en <www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/evolut.html>, 28.

para los pobres. Según el director del documento, Ravi Kanbur: “Los pobres son los verdaderos expertos [...]. Nada es más importante que aprender de los hombres y mujeres pobres acerca de sus vidas, sus sueños, esperanzas y experiencias”.⁶⁸

A juzgar por la literatura producida por el mismo BM, se valora la participación como instrumento para aumentar la eficiencia de los proyectos, según se infiere de las palabras de Kanbur, luego de evaluar las distintas aproximaciones sobre el concepto de pobreza y específicamente los enfoques participativos:

El impacto de las voces de los pobres es más aparente en el ámbito de los proyectos. Las soluciones de arriba hacia abajo han fracasado. En la última década, expertos del desarrollo son conscientes de que los pobres tienen mayor conocimiento de su situación y necesidades, y pueden contribuir al diseño de políticas y proyectos dirigidos a mejorar su suerte. Una vez que ellos tienen la palabra en el diseño, están más comprometidos a su aplicación. Contrariamente al aislamiento que sufren los pobres, una ejecución exitosa invita a una inclusión y participación activa en un gran rango de circunstancias.⁶⁹

Como parte de este llamado a mejorar la eficiencia, el BM ha incorporado a los pobres en el diseño y puesta en marcha de los proyectos, con el fin de “crear confianza y lealtad” hacia éstos. En “Building Poverty Reduction Strategies” (1999), las técnicas participativas se ligan al análisis y la formulación de políticas. El más reciente documento del BM sobre pobreza enfatiza la vulnerabilidad y falta de voz como determinantes de pobreza.⁷⁰ El “dar voz” junto con las libertades políticas se incluyen como criterios de “buen gobierno”. De acuerdo con este documento, el asunto principal es que los pobres trabajen en acciones colectivas en su propio beneficio. Un punto también central de la estrategia de la ONU.

⁶⁸ World Bank Warns Global Poverty Fight Failing, “Unveils Enhanced Poverty Strategy”, *News Release*, no. 2000/059/S, en <www.worldbank.org/html/extdev/extme/059.html>.

⁶⁹ Kanbur y Squire, “The Evolution...”, 28.

⁷⁰ World Bank, *World Development Report 2000/1, Attacking Poverty* (Nueva York: Oxford University Press, 2000).

Organizar a los pobres

Para la ONU organizar a los pobres es la base de la reducción de la pobreza.⁷¹ Ésta puede tener lugar a través de organizaciones de la sociedad civil cuyos beneficiarios no son miembros y aquéllas generalmente entregan servicios, pero no representan a los pobres; o bien a través de organizaciones comunitarias que sí los representan, o de las organizaciones cuyas fuerzas de cabildeo influyen en la política nacional. Se propone como estrategia la consolidación de métodos participativos para construir la capacidad de organización en el ámbito comunitario, pero también para ayudar a que tengan impacto sobre los procesos decisivos nacionales.

Democratizar la macroeconomía

Introducir la democracia en el proceso de toma de decisiones macroeconómicas no es tan celebrado como la participación de los pobres en los proyectos del desarrollo. Para algunos, el problema comienza con la primacía que se le otorga a los objetivos económicos, tal como concluyen Bresser Pereira, Maravall y Przeworski luego de analizar los casos de las reformas neoliberales en las nuevas democracias de América Latina, España y Polonia, respectivamente:

Cuando la estabilidad y la eficiencia se vuelven finalidades en sí mismas, las políticas del gobierno democrático tienden a ser ineficaces o contraproducentes, económica y políticamente explosivas. Los intentos de estabilización fracasan o inducen a profundas recesiones que deprimen la inversión, disminuyen los prospectos de crecimiento futuro y generan costos sociales que hacen la continuación de las reformas poco atractivas bajo condiciones democráticas. Más aún, el estilo tecnocrático con que generalmente se formulan y ejecutan estas políticas tiende a debilitar la consolidación de instituciones democráticas.⁷²

No todos los expertos están dispuestos a conceder que la mayoría tiene algo que decir en la conducción de las políticas economí-

⁷¹ UNDP, *Overcoming Human Poverty*, 72.

⁷² Bresser, Maravall y Przeworski, *Economic Reforms...*, 199.

cas, y menos aún en los procesos de reforma. Para algunos —como es el caso de Jeffrey Sachs, asesor del gobierno durante la aplicación de las reformas— éstas necesitan una mano fuerte y poco consenso:

Mientras la historia de las reformas del mercado ha mostrado repetidamente que el libre mercado, el libre comercio y una economía impulsada por la propiedad privada son estimulantes, tremendamente estimulantes, de crecimiento económico rápido, el público en general muy rara vez lo sabe o lo reconoce desde el comienzo.⁷³

El BM, tal como se refleja en el MDC, ha flexibilizado su posición. En primer lugar, el proceso no lo conducirá aquél. En la nueva orientación “no hay manera que el Banco Mundial asuma el papel de coordinador de todos los programas en la matriz. En algunos casos, con la guía del gobierno, dirigiremos el proceso o segmentos del programa. En otros casos, seguiremos el liderazgo de otros, y en otros no participaremos”. El proceso es más transparente, “la matriz está abierta a todos. Es un paso hacia la inclusión, la transparencia y la responsabilidad (*accountability*)”. También asume la participación de la sociedad civil, y “dependiendo de las circunstancias tendrá más o menos voz”. El debate público se ajustará también a las circunstancias: “En algunos países, los fines a largo y corto plazo se fijarán en un proceso de debate público y construcción de consenso dirigido por el gobierno, con todos los segmentos de la sociedad. En otros casos, los fines se continuarán estableciendo de manera más centralizada”. El análisis se aboca a un “gobierno educado y bien organizado”, el cual requiere desarrollo de su capacidad institucional, sistemas regulatorios transparentes, empleados bien entrenados y comprometidos con un gobierno limpio.⁷⁴ Sin duda, éstas son condiciones necesarias para la participación democrática, pero no son suficientes.

Para Diane Elson y Nilufer Cagatay la democratización del proceso macroeconómico no consiste sólo en ejercicios técnicos y “fórmulas fabricadas para aplicar a todos los contextos”.⁷⁵ Ellas señalan

⁷³ Citado en Rodrik, “Understanding Economic Policy...”, 33. De acuerdo con Rodrik, “para Sachs es por lo menos una pérdida de tiempo buscar una coalición amplia para las reformas, porque la mayoría de la gente no entiende de qué se trata”.

⁷⁴ Wolfensohn, “A Proposal...”.

⁷⁵ Elson y Cagatay, “The Social Content...”.

que las propuestas del BM dejan la responsabilidad del manejo económico en manos del FMI, el cual sólo reconoce a las autoridades monetarias como sus contrapartes, sin mencionar la participación y mucho menos el diálogo acerca de la política macroeconómica.⁷⁶ Además, la capacidad para tener “voz” no se restringe sólo a los requerimientos técnicos, sino al peso que los actores tienen en la economía, y especialmente por la amenaza de “salida” si sus intereses no son favorecidos. Esto es lo que sucede con la volatilidad del capital en el mundo dominado por el capital financiero, donde, junto con las multinacionales y los capitalistas vinculados al mercado internacional, tienen mayor influencia sobre las decisiones, debido a sus amenazas de moverse a otro país. Si a ellos les favorecen las altas tasas de interés, pero a los asalariados no, su voz tiene más peso en la toma de decisiones económicas.

Elson y Catagay reformulan la matriz propuesta por el BM dentro del MDC, de manera que incluya los distintos intereses de los actores, esto es, dentro de los actores de la sociedad civil incluirían a representantes de los intereses de familias ricas y pobres, defensores del avance de las mujeres, ecologistas, sindicalistas, etc. En la margen superior se incorporan los requisitos macroeconómicos para la justicia social, evitando los tres sesgos: el deflacionario, el de comodificación y el de hombre ganador de sustento. Este diálogo estaría organizado alrededor de “políticas económicas que enfatizen la confianza y seguridad mutuas en toda la sociedad, y no solamente credibilidad a los ojos de los que comercializan bonos en los mercados internacionales”.⁷⁷

Democratizar la gubernalidad política

Una conclusión de esta revisión —y con esto quiero terminar— es que si se gobierna a través de las mentalidades y racionalidades políticas, la democratización debe extenderse al conjunto de las prác-

⁷⁶ *Ibid.* Las autoras se refieren a los documentos del FMI, *Distilling the Lessons from the ESAF Reviews* (1998) e IMF y World Bank, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative-Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction* (Washington, D.C.: World Bank-IMF, 1999).

⁷⁷ *Ibid.*, 22.

ticas de gobierno, tanto del mercado como del Estado; debe extenderse de lo económico a lo político y de lo micro a lo meso.

Democratizar la política implica, en primer lugar, recobrar el carácter contestatario de la democracia. Theda Skocpol observa que la generación de confianza no es el factor más importante que explique la presencia de la democracia, como argumentan los teóricos del capital social.⁷⁸ Desde este punto de vista, las organizaciones voluntarias son importantes porque son fuente de apalancamiento popular y no sólo porque generan confianza. También implica pluralizar la concepción del capital social no como un orden unitario de valores y normas compartidas. De acuerdo con Michael Shapiro, esta concepción ignora la multiplicidad de espacios que constituyen la “sociedad” y la variedad de diferentes representaciones y espacios de accionar políticos.⁷⁹

Redemocratizar la política significa también someter a escrutinio público las representaciones de las políticas públicas centradas en conceptos como el de pobreza, comunidad, desarrollo, exclusión, género, con el fin de develar las relaciones de poder que encierran y de presentar visiones y prácticas alternativas.⁸⁰

Por último, es fundamental recuperar la política social del lenguaje apolítico de la economía y la racionalidad económica.

⁷⁸ Theda Skocpol y Morris P. Fiorina, “Making Sense of the Civic Engagement Debate”, en Theda Skocpol y Morris P. Fiorina, eds., *Civic Engagement in American Democracy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press-Russell Sage Foundation, 1999).

⁷⁹ Michael Shapiro, “-Bowling Alone: Post Liberal Civil Society and the Worlds of Neo-Tocquevillean Social Theory”, *Theory and Event* 1, no. 1, en <http://muse.jhu.edu:80/journals/thory_and_event/v001/1.1shapiro.html>, 1999.

⁸⁰ Para el tema del desarrollo, véase Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1995). Sobre la política social, además de los trabajos aquí citados, véanse Sonia Álvarez, “Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política social para los excluidos”, *Umbrales* (octubre de 1999). Sobre el concepto de pobreza, véase Consuelo Corredor, “El problema de la pobreza: una reflexión conceptual”, en *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición* (Bogotá: Universidad Nacional-CINEP-Colciencias-GTZ, 1999).

El debate jurídico contemporáneo entre realismo y posmodernismo en Estados Unidos

*Raúl Ávila Ortiz**

INTRODUCCIÓN

La evolución del pensamiento jurídico y el sistema legal de Estados Unidos puede ser analizada a través de su relación funcional con el desarrollo del capitalismo en los últimos dos siglos.

Desde este enfoque, el debate jurídico contemporáneo entre realistas y posmodernos corresponde, al menos en buena medida, a la transición que tiene lugar en el nivel de la infraestructura y que es generada por la transición del capitalismo neomercantilista industrial del segundo tercio del siglo xx, al capitalismo neoliberal globalizado de los últimos decenios. Al mismo tiempo, ha de considerarse la tesis de que las propias representaciones que sobre el derecho se forman los protagonistas del debate influye en los términos del mismo y repercute, bajo ciertas condiciones, en la orientación del desarrollo económico.

El objeto de este trabajo, que consiste en mostrar los términos del debate contemporáneo entre la corriente jurídica del realismo y las ideas del posmodernismo en Estados Unidos, intenta contextualizar

* Mexicano, maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin y doctor en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM.

su comprensión haciendo referencia histórica a la forma en que se ha manifestado aquella relación funcional entre subsistemas sociales.

Para ello procedo de la siguiente forma: primero, me refiero a las etapas de la evolución del capitalismo estadounidense; segundo, ubico las rupturas o cambios relevantes en la evolución del pensamiento jurídico aplicado a casos concretos, es decir, a través de la jurisprudencia, que se relacionen con aquellas etapas y, tercero, concentro mi análisis en la circunstancia actual del capitalismo estadounidense y su relación con el debate jurídico entre realistas y posmodernos.

El trabajo, así concebido, pretende exceder la sola narrativa de los contenidos y posturas de un debate jurídico de suyo interesante e ilustrativo. Se intenta fundamentar una comprensión posible del sentido dialéctico recurrente de la historia, para tratar de extraer de ésta, la maestra de ceremonias de la vida, enseñanzas útiles para la propia ciencia social y su aplicación práctica. Basado en fuentes bibliográficas diversas que contrasté para validar la información obtenida, a partir de ella el trabajo también pretende dibujar algunas trayectorias de pensamiento futuro sobre el objeto de estudio.

ETAPAS DEL CAPITALISMO ESTADUNIDENSE

La idea de etapas o ciclos en la historia es tan antigua como el hombre mismo. En el mundo moderno, Vico, Herder o Marx, por ejemplo, postularon leyes que explicaban la evolución cíclica de las sociedades humanas.¹

En materia económica, se debe al economista ruso Nikolai Dimitrievich Kondratief, a mediados de los años veinte del siglo xx, así como a Joseph Schumpeter, en 1939, el estudio científico de las llamadas ondas largas o ciclos de la vida económica. El primero analizó Europa y advertía un ascenso económico en el periodo 1780-1790 a 1810-1817; descenso entre 1810-1817 a 1844-1851; ascenso de 1844-1851 a 1890-1896, y desde este año hasta 1920, así como el inicio de una etapa de declive entre 1914-1920. Según Theotonio Dos Santos, dicha

¹ Véase José M. Sevilla, "El concepto de filosofía de la historia en la modernidad", en Manuel Reyes Mate, ed., *Filosofía de la historia* (Madrid: Trotta, 1993), 65-84.

etapa se habría extendido hasta 1940-1945, tendencia que se habría revertido durante 1945-1973 y se habría vuelto a invertir desde el periodo 1966-1973 hasta 1993, o incluso hasta 1998, año a partir del cual se esperaría observar una nueva tendencia hacia el crecimiento. Kondratief encontró, entonces, ciclos largos de alternativo crecimiento y decrecimiento en periodos de 25 años.

Schumpeter, a diferencia de Kondratief, identificó ciclos largos de 40 a 60 años, combinados con otros más cortos; ciclos de inversión que tendrían lugar de 4 en 4 años, así como otros adicionales con duración de 9 a 11 años, ya identificados por Clement Juglar hacia 1860.

Las aportaciones del propio Dos Santos, André Gunder Frank e Immanuel Wallerstein, entre otros, dadas a conocer durante los años sesenta y setenta, sumaron a dicho conocimiento la propuesta de los ciclos extralargos de 200 a 250 años, en tanto que la teoría de las etapas del desarrollo económico, reeditada por Walter Rostow en 1978, redescubrió a Kondratief y replanteó, refinó y amplió la conocida teoría de las etapas del desarrollo económico (prerrequisitos extraeconómicos —mercantilismo—, el despegue y el consumo masivo autosostenido), dada a conocer a finales de la década de los cincuenta y revitalizada luego de la caída del socialismo real.²

Sirva esta breve referencia para argumentar que, para el caso de Estados Unidos, el propio Rostow sitúa la etapa de prerrequisitos para el despegue industrial en el periodo previo al segundo tercio del siglo XIX; el despegue a partir de esa época y hasta el último tercio del mismo siglo, y la era del consumo masivo autosostenido desde el último tercio del siglo XIX en adelante.

Sumado a lo anterior, cabe apuntar que, para economistas como Douglas Dowd, la historia económica de Estados Unidos se desen-

² Véanse Theotonio Dos Santos, "La cuestión de las ondas largas", en Jaime Estay, Alicia Girón y Osvaldo Martínez, coords., *La globalización de la economía mundial: principales dimensiones en el umbral del siglo XXI* (México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Centro de Investigaciones de la Economía Mundial-Miguel Ángel Porrúa, 1999), 77-100; W. Walter Rostow, *The Stages of Economic Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960); ídem, *The World Economy. History and Prospect* (Austin: University of Texas Press, 1978), 51, e ídem, *Theorists of Economic Growth from David Hume to the Present (with a Perspective on the Next Century)* (Oxford: Oxford University Press, 1990), 446 y ss.

vuelve en fases de mercantilismo y librecambismo que modifican el papel del Estado en la economía.³

Así, en una primera etapa, después de la Independencia, se creó en Estados Unidos el sistema mercantilista inspirado en el pensamiento comercial proteccionista de Hamilton; una segunda fase, después del periodo presidencial de Andrew Jackson, marcó el inicio del capitalismo librecambista, que alcanzó su clímax en las décadas posteriores a la Guerra Civil; la tercera etapa, como respuesta a la inestabilidad y signos prometedores del capitalismo industrial maduro, comienza al finalizar el siglo XIX y se distingue por una nueva concentración del poder en el Washington de Wilson; esta etapa, pese al tímido intento liberalizador de los años veinte, se extendió hasta mediados de los años setenta, merced a la Gran Depresión de 1929, la política del Nuevo Orden y la segunda guerra mundial; la cuarta etapa, que comenzó a fines de los setenta, como se sabe, se caracteriza por una nueva reestructuración del papel interventor del Estado en la economía y la sociedad.

RUPTURAS JURÍDICAS EN LA EVOLUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS

En términos generales, una ruptura jurídica representa un momento de superación o transición cualitativa de una concepción científica y su aplicación práctica sobre problemas sociolegales a otra. Puede sostenerse —en los términos planteados por Thomas Khun para la ciencia—⁴ que las rupturas jurídicas forman parte de una revolución científico-jurídica sustitutiva de un paradigma por otro. Esto ha ocurrido en varias ocasiones en la evolución del pensamiento y el sis-

³ Véanse Douglas Dowd, *U.S. Capitalism Development Since 1763* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1993). Una periodización similar se encuentra en Glenn Porter, ed., *Encyclopedia of American Economic History: Studies of the Principal Movements and Ideas*, vol. I, parte II, "The Chronology of American Economic History" (Nueva York: University of Delaware, 1980), 17-130; una fuente más, para la periodización del siglo XIX, se halla en Louis M. Hacker, *American Capitalism* (Huntington, N.Y.: R.E. Krieger, 1979), y para el siglo XX, Angus Maddison, *La economía mundial en el siglo XX: rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE* (México: FCE, 1992), así como las múltiples referencias citadas en Anthony Chase, *Law and History: The Evolution of the American Legal System* (Nueva York: The New Press, 1997), 209-210.

⁴ Véase Thomas S. Khun, *La estructura de las revoluciones científicas* (México: FCE, 1971).

tema legal estadounidense, movimiento que se ha presentado relativamente engarzado a los procesos continuos y discontinuos de la evolución económica. En ese orden de ideas, procede subrayar que el pensamiento jurídico estadounidense, funcionalmente interactivo respecto del desarrollo capitalista, registra determinados momentos relevantes de cambio. El primero, a finales de los años treinta del siglo XIX, es decir, justo en la transición de la primera a la segunda etapa del desarrollo capitalista. En éste, la interpretación jurídica y su aplicación judicial transitaron de un enfoque no discriminatorio del derecho privado respecto del derecho público, en materia económica, el cual era más funcional a la sociedad mercantilista, comúnmente caracterizada por la existencia de protecciones, privilegios y prebendas mediante asignación de recursos a los agentes económicos a través del Estado, a la distinción entre criterios amplios y estrictos de interpretación, según se tratara de cuestiones privadas o públicas. Esta modificación resultó favorable a la promoción del capitalismo librecambista fundado en las reglas abstractas de la libre competencia en el mercado y que, por tanto, reduce el papel del Estado en la economía y la sociedad, aunque suele fortalecer, como fue el caso, su capacidad normativa.

Esta transición se reveló, durante la presidencia de Roger B. Taney en la Suprema Corte de Justicia (1837-1864), en el famoso *Caso del puente sobre el río Carlos vs. el puente Warren*, de 1837. Dicho caso consistió en la adopción, por parte de la Corte —a partir de una interpretación estricta del texto de un título de concesión, conectada a una visión liberal de la economía—, de un nuevo concepto de la propiedad y el valor, así como de una nueva forma de concebir el papel del derecho en la economía y la sociedad, con el propósito de impulsar el desarrollo económico mediante la supresión de prácticas monopólicas.⁵

⁵ Véase Bernard Schwartz, *A History of the Supreme Court* (Nueva York: Oxford University Press, 1993), 75-77 y 102, donde señala que la decisión mencionada de la Corte Taney tuvo un impacto tal en el desarrollo empresarial y económico de Estados Unidos, que el número de compañías involucradas en la manufactura se incrementó significativamente, además de que si antes de Taney sólo se encontraban invertidos 50 000 000 de dólares en la manufactura, hacia 1860 la cifra había crecido hasta un billón de dólares. Véase también Robert G. Mac Closkey, *The American Supreme Court* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), 58; Chase, *Law and History...*, y Samuel Eliot Morrison, Henry Steele Commager y William E. Leuchtenburg, *Breve historia de los Estados Unidos*, 4ªed. (México: FCE, 1999), 244.

El segundo, a fines del siglo XIX y principios del XX —un ciclo expansivo, según Kondratief; la etapa del consumo masivo autosostenido de Rostow—, durante la presidencia del ministro Melville Weston Fuller (1888-1910). El cambio en este periodo crucial de la historia económica de Estados Unidos consistió en la visible modificación de criterios jurisdiccionales previos que, por una parte, limitaban la libertad de contratación y, por la otra, tornaban improcedente la revisión judicial constitucional de ciertas tasas impositivas establecidas por ley.

Los respectivos casos que dieron pie a tales cambios fueron: 1) *Allgeyer vs. Louisiana*, de 1897, al que el ministro Rufus W. Peckham propuso la interpretación en sentido amplio del concepto de “libertad” establecido en la Decimocuarta Enmienda, lo cual, por cierto, hizo del “debido proceso legal” (a través del alegato de su violación, mediante la aplicación de la legislación en materia económica expedida por el Congreso) el instrumento para neutralizar la intervención del Estado en la economía, y favorecía así la lógica del libre juego de la oferta y la demanda; 2) el llamado *Income Tax Case*, en el que la corte declaró anticonstitucional la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1894, pues consideró, en una reñida y polémica votación de cinco contra cuatro, que ésta era, según lo pretendía el demandante, contraria al artículo 1, sección 2, de la Constitución, toda vez que establecía un impuesto que se consideró directo, pues gravaba el capital o los ingresos y no el consumo, además de que dicho impuesto no era proporcional a la población de los estados de la unión, de tal suerte que era tildado, incluso, de perseguir fines comunistas.⁶

Luego de un largo periodo de transición de los criterios de la corte, que se distinguió no sólo por la irrupción del realismo judicial enarbolado por el ministro Oliver Wendell Holmes (1902-1932) en contra del formalismo racionalista del siglo XIX, sino por opiniones divergentes de diversos ministros en turno, por ejemplo, a la constitucionalidad de la ley antimonopolios y de leyes protectoras en materia laboral (sobre la libertad de contratación o jornada limitada y sobre indemnización por riesgos de trabajo con negligencia del

⁶ Schwartz, *A History...*, 174-189. Desde aquí hasta la nota 9 se sigue centralmente este libro, pero la información se ha confrontado con las otras fuentes citadas en la nota 5.

trabajador o sin ella, entre otros temas), es decir, sobre el modelo de desarrollo económico, se manifiesta el tercer momento de cambio en la orientación de la jurisprudencia estadounidense. Este momento inicia, en realidad, hasta 1937.

En efecto, la renuncia de William F. Taft como presidente de la corte en 1930, quien había sustituido a Edward D. White en 1921, y la asunción de Charles E. Hughes en aquel año, no cambió el sentido fundamental de la jurisprudencia liberal individualista heredada del siglo XIX, pues no sólo la mantuvo, sino que anuló la legislación del llamado Nuevo Orden (por ejemplo, la Ley para la Reconstrucción Industrial Nacional de 1935 y la Ley para la Reestructuración Agrícola de 1936; en total, doce importantes resoluciones entre 1934-1936) y restringió el Poder Legislativo del Estado, pese a las graves circunstancias económicas derivadas de la crisis financiera de 1929.

Ante la delicada situación prevaleciente, el presidente Franklin D. Roosevelt propuso al Senado modificar la integración de la Corte mediante la fórmula consistente en que el titular del Poder Ejecutivo podría nombrar otro ministro por cada uno que excediera los setenta años y no se hubiera retirado, de tal forma que aquél podría nombrar hasta seis, alterando así la estructura de la votación. La historia es muy conocida: aunque el Senado rechazó la iniciativa, dos ministros de la corte modificaron su postura ante la legislación del Nuevo Orden, lo que permitió que en un solo día, el 29 de marzo de 1937, se revirtieran decisiones cruciales en materia de salario mínimo y negociación colectiva, quiebras agrícolas y control sobre armas de fuego (lo que consta en casos como el *National Labor Relations Board vs. Jones & Laughlin Steel Corp.*), en lo que ha sido calificado como una revolución constitucional únicamente análoga a la que propiciara el ministro Taney un siglo atrás.⁷

Esta nueva orientación se mantuvo constante en las siguientes cuatro décadas, durante las cuales, sobre todo en la corte Warren (1953-1969), los asuntos económicos se interpretaron restrictivamente y los relativos a los derechos humanos de carácter civil recibieron un tratamiento que permitió su expansión y mejor protección, no sólo frente al poder sino ante los derechos de propiedad —incluido

⁷ *Ibid.*, 225-245.

el tema crucial de los derechos civiles y políticos de las minorías raciales, ejemplificado en el caso *Brown vs. Board of Education*, de 1954, que dio fin a la segregación racial en las escuelas o el histórico caso *Roe vs. Wade* sobre el derecho a la privacidad (con motivo del derecho a abortar), resuelto polémicamente por la corte Burger (1969-1986), en 1973.⁸

El cuarto momento corresponde en cierta medida a la corte Burger, y en mucho mayor grado a la actual corte Rehnquist. En términos de método, de acuerdo con la literatura, se ha observado un pronunciado pragmatismo en la valoración de los casos resueltos, de tal forma que las consideraciones sobre consecuencias sociales de las decisiones, e incluso el señalamiento de que han existido resoluciones ad hoc, de acuerdo con las circunstancias, son constantes en los análisis. En cuanto a la reorientación jurisprudencial, William H. Rehnquist, quien ya formaba parte de la corte Warren como ministro, ha declarado expresamente que ésta se excedió en la interpretación de diversos artículos constitucionales sobre derechos civiles, por lo que su misión consiste en reajustar esos derechos conforme a la Constitución. De particular importancia para este trabajo, aunque sólo se aludan para no exceder en su objeto, son las decisiones restrictivas tomadas en materia de derechos civiles y derecho penal, así como las expansivas en lo que respecta a derechos de propiedad, libertad de contratación y derecho a elegir, lo mismo que en materia de constitucionalidad, por ejemplo, del TLCAN.⁹

LA TRANSICIÓN CAPITALISTA CONTEMPORÁNEA Y SU REFRACCIÓN EN ESTADOS UNIDOS

El capitalismo occidental, en general, y el estadounidense, en particular, se han desplegado en los últimos dos siglos conforme a los ciclos u ondas de corto y mediano plazos descritos en la primera parte de este tra-

⁸ *Ibid.*, 246-361.

⁹ *Ibid.*, 362-377. Sobre el papel activo de la Suprema Corte de Estados Unidos respecto de la legislación del Nuevo Orden y su papel pasivo en lo concerniente al Nuevo Internacionalismo, en el que se ubica el TLCAN, véase Bruce Ackerman y David Golove, *Is NAFTA Constitutional?* (Cambridge: Harvard University Press, 1995).

bajo. Dicha evolución cíclica, en condiciones tecnológicas y de complejidad social ascendentes, puede representarse en términos de movimientos de expansión y contracción de la economía, los cuales producen importantes impactos en el sistema jurídico y el pensamiento legal.

Con el precedente de una crisis económica, en los periodos de expansión el cuerpo gubernamental adquiere una más débil presencia material en la vida social y una más débil influencia ideológica. Por el contrario, cuando hay crisis económica, en los periodos de contracción la presencia material de las instituciones gubernamentales se incrementa y su influencia ideológica se intensifica.

No obstante lo anterior, la transición capitalista contemporánea registra un movimiento contradictorio: aunque la economía de Estados Unidos entró, en los últimos veinte años, en un periodo de desaceleración respecto a las dos celebradas décadas estadounidenses (las de los cincuenta y sesenta), la búsqueda de una nueva etapa de expansión económica se ha intentado a través de diversos instrumentos reductores del papel del Estado en la economía. La actual transición es claramente diferente a las anteriores, porque el Estado no ha sido visto como el mecanismo para resolver una crisis, según sucedió en los años treinta, sino como el causante de aquélla.

En ese sentido, debe señalarse que el fenómeno de la globalización contemporánea viene acompañado de una nueva concentración del poder financiero en la llamada metaburguesía global, así como por la reconfiguración igualmente global de la estructura de clases. Dicha reconfiguración no es ajena a una profunda reestructuración económica interna (en Estados Unidos) con importantes impactos territoriales, sociales e institucionales: territoriales, debido a la redistribución de las ventajas competitivas dinámicas para participar en el mercado global; sociales, por el desajuste y desordenamiento de los agentes y actores tradicionales, como las industrias de chimenea, negocios, sindicatos, empresarios y trabajadores típicos, así como el notorio impacto en la estructura de oportunidades, e institucionales, por la incómoda posición del gobierno ante las fuerzas globalizadoras e intrarregionales que, aun en Estados Unidos, lo aprisionan de un lado y del otro.

Destacadamente, la actual transición capitalista global repercute, modifica, redimensiona y reconfigura la estructura de las clases socia-

les. Aparecen nuevos referentes para la dinámica social y nuevos sujetos sociales, como los movimientos intra y extranacionales más articulados de etnias, mujeres, comunidades, grupos y organizaciones diversas.¹⁰

Estados Unidos, una sociedad paradigmáticamente multicultural, pero progresivamente recentralizada a lo largo del siglo xx en sus ejes institucionales básicos de administración del poder, muestra a través de la competencia de discursos jurídicos una parte de las reacciones académicas y sociales al impacto de la globalización.

El derecho se enfrenta, en este contexto, a una nueva transición que le representa un nuevo dilema; y en esa tensión transicional, en ese dilema, se inscribe el debate entre realistas y posmodernos.

EL DEBATE JURÍDICO CONTEMPORÁNEO ENTRE REALISMO Y POSMODERNISMO¹¹

Es bien sabido que las teorías realistas del derecho reconocen dos vertientes: la estadounidense y la escandinava. La primera se distingue por su enfoque pragmatista y conductista respecto de las insti-

¹⁰ Para la transición capitalista actual y sus impactos socioculturales en Estados Unidos, véanse Ravi Batra, *The Crash of the Millenium: Surviving the Coming Inflationary Depression* (Nueva York: Harmony Books, 1999); Gary Burtless, Robert Z. Lawrence, Robert E. Litan y Robert J. Shapiro, *Globaphobia: Confronting Fears about Open Trade* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1998); David Harvey, *The Condition of Postmodernity* (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Jan Nederveen Pieterse, *Global Modernities* (Londres: Sage, 1995); Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century* (Nueva York: Random House, 1993), sobre todo el capítulo 13, "The American Dilemma"; Arthur M. Melzer, Jerry Weinberger y M. Richard Zinman, eds., *Multiculturalism and American Democracy* (Kansas: University of Kansas Press, 1998); Arthur M. Schlesinger Jr., *The Disuniting America* (Nueva York: W.W. Norton, 1992); Leslie Sklair, *Sociology of the Global System* (Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press, 1995); Michael Walzer, *Tratado sobre la tolerancia*, trad. de Francisco Álvarez (Barcelona: Paidós, 1998), particularmente el epílogo, "Reflexiones sobre el multiculturalismo estadounidense", 105-123.

¹¹ El presente apartado se basa en las obras de Surya P. Sinha, *What Is Law?* (Oxford: Routledge, 1989), e ídem, *Jurisprudence: Legal Philosophy in a Nutshell* (St. Paul, Minn.: West Publishing, 1993). Asimismo, Douzinas Costas y Ronnie Warrington, *Post-Modern Jurisprudence: The Law of Text in the Text of Law* (Londres: Routledge, 1991); Jean-François Lyotard, *The Postmodern Condition* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1984), y Pauline Marie Rosenau, *Post-Modernism and the Social Science: Insights, Inroads and Intrusions* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

tuciones sociales. El marco filosófico del realismo, aportado por John Dewey (1859-1952), William James (1842-1910) y Pierce, es crucial para entender la propuesta metodológica de dicha escuela.

En primer término, Dewey desarrolló la lógica experimental como instrumento para fundamentar una teoría de la investigación que se expresa en la identificación de un problema, planteamiento de hipótesis y su confirmación o no mediante procedimientos empíricos. Se trata de crear conocimiento que sirva de base para el conocimiento ulterior. Se postula que no hay verdades absolutas, sino un proceso indagatorio autocorrectivo que va refinando su solidez epistemológica. El realismo jurídico sigue esta lógica indagatoria.

Para James, el método pragmatista resuelve el problema de las discusiones metafísicas interminables, puesto que si los conceptos o nociones no tienen consecuencias prácticas, entonces resultan irrelevantes. En lugar de concentrarse en primeros principios o categorías, se enfoca en las últimas cosas, consecuencias, frutos y hechos.

En el plano jurídico, y retomando sólo una pequeña muestra de las teorías realistas, John Gray (1839-1915) sostiene que el Estado existe para proteger y promover los intereses humanos y lo hace mediante derechos y obligaciones, cuyo conocimiento no es universal porque nadie conoce sus propios derechos y obligaciones, ni los de los demás de manera perfecta. Como el Poder Judicial es el que aplica las normas jurídicas al caso concreto mediante la subsunción de los hechos en las normas, entonces se sostiene que estas decisiones judiciales son el derecho, porque los jueces crean reglas inexistentes.

Oliver Holmes (1841-1935), por su parte, al proponer el concepto del “hombre malo” que está pendiente de las decisiones de los jueces para orientar su conducta, postula que el derecho no es sino las profecías racionales que los presuntos afectados elaboran sobre dichas decisiones, de modo que constriñen su conducta en esos términos y no con base en axiomas generales atemporales escritos en códigos.

En el caso de Joseph Bingham, quien naciera a fines del siglo XIX, el dato relevante consiste en la acción de los jueces, quienes se encargan de imprimir efectos jurídicos a las reglas o principios generales del derecho. Jerome Frank agrega que el derecho es legislativamente indefinido e indeterminado, y que la definición y determinación concreta la llevan a cabo, en efecto, los jueces.

En síntesis, el realismo enfatiza el derecho judicial y no el legislado; se aplica en los sistemas jurídicos basados en casos; no enfatiza reglas y principios y tampoco los ideales teóricos del derecho, por lo que la ideología jurídica descansa en quienes llegan a ser jueces y, en última instancia, al convertirse en un procedimiento formal, no se distingue entre buen y mal derecho; desatiende que el legislador prevé clases de casos y no casos personales, e ignora que muchas relaciones jurídicas no se resuelven en los tribunales; confunde las ciencias sociales o culturales con la ciencia natural, pues en lugar de justificación o comprensión se busca explicación; la decisión judicial no produce automáticamente su efecto en la conducta del implicado, sino que éste participa con su voluntad y juicio independiente, y, a final de cuentas, para predecir las decisiones de los jueces, se requiere conocer las instituciones sobre las que éstos fundan sus decisiones.

En lo que respecta al posmodernismo, corriente en la que se distinguen posiciones moderadas y radicales o escépticas, guarda amplios puntos de contacto y se llega a identificar con la corriente de los estudios crítico-jurídicos que se desarrollaron durante los años setenta como reacción a los desencantos con la guerra de Vietnam y como crítica a las instituciones establecidas, con el fin de buscar una visión alternativa del derecho y de la personalidad humana. La escuela de los estudios críticos, que ha generado una abundante bibliografía, puede verse como un árbol cuyas ideas troncales se ramifican en diversas direcciones: las teorías feministas, de la raza y el pluralismo o policentrismo jurídicos.

La Escuela de los estudios críticos del derecho (Critical Legal Studies)

Las raíces filosóficas de esta escuela provienen de la teoría crítica de la Escuela de Francfort, la epistemología relativista y el propio realismo jurídico estadounidense. En esencia:

- a) Se propone que la teoría social no puede producir axiomas científicos, sino sólo una mejor cognición y la liberación del hombre a través de la autorreflexión crítica.

- b) Se rechazan las certidumbres tradicionales y las verdades absolutas y universales, al sostener que no existe racionalmente una objetividad a priori que se corresponda con la experiencia, sino que sólo son verdaderas las proposiciones lógicas verificadas empíricamente, de suerte que lo que se postula es un relativismo ético contextualizado social, económica y psicológicamente, de manera que las categorías humanas y del lenguaje son contingentes, y lingüística y antropológicamente determinadas.

En ese sentido, ya en los años setenta Khun llegó a plantear que las disciplinas científicas o no científicas proveen solamente interpretaciones de textos, mas no garantizan el acceso a la verdad objetiva. Barthes, por su parte, ha propuesto que un texto sólo tiene significado en términos del marco interpretativo seleccionado, de modo que no hay interpretación objetiva, aunque Stanley Fish ha planteado que existen comunidades interpretativas en las que puede haber objetividad; mientras que Jacques Derrida sostiene que todo texto refleja la creencia en la verdad objetiva, por lo que la labor del crítico consiste en deconstruir esta metafísica, develando cómo el texto carcome sus propios reclamos de verdad y cómo en los hechos el significado es contingente.

- c) Aunque coinciden con el realismo en su rechazo al formalismo jurídico, critican su programa porque sostienen que las consideraciones pragmáticas, sociales y de política pública, propias del enfoque realista, reproducen el statu quo y desatienden la visión ética de la vida.

De acuerdo con Sinha, la Escuela de los estudios críticos del derecho sostiene las siguientes tesis, en algunas de las cuales se revelan las diferencias con el realismo:

- a) Rechaza el liberalismo individualista, el cual propone una falsa visión de la sociabilidad humana institucionalizada en el Estado, pues las relaciones individuales entran en contradicción, mientras que aquél reproduce y legitima el capitalismo dejando intacto

to, aun a través del Estado benefactor, los mecanismos de la explotación encubierta.

- b) La mayor contradicción liberal radica en que la limitación negativa de la libertad del otro niega la propia libertad individual, paradoja que es institucionalizada mediante la creación del Estado, encargado de limitar la libertad. Esa oposición se extiende al conflicto entre justicia procedimental y justicia de fondo (esta última con frecuencia sacrificada por la primera); a la sociedad (mediante la lucha de clases) y a las relaciones entre individuo y comunidad; a la oposición entre subjetividad de los valores personales y la esperanza en una verdad moral objetiva; entre reglas y parámetros; libre voluntad y determinismo; entre derechos activos de libertad y derechos pasivos de seguridad, y, en fin, entre democracia y la antidemocrática revisión judicial.
- c) Sostiene que el liberalismo debe ser desenmascarado y deconstruido porque sólo refuerza las desigualdades económicas al no desafiar la estructura social. Las instituciones sociales son creadas socialmente, y contingentes e injustas en tanto que aparentemente son naturales, necesarias y justas. El liberalismo, a través del derecho, se encarga de perpetuar el estado de cosas prevaleciente.
- d) Los textos no tienen un significado objetivo intrínseco, más bien dependen de la interpretación subjetiva de su significado, lo que —traducido al ámbito legal— revela el control del derecho por la política, de manera que el derecho no es cognoscible, ni objetivo, ni valorativamente neutral como lo reclama el liberalismo, sino que está cargado de la interpretación política subjetiva del intérprete o del autor, cuyos juicios de valor, proceso mental y su contexto social, que además difiere según sea el género, están imbricados en la interpretación que produce. Dado que los sistemas legales están contruidos sobre presunciones contradictorias, su característica principal es la indeterminación, lo cual provoca que quienes toman las decisiones, aun sin dejar de ser honestos, favorezcan a uno u otro elemento integrante de dicha contradicción.
- e) El formalismo es inaceptable porque, al concebir el derecho como un sistema deductivo sustentado en sí mismo, las deci-

siones resultan de la aplicación de principios, precedentes y procedimientos sin referencia al contexto político, económico y social, objetivos sociales y valores. La sociedad no puede resolver disputas mediante una doctrina y un sistema legal pretendidamente neutrales en valores, porque toda decisión es contingente y depende de las creencias de quienes toman las decisiones. Sin una teoría legal plausible no puede haber teoría social.

- f)* Rechaza el positivismo y la noción de que en derecho es factible el empirismo y el conocimiento científico.
- g)* Los conceptos no son abstractos (y no se deben cosificar), más bien son socialmente contextuales y dependientes de la experiencia social históricamente contingente.
- h)* El derecho no es sólo racionalidad (eso es un mito); también es pasión y voluntad, ambas inherentes a aquél.
- i)* Las presunciones institucionales o imaginativas que un individuo se forma son moldeadas por su contexto, que a su vez es determinado por el ambiente político, social y económico. Dicho contexto se rompe, cambia con frecuencia y al mismo tiempo hace cambiar aquellas presunciones, de tal suerte que el individuo se autoafirma experimentando nuevas relaciones a través de esos continuos rompimientos.
- j)* El derecho es una expresión de la política, y en realidad se usa como instrumento de la propaganda política que enmascara las desigualdades de clase y la explotación, de tal suerte que los delitos, por ejemplo, son resultado del orden injusto imperante.
- k)* En lugar de reformar el sistema legal, habría que transformar las instituciones sociales, políticas y legales.
- l)* No es posible admitir una teoría general del derecho o habría que construir una teoría alternativa.
- m)* El posmodernismo sostiene que sus propuestas no deben ser objeto de prueba empírica, sino en términos de la pertinencia de sus cuestionamientos sobre las normas jurídicas. Debido a que el propósito de la explicación de una regla legal es contribuir a elaborar un juicio de valor sobre la misma, la explicación debe darse en términos tales que revelen la estructura de valor de las reglas.

El centro del debate, en todo caso, se ubica en lo siguiente: el realismo mantiene puntos de contacto con el posmodernismo, particularmente en su rechazo al formalismo, la desmitificación del derecho y la revelación de su indeterminación y no objetividad. Pero dichas corrientes de pensamiento también divergen en aspectos cruciales: mientras que el realismo trata de hacer del derecho un instrumento de la política pública, el posmodernismo trata de deslegitimarlo; mientras que el realismo se caracteriza por su estilo racionalista ilustrado y su énfasis individualista, el posmodernismo es romántico, antirracionalista y procomunitario; mientras que el racionalismo propone la objetividad de las sentencias, el posmodernismo sostiene que esto es imposible.

En relación con lo anterior, las críticas posmodernas al liberalismo —y en buena medida al realismo— en muchos aspectos diversos autores las consideran exageradas y sin el respaldo probatorio y argumental suficientemente sólido para asumirlas; así, por ejemplo, aplicar el método literario de la deconstrucción a los textos jurídicos entraña hacer abstracción de las enormes diferencias entre uno y otro tipo de textos, en tanto que el planteamiento de la unidad entre derecho y política niega las fuertes diferencias entre los razonamientos político (dirigido a justificar los fines) y jurídico (dirigido a justificar los valores), sin que se explique la forma en que se salvan tales divergencias, o bien sin que se proponga una alternativa. En el posmodernismo sólo hay deconstrucción, pero su capacidad técnica y operativa es prácticamente nula, no así su potencial filosófico.

Teorías jurídicas del feminismo

Motivadas en las centenarias luchas por garantizarse un espacio en la sociedad estadounidense, las mujeres y las teorías jurídicas feministas han venido contribuyendo al debate y la crítica respecto de las teorías legales prevalecientes.

Actualmente se distinguen siete escuelas del pensamiento jurídico feminista:

- 1) El feminismo liberal, de igualdad de oportunidades, formalmente equitativo o simétrico.

- 2) El asimilacionista.
- 3) El bivalente, diferencial o del trato especial.
- 4) El incorporativista.
- 5) El de la voz diferente, cultural o relacional.
- 6) El de la dominación o radical.
- 7) El posmoderno.

Tales corrientes teóricas feministas abordan en común los siguientes cinco temas:

1. Critican la historia sin referencia al papel de la mujer en aquélla y la acusan de patriarcal o inspirada en los intereses y visiones de los hombres, que trascienden la periodización histórica, las concepciones sobre la naturaleza humana, el potencial del género y los arreglos sociales.
2. El derecho mismo es criticado como patriarcal, pues es la expresión del poder, la subordinación y el dominio de los hombres sobre las mujeres, tanto en la esfera pública, como en la privada. Así, por ejemplo, en la medida en que la sociedad patriarcal tiene el poder de nombrar las cosas y, por lo tanto, de crearlas socialmente y asignarles un valor, los hombres a través del lenguaje reproducen sus valores excluyendo los de las mujeres. Las concepciones así forjadas pretenden ser neutrales u objetivas en lo que a valor se refieren, cuando en realidad sólo expresan la psicología del hombre y no la de la mujer, por lo que en realidad se trata de mitos. En lugar de los dualismos típicos de la ontología de los hombres, se propone una forma relacional y no de oposición del ser con el otro.
3. Desafían el determinismo biológico como base de la diferencia hombre/mujer; sostienen que esas diferencias son socialmente construidas y que si bien el sexo determina los aspectos genitales o la capacidad reproductiva, no lo hace con los aspectos de trato psicológico, moral o social asignado a cada género.
4. En lugar de separar los conceptos de sexo y género, como lo hace el estilo patriarcal de pensamiento dualista, señalan que hay una relación dialéctica entre uno y otro, en la cual existen componentes adicionales.

En la agenda de investigación hay varios temas comunes: políticamente, persiguen la igualdad entre hombres y mujeres; analíticamente, hacen del “género” una categoría a fin de reconstituir prácticas legales que han excluido los intereses de las mujeres, y metodológicamente, a riesgo de un individualismo notorio, utilizan sus experiencias como mujeres (sobre todo para analizar temas como la jerarquía de género, la cosificación sexual y las estructuras sociales) con el propósito de proponer los cambios necesarios.

El feminismo jurídico liberal postula que, dentro de las instituciones existentes y con base en la racionalidad y autonomía propias de hombres y mujeres, se garantice la igualdad formal de trato a unos y otras. Sin que se nieguen las diferencias sexuales, y sin importar quién diseñe las instituciones, la participación de las mujeres en el mercado y su capacidad de opción deben estar aseguradas por el derecho.

El feminismo asimilacionista, por el contrario, al basarse en la eliminación de las diferencias sexuales (lo que las trivializa) propone que se cancele cualquier distinción en las esferas institucional, legal o personal. La capacidad reproductiva se equilibra con los métodos de reproducción artificial y los efectos psicológicos de la maternidad con instituciones especializadas en la educación de los hijos, o bien, la abolición de la familia heterosexual.

El feminismo bivalente, por su parte, acepta las diferencias sexuales, defiende que las distinciones entre géneros son de origen psicológico y propone un sistema dual de derechos para las mujeres: uno igual y otro especial, mediante la especificación de sus diferencias (las cuales no se identifican tan fácilmente y no resolverían el problema estructural de fondo de la desigualdad entre géneros) a través del derecho.

El feminismo incorporativista, a su vez, limita las diferencias de género al embarazo y la lactancia, dejando de lado los aspectos sexuales y las dimensiones institucional, legal y política de esas diferencias, lo que oscurece el problema de la dominación del hombre sistemáticamente organizada y consagrada en el derecho.

El feminismo cultural celebra las diferencias de género y asigna a la mujer un papel moralmente relevante en determinadas

actividades sociales, por ejemplo, la educación y el cuidado de los hijos, lo cual debería ser valorado especialmente por el derecho. Este enfoque, a la vez que enfatiza rasgos trascendientemente femeninos de la mujer que han sido ignorados, la excluye de la competencia económica, la agresividad y el egoísmo, rasgos supuestamente masculinos.

El feminismo radical conceptúa a la mujer como “clase” y señala que “género” y “sexo” son una función del poder masculino social y jurídicamente estructurado, por lo que el derecho tendría que tomar en serio la diferencia hombre/mujer y tutelar en forma pertinente, los delitos sexuales, prohibir la pornografía que subordina a la mujer y regular la libertad reproductiva y la sexual voluntaria, esto último bajo la consideración de que para la mujer el sexo es capaz de cosificarla. El enfoque no considera los problemas de poder entre mujeres, la diferencia entre pornografía y erotismo y las posibles limitaciones a la libertad de expresión, entre otros.

5. El feminismo posmoderno hace depender la categoría “mujer” no de una esencia o de una sola teoría o propósito, sino de relativos factores psicológicos y sociales que interactúan en contextos múltiples y diferentes, y que generan diversas identidades femeninas, según el caso y las necesidades concretas, de tal suerte que la identidad, que se reconfigura constantemente a sí misma, no reconoce reducciones ni limitaciones por pertenecer a una particular categoría.

Las teorías feministas en el derecho, como se infiere, cuestionan en diversos grados el liberalismo y el realismo jurídico, tratando de reivindicar derechos que llegan a implicar una concepción distinta de la estructura del orden jurídico.

Teorías jurídicas de la raza

En general, las teorías jurídicas de la raza pretenden maximizar la posición de los afroamericanos en la sociedad estadounidense mediante la impugnación del modelo legal prevaleciente.

Motivados en una larga cadena de luchas por conseguir un espacio digno e igualitario frente a la mayoría blanca, los promotores de dichas teorías observan que la percepción y experiencia del mundo varían de acuerdo con la postura que se adopte en la estructura racial de la sociedad, lo que marca una diferencia en cómo se enfocan los temas jurídicos, que la práctica institucional de todos los días es la expresión de normas creadas por los blancos, aunque pueda admitirse su propensión a la neutralidad, y que las categorías jurídicas son el resultado de las presunciones culturales dominantes, las cuales obtienen la conformidad cultural de los miembros de las razas minoritarias a cambio de su reconocimiento legal.

Policentrismo jurídico

Aunque originalmente desarrollado en Dinamarca, hoy crece en Estados Unidos y rechaza la idea de un derecho internacional y de valores únicos y universales dentro del sistema jurídico, a la vez que niega el relativismo moral radical. Por el contrario, postula que un sistema unitario y absoluto de valores es riesgoso porque éstos son múltiples y no armónicos, y sus diferencias no pueden ser resueltas conforme a una verdad y criterio último unificador, lo cual es ajeno a la experiencia cotidiana, fomenta el pesimismo, distorsiona la realidad y promueve la tiranía.

Al mismo tiempo, sin embargo, acepta el pluralismo de valores morales, sin incurrir en el relativismo radical posmoderno, por lo que concibe las relaciones jurídicas como interrelación entre diversos órdenes normativos que deben ser reconocidos en el sistema jurídico.

Esta perspectiva abre la puerta a la maximización de la legitimidad del orden jurídico, promueve una metodología no coercitiva mediante la expansión de la libertad de elegir los valores propios que se prefieran; promueve la estabilidad al dotar a individuos y grupos sus propios espacios morales; provee un marco para entender la interacción entre grupos dominantes y subordinados; evita tanto la eliminación marxista de clases para lograr una sociedad más libre, como la necesidad de contar con una sola perspectiva unitaria privilegiada. Sus debilidades son no considerar ciertas luchas sociales

particulares y el dominio de ciertos grupos de interés. Sus principales desafíos consisten en la identificación de cuáles son esos valores plurales y cómo realizarlos.

CONCLUSIÓN

El presente ensayo ha definido como objeto de estudio el debate jurídico contemporáneo en Estados Unidos entre las corrientes de pensamiento del realismo y del posmodernismo.

El realismo jurídico reconoce antecedentes desde mediados del siglo XIX en Estados Unidos y cobra particular fuerza durante el XX. Es de inspiración filosófica pragmatista conductista y con fuerte énfasis científico empírico, lo que lo ubica en la esfera de la metodología positivista.

El posmodernismo jurídico, por su parte, emerge durante la década de los sesenta del siglo XX en Estados Unidos y se desarrolla en las décadas siguientes, en buena medida a través de los llamados Estudios críticos del derecho (*Critical Legal Studies*). El posmodernismo jurídico es de inspiración filosófica estructuralista y crítica, inscrito en la tradición de la Escuela de Francfort, con fuerte énfasis en la hermenéutica y la deconstrucción; es, por tanto, claramente relativista, antiliberal y antipositivista.

No obstante tales diferencias, el realismo y el posmodernismo jurídicos comparten una posición opuesta al formalismo jurídico de corte racionalista no empírico y ajeno a los contenidos extralegales, así como la idea de la indeterminación del derecho y la preocupación por el contexto social, económico y político en que éste se desenvuelve, de manera que ambos intentan desmitificarlo.

Al mismo tiempo, mientras que el realismo jurídico enfoca las decisiones jurídicas en términos de políticas públicas (racionalidad objetiva, costos, beneficios, actores, contexto socioeconómico y político, consecuencias previsibles), el posmodernismo jurídico le cuestiona su consciente o inconsciente enmascaramiento y reproducción del statu quo, a la vez que reclama cambios más profundos en todo el sistema social y promueve una reconcentración en la ética de la vida.

De acuerdo con la información expuesta, mientras que el realismo sustenta una pretensión filosófica universalista a través de un pragmatismo aparentemente sin ideología (fundado en la premisa del máximo beneficio social en un orden liberal), el posmodernismo se inclina moderada o radicalmente por el relativismo ético contextual dinámico, intentando comprender y resolver de fondo los problemas de la complejidad del mundo postindustrial. A diferencia del realismo jurídico, el posmodernismo no sólo desmitifica sino que intenta deslegitimar al derecho y, a diferencia de aquél, no propone alternativa alguna luego de la deconstrucción de los discursos y textos, a los que tilda de inobjetivos e ideológicamente manipulados.

Este trabajo ha intentado también contextualizar el debate jurídico entre el realismo y el posmodernismo en la lógica de la actual transición capitalista globalizada, ubicando como fondo histórico la evolución de la economía estadounidense y sus interacciones con el pensamiento jurídico y el sistema legal. Al respecto, se mostró que la economía estadounidense ha pasado por varias etapas de desarrollo, mismas que incluyen ciclos de expansión y contracción que modifican el papel del Estado en la economía y la sociedad, cambios respecto de los cuales aparecen como funcionales las transiciones en el pensamiento jurídico y la jurisprudencia, elementos que también inciden en el rumbo económico.

Así, a la transición del mercantilismo de la etapa postindependiente al capitalismo liberal de 1830 en adelante, le correspondió una transición jurídica que reorientó el contenido y las formas jurisprudenciales. De esta transición deja relevante constancia la decisión suscrita por la corte Taney en 1837, al resolver el *Caso del puente sobre el río Carlos vs. el puente Warren*, puesto que cambió la doctrina jurisprudencial sobre los derechos de propiedad y el valor, así como sobre las facultades del Estado frente a los particulares en materia económica, todo lo cual redundó en una mayor expansión del mercado corporativo manufacturero en los decenios siguientes.

La corte Fuller, de fines del siglo XIX, en plena época de expansión industrial de Estados Unidos, amplió jurisprudencialmente los cauces constitucionales del desarrollo corporativo y limitó la presencia del Estado y la legislación en las relaciones comerciales. La

transición al modelo inverso ocurrió hasta 1937, durante la llamada “segunda corte” Hughes, cuando el presidente Roosevelt se vio obligado a “forzar” el cambio de criterios de la corte, a fin de que ésta abandonara los criterios formales y sustantivos heredados del siglo XIX y aprobara la legislación económica que ejecutaba la política del Nuevo Orden. Ante los profundos cambios experimentados en la estructura social y económica de Estados Unidos a partir del fin de la segunda guerra mundial, a lo que no fue ajeno el esquema de la guerra fría, las cortes subsecuentes hasta la actual, presidida por el ministro Rehnquist desde 1986, refinaron y desarrollaron jurisprudencialmente la nueva orientación económica, a la vez que expandieron el catálogo y mecanismos protectores de los derechos civiles y políticos, sobre todo de las minorías raciales.

En ese periodo, cabe destacar la actuación de la corte Warren, la cual, encabezada por su ministro presidente, utilizó un método heterodoxo de solución de conflictos en la búsqueda de la justicia y la equidad: el realismo, heredado del ministro Holmes, con quien Rehnquist divergía desde entonces por su aparente infidelidad al texto constitucional.

La corte Rehnquist, por tanto, se ha distinguido por sus intentos de revertir los precedentes sentados por la corte Warren, limitando diversos derechos civiles y penales, lo cual posiblemente está afectando los equilibrios sociales y raciales, a la vez que ha regresado —junto con la ola del nuevo liberalismo de las últimas dos décadas— a buscar en la libertad de contratación, la protección de los derechos de propiedad y el derecho de opción la llave para solucionar los conflictos ligados a la aspiración al bienestar y la prosperidad estadounidenses. La corte Rehnquist —para los fines de este ensayo— también se ha caracterizado, según sus analistas, por un excesivo pragmatismo que llega a producir resoluciones ad hoc, según el caso.

Volviendo al objeto de estudio, es decir, el debate contemporáneo entre realismo y posmodernismo, cabe apuntar que la información analizada revela que la transición capitalista global está teniendo diversas repercusiones en el sistema social de Estados Unidos, una de las cuales es la reactivación del debate multiculturalista que se refracta en la discusión entre aquellas dos corrientes. Forman parte

de ese debate la Escuela de los estudios críticos y sus diversos ramales, como las teorías feministas, las de la raza y el policentrismo o pluralismo jurídicos. Cada una porta en su seno reclamos al liberalismo y al realismo, en la medida en que los señalan como justificadores de un modelo social y legal que reproduce la injusticia a partir de referentes pretendidamente absolutos o únicos. No obstante su riqueza crítica y su acervo filosófico creciente, la falta de propuestas alternativas y ciertos “desplantes” metodológicos, todavía no acabadas ni corregidos, respectivamente, abren a dichas teorías flancos débiles que comprometen su aplicación práctica y su utilidad social.

Sin ánimo alguno de predecir el curso de esta nueva transición económica y jurídica, conviene advertir que así como el realismo jurídico desplazó gradualmente durante el siglo xx al formalismo racionalista, primero con Holmes, luego con Warren y ahora con Rehnquist, el debate en curso entre realistas y posmodernos abre un nuevo capítulo en la historia jurídica de Estados Unidos. Será la dinámica interacción entre economía y derecho, sociedad y política, la que, como en otros momentos del pasado, defina el sentido de la nueva reorientación.

El voluntarismo en Estados Unidos y el debate de Robert Putnam

*Paul Rich**

El renovado interés en la sociedad civil surgió por primera vez en Europa oriental después de la caída del comunismo. Líderes como Vaclav Havel querían no sólo establecer nuevos gobiernos sino crear una cultura que pudiera sostener el liberalismo político y económico, por lo que buscaron ayuda en los grupos privados que quedaban fuera del alcance del Estado —las asociaciones de ciudadanos, las Iglesias, las organizaciones de derechos humanos y los clubes de jazz— que habían nutrido la vida de la disidencia. Más o menos en la misma época, las victoriosas democracias occidentales se encontraron ante economías debilitadas, un tejido social desgastado y la pérdida de propósito nacional. Aquí también, aceptaban expertos y estadistas, revitalizar la sociedad civil ayudaría a superar nuestro malestar.

FAREED ZAKARIA.¹

El debate en torno a “bolear solo” (Bowling Alone) que inició Robert Putnam respecto a la salud del voluntarismo estadounidense presenta como muy novedosas algunas características del desarrollo de la sociedad civil y la cultura política que en realidad habían sido señaladas con anterioridad por Seymour Martin Lipset y otros. Las asocia-

* Universidad de las Américas Puebla. Correo electrónico <rich@mail.udlap.mx>. Una versión previa de este artículo con ligeras variantes apareció ya publicada.

¹ Fareed Zakaria, “Bigger than the Family, Smaller than the State: Are Voluntary Groups Lunat Make Countries Work?”, *New York Times Book Review*, 13 de agosto de 1995, I.

ciones van y vienen reflejando el cambio en la sociedad, por lo que utilizar ejemplos específicos como las fraternidades para probar que recientemente existe un malestar que amenaza la democracia es un argumento difícil de sostener. Algunas asociaciones simplemente no han logrado satisfacer las necesidades de personas con un mayor nivel educativo que tienen actitudes cambiantes hacia grupos basados en el género y la raza. En todo momento se lleva a cabo un proceso darwiniano de selección entre los muchos miles de grupos estadounidenses y constantemente se inventan diferentes clases de voluntarismo, lo cual subraya la necesidad de realizar un examen más detallado de las cuestiones que plantea la controversia de “bolear solo”.

Para comprender Estados Unidos, es necesario entender el significado de la sociedad civil² y de la fructífera presencia del voluntarismo que es su savia vital.³ Las asociaciones estadounidenses —incluyendo a las Iglesias, organizaciones civiles, los consejos escolares, fraternidades y grupos filantrópicos— son campos de entrenamiento vitalicios para la ciudadanía y el liderazgo, y crean redes fundamentales de comunicación. Este voluntarismo, celebrado por Tocqueville y descrito más recientemente como un millar de puntos luminosos, reviste una importancia global en la era posterior a la guerra fría.⁴

Lipset señaló en *American Exceptionalism* que la sociedad civil que fomenta dichas agrupaciones es esencial para la salud de la demo-

² Véase Gabriel A. Almond, “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, disponible en el sitio del Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, en <<http://hypatia.ss.uci.edu/democ/papers/almond.html>>.

³ “Uno de los aspectos frustrantes de estudiar la literatura sobre políticas de la sociedad civil es la falta a gran escala de disposición para analizar la dinámica interior. Éste era ciertamente el punto central de las contribuciones de Gramsci: comprender las fuerzas al interior de la sociedad civil era la clave para la emancipación. Sin diferenciación, sin análisis, sin separar a los buenos de los malos, la idea de una sociedad civil pierde todo valor explicativo, ya sea como teoría o como herramienta para la toma de decisiones sobre políticas”. Alison van Rooy, “The Civil Society Agenda: Switching Gears in the Post Cold War World” (ponencia presentada ante la International Studies Association, Toronto, 18 al 22 de marzo de 1997), 20.

⁴ “Alguna de la literatura reciente parece situar la responsabilidad del liderazgo para las funciones de la sociedad civil en África en las asociaciones voluntarias en términos de Tocqueville. Por virtud de su existencia, su ejecución de las funciones normativas de la sociedad civil se asume tácitamente. John W. Harbeson, Donald Rothchild, Naomi Chazan, eds., *Civil Society and the State in Africa* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1994), 17. Véase Kendall Stiles, “Civil Society Empowerment and Multilateral Donors” (ponencia presentada la reunión anual de la International Studies Association, Toronto, 1997).

cracia.⁵ Como observó en *Union Democracy* (1956), las asociaciones de voluntarios representan una fuente de nuevas opiniones independientes del Estado y un medio de comunicar estas nuevas sugerencias a un gran sector de la ciudadanía, así como una manera de entrenar a los participantes en las habilidades de la política y de promover su participación en organizaciones políticas.⁶ A pesar de esto, hasta hace poco se escribió mucho más sobre el Estado que sobre la sociedad civil:

Cuando se trata de la vida civil —se queja Claire Gaudiani— somos como visitantes en una ciudad desconocida sin un mapa. Las frases “sociedad civil”, “capital social” y “virtud social” suenan tan extrañas para la mayoría de nosotros como razón precio/ganancias, ego y biodiversidad deben haber sonado hace cincuenta años.⁷

Sin embargo, se ha incrementado notablemente la utilización de estos términos, popularizados por Francis Fukuyama y Robert Putnam, entre otros. El espacio ocupado en un Estado-nación por la sociedad civil, por el capital social y la cultura política,⁸ y por las organiza-

⁵ Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (Nueva York: W.W. Norton, 1996), 276.

⁶ Seymour Martin Lipset, Martin Trow, James Coleman, *Union Democracy* (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1956), 85.

⁷ Claire L. Gaudiani, “Our Ailing Civil Society”, originalmente en la edición del 3 de abril de 1996 de *The Boston Globe*. Edición revisada disponible en <<http://camel2.conncoll.edu/ccadmin/audiani/writings/ailing.html>>.

⁸ “Como una primera aproximación, la sociedad civil se puede definir como todos los intereses sociales no abarcados por el Estado o la economía. En sus aspectos políticos también excluye la vida privada, aunque los recientes ataques de feministas y otros grupos a la distinción público-privada hacen esta frontera menos clara. Ejemplos destacados de una sociedad civil en acción incluirían la esfera pública burguesa temprana discutida por Habermas, los «espacios libres» de insurgencia en la historia política de Estados Unidos que han constituido mujeres, negros, obreros, granjeros y otros, la oposición democrática en Europa Oriental anterior a 1989, y en Occidente, los nuevos movimientos sociales urbanos, los feministas, anti-nucleares, pacifistas y ambientalistas [...]. La sociedad civil es un lugar heterogéneo, hogar de la Milicia de Michigan, así como de los movimientos que he mencionado”. John Dryze, “Political Inclusion and the Dynamics of Democratization”, *American Political Science Review* 90, no. 1 (septiembre de 1996): 481.

“En sus primeros comentarios, el profesor Rahn observó que los sociólogos contemporáneos están tratando en realidad de refinar la perspectiva de Alexis de Tocqueville en *Democracy in America*. Tocqueville quería saber por qué algunas comunidades prosperan, poseen instituciones políticas efectivas, tienen ciudadanos que obedecen la ley y están satisfechos, mientras

ciones que las sostienen, se ha convertido cada vez más en un señalamiento de los politólogos, quienes han retomado la frase de Geertz de que “la política de un país refleja el sentido de su cultura”.⁹ En el contexto del renacimiento de los estudios de cultura política, específicamente el voluntarismo y el asociacionismo se han vuelto temas populares. Tras el fin de la Unión Soviética, los estudiosos se han interesado en observar cómo los nuevos Estados resultantes pueden mantenerse democráticos, ya que se han dado cuenta de que no se trata sólo de una cuestión económica. Ronald Inglehart advierte:

No hay duda alguna de que los factores económicos son importantes desde el punto de vista político, pero son sólo una parte de la historia. Yo planteo que las diferentes sociedades se caracterizan en grados muy diferentes por síndromes específicos de actitudes de cultura política; que esas diferencias culturales son relativamente duraderas, pero no inmutables; y que tienen consecuencias políticas de mucho peso al estar vinculadas muy de cerca con la viabilidad de las instituciones democráticas.¹⁰

que otras no. Concluyó que el éxito del experimento estadounidense no se podía explicar por la geografía o la circunstancia y ni siquiera por buenas leyes. Más bien derivaba de lo que llamó las cosas importantes del pueblo estadounidense, con lo que se refería a los hábitos del pensamiento, los patrones de comportamiento, que eran una segunda naturaleza para la mayor parte de los ciudadanos de este país. Son estas actitudes y comportamientos los que se describen, en jerga moderna, como capital social”. Véase *The Newsletter of the National Commission on Civic Renewal*, no. 1 (1998), en <<http://www.puaf.umd.edu/civicrenewal/found.html>>.

“En un artículo de 1956, Gabriel Almond, al profundizar sobre las concepciones de la cultura creadas por los sociólogos y antropólogos como Clyde Kluckholm, Ralph Linton y Talcott Parsons, definió un área específicamente política de la cultura que, en colaboración con Sydney Verba, procedió a estudiar de manera empírica en cinco democracias. Los resultados se publicaron en 1963 en *The Civic Culture*. Unos cuantos años antes, trabajando de manera independiente a Almond, Samuel Beer y Adam Ulam presentaron una definición algo diferente de este concepto en un texto comparativo sobre el gobierno en 1958 (*Patterns of Government* [Nueva York: Random House, 1958]). Véase William T. Bluhm, *Ideologies and Attitudes: Modern Political Culture* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974), xii. “Pero el desarrollo de un gobierno democrático estable y eficaz depende más que de las estructuras del gobierno y la política, de las tendencias que la gente tiene hacia el proceso político, de la cultura política. A menos que la cultura política pueda sostener un sistema democrático, las posibilidades de éxito que tiene ese sistema son escasas”. Véase también Gabriel A. Almond y Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963), 498.

⁹ Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas* (Barcelona: Gedisa, 1992), 262.

¹⁰ Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *American Political Science Review* 82, no. 4 (diciembre de 1988): 1203.

La búsqueda de las condiciones que sustentan una cultura política democrática¹¹ ha producido un “renacimiento”¹² o cuando menos un “regreso a los estudios sobre cultura política”, como lo expresa Gabriel A. Almond.¹³ En un libro editado por Lipset, *The Third Century: America as a Post-Industrial Society*, Alex Inkeles señaló que existe un compromiso continuo en la historia estadounidense con la participación comunitaria y un consistentemente alto grado de confianza interpersonal en comparación con otros países. En la actualidad, respecto del renovado interés en esto, Inkeles comenta con agudeza “La ciencia social parece estar más dedicada al reciclaje de viejas ideas que a la invención de otras nuevas”.¹⁴

El Seminario de Saguario y el Taller Nacional sobre el Compromiso Ciudadano (Saguaro Seminar y National Workshop on Civic Engagement, respectivamente), ambos organizados por Putnam, y el proyecto de Theda Skocpol sobre las asociaciones voluntarias, todos ellos con sede en Harvard, así como el Fondo para la Investigación del Sector no Lucrativo del Instituto Aspen (Nonprofit Sector Research Fund), el Centro para el Estudio de la Filantropía y el Voluntarismo en la Universidad de Duke (Center for the Study of Philanthropy and Voluntarism), foros patrocinados por la Fundación Pew, así como muchos otros proyectos, enfatizan el nuevo interés en el sector no gubernamental, enfocándose en el voluntarismo.¹⁵ Como Lipset hizo

¹¹ Véase Larry Diamond, ed., *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993); Marshall G.S. Hodgson, *Rethinking World History: Essays on Europe, Islam and World History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993); Robert A. Packenham, *The Dependency Movement: Scholarship and Politics in Development Studies* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992), y Thomas Sowell, *Race and Culture: A World View* (Nueva York: Basic Books, 1994).

¹² Véase Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”.

¹³ “Hablar de un regreso a la cultura política implica que hubo alguna época anterior en la que los estudios de cultura política estaban a la mano y prosperaban, y que a esta época siguió otra en la que este enfoque decayó y que estos estudios están prosperando de nuevo”. Gabriel A. Almond, “Forward: The Return of Political Culture”, en Larry Diamond, ed., *Political Culture and Democracy...*, ix.

¹⁴ Alex Inkeles, “Continuity and Change in the American National Character”, en Seymour Martin Lipset, ed., *The Third Century: America as a Post-Industrial Society* (Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1979), 401-403. También Alex Inkeles a Paul Rich, 16 de julio de 1997.

¹⁵ Véase Guy Sorman, *The New Wealth of Nations* (Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1990), 198.

notar en *Union Democracy*, los grupos de voluntarios heterogéneos dificultan en gran medida el triunfo de movimientos como el comunismo y el fascismo al movilizar la diversidad en el ámbito político. Son un campo de entrenamiento para la política, una fuente de nuevas ideas y un método significativo de comunicación.¹⁶ Sin embargo, al mismo tiempo que los comentarios de Lipset han adquirido nueva pertinencia,¹⁷ se expresa la preocupación de que no todo está bien en la relación entre la sociedad civil y la democracia en un modelo sobresaliente: Estados Unidos.¹⁸

ALGUNAS VECES SE “BOLEA SOLO”

Las dudas respecto a la salud de la sociedad civil estadounidense se expresaron mucho antes de la actual controversia. Si Estados Unidos está realmente en un periodo de decadencia por lo que respecta al voluntarismo no es una cuestión nueva. Lipset advirtió en *Agrarian Socialism* (1950) que las organizaciones de individuos crecen y decaen, y que hasta el momento ninguna sociedad compleja ha descubierto el secreto del equilibrio cuando se trata de que los particulares mantengan su estabilidad y avances sociales.¹⁹

Pero fue hasta hace poco que el profesor Putnam hizo sonar la voz de alarma de que la república estará en peligro mientras aumente el número de “aplatanados”, y mientras mirar televisión reemplace la participación civil; lo cual sintetizó en el cambio de jugar boliche en grupo a bolear solo.²⁰ Los fabricantes de clichés consideraron esta

¹⁶ Lipset, *Union Democracy*, 16, 82-86.

¹⁷ Véase Paul Rich y Guillermo de los Reyes, “Post-NAFTA Political Science in North America: Political Culture, Seymour Martin Lipset and «Continental Divides»”, *Canadian Review of American Studies* 27, no. 3 (1997): 161-173.

¹⁸ Véase Thomas A. Metzger, *The Western Concept of the Civil Society in the Context of Chinese History* (Stanford, Calif.: Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1998).

¹⁹ Seymour Martin Lipset, *Agrarian Socialism: The Cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan* (Berkeley: University of California Press, 1950), 82, 332.

²⁰ Robert D. Putnam, “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, en <http://muse.jhu.edu/demo/journal_of_democracy/v006/putnam.html>, y David LaJeunesse, “Why is U.S. Social Capital Eroding?”, basado en “Issues of Democracy”, *USIA Electronic Journals* 1, no. 8 (julio de 1979), en <<http://www.pacificu.edu/archives/grovenet/0416.html>>, 5 de junio de 1997.

llamada de auxilio y vociferaron sobre la Nación de Extranjeros, la Tierra de los Desapegados y la Política de la Desconfianza.²¹ Se ha sugerido que quienes bolean solos tienen mayor tendencia a la enfermedad que quienes juegan en equipo: “[...] la gente con pocos vínculos sociales tenía el doble o el triple de probabilidades de morir de todas las causas posibles que quienes cuentan con contactos más amplios”. Esto tiene “implicaciones ominosas si el politólogo Robert Putnam está en lo correcto respecto a que el capital social está decayendo en Estados Unidos”.²²

Un aspecto del debate inicial era de alguna forma exagerado, específicamente lo referente a la decadencia de las ligas de boliche, que intentaba demostrarse con fotografías del profesor Putnam incongruentemente sentado en cuclillas, solo, en la oscuridad, en medio de las pistas de boliche.²³ Lo que debía haberse hecho notar de inmediato, finalmente fue puesto en la discusión por Nancy Ammerman:

Saber que la gente no está jugando boliche en ligas no nos dice que necesariamente bolean solos. Tal vez estén jugando con grupos informales de amigos, con sus familias o con sus compañeros de clase de la escuela dominical. La decadencia de una forma de participación asociacional, si bien puede resultar desconcertante para quienes tienen una inversión económica en esa forma, no señala necesariamente una decadencia en la asociación, como tal.²⁴ En retrospectiva, la idea de

²¹ Scott Heller, “*Bowling Alone*: A Harvard Profesor Examines America’s Dwindling Sense of Community”, *The Chronicle of Higher Education*, 1 de marzo de 1996, 10(A).

²² Ichiro Kawachi, Bruce P. Kennedy y Kimberly Lochner, “Long Live Community: Social Capital as Public Health”, *The American Prospect*, no. 35 (noviembre-diciembre de 1997): 56-59.

²³ “Se pueden plantear cuestionamientos sobre la Encuesta Social General (General Social Survey, GSS) que es su fuente principal. La GSS pregunta a los encuestados a qué “tipos” de organizaciones pertenecen, no memberships a grupos concretos; ya al proliferar grupos en ciertas categorías, el grado en que se involucran las personas puede no contabilizarse bien. Es más, las preguntas de la GSS podrían no captar nuevos tipos de participación, como los padres que se congregan los sábados en los eventos deportivos de los niños o varias familias que juegan boliche juntas (¡sólo hay que ir a algún boliche y verlas!). Al salirse de los clubes de los Alces (Elks Clubs) y de los clubes de mujeres, muchos padres y madres de familia tal vez no se hayan volcado a “bolear solos”, sino a involucrarse con otros padres en actividades centradas en los niños”. Véase Theda Skocpol, “Unraveling from Above”, *The American Prospect*, no. 25 (marzo-abril de 1996), en <<http://epn.org/prospect/25/25-cnt2.html>>.

²⁴ Nancy Ammerman, “Bowling Together: Congregations and the American Civic Order” (Seventeenth Annual University Lecture in Religion, Arizona State University, 26 de febrero de 1996), en <http://www.asu.edu/clas/religious_studies/home/1996lec.html>.

que los silenciosos jugadores de boliche, que comían sus pizzas a solas habían reemplazado a los grupos gregarios era en sí misma extraña.

Más aún, ha habido otros cambios en la cultura del boliche que se podrían investigar, incluyendo un incremento en los participantes, particularmente de aquéllos con ingresos de más de 50 000 dólares anuales, un decremento en el número de ocasiones en que un individuo juega al boliche, un incremento en el número de gente joven que juega y un decremento en el número de personas de edad mayor que lo hace. El Instituto del Billar y el Boliche (BBIA, por sus siglas en inglés) informó sobre las actividades de 1987-1997:

INFORME SOBRE LA PARTICIPACIÓN NACIONAL EN JUEGOS DE BOLICHE
DEL BBIA 1997. HALLAZGOS CLAVE
CAMBIO PORCENTUAL EN DIEZ AÑOS (1987-1997)

Total de participantes

Cuando menos una vez al año	53 279 000	11.4
Participantes principales		
50 o más veces al año	334 000	-22.3
Hombres	27 857 000	12.4
Mujeres	25 440 000	10.5
Edad		
6-11	8 042 000	54.1
12-17	9 014 000	25.6
18-34	19 140 000	-9.2
35-54	13 853 000	30.2
55+	3 248 000	-12.5
Ingreso familiar en dólares		
Menos de 25 000	14 668 000	-28.8
25 000-50 000	18 207 000	-0.1
50 000 o más	20 422 000	127.2 ²⁵

²⁵ "Bowling Participation: Popular and Stable", *BBIA Press Release*, en <http://www.sportlink.com/press_room/1998_releases/bbia98-03.html>.

La importancia de todos estos cambios en el boliche requiere un cuidadoso estudio, ya que algunos no concuerdan con la antigua percepción de este deporte como un pasatiempo de la clase obrera y pueden ser tan significativos como el cambio de bolear dentro de ligas a bolear solo.²⁶ Los entusiastas del boliche, algunos de los cuales son conservadores a ultranza y poco afectos a cualquier cambio enumeran causas racionales e irracionales para la actual condición del deporte, como la prohibición de fumar o fumar en exceso, demasiados cambios en las reglas y el equipo, la Internet (por una amplia e irreconciliable variedad de razones), la duración poco razonable de las temporadas de las ligas, la incapacidad de los premios de mantenerse al parejo con la inflación, las instalaciones viejas y poco atractivas de los salones de boliche y el incremento en las cuotas.²⁷ Se ha culpado a la televisión, no porque la gente esté mirándola en lugar de jugar boliche, sino porque las cadenas han dejado de transmitir programas de boliche que contribuían a despertar el interés en el deporte, o porque la calidad de producción de los programas de boliche que aún se transmiten es baja en comparación con la de otros deportes.²⁸

Sería un giro interesante a la tesis de bolear solo si resultara que la televisión afecta al boliche por no tener conductores lo suficientemente glamorosos para sus programas o por no dar suficiente tiempo y publicidad al juego. La exposición del boliche en televisión parece inducir a algunas personas a jugar, así como supuestamente la transmisión del golf por televisión incrementa el interés en ir a jugar golf o los torneos de tenis incrementan el interés en participar en el deporte. En cuanto al espíritu voluntario entre los jugadores de boliche, la nueva organización Boliche por el Bienestar de los Niños

²⁶ “Y sin embargo, sigue habiendo gente que desprecia el boliche, como si fuera inferior a ellos. ¡Son éstos de quienes debemos desconfiar! En un mundo de golfistas fascistas, burgueses, el boliche es el juego del proletariado, ¡*el juego del pueblo!* ¡Así que adóptenlo! ¡Desháganse de los grilletos de la lucha de clases y únense en el espíritu de la diversión y el juego limpio! ¡Desde el antiguo Egipto hasta los monjes alemanes de “Another Fine Brunswick Family Recreation Center”, el legado del deporte más viejo del mundo vive en todos nosotros! y *jueguen boliche, jueguen como el viento!*”, Scott Berk, “An Introduction to Bowling”, en <<http://www.cardhouse.com/x06/intro.html>>.

²⁷ Donald Wright, “Bowling, the Wright Way”, 3 de julio de 1996, en <<http://www.treasuresoftware.com/dw12.html>> (Wright es un columnista que escribe sobre boliche).

²⁸ Ídem, “The Good and the Bad in 1997”, en <<http://www.treasuresoftware.com/dw12.html>>.

(Bowl for Kids' Sake) que ayuda a los programas de tutela Hermano Mayor (Big Brother) y Hermana Mayor (Big Sister) ha producido hasta el momento bastante más de 125 000 000 de dólares y ha involucrado desde cero en 1981 hasta más de 2 000 000 de jugadores de boliche al año en la actualidad.²⁹ (Se podría plantear el argumento de que los miembros de esta organización no comparten pizzas y cervezas con tanto gusto como los miembros de los equipos, pero sería todo un reto probar este punto.) A la organización Hermano Mayor y Hermana Mayor se le han unido en estas iniciativas alrededor del boliche grupos nuevos como Hombres Negros Preocupados (Concerned Black Men), Cien Hombres Negros (One Hundred Black Men), Abuelos Adoptivos (Foster Grandparents) y Amigos de los Niños (Friends of the Children).

Las organizaciones voluntarias no están exentas del cambio social. En *Social Mobility in Industrial Society* (1967), Lipset y Bendix plantearon preguntas sobre los cambios provocados por la movilidad social ascendente y los mecanismos por los cuales la gente se ajusta a dichos cambios. Se necesitaba y se necesita aún realizar investigación sobre las relaciones entre dicha movilidad y la estabilidad no sólo de toda una estructura social, sino de los diversos grupos que abarca.³⁰ Participar en la sociedad civil no sólo significa pertenecer a entidades colectivas y por lo tanto incrustarse para siempre en una identidad social. Es más bien un proceso continuo, dinámico y en ocasiones problemático de involucramiento entre el individuo y las asociaciones relacionadas con sus ideas e intereses.

Es importante reconocer, en este aspecto, que en Estados Unidos, el crecimiento individual fortalece los lazos de la sociedad civil en lugar de debilitarlos, que promueve las mil asociaciones voluntarias y sus mutaciones.³¹

²⁹ Por ejemplo, "La organización Boliche por el Bienestar de los Niños proporciona fondos para apoyar la continua operación de la Asociación Judía del Hermano/Hermana Mayor (The Jewish Big Brother Big Sister Association). Los patrocinadores del año pasado nos ayudaron a conseguir más de 60 000 dólares en nuestro evento de un día. Por favor piensen en lo que pueden hacer para ayudar a muchos niños de la localidad". VIII Reunión Anual de Bowl for Kids' Sake (realizada en Bedford), en <<http://www.dynamicsonline.com/bowlforkids>>.

³⁰ Seymour Martin Lipset y Reinhard Bendix, *Social Mobility in Industrial Society* (Berkeley: University of California Press, 1967), 262-264.

³¹ Lipset, *American Exceptionalism*, 276-277.

Determinar si el voluntarismo ha crecido o disminuido depende de la propia visión de lo que significa. Como Lipset observó en *American Exceptionalism*, Gallup encontró que la proporción de gente que indicaba que se ofrecía como voluntaria para trabajar en organizaciones caritativas de “servicio social” o “no lucrativas” se había duplicado entre 1977 y los años noventa. Las organizaciones étnicas han aumentado su membresía total en términos porcentuales.³² Así que las supuestas evidencias de una disminución del voluntariado tendrían que concordar con diversas pruebas que sugieren lo contrario o que no apoyan esta tesis.

El trabajo realizado por Margaret Conway, Alfonso Damico y Sandra Damico a partir de un gran conjunto de datos (22 652 entrevistas iniciales en 1972 con encuestas de seguimiento en 1974, 1976, 1979 y 1986) sugirió que los *baby boomers* que se graduaron de la preparatoria en 1972, a los que se dio seguimiento a lo largo de los primeros años de la edad adulta mostraban “un patrón de creciente participación comunitaria”. Concluyeron que “los datos de Putnam pasan por alto diversos tipos de actividad civil”.³³ Sería muy peculiar si la reconstrucción de la sociedad estadounidense en los últimos treinta años no hubiera tenido algún efecto sobre el voluntarismo, lo que podría estar ocurriendo es un cambio en la manera en que la gente desea servir como voluntaria en lugar de una disminución.³⁴

³² *Ibid.*, 280-281.

³³ M. Margaret Conway, Alfonso J. Damico, Sandra Bowman Damico, “‘Bowling Alone’ or Civic Participants? Patterns of Community and Political Participation” (artículo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, 29 de agosto-1 de septiembre de 1996): 8.

³⁴ “Las mediciones de Putnam de hecho pasan por alto varios tipos de actividad cívica. En primer lugar, la gente puede haber abandonado el comité intermedio de la Liga de Mujeres Votantes (League of Woman Voters) o la PTA por actividades organizadas que las involucran más y menos. En cuanto a las que las involucran más: las Iglesias parecen reinventarse a sí mismas constantemente, creando diversos grupos y actividades para atraer miembros, desde clubes de solteros hasta servicios de capacitación laboral o de bienestar social organizado, hasta guarderías infantiles. Una persona que informa que sólo es miembro de una asociación, digamos, una Iglesia o sinagoga, puede estar más involucrada con ella y tener más actividad cívica en ella que alguien más que informa sobre dos o tres membresías. En segundo lugar, la gente puede haber abandonado organizaciones cívicas tradicionales que utilizaban para fines personales y utilitarios por organizaciones comerciales. Si la gente que antes se afiliaba a la YMCA (Young Men’s Christian Association) para usar el gimnasio ahora asiste al gimnasio local, las mediciones de Putnam mostrarán una disminución en la participación cívica cuando

Por ejemplo, una razón de ser de las mujeres convencionales era cocinar la cena para la sociedad de los varones, un papel que ahora consideran ridículo muchas mujeres.

LAS COFRADÍAS DE LOS HOMBRES BLANCOS (SHRINERS)

La tesis de bolear solo en parte se basa en estadísticas que muestran una disminución de la membresía en organizaciones que simplemente pueden haber decaído a causa de los cambios en la conformación de los grupos y la incapacidad de innovar y no en la falta general de altruismo y espíritu público.³⁵ Se sugiere una afeitada matutina con la navaja de Occam. Everett Ladd anota:

A menos que uno esté preparado para argumentar que una organización particular es singularmente valiosa en términos cívicos, ¿qué puede uno hacer si ésta pierde terreno? ¿Por qué debería preocupar-

la actividad cívica real no ha cambiado. En tercer lugar, la gente puede estar más involucrada de manera episódica en la actividad política y cívica al aumentar las políticas orientadas a cuestiones específicas. Por ejemplo, en California, los motociclistas se han vuelto influyentes activistas políticos desde que en 1992 se aprobó una ley que los obligaba a usar cascos. Según el *San Diego Union*, de 800 000 motociclistas con licencia, 10 000 son ahora miembros de la Hermandad Estadunidense Dedicada a la Educación (American Brotherhood Aimed toward Education, ABATE), organización que se ha considerado decisiva en varias elecciones por la legislatura del Estado. Los miembros no se reúnen de manera regular, pero sí se movilizan periódicamente en disputas políticas locales para promover su único propósito legislativo. ¿Los datos de Putnam identificarían a este grupo? ¿Qué hay acerca de la intensa pero breve actividad de construcción de vivienda para Habitat for Humanity? En cuarto lugar, Putnam observa pero no toma en cuenta el gran incremento en la lista de correo de las organizaciones con sede en Washington en los últimos treinta años. Las ignora porque sólo piden a sus miembros que envíen un cheque. Esto no es la democracia de Tocqueville, pero estas organizaciones pueden tener un uso altamente eficaz de la energía cívica. El ciudadano que se afilia a ellas puede recibir la misma recompensa cívica a cambio de menos molestias personales. Esto es especialmente cierto si concebimos la política como un conjunto de políticas públicas. El ciudadano puede ser capaz de influir en el gobierno de manera más satisfactoria con una membresía anual en el Sierra Club o la Asociación Nacional del Rifle (National Rifle Association) que asistiendo a las comidas del club local". Véase Michael Schudson, "What If Civic Life Didn't Die?", *The American Prospect* 25 (marzo-abril de 1996), en <<http://epn.org/prospect/25/25-cnt1>>.

³⁵ Rich recuerda a una anciana dama conocida suya que era miembro incondicional de las Viudas de la Primera Guerra Mundial y constantemente se quejaba de la incapacidad de encontrar nuevas reclutas.

nos que la Orden Protectora y Benevolente de los Alces (Benevolent Protective Order of Elks, BPOE) tenga menos miembros ahora que en los años cincuenta? Putnam no presentaba pruebas, ni las ha presentado ningún otro teórico que se declare a favor de la tesis de la decadencia, de que la pérdida de “Alces” o de otros grupos como los Jaycees (Junior Citizens) no haya sido igualada o incluso rebasada por el aumento en la membresía de otros grupos igualmente atractivos en su alcance tanto social como cívico.³⁶

Si bien Putnam está en lo correcto de que varias organizaciones han sido casi desmanteladas, esto se puede deber a cambios económicos y sociales que quedan fuera de su control³⁷ o a que no han podido mantenerse en congruencia con el mayor nivel educativo y los cambios en los gustos del público:

Los estadounidenses con mayor educación, en pocas palabras, han dejado los grupos comunitarios más amplios en números récord desde mediados de los años setenta, dejando atrás en ocasiones a gente con un nivel de educación media superior o menor. Las más grandes asociaciones que agrupaban a gente de diversas clases sociales en Estados Unidos se han venido a menos. La gente con mayor nivel educativo todavía participa en más grupos en general, pero no en los mismos grupos que sus conciudadanos con un menor nivel de educación.³⁸

³⁶ Everett Carill Ladd, “Bowling with Tocqueville: Civic Engagement and Social Capital”, *Bradley Lecture*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, en <<http://www.aie.org/bradley/bl091598.html>>, 15 de septiembre de 1998.

³⁷ La organización La Granja (The Grange) no pudo mantener su crecimiento debido a que la población de granjeros disminuyó, pero sigue siendo una organización viva. Si bien la organización Agentes Viajeros Unidos (United Commercial Travelers, UCT) sigue manteniendo un sistema de alojamiento para los agentes viajeros solitarios, el transporte aéreo permite al agente regresar a casa el fin de semana y la organización ha tenido que hacer frente a la disminución de su membresía reinventándose a sí misma y encontrando nuevos propósitos. Los alojamientos de la UCT se han vuelto un patrocinador de los Juegos Paraolímpicos, de un torneo de golf junior, de educación sobre el cáncer, de un concurso de carteles sobre seguridad internacional y del programa de “Hugs not Drugs” para las familias que deben enfrentar problemas de drogas. Véase <<http://uctfraternal.org/programs.html>>.

³⁸ Theda Skocpol, “America’s Voluntary Groups Thrive in a National Network”, *The Brookings Review* 15, no. 4 (otoño de 1997), en <<http://www.brookings.org/PUB/REVIEW/FALL97/BUILD.HTML>>.

Si bien Putnam habla del género y la raza como influencias, aduciendo que “el ritmo en que los blancos dejan los grupos no tiene una correlación con la intolerancia racial”,³⁹ unirse a organizaciones que por mucho tiempo han sido movimientos de varones anglosajones y protestantes ya no resulta atractivo en una sociedad cada vez más plural. Algunos de esos grupos son como los masones que, si bien recientemente se reformaron por la desesperación y para evitar el colapso, durante mucho tiempo fueron percibidos como bastiones cerrados de los hombres blancos. Un Estados Unidos más sofisticado está menos satisfecho con llenarse de correspondencia y escuchar interminables minutas de reuniones pasadas. Vale la pena considerar si los gustos cada vez más ecuménicos de los estadounidenses cuando se trata de la comida también se reflejan en la disposición a pertenecer a grupos más incluyentes, contemporáneos y energéticos.⁴⁰

La alabanza inicial que se dio al bolear solo como descripción de la sociedad estadounidense ha dado lugar a un coro de reservas. Skocpol escribe:

Quizá no intencionalmente, Putnam ignora en gran medida las dinámicas organizativas y de clase, por medio de las cuales las asociaciones civiles se forman y se mantienen o decaen y se desbaratan. Una asociación puede decaer no sólo porque gente con el tipo equivocado de características prolifera en la población, sino también porque las oportunidades y modelos culturales de esa asociación (o tipo de organización) se debilitan en una entidad política o en la sociedad en general. Una asociación también puede decaer porque la deserción de los líderes cruciales o miembros vuelve a la organización menos rica y relevante para otros.⁴¹

Con el argumento de que Putnam ha dejado de ver el crecimiento de las pequeñas organizaciones locales como el escenario preferido para el servicio voluntario, Ben Wattenberg comenta: “En un

³⁹ Robert D. Putnam, “Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America”, *PS: Political Science & Politics* 28, no. 4 (diciembre de 1995): 672.

⁴⁰ Véase Ravi Nessman, “Rate of Volunteering Has Been on the Rise”, *The Miami Herald*, 25 de abril de 1997, p. 9(A).

⁴¹ Skocpol, “America’s Voluntary Groups...”.

Estados Unidos que pierde su masificación, es un error sacar conclusiones generales sobre nuestra salud cívica a partir del destino de una muestra poco representativa de organizaciones masivas".⁴²

Junto con las dificultades que plantea la generalización sobre la amplia variedad de organizaciones estadounidenses, la decadencia de una agrupación podría no ser considerada negativa para la democracia en Estados Unidos,⁴³ sino que podría ser algo bueno. Un negro o una mujer o un judío o un católico que antes se veían excluidos de organizaciones que han decaído no piensan necesariamente que la calidad general del voluntariado estadounidense, en consecuencia, también haya disminuido. Para algunas organizaciones, los cambios recientes en lo que implica reclutar miembros pueden resultar descorazonadores, ser muy pocos y llegar demasiado tarde, por lo que su muerte no será lamentada.⁴⁴ La versión que todavía prevalece de manera abrumadora de que los grupos deben ser cofradías de varones blancos no es esencial para la democracia.

Si los grupos que por mucho tiempo cerraron la puerta o cuando menos la mantuvieron parcialmente cerrada por cuestiones de raza o género o credo ahora han ido decayendo, la democracia no sale perdiendo con ello. Después de considerar la desesperanza que plantea la teoría de bolear solo, la profesora Gaudiani contesta:

En por lo menos un sentido, la democracia estadounidense no estableció realmente la posibilidad de una sociedad civil democrática sino

⁴² Ben Wattenberg y Danile Wattenberg, "The Age of the Minnies" (octubre de 1998), American Enterprise Institute, en <<http://www.aei.org/oti/oti9645.html>>.

⁴³ La belleza está en los ojos de quien la ve: "Nos gustan las instituciones intermedias cuando tienen un buen efecto y no nos gustan cuando tienen uno malo. Lo que queremos, parecería, no es una sociedad civil, sino cívica, lo que los romanos llamaban *civitas*; esto es, espíritu público, sacrificio por la comunidad, ciudadanía, incluso nobleza. Pero no toda la sociedad civil tiene una mentalidad cívica". Freed Zakaria, "Bigger than the Family, Smaller than the State: Are Voluntary Groups What Make Countries Work?", *The New York Times Book Review*, 13 de agosto de 1995, 25; véase también Regina Nowicki de Guerra, "Neighborhood Associations and Substantive Democracy" (ponencia presentada en Reunión de la Latin American Studies Association, Washington: 28 al 30 de septiembre de 1995).

⁴⁴ Por ejemplo, es debatible la contribución a la democracia de las muchas PTA en las escuelas sólo de blancos durante los cincuenta y los sesenta. La PTA ha tenido resultados buenos y malos al enfrentar muchos de los cambios que el país en su conjunto ha sufrido. A nivel nacional, la PTA, en gran medida conformada por blancos, sólo se fusionó con el

hasta hace relativamente poco, cuando la igualdad de oportunidades se manifestó en leyes explícitas. No somos el mismo pueblo que éramos. Estados Unidos nunca había sido tan diverso en lo cultural, ético, racial y religioso como lo es actualmente. Nunca antes un porcentaje tan grande de nuestra población había tenido tan alto grado educativo y experiencia. Nunca antes un porcentaje tan elevado de afroamericanos había sido parte del grupo de quienes perciben ingresos medios o superiores. Nunca antes tantas mujeres habían ocupado tan diversas profesiones, sólo por nombrar algunos de los logros de los últimos treinta años. No hubo tales *buenos tiempos*, nunca existió una edad de oro para la sociedad civil democrática en que nos sentáramos todos a la misma mesa.⁴⁵

DANDO JUNTOS UN GOLPE CORTO (*PUTT*)

Cuando Robert Fowler estudió la cuestión de la comunidad en Estados Unidos en 1991, reconoció que: “Una interpretación sugiere que si bien la comunidad había tenido su momento en la historia del país, el desarrollo de nuestra historia había truncado sus posibilidades”. Él rechazó esta interpretación y criticó a quienes “[...] describen una crisis o muchas crisis y aceptan que una comunidad no es una idea hegemónica en la cultura estadounidense y, en ocasiones, nunca lo ha sido”.⁴⁶ Es posible que la selección natural darwiniana haya sido confundida por error con el desastre ecológico. Por ejemplo, el fenómeno del incremento del fútbol para jóvenes y el golf en miniatura sugiere que algunas personas que jugaban boliche jun-

Congreso Nacional de Padres y Maestros de Color en 1970. En 1977, la palabra “iglesia” fue retirada finalmente de su lista de objetivos y se escribió en su lugar “casa de oración”, en deferencia a los no cristianos. En cuanto a sus cifras de membresía, comenzaron a elevarse después de veinte años de disminución en 1983 y al afiliarse o volverse a afiliarse algunos de los grupos locales o regionales autónomos. Véase “PTA History and Milestones”, en <<http://www.pta.org/apta/index.html>>.

⁴⁵ Claire L. Gaudiani, “The Melting Pot: The Liberal Arts and Civil Society”, *Annual Report of the President of Connecticut College for 1994-1995*, que también apareció en *The Hartford Courant*, 6 de noviembre de 1995, en <<http://camel2.conncoll.edu/ccadmin/gaudiani/writings/meltingpot.html>> (el subrayado es mío).

⁴⁶ Robert Booth Fowler, *The Dance with Community: The Contemporary Debate in American Thought* (Lawrence, Kans.: University Press of Kansas, 1991), 35-37.

tas ahora están entrenando equipos de futbol o en el campo de golf dando un tiro corto. Putnam mismo ha aceptado que una auditoría efectiva del capital social estadounidense requeriría el análisis de las contratendencias y que la discusión de bolear solo necesita prestar atención a una interminable variedad de nuevas actividades voluntarias que han surgido en los últimos veinte años, muchas de las cuales han reemplazado a las que están en decadencia.

En un salón lleno de goteras y corrientes de aire que antes perteneció a la organización de Veteranos de Guerra Estadunidense (Veterans of Foreign Wars, *vfw*), en la parte noroccidental de Milwaukee, el pastor Gerald Saffold está ocupado reconstruyendo la sociedad civil. Por supuesto, no es así como describiría lo que está haciendo. Él diría que está encaminando almas a Cristo, utilizando su inmenso talento musical para atraer adolescentes de los barrios pobres a su coro Unidad en la Comunidad, en donde ex líderes de pandillas y narcotraficantes le ayudan a escribir las canciones y a hacer las coreografías de los espectáculos que después presentan por toda la ciudad. No importa cómo se le llame, éste es un acto indiscutible de renovación cívica, realizado en las circunstancias menos hospitalarias imaginables. Donde antes había pandillas de enojados adolescentes provenientes de los barrios pobres, ahora está surgiendo una comunidad cohesionada, unida en un esfuerzo común, desarrollando juntos habilidades de cooperación, liderazgo y ciudadanía. Pero, tristemente, nosotros como sociedad no parecemos inclinados a celebrar este simple coro religioso como un suceso cívico significativo. (Y esto, irónicamente, justo ante el ahora famoso descubrimiento del profesor Putnam del vínculo entre las sociedades corales activas y la salud cívica.) En cambio, parecemos escudriñar el horizonte para detectar movimientos más amplios que abarquen a todo el país... al hablar sobre la revitalización de las instituciones civiles, particularmente en las secciones de Putnam, tendemos a concentrar nuestra preocupación en un grupo limitado de grandes asociaciones no lucrativas a nivel nacional, como la Asociación de Padres y Maestros (Parent/Teacher Association, *pta*) o la Cruz Roja... Raramente se observa que tal vez su salud está en peligro precisamente porque han intercambiado sus raíces históricas en los vecindarios por invitaciones a cocales en los salones de nuestras elites políticas y culturales. Tal vez,

después de todo, el hecho de que estén en problemas no sea un indicador apropiado para medir el bienestar de la sociedad civil estadounidense.⁴⁹

Un coro urbano que reemplaza a la ahora desaparecida división de veteranos de guerra es un recordatorio de que el énfasis en las asociaciones voluntarias en Estados Unidos que tanto impresionó a Tocqueville, Weber, Gramsci y otros observadores extranjeros como uno de los rasgos distintivos del país, todavía está ligado al sistema singularmente estadounidense de la “religión voluntaria”.⁵⁰ El vínculo continuo de los estadounidenses a un gran número de grupos religiosos voluntarios es uno de los muchos aspectos del voluntarismo que deben analizar con mayor cuidado los seguidores de la tesis de bolear solo.

En cualquier caso, algunas actividades han sido reemplazadas por objetivos que eran virtualmente inimaginables hace sólo una generación:

Tal vez lo que ha cambiado recientemente tiene menos que ver con el hábito de ver la televisión que con el cambio en las lealtades de las elites. Los miembros de un pujante estrato de clase media alta conformado por profesionistas y ejecutivos con un alto grado de educación y muy bien pagados pueden haberse salido de las asociaciones cívicas con raíces locales.⁵¹

Decir que las nuevas empresas son inferiores frente a las anteriores en cuanto a su capacidad de sostener un ambiente democrático no es una conclusión inevitable. Como ejemplo, los entusiastas intercambios sociales en la Internet y la enorme cantidad de trabajo no pagado que ha implicado la construcción de las páginas y archivos de la *World Wide Web* muestran el otro lado de la moneda.⁵² La red ha

⁴⁷ William A. Schambra, comentarios en la primera sesión plenaria, panel IV de la National Commission on Civic Renewal National Community and Civil Society, en <http://www.cpn.org/sections/new_citizenship/nccr-jan4.html> (el subrayado es mío).

⁴⁸ Lipset, *American Exceptionalism*, 61.

⁴⁹ Skocpol, “”.

⁵⁰ Se plantea que las computadoras representan una actividad solitaria, pero se puede decir que los grupos que chatean en Internet son más participativos que lo que sucede en las fiestas formales, y los miembros de los innumerables grupos de interés de la red acuer-

creado toda clase de grupos de discusión, cabildeo y apoyo a diferentes causas, así como de socialización y compañerismo.⁵¹

ALGUNOS PROBLEMAS SERIOS

Muchas generalizaciones planteadas en el debate de bolear solo no son convincentes dada la enorme variedad de organizaciones involucradas. Menos estadounidenses se están integrando a grupos como los Odd Fellows y otros similares, pero cada día más se agrupan ex alumnos de las universidades, aunque tal vez sea sólo porque más gente está asistiendo a la universidad. Existen serios problemas con los ejemplos utilizados en el debate de bolear solo. George Pieler dice de manera tajante: “Las estadísticas utilizadas en la teoría de bolear solo han sido ampliamente criticadas y probablemente no son muy exactas”.⁵² Los problemas con el manejo que hace Putnam de las organizaciones específicas ilustran que el escenario de las organizaciones voluntarias es más rico y complejo de lo que se ha apreciado. Por ejemplo, los masones y los Alces no se reducen a ser grupos de hombres blancos cuyas cifras citó Putnam, hay organizaciones de Alces

dan reuniones cara a cara. Internet es realmente en ciertos casos un gran promotor de la reunión social.

George Gallup predijo en una conferencia las posibilidades que presentaba la tecnología de radio, la amplia distribución de periódicos y las nuevas técnicas para la elaboración de encuestas que él había popularizado. Él tuvo la visión de que llegaría un día en que “una ciudad se reuniera a escala nacional”, en el que la nueva tecnología permitiera a la población nacional actuar como si fuera una comunidad de vecinos que hablan juntos de los problemas. Las encarnaciones contemporáneas de la idea de Gallup se articulan de diversas maneras, pero la mayoría comienzan con lo que ha llegado a convertirse en un cliché: *la distancia física ya no afectará la creación y sustancia de la comunidad*. Rheingold reafirma el reclamo paradigmático: se crea “la comunidad” cuando las personas interactúan unas con otras en la red el tiempo suficiente como para que desarrollen relaciones duraderas y la red libera este proceso de construcción de la comunidad de las limitaciones de la proximidad física.

Véase Bruce Bimber, “The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism”. versión revisada de la que apareció originalmente en *Polity* 31, no. 1 (1998), en <<http://www.ssf.ucsb.edu/~survey1/transformation.html>>.

⁵¹ Véase Janet Moursund, “Social Support on the Internet”, en Joseph E. Behar, ed., *Mapping Cyberspace: Social Research on the Electronic Frontier* (Nueva York: Dowling College Press, 1997), 53-78.

⁵² George Pieler, “A Glass Half-Full on the Titanic: *How Civil Is American Society?*”, en <<http://philanthropyroundtable.org/1.8/pieler.html>>.

compuestas por negros y por mujeres, organizaciones masónicas de negros y mujeres, cofradías de negros y otras organizaciones de mujeres y negros que han surgido porque las de varones blancos los excluían. Los Caballeros de Colón (Knights of Columbus) presentan un crecimiento sostenido, en contradicción con la tesis de Putnam y, en parte, deben su fundación a la prohibición por parte de la Iglesia de pertenecer a otras fraternidades. El aumento de los miembros jóvenes y particularmente mujeres en el caso de los Leones (Lions) y los Alces requiere ser considerado. Putnam evidentemente no se dio cuenta de que las cofradías que menciona son todas masonas y, de hecho, deben ser o bien masones templarios o masones del rito escocés.

La vida de las organizaciones en Estados Unidos es compleja y como Rich lo ha sugerido en otros artículos,⁵³ cuando se trata de interpretar los movimientos más esotéricos, como los masones, es fácil reinventar la rueda. Las organizaciones que Putnam mencionó existen con más variedades y tienen una historia mucho más complicada de lo que él reconoce. Pero con la tesis de Putnam hay un problema aún más serio que tiene que ver con la disminución de la membresía, que es esencial para su propuesta.⁵⁴ Varios cambios recientes y significativos resultan no ser en absoluto recientes o bien no serlo por las razones que él aduce. En el caso de la PTA, un gran número de grupos locales dejaron la organización para usar de manera local el dinero que se iba a los cuerpos estatales y nacionales. El Centro Roper supervisó Connecticut y Kansas y descubrió que si bien sólo 23 y 26 por ciento de las escuelas en esos estados, respectivamente, tenían PTA, otro 76 y 64 por ciento tenían grupos locales independientes. De hecho, muchos estudios muestran un aumento del voluntariado en las últimas dos décadas. Las Girl Scouts aumentaron de 535 000 voluntarias adultas en 1980 a 805 000 en 1996.⁵⁵

⁵³ Paul Rich y Guillermo de los Reyes, "Robert Bly and Freemasonry; Male Initiation Revised", *Transactions of the American Lodge of Research*, no. 25 (1996): 34-44.

⁵⁴ Putnam toma como base los años cuarenta y los cincuenta, cuando la "gran generación cívica", la gente nacida entre 1910 y 1940, llegó a la madurez. Pero esta generación compartió la poderosa y poco habitual experiencia de cuatro años de movilización militar a favor de lo que casi todo el mundo llegó a aceptar como una buena causa. Si Putnam hubiera seleccionado, digamos, los veinte como base, ¿nos habría dado una imagen similar de decadencia?. Véase Schudson, "What if Civic Life Didn't Die?".

⁵⁵ Ladd, "Bowling with Tocqueville...".

Los grupos de ritos secretos o selectivos son una de las categorías citadas en los argumentos de Putnam. (No está claro cuánto contribuye a la vida democrática ser un Príncipe Soberano del Secreto Real en la Orden Masónica, pero eso es un asunto aparte.) Putnam aduce que:

Las organizaciones fraternales también han experimentado una disminución considerable en su membresía durante los ochenta y los noventa. La membresía ha disminuido significativamente en grupos como los Leones (12 por ciento menos desde 1983), los Alces (18 por ciento menos desde 1979) las Cofradías (27 por ciento menos desde 1979), los Jaycees (44 por ciento menos desde 1979) y los masones (39 por ciento menos desde 1959). En suma, después de expandirse constantemente durante la mayor parte de este siglo, muchas organizaciones cívicas importantes han experimentado una súbita, considerable y casi simultánea disminución de su membresía en los últimos diez o veinte años.⁵⁶

Eso suena muy alarmante hasta que uno se da cuenta de que estas organizaciones han estado perdiendo miembros desde la década de los veinte. Son las observaciones generales sobre una súbita disminución las que han llamado más la atención y por lo tanto se deben examinar de forma más estricta. La decadencia de organizaciones otrora grandes y orgullosas no es un fenómeno nuevo en Estados Unidos. La investigación realizada por Brent Morris muestra el último año de crecimiento de varias: Caballeros de Pythias (Knights of Pythias, 1921), Odd Fellows (1923), Grotto (1925), Caballeros Templarios (Knights Templar, 1926), Masones del Arco Real (Royal Arch Masons, 1926), Cofradía (Shrine, 1926), Masones de Maestría Real (Royal Master Masons) y Masones de Maestría Selecta (Select Master Masons, 1927), francmasones en general (1928) y masones del rito escocés (1929). El investigador observa:

Hacia los años veinte, cambios fundamentales en la sociedad estadounidense comenzaban a provocar cambios en las fraternidades [...]. Es importante notar que casi todas habían experimentado una disminución en su membresía desde antes de 1929 y de hecho sólo tuvieron

⁵⁶ Putnam, "Tuning In, Tuning Out", 672.

incrementos poco significativos antes de su último año de crecimiento. Para entonces, muchas de las necesidades que antes cubrían las órdenes fraternales o bien no eran urgentes o eran satisfechas por otros grupos.⁵⁷

Esto contradice una tesis de decadencia, para citar a Putnam, basada en la “última década o las últimas dos”. Las cifras que utiliza parecen convincentes hasta que uno se da cuenta de que varios grupos por los que debíamos preocuparnos comenzaron a desaparecer durante la administración de Coolidge.⁵⁸

Con la caracterización de grupos que han mostrado un crecimiento reciente como meramente pasivos surge otro problema. La membresía pasiva no es un fenómeno nuevo. Putnam no menciona la vieja falta de participación de los miembros en organizaciones más antiguas como la Sociedad Nacional de Geografía. Y documentar una membresía sin una participación sustancial plantea el problema desde 1890. La suposición de que la participación era mayor en el pasado y de que cualquier organización que en la actualidad haya mostrado crecimiento tiene una membresía dócil y no involucrada es inaceptable. En lugar de conceder que mantener la participación de los miembros es siempre un problema en los movimientos voluntarios, son sólo los grupos nuevos que se han vuelto numerosos los que se describen como asociaciones de “lista de correo” y de “chequera”, grupos como el Sierra Club y la Asociación Estadunidense de Personas Jubiladas (American Association of Retired Persons, AARP).

Putnam insiste en que la membresía significa para sus miembros poco más que la suscripción a una revista. Esto lo contradicen las

⁵⁷ S. Brent Morris, *A Radical in the East* (Ames: Iowa Research Lodge, 1993). La Asociación Odd Fellows comenzó a desaparecer en los veinte, y la disminución entre 1920 y 1935 excedió todo el crecimiento que había tenido de 1900 a 1920. En este último año, la organización Odd Fellows tenía 1 736 000 miembros. En 1940, tenía 666 000. Morris documenta cómo otras organizaciones, ahora casi desaparecidas como los Patriarcas Militantes (Patriarchs Militant), Rebekah y los Caballeros de Pythias también tuvieron su momento de mayor participación alrededor de 1920 y después comenzaron a desaparecer. *Ibid.*

⁵⁸ Hubo un incremento en la membresía de las fraternidades inmediatamente después de la segunda guerra mundial, atribuible en parte al hecho de que quienes lucharon en la guerra no habían podido unirse y ahora estaban “recuperando el tiempo perdido”. La muerte de muchos que se afiliaron en ese momento fue otra razón para el agudizamiento de la actual disminución de la membresía.

actividades centradas en la gente de los grupos que él descalifica. La AARP tiene más de cuatro mil grupos locales, muchos de los cuales están involucrados en campañas de donación de sangre, de visitas a hospitales y otras actividades cívicas. Su filial, la Asociación Nacional de Maestros Jubilados (National Retired Teachers' Association) está cumpliendo una promesa de proporcionar 45 000 000 de horas de servicio voluntario a 1 500 000 jóvenes para finales del año 2000.⁵⁹ No se puede decir que la PTA,⁶⁰ cuya decadencia es central para su tesis original, sea más participativa que la AARP.⁶¹ Hay una creciente controversia sobre la artificialidad de

[...] la distinción que se hace entre asociaciones locales, "secundarias" como el Club de Alces, de las que se dice están en decadencia, y las nuevas organizaciones de membresía masiva, "terciarias", desde la Organización Nacional de Mujeres (National Organization for Women) hasta la AARP. Putnam y otros han planteado que mientras que los grupos tradicionales representaban oportunidades para interactuar frente a frente, estas nuevas asociaciones se basan en vínculos abstractos e impersonales de gente con símbolos, textos, líderes e ideales comunes [...]. Sin embargo, otras pruebas no respaldan esta conclusión. Por ejemplo, un estudio reciente realizado por Sidney Verba y sus colegas indica que la disminución en la participación de votantes no es parte de una erosión generalizada en la actividad voluntaria o la participación política. Ellos informan de incrementos en ciertas formas de

⁵⁹ Margaret A. Dixon, "AARP's Commitment to Our Nation's Kids", *Modern Maturity*, NRTA Edition, 40R:5 (septiembre-octubre de 1997): 87.

⁶⁰ La PTA misma, de la que ahora se tiene la versión romántica de que se trataba de un grupo de voluntarios puramente local, no surgió en un principio desde abajo. Fue fundada en 1897 como el Congreso Nacional de Madres (National Congress of Mothers), y recibió el nuevo nombre de PTA en 1924. El Congreso de Madres original fue creado desde arriba por mujeres pertenecientes a la elite. Comenzó como la criatura intelectual de una nueva madre casada con un abogado prominente en Washington, D.C., quien decidió juntar una organización de mujeres que se pareciera al Congreso de Estados Unidos y siguiera en paralelo los niveles del gobierno de Estados Unidos, para que el "pensamiento maternal" pudiera llegar a todas las esferas de la vida estadounidense. Véase Skocpol, "Unraveling from above".

⁶¹ Rich recuerda que las actividades pasivas de la PTA con la mayor parte de los padres en su escuela suburbana de Nueva York en los cincuenta consistían en enviar lo que se debía con los niños después de recibir una carta conminatoria de la maestra de la escuela y ser presionados para que asistieran a la feria anual del libro que montaban los editores para asegurarse de recibir comisiones que contribuirían al fondo del grupo local de la asociación.

activismo social, como la membresía en organizaciones que resuelven problemas de la comunidad. Mientras tanto, algunos tipos más antiguos de membresía y actividades organizadas alrededor de una asociación se han ido expandiendo numérica y cualitativamente. Y los diferentes lugares y clases de actividad social están cumpliendo propósitos similares a los de formas tradicionales de asociación secundaria.⁶²

La expansión de las organizaciones vinculadas con las universidades ha sido descartada por los pesimistas de bolear solo sobre la base de que las universidades simplemente son burocracias. Harvard, que Putnam menciona de manera específica, siempre ha tenido actividades de ex alumnos, pero ahora se le han unido literalmente miles de otras instituciones académicas que tratan de mantener vínculos con sus graduados a lo largo de toda su vida. Putnam no considera a Harvard y a otras instituciones educativas como voluntarias. Pero, de hecho, Harvard ha generado un número casi interminable de ejemplos de voluntariado como el Club de Montañismo de Harvard (Harvard Mountaneering Club), la Asociación de Ministros Universalistas Unitarios de Harvard (Harvard Unitarian Universalist Ministers' Association), los Amigos del Arnold Arboretum (Friends of the Arnold Arboretum), el Club de Hong Kong de la Escuela de Negocios de Harvard (Harvard Business School Club of Hong Kong) y demás. Las universidades generan organizaciones de voluntarios con la fecundidad de un conejo. Cientos de clubes de Harvard consiguen millones de dólares para becas y hay un amplio número, cada vez mayor, de grupos especiales de ex alumnos de esa universidad, que van desde grupos de gays hasta de amantes de la música. Estas sociedades tienen sus propias elecciones, sus propias disputas sobre políticas y sus propias experiencias en la democracia. Más aún, la Junta de Supervisores de Harvard (Board of Overseers of Harvard) la eligen sus ex alumnos, a menudo en animados concursos. La cada vez mayor participación de los ex alumnos en las universidades en todo Estados Unidos —una expansión del voluntariado que ha tenido grandes implicaciones en la educación superior— es seguramente digna de notarse.

⁶² Judith Cohen, "American Civil Society Talk", Institute for Philosophy and Public Policy, en <http://www.puaf.umd.edu/ipp/summer98/american_civil_society_talk.html>.

MALINTERPRETAR EL CAMBIO POR DECADENCIA

El optimismo sobre el voluntarismo estadounidense no ha muerto. Al informar sobre una encuesta realizada en Filadelfia, Andrew Kohut del Centro de Investigación de Pew (Pew Research Center) cuestiona si las empresas en las que participan los estadounidenses hoy día son actividades tan “solitarias”:

Gracias a una beca especial de Pew, hemos probado algunas de las ideas propuestas por Bob Putnam. Encuestamos a 2 500 personas en Filadelfia para explorar más y con mayor detalle los principales conceptos de este debate sobre la confianza social y la participación cívica [...] encontramos que, de manera abrumadora, la gente dijo que sin importar si jugaban en ligas de softbol o escribían correos electrónicos o participaban en grupos de autoayuda, sí estaban conociendo gente que se volvió importante para ellos. En otra pregunta de seguimiento, cuestionamos, ¿en estas actividades conoce personas a las que podría acudir en caso de necesidad? Y 70 por ciento respondió que sí. Así que estamos tratando de probar la tesis de Putnam de que las personas no participaban en actividades, por lo que se habían aislado desde el punto de vista social y resultó que no era el caso [...]. Yo no quiero crear una imagen pollyannesa de Filadelfia o de los estadounidenses en general, pero las cosas no están tan mal como algunos las presentan. Ése es el punto.⁶³

Es fácil malinterpretar el cambio y tomarlo por decadencia.⁶⁴ Un supuesto descenso en la vida asociacional se ha atribuido, además de a la televisión, a una tasa más alta de divorcios, al decremento en

⁶³ Andrew Kohut, primera sesión plenaria de la National Commission on Civic Renewal, mesa “Social Trust and Civic Engagement”, en <http://www.cpn.org/sections/new_citizenship/nccr-jan2.html>.

⁶⁴ También es fácil tomar la razón equivocada:

He planteado que la disminución de la cohesión de las redes locales de elite está relacionada con el proceso de deslocalización de los intereses de elite. Además, he presentado alguna especulación informada sobre cómo las transformaciones económicas recientes, en particular las fusiones nacionales de bancos comunitarios y la desregulación de las telecomunicaciones y los servicios de energía eléctrica probablemente provoquen un mayor deterioro de la cohesión de las elites y de su liderazgo comunitario [...]. Irónicamente, esta explicación es bastante compatible con los efectos generacionales que Putnam ha descrito. Por desgracia, Putnam ha descartado con demasiada rapidez el complejo impacto de la transfor-

el tamaño de la familia, a un mayor porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo y a la movilidad geográfica de los estadounidenses.

Desde los años sesenta han ocurrido grandes cambios internos en la población: hacia la región denominada el Cinturón del sol, en las áreas metropolitanas, y hacia los suburbios, las tasas de natalidad se redujeron sustancialmente y después se elevaron de nuevo. La mayor parte de las madres ahora trabaja. Todos estos cambios podrían haber resultado en formas atrofiadas de asociación que están culturalmente relacionadas con las ciudades más antiguas y con papeles de género anticuados (las ligas de boliche son un buen ejemplo), mientras que otras formas más orientadas a los espacios abiertos y a los fines de semana (como el fútbol para jóvenes) han aumentado.⁶⁵

Estos hechos sobre la condición actual de la sociedad civil en realidad van en dos sentidos. Por ejemplo, hay muchos más grupos de defensa de los derechos de las mujeres ahora que nunca antes y el número de clubes y asociaciones de inversionistas mujeres ha crecido constantemente con la enorme expansión del mercado bursátil. En el caso de los cambios en la estructura familiar, un mayor número de solteros y un menor compromiso con la familia ha creado una necesidad entre los solitarios de adherirse a distintos grupos,⁶⁶ con movimientos tales como los ubicuos grupos de Padres sin Pareja (Parents without Partners), por ejemplo.

Al rechazar la tesis de bolear solo por ser una teoría dudosa e improbable, Robert J. Samuelson afirma que el juego mismo del boliche simplemente muestra un estilo más relajado más que una falta de sentido comunitario. De cualquier manera, plantea Samuelson, las ligas de softbol ahora cuentan con 40 000 000 de participantes, en contraste con sólo 27 000 000 en 1972. La vida de las asociaciones esta-

mación económica y social en su determinación de vincular la disminución del capital social en Estados Unidos con la que cree es evidencia conclusiva: la televisión.

Véase C.H. Haing, "Civic Elites and Corporate Delocalization: An Alternative Explanation for Declining Civic Engagement", en <<http://www.upa.pdx.edu/Faculty/Heying/civelite.html>>.

⁶⁵ Nicholas Lemann, "Kicking in Groups", *The Atlantic Monthly* (abril de 1996), en <<http://www.theAtlantic.com/atlantic/issues/96apr/kicking/kicking.html>>.

⁶⁶ Robert J. Samuelson, "Why It Doesn't Matter If You Bowl Alone", Washington Post Writers Group, *México City News*, 12 de abril de 1996.

dunidenses en la actualidad, insiste, sigue menos las líneas raciales, sexuales y étnicas y, por lo tanto, ha mejorado en calidad. Después de todo, “El Ku Klux Klan no fomentaba la confianza”. “Casi puros sinsentidos” es su opinión sobre la alarma que generó la teoría de bolear solo. “Los estadounidenses no se han recluso”, comentó. “Bolear solo tiene que ver sobre todo con la superficialidad intelectual y periodística”.⁶⁷

Otra crítica, Diana Eck, habla sobre cómo el gusto estadounidense por el voluntarismo está influyendo en grupos religiosos tradicionales que son relativamente nuevos en el país. Hay grupos de origen hindú que adoptan una vía rápida, así como una organización llamada Sijs al Servicio de Estados Unidos (Sikhs Serving America) que trata de ayudar a las personas de la calle. Ha habido una proliferación de “asociaciones voluntarias basadas en principios democráticos y no necesariamente cristianos” que va en contra de las nociones de que la gente está jugando sola al boliche.⁶⁸ El debate sobre bolear solo ha aportado poco acerca de estos nuevos movimientos espirituales, como las bandas de Hombres de Acero (Iron Man) y los Cumplidores de Promesas (Promise Keepers). Éstos no son grupos a los que los académicos se afilien en grandes cantidades, y es posible que Putnam se esté quejando nostálgicamente de la decadencia de ciertas clases de asociaciones y no de las asociaciones en general. El número de grupos listados en la *Gale Research's Encyclopedia of Associations* ha crecido de cinco mil en 1956 a más de veinte mil en los años noventa y no es de ninguna manera una lista completa.⁶⁹

Se puede plantear el caso de que por cada círculo de costura y logia fraternal que se ha colapsado, ha brotado otra variedad de voluntarismo. El Gran Ejército de la República (Grand Army of the Republic) se desvaneció al morir los últimos soldados de la última guerra civil, pero miles de organizaciones dedicadas a la guerra civil ahora ocupan el tiempo de los aficionados a la historia. La profesora

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Diana Eck, comentarios en el simposio “The Democratic Soul” que aparecieron en “Religion and Values in Public Life”, *The Center for the Study of Values in Public Life at Harvard Divinity School* 6, no. 1 (otoño de 1997): 3.

⁶⁹ Jonathan Rauch, “The Hyperpluralism Trap”, *The New Republic* 142, no. 4, 6 de junio de 1994, 22.

Ann Boyles, una optimista, escribe “Es quizá el fenómeno social más importante de nuestro tiempo: el súbito florecimiento de innumerables movimientos y organizaciones de cambio social en niveles locales, regionales e internacionales”. Y añade: “Este florecimiento de la sociedad civil, como lo muestran las organizaciones no gubernamentales, los grupos de base comunitaria, las instituciones académicas y otros, está afectando de manera significativa la agenda internacional”.⁷⁰

LAS ONGS EN TODO EL MUNDO

Los estadounidenses siempre se preocupan por el estado de su democracia. La salud del voluntarismo es ciertamente digna de atención y el debate de bolear solo parece estar comenzando más que terminando, como también es probable que se globalice. Si algún área de este debate se señalará probablemente como la que ha de crear la mayor discusión en el futuro, no es la televisión sino el efecto último que tendrá Internet en la vida política y social de muchos países del mundo. Estamos impresionados por los entusiastas grupos de discusión, cabildeo y apoyo que han surgido gracias a la red. La tesis de bolear solo se basa parcialmente en encuestas que muestran una disminución en la membresía convencional de organizaciones convencionales que pueden haber decaído por no haber sido capaces de utilizar nuevos medios de comunicación como la red.⁷¹

⁷⁰ Ann Boyles, “The Rise of Civil Society”, *One Country*, no. 2 (enero-marzo de 1997).

⁷¹ Entre otras prioridades está realizar investigación que podría mostrar que los estudiantes de la generación del “yo” pueden estar entre los más firmes no participantes que hayan influido en el discurso de bolear solo.

Otra ironía: aunque Putnam dirige nuestra atención hacia las generaciones exitosas, casi no considera las diferencias culturales entre estadounidenses de más y menos edad que se presentaron en los sesenta y los setenta. Putnam no cree que el “efecto de la época de los sesenta y los setenta” sea una causa importante de la disminución de la participación cívica, pues parte de que todo el mundo se hubiera salido en la misma proporción. Pero, desde que apareció el trabajo de Karl Mannheim, los sociólogos históricos han elaborado una hipótesis sobre el hecho de que los grandes cambios de época tienen su mayor influencia en las perspectivas de los adultos jóvenes. Tal vez los estadounidenses que llegaban a la adultez en los sesenta y los setenta veían el mundo con ojos nuevos y las asociaciones cívicas que sus mayores todavía apreciaban no les parecían tan atractivas.

Véase Skocpol, “Unraveling from above”.

Una nueva generación cibernética parece estar conectando a la gente de maneras que sólo entendemos parcialmente.⁷² Se necesita prestar más atención a si estas formas del correo electrónico son tan eficaces para sostener un sistema político democrático como lo eran los antiguos.⁷³

Lo que sí observamos con satisfacción es que el debate generado por bolear solo muestra que la cultura política y la sociedad civil están recibiendo la atención que siempre han merecido por parte de la ciencia política.⁷⁴ Existe ahora un renovado consenso de que incluso un acercamiento básico a la ciencia política requiere que se comprenda lo que significa cultura política y sociedad civil.⁷⁵ Éste no es un descubrimiento impactante. Steven Brint plantea que Aristó-

⁷² Los estudiantes de la generación del “yo” de los setenta han dejado los campus de las universidades, pero ahora pueden estar entre los no votantes, los no participantes y los jugadores solitarios de boliche que responden a algunos de los datos sociales de Putnam. Entre tanto, muchos de sus hijos se están conectando unos con otros y con sus comunidades de muchas maneras nuevas y emocionantes. Véase Gary E. Millar, *The Lafayette*, 9 de febrero de 1996, en <<http://www.lafayette.edu/-paper/spring96/february9/chaplain.html>>.

⁷³ La cuestión más importante no es la actividad total, sino la calidad de la participación, especialmente en relación con asuntos que afectan a toda la comunidad. En julio de 1994, el Consejo de Minnesota de Juntas No Lucrativas (Minnesota Council of Nonprofits Board, MCN) comenzó a desarrollar un proyecto de largo plazo que se centraba en nuevas maneras en que las organizaciones no lucrativas podían promover la participación ciudadana, incluyendo la afluencia de votantes.

A principios de 1995, el MCN patrocinó una serie de conferencias que formaban parte del Proyecto de Compromiso Cívico (Civic Engagement Project), para evaluar qué estaban haciendo en la actualidad las organizaciones no lucrativas para favorecer la participación cívica y para explorar cómo una asociación de este tipo de organizaciones como el MCN podía apoyar y promover su papel en esta área”.

Véase Jon Pratt y Luminita Petrescu, “Bowling Together: Nonprofits Need to Work at Civic Engagement”, en <http://www.mncn.org/civ_eng.html>.

⁷⁴ Victor Azarya, “Civil Society and Disengagement in Africa”, en Harbeson, Rotchild y Chazan, eds., *Civil Society...*, 85.

Hay algo espectacular y tal vez irónico en la manera en que la sociedad civil ha hecho su aparición en la literatura de las ciencias sociales en los últimos años, después de permanecer inactiva durante tanto tiempo. Un componente importante del pensamiento político occidental, ese concepto, fue descuidado en el occidente durante la mayor parte del siglo xx, mientras que fue de uso más común en la terminología marxista y algunos de sus derivados (Gramsci utilizó el término en oposición al Estado fascista opresivo). Sin embargo, su nuevo surgimiento ocurrió en el momento en que decayó el socialismo y un orden socioeconómico capitalista orientado al mercado comenzó a extenderse en todo el mundo.

⁷⁵ Sidney Verba, “Comparative Political Culture”, en Lucien W. Pye y Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965), 514.

teles fue el primero en enfatizar los vínculos entre la democracia y la cultura política,⁷⁶ y en afirmar que comprender la cultura política era esencial para conservar el poder en la sociedad.⁷⁷

La acentuación del interés en cómo sostener una cultura política saludable⁷⁸ se ha vuelto casi sinónimo de un mayor interés en las condiciones que favorecen la democracia.⁷⁹ Larry Diamond señala:

Cada vez más, los estudiosos están reconociendo la naturaleza simbiótica de la relación entre el Estado y la sociedad civil, en el proceso de la consolidación democrática y en aspectos más generales. Al fortalecer la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta, la tendencia a la inclusión y por lo tanto la legitimidad de un régimen, una sociedad civil vigorosa y plural fortalece un Estado democrático y lo lleva a la consolidación.⁸⁰

En el caso internacional, si bien se acepta generalmente que favorecer el voluntarismo y el asociacionismo es crucial para nutrir y sostener la democracia, el papel de las ONGs en países en transición de regímenes no democráticos requiere una atención mucho más crítica de la que ha recibido.⁸¹ Al volverse cada vez más activas las ONGs en los asuntos internacionales, estas organizaciones “[...] suelen no mostrar nada de la transparencia que buscan en otros, ocultar los recursos de su financiamiento y representar sólo estrechos intereses especiales, y no al público en general”.⁸² Si bien, “Su estrella está

⁷⁶ Steven Brint, “Sociological Analysis of Political Culture: An Introduction and Assessment”, en Frederick D. Weil, ed., *Research on Democracy and Society*, vol. 2 (Greenwich, Conn.: Jai Press, 1994), 3.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Véase Larry Diamond, “Economic Development and Democracy Reconsidered”, en Garry Marks y Larry Diamond, eds., *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset* (Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1992), 116-120.

⁷⁹ “Pero el desarrollo de un gobierno democrático estable y eficaz depende más que de la estructura de gobierno y las políticas de las orientaciones que la gente tenga hacia el proceso político; de la cultura política. A menos que la cultura política pueda sostener un sistema democrático, las posibilidades de que ese sistema tenga éxito son reducidas”. Véase Almond y Verba, *The Civic Culture...*, 498.

⁸⁰ Larry Diamond, “Consolidating Democracy in the Americas”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 550, no. 34 (marzo de 1997).

⁸¹ Dennis Kavanah, *Political Culture* (Nueva York: Macmillan, 1972), 11.

⁸² Reginald Dale, “The NGOs Specter Stalks Trade Talks”, *Times*, 6 de marzo de 1999, 7.

subiendo mientras llenan los vacíos dejados por los gobiernos en retirada”, al mismo tiempo “[...] se están volviendo reservadas, hambrientas de poder y/o de mente cerrada”.⁸³

Como planteamos en *Political Man*, se puede argüir que la ausencia de una democracia interna no siempre importa, ya que las organizaciones voluntarias se limitan a cumplir con una función esencialmente representativa para sobrevivir. Ciertamente, el voluntarismo no es la panacea de la democracia,⁸⁴ y las organizaciones voluntarias no son de manera axiomática apoyos de la democracia. Después de todo, el Opus Dei es una organización no gubernamental cuya contribución a la democracia en España y América Latina podría ser cuestionada y la Orden Naranja (Orange Order) en Irlanda del Norte es también una ONG. Como Lipset mencionó en *Elites in Latin America*, los clubes de alto nivel social con frecuencia han sostenido a la clase gobernante.⁸⁵ Si bien “Las asociaciones civiles han sido consideradas en general como elementos básicos en la sociedad civil [...] las asociaciones civiles no necesariamente engendran sociedad civil”.⁸⁶ Más aún, los problemas económicos pueden ser tan duros que dominen las crisis y requieran soluciones gubernamentales y no privadas.⁸⁷

Las observaciones que se presentan en *Political Man* sobre la importancia del nivel de desarrollo económico para la democracia se

⁸³ Crocker Snow Jr., “NGOs Following in Some Wrong Footsteps”, *The World Paper* (abril de 1997): 1.

⁸⁴ Harbeson en “Civil Society and Political Renaissance” (19) dice:

La posible cooptación de la sociedad civil plantea otra propuesta empírica de considerable importancia: la cooptación de la sociedad civil puede socavar en última instancia al Estado, incluso si, a corto plazo, la cooptación parece sostener al gobierno [...] ¿no podría la influencia relativa del gobierno y la sociedad en su conjunto sobre cómo funciona la sociedad civil tener posibles relaciones de causa-efecto que afectaran la salud tanto de los procesos de formación del Estado como del desarrollo socioeconómico?

⁸⁵ Seymour Martin Lipset, “Values, Education, and Entrepreneurship”, en Seymour Martin Lipset y Aldo Solari, eds., *Elites in Latin America* (Londres: Oxford University Press, 1967), 9.

⁸⁶ E. Gyimah-Boadi, “Associational Life, Civil Society, and Democratization in Ghana”, en Harbeson, Rotchild y Chazan, eds., *Civil Society...*, 125.

⁸⁷ Margaret Levi (“Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam’s Making Democracy Work”, *Politics and Society* 24, no. 1 [marzo de 1996]: 50) dice:

En *Making Democracy Work* toda la acción importante parte de la ciudadanía. Sin embargo, como observa Putnam en su trabajo sobre Estados Unidos, los gobiernos también pueden ser una fuente de capital social. El desempeño de las políticas puede ser una fuente de con-

mantienen. Sin embargo, si bien la economía tuvo que ver en la creación de los problemas de los Estados-nación que ahora están tratando de democratizarse, no existe la certeza de que la economía por sí sola vaya a resolver el problema. Con algunas reservas, se puede esperar mucho del sector no gubernamental. Por ejemplo, en el caótico caso actual de México a partir del levantamiento armado en Chiapas de 1994,⁸⁸ los prometedores cambios por lo que respecta a la democracia se han dado básicamente fuera de la estructura formal del gobierno.⁸⁹ De hecho, la nueva política mexicana no se puede comprender estudiando la estructura de gobierno, puesto que gran parte de la toma de decisiones ocurre ahora en las esferas informales.⁹⁰ El columnista político mexicano Juan Ruiz Healy escribe: “[...] las ONGs son ya tan poderosas como la Iglesia y el Ejército”.⁹¹ Confirmando este punto, el ex presidente de México, Ernesto Zedillo, ha considerado prudente romper con los precedentes y reunirse con los representantes de las ONGs ante la preocupación de que cumplieran su amenaza de impedir que se aprobara un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.⁹²

CONCLUSIONES

En *The Politics of Unreason* (1970), Lipset y Raab consideraron la cuestión del apoyo a las organizaciones y el porqué sus destinos

fianza, no sólo un resultado. Putnam plantea que el principio más importante de la confianza generalizada está en las asociaciones intermedias. Éstas pueden tener un papel esencial. Sin embargo, yo sigo convencida de que el capital social y, más específicamente, la confianza que generan estos mecanismos basta para producir una confianza generalizada. Hay pruebas considerables de que las instituciones del Estado pueden, en ciertas circunstancias, sentar las bases de una confianza generalizada.

⁸⁸ Lucy Conger, “México: Zapatista Thunder”, *Current History* 93, no. 581 (marzo de 1994): 115.

⁸⁹ Jorge Alonso, “Introducción”, en ídem, ed., *Cultura política y educación cívica* (México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1993), 7-10.

⁹⁰ *Ibid.* También véase Peter L. Berger, *Para una teoría sociológica de la religión* (Barcelona: Kairós, 1971).

⁹¹ Juan Ruiz Healy, “Non-Governmental Organizations: A Political Weapon”, *The México City News*, 11 de marzo de 1998, 6.

⁹² Dan McCosh, “Zedillo Extends Olive Branch to (Some) NGOs”, *El Financiero International Edition*, 13-19 de octubre de 1997, 8.

variaban. Sugirieron que el apoyo selectivo (*selective support*) era un concepto útil. El compromiso constantemente cambiaba e involucraba a quienes se integraban, a quienes apoyaban y a aquellos cuyo trabajo era aprobar. Los que se integran a grupos siempre están ahí y desde luego que se les unen y apoyan en el sentido de votar y dar.⁹³ Los “apoyadores” son compañeros de viaje y aprueban, pero no se integran a grupos. Los que aprueban son un público empático que no se unen y no siempre apoyan. Las cifras de estas categorías varían y la capacidad de atraer a quienes se integran a grupos, así como a su tiempo y dinero depende hasta cierto punto de la capacidad de una organización de mantenerse al día con los cambios en términos de lo que una comunidad desea, de utilizar las comunicaciones hábilmente y de mantener la vitalidad de su liderazgo. En ciertos aspectos, la fiebre de la teoría de bolear solo es, como sugiere Alex Inkeles, no sólo el descubrimiento de una alarmante enfermedad mortal sino únicamente el redescubrimiento de un hecho básico: la salud de las organizaciones voluntarias se ve mermada y se pierde; el apoyo es selectivo.

Estamos de acuerdo con Robert Putnam en cuanto a la importancia de las organizaciones intermedias. Pero otros estudiosos se acercan más que él a nuestro punto de vista sobre la situación.⁹⁴ Somos optimistas en cuanto al voluntarismo estadounidense. Después de una tediosa ceremonia de graduación en Harvard, el ensayista Samuel McChord Crothers fue interrogado por su esposa sobre hacia dónde habían tendido los argumentos de los discursos. Secamente él contestó que evidentemente el mundo había estado en gran peligro, ¡pero ahora todo estaría bien! Tal vez los alarmistas de la tesis de bolear solos pueden rescatar de ahí algo de sabiduría. Estados Unidos encabeza al mundo cuando se trata de la riqueza de la vida de sus organiza-

⁹³ Seymour Martin Lipset y Earl Raab, *The Politics of Unreason: Right-Wing Extremism in America, 1790-1970* (Nueva York: Harper and Row, 1970), 288-290.

⁹⁴ “Final Report of the National Commission on Civic Renewal”, 24 de junio de 1998, en <http://www.puaf.umd.edu/civicrenewal/finalreport/table_of_contentsfinal_report.html>.

Si bien las pruebas disponibles en la actualidad no nos permiten obtener firmes conclusiones sobre la condición general de la vida de las asociaciones en Estados Unidos, parece que las actividades voluntarias tienen a fin de cuentas mayor salud que las instituciones y procesos políticos formales. Es más, muchos ciudadanos, especialmente los más jóvenes, parecen estar involucrando más en el sector voluntario que en la política oficial.

ciones y de inventar nuevas formas de voluntarismo. Así lo hizo, ante la estupefacción de Tocqueville y, afortunadamente para la democracia, así lo sigue haciendo.⁹⁵

⁹⁵ “[...] recientemente se había prestado relativamente poca atención a cómo la cultura política afecta las posibilidades de la democracia en el mundo menos desarrollado y las comunidades políticas en reciente transformación del antiguo bloque comunista”. Larry Diamond, “Introduction: Political Culture and Democracy”, en ídem, ed., *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (Boulder: Lynne Rienner, 1993), 15. Véase también Jacqueline Peschard, coord., *Cultura política* (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996).

La actual política
exterior de Estados
Unidos

La política exterior de Estados Unidos: cambios de fin de siglo en su formulación e interpretación

*Remedios Gómez Arnau**

INTRODUCCIÓN

Para poder entender las modificaciones que ha sufrido la política exterior de Estados Unidos en la década de los noventa, resulta importante considerar el contexto en que dicha política se ha elaborado, así como los análisis que los estudiosos han realizado para moldearla y explicarla. Al respecto, en el presente trabajo trato de desarrollar tres ideas principales:

- 1) Si bien se ha hablado de que en los últimos diez años la política exterior de Estados Unidos ha sufrido cambios importantes, cabe recordar que esos cambios se empezaron a generar desde la década de los setenta y lo que ha ocurrido es que el fin de la llamada guerra fría ha facilitado que tales transformaciones se hagan más patentes y profundas.

* Investigadora del Área de Estudios sobre Estados Unidos y ex secretaria académica del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <arnau@servidor.unam.mx>.

- 2) Los análisis de esta última década sobre la política exterior estadounidense parecen describir diversas contradicciones tanto a nivel de los marcos analíticos que se han aplicado, como a nivel de las políticas que se han ejecutado por parte del gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, un estudio más cuidadoso de todos estos elementos parece indicar que esas contradicciones son aparentes. Más bien, lo que se observa es que la aplicación de diversos enfoques resulta complementaria, y el uso de diversas políticas se explica por la decisión de recurrir a la utilización de tácticas distintas para enfrentar casos diferentes, dada una realidad cada vez más diversa y compleja.
- 3) Aunque el mundo en la década de los noventa es el resultado de la maduración y profundización de los cambios iniciados hace ya treinta años, la actual etapa de la historia es aún de transición, en la que el orden internacional que prevalecerá en los próximos años no es todavía claramente discernible. No obstante, las modificaciones ocurridas en los últimos diez años permiten apuntar algunas tendencias sobre nuevos temas y nuevas configuraciones que probablemente se consolidarán ya entrado el siglo XXI.

UNA NUEVA Y AÑEJA REALIDAD

La década de los noventa se considera como un parteaguas en la historia política internacional de la segunda mitad del siglo XX, debido a que marca el fin de la guerra fría. A partir de ello se habla de cambios no sólo en la estructura política del mundo, sino también en la estructura económica, social y cultural del planeta. Sin embargo, los cambios políticos, económicos y de otra índole habían empezado a manifestarse desde los años setenta, y la condición de guerra fría en las relaciones entre las dos superpotencias mundiales tendió una especie de velo sobre dichos cambios, por lo que, ahora que ese velo se ha descorrido y las transformaciones han ido madurando y profundizándose, se aprecia un mundo completamente distinto.

Ya en la década de los setenta se empezó a hablar de una nueva dinámica en las relaciones internacionales entre países desarrollados

y en desarrollo, así como del surgimiento de nuevos actores y temas internacionales. Todos estos asuntos que apenas se perfilaban, actualmente han adquirido una presencia indiscutible. Y es que por encima de la división política del mundo entre dos polos y campos de poder, dentro del mundo de la producción económica se estaban generando cambios tanto en el nuevo papel económico y político de las grandes corporaciones, como en sus sistemas de producción, sus posibilidades tecnológicas y de investigación, que llevaron a lo que unos han llamado la entrada a la tercera revolución industrial; otros la han denominado la era postindustrial, y alguien como Alvin Toffler ha calificado, al parecer más acertadamente, como el paso de una civilización a otra, es decir, de la civilización industrial a la de la información y la comunicación, ya que los cambios realizados no han sido sólo en la estructura económica, sino también en la estructura política, social y cultural.¹

Como resultado de tales transformaciones, que a fines del siglo xx son claramente patentes, en todas partes del mundo se están presenciando ajustes en las formas de las organizaciones, los métodos de producción, las alianzas políticas y los medios de comunicación. Dentro de este contexto, Estados Unidos, como uno de los principales promotores y beneficiarios de dichos cambios, también ha debido efectuar acomodados en la formulación e interpretación de su política exterior, y esos arreglos han buscado reflejar no sólo el fin de la guerra fría, sino también el paso de una civilización a otra.

De hecho, muchos de los temas que hoy preocupan a los analistas internacionales, como el libre comercio y su impacto en las naciones en desarrollo, el conflicto entre interdependencia y soberanía nacional, la disyuntiva entre un liderazgo único o un liderazgo colectivo del mundo o el papel de las corporaciones multinacionales en el sistema internacional, empezaron a discutirse desde la década de los setenta por analistas y políticos estadounidenses, y ahora, con el triunfo de Estados Unidos en la contienda de la guerra fría, su alcan-

¹ Véanse Alvin Toffler, *Future Shock*; ídem, *La tercera ola* (México: Edivisión, 1982); ídem, *Powershift. Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century* (Nueva York: Bantam Books, 1990); ídem, *Creating a New Civilization*, y Alvin Toffler y Heidi Toffler, *Las guerras del futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI* (Barcelona: Plaza y Janés, 1994).

ce y discusión prácticamente se ha universalizado. Por supuesto que actualmente algunos temas han cambiado de matiz y han surgido otros nuevos, resultado de la evolución en los últimos diez años, por ejemplo, el impacto de la era digital tanto en la economía como en la política internacionales.

La prueba de que muchos de los asuntos que ahora tienen gran difusión se empezaron a tratar en los años setenta, puede encontrarse en diversas publicaciones de esa época. Sin embargo, basta tomar como muestra la obra titulada *U.S. Policy in International Institutions: Defining Reasonable Options in an Unreasonable World*.² El título mismo nos indica ya que en ese momento el mundo no se percibía simplemente desde la perspectiva bipolar, más bien al contrario: se percibía un mundo tan complejo y apuntando hacia muy diversas tendencias, que parecía no tener una lógica.

Aquí, Finger y Harbert explican que su obra trata de analizar el surgimiento de diversos marcos analíticos y de acción, que reflejan los cambios producidos en las relaciones internacionales, el efecto que han provocado en el funcionamiento de las instituciones internacionales y el impacto que todo esto ha tenido en los intereses de Estados Unidos. También refleja la complejidad del mundo de entonces y se evidencia en la forma en que las naciones y otros actores han tratado de hacer uso de las instituciones internacionales, así como en la proliferación de agencias y arreglos institucionales para la toma de decisiones y la resolución de conflictos. Considera que la existencia de una panoplia de instituciones internacionales interconectadas refleja, en buena medida, los requerimientos de un sistema internacional con muchos actores de capacidades variables y necesidades en conflicto, sin una estructura única de toma de decisiones centralizada. Igualmente se señala que, a pesar de que el sistema internacional ha respondido a los cambios de manera flexible, conformando redes de instituciones internacionales, queda claro que en una era interdependiente los problemas mundiales sobrepasan las soluciones consideradas; así, finalmente expresa:

² Véase Seymour Maxwell Finger y Joseph R. Harbert, eds., *U.S. Policy in International Institutions: Defining Reasonable Options in an Unreasonable World* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1978).

En un mundo donde las armas se han vuelto más sofisticadas y se han esparcido por todas partes, donde apetitos aparentemente infinitos presionan recursos finitos, donde los ricos y los pobres crecen por separado en un ambiente degradado por la contaminación generada por el hombre, resulta ser de una gran si no es que de una grave preocupación, discernir si todos estos temas serán enfocados por parte de los países y otros actores sobre la base de la cooperación internacional o de la confrontación.³

En cuanto a los diversos artículos de este libro, resulta interesante percatarse cómo muchos de los temas que hoy nos preocupan no sólo ya se manejaban en ese entonces, sino que incluso algunos de sus señalamientos son vigentes. Por ejemplo, respecto del surgimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) al cual veían muchos de los analistas de países desarrollados como un verdadero desafío planteado por los países menos desarrollados a la estructura de poder internacional prevaleciente, Karl Sauvant consideraba que esto no era así, sino al contrario, creía que el planteamiento de ese nuevo orden resultaba favorable a los intereses de los países desarrollados. Si bien, efectivamente, con este nuevo orden los países menos desarrollados intentaban reestructurar el sistema económico internacional, de manera que ellos también resultaran beneficiados con el mismo y que su dependencia de los países más desarrollados disminuyera, la realidad era que las propuestas apuntaban hacia una consolidación de la estructura económica prevaleciente. De esa manera, Sauvant expresaba que si se ponían en práctica las principales peticiones de los países en desarrollo para crear un NOEI, las estructuras del sistema económico internacional no cambiarían sustancialmente, pues él consideraba que la filosofía subyacente en el NOEI era más bien reformista. De esta manera, estimaba que no sería contrario a los intereses de los países desarrollados si se otorgaba a los menos desarrollados lo que pedían: el acceso irrestricto a los mercados de las economías desarrolladas, mayores flujos financieros, mejor acceso al financiamiento por parte del FMI, un código para transferencia de tecnología y para las empresas transnacionales, así como la reubicación de las industrias.

³ *Ibid.*, 1-3. Excepto donde se indique, las traducciones son mías.

Como puede apreciarse, casi todas estas demandas se han ido poniendo en práctica desde mediados de los ochenta y hasta la fecha, sólo que no como resultado de la aplicación del NOEI, sino como parte de los condicionamientos del BM y del FMI a las economías en desarrollo que han enfrentado problemas de deuda y otras dificultades financieras. A pesar de ello, ahora, como lo preveía Sauvant, existen quejas de que esas políticas no han resuelto los problemas de pobreza, marginación y desigualdad que siguen enfrentando los países menos desarrollados. Y es que, como señalaba entonces Sauvant, el principal objetivo de los países menos desarrollados con sus demandas de un NOEI era colocarse

[...] en una mejor posición para perseguir sus objetivos, especialmente para comprometerse con el libre comercio y participar en una división internacional del trabajo “racional” [...]. Como tal, el programa básicamente reflejaba un enfoque económico liberal para la solución de los problemas de las naciones en desarrollo, lo cual no era sorprendente —añadiría Sauvant—, en vista del entrenamiento de muchos de los líderes y expertos del tercer mundo en los centros académicos de las economías de mercado desarrolladas.⁴

Otro autor, C. Fred Bergsten, consideraba en ese momento que “el asunto básico de las relaciones internacionales para el porvenir que se vislumbraba es la tensión entre los imperativos de la interdependencia internacional y la búsqueda por retener grados adecuados de autonomía nacional”.⁵ Bergsten opinaba que la búsqueda de dicho equilibrio habría de permear la evolución de los acuerdos internacionales en el futuro. Igualmente consideraba que otros dos problemas habrían de preocupar en los años siguientes: en primer lugar, la necesidad de integrar adecuadamente, mediante una mejor participación en el sistema internacional, a los nuevos países con mayor poderío económico y militar en el mundo, así como a los países del bloque comunista de entonces, que estaban reingresando a la

⁴ Véase Karl Sauvant, “The New International Economic Order”, en Finger y Harbert, eds., *U.S. Policy International...*, 125-146.

⁵ Véase C. Fred Bergsten, “Interdependence and the Reform of International Institutions”, en Finger y Harbert, eds., *U.S. Policy in International...*, 147-166.

economía capitalista, particularmente en los mercados de alimentos (sobre todo la Unión Soviética) y de los energéticos (China). En segundo lugar, le preocupaba la necesidad de encontrar un líder de todo este sistema internacional más interdependiente que estuviese dispuesto a asimilar los costos de ese liderazgo. Recordaba que Estados Unidos ya había jugado ese papel después de la Segunda Guerra Mundial, pero que en ese momento, aunque aún jugaba un papel relevante en la administración del sistema económico internacional, tanto su política interna como la falta de voluntad de otros países de seguir su liderazgo impedían lograr el mismo grado de dominio que los estadounidenses habían obtenido en el pasado. Por lo tanto, Bergsten proponía buscar el liderazgo individual de otro país, o bien, un liderazgo colectivo. Como puede apreciarse, las reflexiones de este autor también resultan por completo vigentes, ya que ahora se está discutiendo de nuevo sobre el futuro del liderazgo estadounidense en el sistema mundial.

Como último ejemplo, se puede mencionar a Joseph S. Nye Jr., quien en otro artículo analiza el problema de la participación de las corporaciones multinacionales en la política mundial. Al respecto, Nye señalaba que las multinacionales representaban para muchos una amenaza debido no sólo a su creciente influencia política, sino también económica. Explicaba que su importancia había aumentado debido a la creciente relevancia de los objetivos económicos y de bienestar en las agendas de seguridad nacional de los países. Y es que, observaba,

la mayoría de las políticas de seguridad nacional en el mundo de hoy están diseñadas no simplemente para asegurar la sobrevivencia física de los individuos dentro de las fronteras nacionales, sino para asegurar un mínimo de nivel esperado de bienestar económico, una cierta autonomía política y social de la nación, y un grado de estatus político nacional.

De hecho, opinaba que algunas políticas de seguridad nacional incrementaban los riesgos de sobrevivencia física, con el propósito de asegurar una mayor certidumbre en el goce de bienestar económico, estatus político y autonomía nacional”.⁶ Y se preguntaba respecto de

⁶ Véase Joseph S. Nye Jr., “Multinational Corporations in World Politics”, en Finger y Harbert, eds., *U.S. Policy in International...*, 173-194.

las corporaciones multinacionales: ¿cuáles son de hecho los papeles políticos buscados o no que desempeñan? ¿Qué puede decir uno sobre su impacto a largo plazo? ¿Qué puede hacerse para amortiguar o regular el conflicto que muchos ven ahora entre las corporaciones multinacionales y los países menos desarrollados? Así pues, como se señalara, hace más de veinte años, muchas de las preguntas que inquietaban a los analistas acerca de las tendencias políticas y económicas del mundo, siguen atrayendo la atención de los analistas actuales; además de que ahora esas preguntas son inherentes a las consideraciones que deben hacer los estudiosos y formuladores de la política exterior estadounidense.

LAS APARENTES CONTRADICCIONES EN LA FORMULACIÓN Y LA INTERPRETACIÓN

Cuando se revisan las principales discusiones generadas sobre los marcos teóricos más adecuados para interpretar la política exterior estadounidense, así como los elementos más característicos de esa política, pareciera que existen contradicciones y tendencias opuestas que dificultan entender con claridad lo que está ocurriendo en realidad.

Entre las aparentes contradicciones perceptibles y de posible dilucidación se encuentran: si Estados Unidos está en declive o si aún goza de hegemonía; si se advierte un liderazgo hegemónico o un institucionalismo cooperativo; si la política estadounidense es internacionalista o aislacionista; si Estados Unidos busca consolidar un mundo unipolar o uno de equilibrio de poder; si está en busca de la profundización de los procesos de globalización e interdependencia, o si intenta introducir ajustes a dichos procesos; o bien si la política exterior estadounidense es realista o neoliberal.

Empero, un análisis más cuidadoso de todo el conjunto facilita comprender que, en realidad, el uso de varios marcos teóricos resulta complementario, y la identificación de diversas políticas aplicadas por Estados Unidos en sus relaciones con el exterior simplemente refleja un uso de medios e instrumentos más amplio en la prosecución de sus políticas de lo que muchos esperarían encontrar.

De hecho, aun cuando la postura de Estados Unidos en el mundo ha cambiado en los últimos treinta años, los datos sobre su capacidad militar, poderío económico e influencia política siguen mostrando una supremacía objetiva, aunque matizada por una creciente interdependencia con el resto del mundo; es decir, en el mundo se presenta una mayor multipolaridad o difusión de capacidades militares y económicas, lo cual genera que el alcance de la supremacía de Estados Unidos se encuentre en un proceso de aminoración, pues la difusión del poder altera los equilibrios regionales en el mundo.⁷

Hoy, esa hegemonía se constata en el ámbito económico si se observa que Estados Unidos representa casi una cuarta parte de la producción mundial bruta anual de bienes y servicios; los quince países de la Unión Europea representan una quinta parte y Japón, una décima. Ninguno de los otros países restantes del mundo representa más de 5 por ciento de la actividad económica mundial, y en conjunto sólo representan una tercera parte.⁸

En cuanto a su postura relativa, es evidente que en los últimos treinta años ha habido un proceso de pérdida de poder frente a otros polos que se han fortalecido, cuando se toma en cuenta que entre 1960-1990 la proporción del producto bruto mundial de Estados Unidos pasó de 34 a cerca de 20 por ciento, y su participación en el conjunto de exportaciones mundiales disminuyó de 17 a casi 10 por ciento en ese mismo lapso.⁹

Por su parte, la mayor interdependencia queda de manifiesto cuando se apunta que la proporción de su comercio exterior es ahora mayor que antes, es decir, 12 por ciento del PIB en 1998, frente a 4 por ciento del mismo en 1960. Sin embargo, el peso que sus vínculos económicos externos representan actualmente es mucho menor de lo que pasa en muchos otros países, existiendo casos en los que más de la mitad de su PIB se basa en las exportaciones.¹⁰ Así pues, estos datos reflejan que aunque Estados Unidos ha perdido poder, sigue siendo la potencia hegemónica mundial. De esta manera, se entiende la

⁷ Véase Thomas L. Brewer y Lorne Teitelbaum, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction* (Nueva Jersey: Prentice Hall, 1997), 8.

⁸ Datos tomados de *ibid.*, 9.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

coexistencia de los análisis relativos al declive estadounidense, con aquellos vinculados con la supremacía mundial de dicho país.

Frente a los anteriores procesos, la política exterior estadounidense ha optado por buscar fortalecer el internacionalismo frente a las tendencias aislacionistas de algunos grupos internos de su sociedad y ha buscado conservar su hegemonía, pero generalmente no por medio de la imposición sino a través del institucionalismo, a fin de enfrentar los problemas internacionales que se presentan por medio de la cooperación, misma que resulta más conveniente y menos costosa a raíz de la naturaleza de las amenazas actuales.

Al respecto, resultan muy ilustrativos los discursos pronunciados por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Lawrence Summers, y dados a conocer en mayo de 1998 y en la primavera de 1999, respectivamente.¹¹ En tales discursos, el secretario Summers señala que la integración económica internacional es algo bueno y promoverla ha estado y está en el interés de Estados Unidos. Asimismo, señala que dicho país ha apoyado la existencia de instituciones como la ONU y el FMI, las cuales han promovido la integración política y económica a nivel mundial, y al hacerlo han representado los intereses y valores estadounidenses. Sin embargo, como la búsqueda de tal integración puede generar problemas entre los países, recomienda, en primer lugar, buscar la integración en aquellas áreas donde los conflictos son menos obvios; en segundo, persuadir por medio de pronunciación de los beneficios de la integración, en lugar de amenazar la soberanía de los países recelosos, y en tercero, en las áreas donde es más difícil lograr la integración proceder a promoverla en un ámbito más restringido. Y toda esta política estadounidense de promoción de una economía global más abierta y estable se refleja, según Summers, en que Estados Unidos actualmente está recogiendo los beneficios de unas políticas macroeconómicas acertadas y, después de cuatro décadas de un proceso de gradual convergencia con Japón y Europa, la economía estadounidense crece más rápido

¹¹ Véanse Lawrence Summers, "On-Call 24-7: America's Role on the Holding the Global System Together", Delivery at the Economic Strategic Institute, 6 de mayo de 1998, en <<http://www.econstrat.org/econstrat/summer2.html>>, consultada el 14 de octubre de 1999, e ídem, Distinguished Lecture on Economics in Government, "Reflections on Managing Global Integration", *Journal of Economic Perspectives* 13, no. 2 (primavera de 1999): 3-18.

que la de sus competidores, logrando despegarse y colocarse a la cabeza mundial.

Así pues, si se interpreta lo que ha ocurrido a fines del siglo xx con la política exterior estadounidense, se observa que los enfoques realista y neorrealista resultan útiles, ya que en el diseño de esta política no se ha soslayado la estructura de poder existente en el mundo. A la vez, los enfoques del liberalismo y del neoliberalismo, así como el de la globalización también ayudan a explicarla, pues la política exterior estadounidense no sólo toma en cuenta los procesos de globalización ocurridos en el mundo, sino que ésta los ha promovido. A su vez, los enfoques liberales facilitan la comprensión de apoyo otorgado por Estados Unidos a los procedimientos institucionales y de cooperación para encauzar las relaciones internacionales.

Como señala Robert Jervis, para entender las verdaderas diferencias entre los enfoques realistas y los neoliberales o institucionalistas, es importante considerar los temas que cada uno analiza. Así, se aprecia que los neoliberales se concentran en asuntos de política económica internacional y del ambiente; mientras que los realistas son más proclives a estudiar la seguridad internacional y las causas, conducción y consecuencias de las guerras. Además, no es que el neoliberalismo vea más cooperación que el realismo, sino que el neoliberalismo cree que hay más cooperación potencial o no realizada, de lo que cree el realismo. Igualmente, ambas escuelas difieren acerca de la cantidad de conflictos que son innecesarios o evitables en la política mundial.¹²

En síntesis, lo que parece estar ocurriendo es que la política exterior estadounidense sigue una estrategia realista, ya que en su diseño parte de una visión global del mundo y de las relaciones de poder entre sus componentes, pero las tácticas para alcanzar sus fines son neoliberales, pues en la última década, principalmente, ha puesto énfasis en el institucionalismo y la colaboración con otros países para enfrentar los problemas internacionales. Esto, sin embargo, no significa que haya renunciado al uso de la fuerza y al unilateralismo, cuando en función de sus intereses lo ha considerado necesario.

¹² Robert Jervis, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate", *International Security* 24, no. 1 (verano de 1999): 42-63.

Tocante a la estructura del sistema mundial, debido a la pérdida de poder relativo por parte de Estados Unidos en los últimos años, algunos analistas han considerado que más que una hegemonía estadounidense lo que existe es un mundo multipolar, de ahí que se hable del regreso a un mundo de equilibrio de poder como antes de las dos guerras mundiales. Sin embargo, analistas como Samuel Huntington¹³ han descrito la actual etapa de una manera más acertada al denominarla *unimultipolar*, ya que como considera William C. Wohlforth,¹⁴ otro prestigiado analista, aunque Estados Unidos comparte cada ámbito de poder con otros polos, es el único país que prevalece si tomamos en cuenta todo el conjunto de recursos de su dominio. Y esto ha llevado, además, a hablar de la estabilidad o inestabilidad de las estructuras de poder existentes, considerando entonces como más firme un mundo unipolar, a diferencia de uno de equilibrio de poder, ya que cuando existe un poder de tal manera hegemónico como el de Estados Unidos, a los demás países les resulta demasiado costoso tratar de alcanzarlo; en cambio, cuando existe el equilibrio de poder, cualquier país puede tratar de rebasar con menos costos a los demás.

Con base en lo anterior, se puede decir que los análisis de hegemonía y de equilibrio de poder son válidos para el estudio del papel de Estados Unidos en el mundo, ya que ambos se pueden aplicar dependiendo del ámbito de poder específico que se analice y de los actores que se consideren.

LAS NUEVAS PROPUESTAS Y LOS NUEVOS TEMAS

Entre los nuevos temas que han surgido en la última década y que seguramente tendrán un impacto en la política exterior estadounidense destacan principalmente tres: la era digital, la necesidad de efectuar ajustes a las políticas neoliberales y la transición del sistema internacional actual hacia otro tipo de orden:

¹³ Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs* 78, no. 2 (marzo-abril de 1999): 36.

¹⁴ William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World", *International Security* 24, no. 1 (verano de 1999).

- 1) Por lo que se refiere a la era digital, lo más probable es que en los próximos años haya un mayor número de análisis sobre su impacto, concretamente de la Internet, en la política exterior estadounidense. Si bien la invención de la supercarretera de la información data de 1969, su uso generalizado no se impulsó sino hasta la última década del siglo xx. También, en los últimos cinco años, el llamado comercio electrónico empezó a florecer y lo mismo ha ocurrido con el uso de la red para fines políticos. Por lo tanto, los análisis sobre el impacto económico y político de la Internet están sólo comenzando, de manera que será en la presente década cuando proliferen los estudios sobre los efectos respectivos.¹⁵
- 2) Por otra parte, diversos análisis de la situación mundial contemporánea señalan la necesidad de efectuar ajustes en las políticas de promoción de la globalización y la interdependencia actualmente realizadas por Estados Unidos, debido a los riesgos que tales políticas implican sobre todo para los países menos desarrollados. Asimismo, se habla de los desequilibrios que esas políticas generan en los países, incluso entre los más desarrollados, como Estados Unidos, por lo que se sugiere medidas de ajuste ante esa situación.

Después de varios años de la promoción de políticas de mercado en el mundo y de la consiguiente crítica surgida por los resultados obtenidos en cuanto a agudización de las desigualdades socioeconómicas entre los grupos de población dentro de los Estados, el discurso gubernamental estadounidense plantea la necesidad de promover el crecimiento económico con atención a las demandas sociales mundiales, enfatizando la necesidad de proceder de esta manera por la vinculación entre política económica externa y seguridad nacional de Estados Unidos. Al respecto, resulta muy ilustrativo un discurso pronunciado el 14 de septiembre de 1998 por el presidente William Clinton ante el Consejo de Relaciones Exteriores, en Nueva York, donde señaló:

Hoy en día la baja inflación que mantenemos ha sido crucial para la salud de nuestra economía y la de otros países. Sin embargo, es un

¹⁵ Una obra que ya se ubica en el análisis del impacto del uso de la Internet en las políticas es la de David Ronfeldt y John Arquilla, *The Zapatista Social Network in México* (Santa Mónica, Calif.: The Rand Corporation, 1998).

hecho que los riesgos han cambiado ahora, con un cuarto de la población mundial que vive en países con una tasa de crecimiento económico en declive o con un crecimiento económico negativo. Por lo tanto, creo que la principal prioridad del mundo industrial hoy es promover el crecimiento [...]. También debemos intensificar nuestros esfuerzos para reformar nuestras instituciones comerciales y financieras de manera que puedan responder mejor a los desafíos que ahora enfrentamos y aquellos que probablemente enfrentaremos en el futuro. Debemos construir un sistema comercial global más fuerte, presionando con más iniciativas para abrir mercados, pero también protegiendo los intereses laborales y ecologistas, y haciendo más para asegurarnos de que el comercio ayude a las vidas de ciudadanos ordinarios a lo largo del mundo. Sobre todo, debemos acelerar nuestros esfuerzos para reformar el sistema financiero internacional [...]. Debemos desarrollar políticas para que los países puedan obtener los beneficios del libre movimiento de capitales de una manera que resulte segura y sostenible [...]. Debemos encontrar formas de obtener la energía de los mercados globales sin sentenciar al mundo a un ciclo de continuas crisis extremas [...]. En resumen, debemos mejorar nuestra habilidad para enfrentar la actual emergencia financiera y debemos construir un sistema para prevenir tales emergencias en el futuro, en la medida de lo posible, y para atemperar su impacto cuando ocurra. No existe objetivo más crítico para nuestra propia fuerza y seguridad que éste [...]. El crecimiento interno [de Estados Unidos] depende del crecimiento en el exterior.¹⁶

Sin embargo, debe reconocerse que las propuestas del presidente de Estados Unidos no son únicas. Pueden ubicarse en el contexto más general de la búsqueda de una “tercera vía” dentro del sistema capitalista, por parte de líderes centrozquierdistas de Europa, y que buscan introducir ajustes a los modelos neoliberales predominantes en las últimas dos décadas, de manera que no se desatiendan los impactos sociales negativos que esos modelos han tenido en el mundo.¹⁷

¹⁶ Véase William Clinton, “Remarks by the President to the Council on Foreign Relations”. The White House, Office of the Press Secretary, en <<http://www.whitehouse.gov/wh/new/html/19980914-520>>, consultada el 10 de julio de 1999.

¹⁷ Sobre el viraje europeo hacia “la izquierda”, véase “A Continental Drift to the Left”, *The Economist*, 3 de octubre de 1998, 59-60.

Respecto a las discusiones sobre el tema en los medios estadounidenses, oscilan desde análisis sobre si el capitalismo mundial ya murió; si la corriente conservadora en el mundo ya llegó a su culminación desde 1989, apreciándose entonces los primeros signos de una corriente contraria que hacia 1993 ya era más visible, y que en 1997 fue obvia durante las elecciones inglesa y francesa; si debe diseñarse un nuevo enfoque financiero en el siglo XXI; si la crisis global se profundizará; si puede hablarse ya de un Nuevo Orden del Mercado Mundial; de la aplicación de la nueva política económica del desarrollo; de cómo lograr la igualdad en la economía global; si existe una alternativa al neoliberalismo en América Latina, o si debe haber reglas internacionales para las finanzas globales.¹⁸

- 3) En cuanto a la actual estructura de poder dentro del sistema mundial, diversos análisis señalan una transición hacia un nuevo bilateralismo o un multipolarismo. No obstante, también hay estudiosos que insisten en que la actual unipolaridad o hegemonía de Estados Unidos persistirá aún muchos años.

William C. Wohlforth argumenta precisamente que el poder hegemónico de Estados Unidos es de tal magnitud que pasará mucho tiempo antes de que cualquier otro Estado pueda compararse en su poderío económico, militar y político. También reconoce que diversos analistas, entre ellos Samuel Huntington y Kenneth Waltz pronostican un regreso rápido a la multipolaridad; asimismo afirma que, para

¹⁸ Véanse Robert J. Samuelson, "Global Capitalism, R.I.P.?", *Newsweek*, 1998, 21-22; "Clinton: The Widening Politico-Economic Imbroglio", *The American Political Report* XVIII, no. 24 (2 de octubre de 1998): 2-4; Robert E. Litan y Jonathan Rauch, *American Finance for the 21st Century* (Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury, 17 de noviembre de 1997); William Greider, "The Global Crisis Deepens. Now What?", *The Nation* 267, no. 12 (19 de octubre de 1998): 11-16; y John Gray, "Not for the First Time, World Sous on Free Markets", *The Nation*, 19 de octubre de 1998, 17-18; Brendan Clifford, "New World Market Order", *Labour and Trade Union Review*, no. 78 (octubre de 1998): 15-19; Ankie Hoogvelt, *Globalization and the Postcolonial World. The New Economy of Development* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997); Andrew Glyn, "Egalitarianism in a Global Economy", *Boston Review*, New Democracy Forum, en <<http://bostonreview.mit.edu/BR22.6/glyn.html>>, consultada el 10 de octubre de 1999; Lucy Conger, "A Fourth Way? The Latin American Alternative to Neoliberalism", *Current History* 97, no. 622 (noviembre de 1998): 380-384, y Ethan B. Kapstein, "Global Rules for Global Finance", *Current History* 97, no. 622 (noviembre de 1998): 355-360.

que Rusia recupere su condición de superpotencia deberá pasar una generación; o bien, en el caso de Asia surgiría otro polo de poder semejante rápidamente sólo si Japón y China fusionasen sus capacidades, lo cual no ocurrirá muy pronto. En lo que a la Unión Europea se refiere, tendría que funcionar como un solo Estado para que se diera la bipolaridad, empero, para ello deberían abolirse las diferencias nacionales que aún caracterizan a sus países componentes, de manera que Francia y Gran Bretaña tendrían que unir sus capacidades convencionales y nucleares, sin importarles que los alemanes los controlasen. Y aunque es probable que la Unión Europea se desplace en esta dirección, dicho proceso aún se vislumbra lento.¹⁹ Wollforth señala que en diversas etapas del siglo xx ha habido mucha prisa por parte de los teóricos para proclamar el surgimiento de la multipolaridad, por ejemplo, en los años sesenta y setenta; también para anunciar el declive de Estados Unidos como en los ochenta; para llamar la atención sobre el surgimiento de Japón o China como superpotencias en los ochenta y noventa; y actualmente para despedir la unipolaridad posterior al fin de la guerra fría. Sin embargo, lo que ha ocurrido en todos estos momentos, según este especialista, es que los expertos han cambiado el marco de referencia utilizado para demostrar la pérdida de poder de Estados Unidos, sin tomar en cuenta el conjunto de sus recursos. Finalmente, Wollforth concluye que la verdadera *pax* americana llega con el fin de la guerra fría, ya que anteriormente era una *pax* americana y soviética.

Por otra parte, autores como Christopher Layne debaten cuáles deben ser los elementos para una nueva gran estrategia de política exterior de Estados Unidos, ubicando las opciones en el siglo xxi entre la hegemonía o el balance de poder. Sobre esto, el autor abunda en que la interdependencia económica ha jugado un papel central en la estrategia de la política exterior estadounidense desde 1945, de manera que la estrategia de este país descansa en una serie de supuestos acerca de la relación entre un poder económico internacional liberal (es decir, una apertura económica basada en un libre comercio multilateral) y la seguridad. Específicamente observa que los diseñadores de la política exterior estadounidense creen que la interde-

¹⁹ Wollforth, "The Stability...".

pendencia económica conduce a la paz, y de aquí a la creciente seguridad para Estados Unidos. Sin embargo, el autor critica dicho supuesto y, por el contrario, señala que la interdependencia genera serias consecuencias adversas, en términos de seguridad que sus contrapartes no han entendido o no conocen. Al respecto, sugiere que para que la interdependencia conduzca a la paz, Estados Unidos no debe continuar como un poder hegemónico, sino apoyar un sistema internacional de balance de poder en el cual China, Japón, Alemania y probablemente Rusia compartan con aquél la condición de grandes potencias, y que juntas busquen la estabilidad y seguridad en un mundo multipolar emergente.²⁰

En contraste con lo anterior, recientemente Hans Binnendijk y Alan Henrikson, del Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de la Defensa Nacional de Estados Unidos, presentaron como resultado de sus análisis la visión de que el mundo está en posibilidad de cambiar hacia un nuevo sistema bipolar. Sobre esto mencionan que en la época actual, aún denominada posterior a la guerra fría, el sistema internacional cuenta con cinco categorías de actores y cuatro tendencias dominantes. Las primeras son:

- 1) Las democracias de mercado (117 de las 191 naciones del mundo).
- 2) Los Estados en transición hacia democracias de mercado (entre los que destacan Rusia, China e India).
- 3) Los Estados “bribones” (o *rogue states*), por ejemplo Irak, Irán, Corea del Norte, Libia, Sudán, Cuba y Serbia.
- 4) Estados fracasados ante los desastres humanos que han debido enfrentar (Bosnia, Ruanda, Camboya, Argelia, Somalia y Haití).
- 5) Actores no estatales que han empezado a desempeñar algunas de las funciones del Estado (compañías globales, grupos organizados del crimen internacional, organizaciones terroristas).

En cuanto a las segundas, las tendencias más importantes que han tenido efecto sobre estas cinco categorías de actores, y que llevan a una creciente polarización internacional, son:

²⁰ Para mayores detalles, véase Christopher Layne, “Rethinking American Grand Strategy. Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?”, *World Policy Journal* XVI, no. 2 (verano de 1998): 8-28.

- 1) La rápida globalización de los sucesos económicos, políticos y militares, basada en la nueva tecnología de la información.
- 2) La creciente democratización de los países.
- 3) La fragmentación estimulada por la propia globalización al empujar a los grupos a buscar su diferenciación y maximizar su poder a nivel local.
- 4) La proliferación de armas de destrucción masiva.

Con base en esos actores y tendencias, Binnendijk y Henrikson examinan la actual situación de las relaciones internacionales y concluyen que debido a las dificultades que Estados Unidos ha tenido últimamente con Rusia (sobre la ampliación de la OTAN, la proliferación de armas nucleares, los misiles de defensa y el petróleo del Mar Caspio), así como con China (sobre Taiwán, Tíbet, los misiles de defensa, los derechos humanos, espionaje y política económica), ambos Estados han ido fortaleciendo sus relaciones mutuas de seguridad. Tales lazos se basan en una progresiva sospecha de los países de Occidente, intereses comunes crecientes, una relación natural de venta de armas y la resolución de la mayoría de sus diferencias fronterizas e ideológicas de la guerra fría. Incluso señalan que ambos países se podrían aliar también con India en contra del dominio occidental, además de las evidencias de paulatina cooperación con Estados “bribones”, como en el caso de Irak, Serbia y Corea del Norte, los cuales, a su vez, se están relacionando a través de transferencias de tecnología y tácticas que tratan de minar a las democracias de mercado. De acuerdo con Binnendijk y Henrikson, si en el actual sistema internacional se genera una nueva polarización, se basaría en intereses y no en ideologías, como ocurrió durante la guerra fría. También podría dividir al mundo entre los países tecnológicamente avanzados (democracias de mercado) y los que no (el resto); asimismo, la posible coalición Rusia-China-Estados “bribones” trataría de atacar los intereses de Estados Unidos en su propio territorio, mediante operaciones ilegales transnacionales, haciendo que esta coalición sea más difícil de enfrentar y disuadir que durante la guerra fría.²¹

²¹ Hans Binnendijk y Alan Henrikson, “Back to Bipolarity?”, National Defense University, Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies, no. 161 (mayo de 1999), en <<http://www.ndu.edu/inss/strforum/forum161.html>>, consultada el 9 de junio de 1999.

CONCLUSIÓN

Como conclusión, puede señalarse que a fines del siglo xx la política exterior de Estados Unidos ha sido afectada por los cambios acaecidos en el mundo desde los años setenta, y que en la última década del siglo xx se aceleraron tanto por el fin de la guerra fría, como por las innovaciones tecnológicas que han conducido a la era digital o de la comunicación y la información.

Estos cambios en la formulación de la política exterior estadounidense también se reflejan en los nuevos análisis e interpretaciones de dicha política. Sin embargo, en la medida que el mundo se encuentra aún en una etapa de transición, en la que no se vislumbra el nuevo orden internacional imperante después del fin de la guerra fría, las interpretaciones sobre tal política exterior y sobre la conformación de la estructura política y económica mundial apuntan hacia múltiples direcciones, en ocasiones aparentemente contradictorias, lo que dificulta conformar una visión coherente y clara de lo que está ocurriendo realmente en el mundo.

Es factible pensar que los diversos marcos analíticos más que contradictorios son complementarios, como trató de dilucidarse en este trabajo, y que la aparente oposición entre los análisis realistas y neoliberales no es tal.

Por ahora es importante profundizar en los estudios cuyas tendencias apuntan a una caracterización del sistema internacional contemporáneo, a fin de discernir si éste es básicamente unipolar, multipolar o si estamos retornando a un sistema bipolar, pero con componentes diferentes a los que distinguieron la etapa de la guerra fría.

La postura de Estados Unidos ante el cambio climático

*Edit Antal**

En los años ochenta, Estados Unidos jugó un papel dominante en la investigación sobre el cambio climático, e incluso fue uno de los primeros países en darse cuenta de la gran importancia política del tema. Sin embargo, lejos de volverse líder mundial en la materia, ha rechazado toda clase de compromisos que van más allá de las medidas llamadas *no-regret*, es decir, políticas cuyos costos se compensan por los beneficios y las formas de mitigar el cambio climático que no causan costo alguno y que, evidentemente, son muy limitadas. De esta manera, hoy en día Estados Unidos aparece como el “malo” de la película en la política internacional sobre el cambio climático.

Dicha reputación internacional, que responde a la falta de disponibilidad de cooperar de manera multilateral en materia ambiental, desde luego obedece a una serie de factores de los que en este artículo trataremos sólo unos cuantos: la percepción tradicional de la protección ambiental en la cultura estadounidense, los rasgos principales de la política ambiental interna de Estados Unidos y la relación existente entre la política interna y externa.

* Investigadora y coordinadora del Área de Estados Unidos del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <antal@servidor.unam.mx>.

LA PERCEPCIÓN DEL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESTADOS UNIDOS

La visión estadounidense sobre el problema del calentamiento de la tierra puede ser caracterizada de manera general como pragmática y política, en contraste, por ejemplo, con la perspectiva alemana, que tiende a basarse en principios; o la británica, que es básicamente escéptica.¹ El contenido pragmático se refleja en la orientación sobre todo comercial y de costo efectivo en la búsqueda de la solución del problema; mientras que en lo referente al contenido político se considera que el tema constituye un campo de batalla político entre los grupos de interés, entre el Congreso y la administración, entre las fuerzas aislacionistas y las orientadas a la política internacional, así como entre los partidarios de la política de regulación y los de libre mercado. En consecuencia, la incertidumbre que ciertamente existe en la ciencia acerca del complejo objeto del cambio climático tiende a ser interpretada en términos políticos, las distintas posturas científicas aparecen como si fueran simples productos manipulados por determinados actores, y se tiende a pensar que cada significado científico se elabora en función del apoyo o rechazo a alguna de las posturas.

Los aspectos internos y externos relacionados con el cambio climático no están claramente diferenciados entre sí, por lo que en los debates siempre aparecen entremezclados. Este hecho sugiere que la política interna e internacional, contrariamente a la convicción de los teóricos de tendencia realista, no son separables e incluso que la política internacional tiende a ser una simple continuación de la política interna.

La visión de la elite estadounidense sobre el cambio climático está marcada por una profunda fe depositada en la fortaleza de este país, expresada a través de su noción de liderazgo en el mundo y las responsabilidades internacionales que de ello se derivan. Sin embargo, también existe otra percepción: una suerte de reacción a la visión internacionalista, que es un tanto reduccionista al tomar en cuenta

¹ Ésta es la conclusión del libro de Richard van der Wurff, "International Climate Change Politics, Interests and Perceptions" (Amsterdam: tesis de doctorado de la Facultad de Política y Cultura Social de la Universidad de Wetenschappen, 1997), 334.

CUADRO 1
LA TRADICIÓN AMBIENTAL, LA VISIÓN DOMINANTE
Y LA POSTURA POLÍTICA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>
<i>Característica cultural básica</i>	Universal-analítica Codificación, hechos Se centra en el presente Internacionalistas vs. aislacionistas Dinero + capital productivo	Centrada en los fines Regulatoria Pensamiento profundo Orientada por la tecnología Aversión al riesgo Libre mercado + regulación	Individualista y analítica Dinero en lugar de industria Principio contra principio Corto plazo Capital dinerario
<i>Concepto de la naturaleza</i>	Antropocéntrico Especies y parques naturales (<i>Wilderness</i>)	Unidad global Inestable (<i>Wald</i>)	Local, entidad divisible Estable, asunto periférico, especies, entidades morales (<i>Countryside</i>)
<i>Conciencia ecológica</i>	Religiosa, antropocéntrica Política Modernista Gasto público reducido Autonomía del negocio Asuntos/políticas/experiencias de los años setenta	Principios Amenaza/riesgo Orientación global Cambio tecnológico Enfoque de regulación	Científico-escéptica Moderno-racionalista Naturaleza local Se requiere la voluntad de pago y el cambio de facto Libertad individual
<i>Cambio climático</i>	Asunto político No muy peligroso Falta consenso general	Global Desafío ecológico Sobredimensionado	Costos Incertidumbre Asunto de energía

CUADRO 1
(*continuación*)

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>
<i>Postura política</i>	Metas blandas Aplicaciones conjuntas Voluntario Análisis de costos y beneficios	Metas duras Enfoque estructural Innovación tecnológica Política regulatoria	Foro internacional Compromisos Política de mercado y mercado de energía

sólo las necesidades internas. No hay una apreciación única sobre la importancia del medio, incluso es común encontrar la idea de que las políticas al respecto deberían ser menos polarizadas.

Las creencias y la conciencia sobre el medio en Estados Unidos se inspiran claramente en un enfoque antropocéntrico y se concibe la naturaleza de manera un tanto religiosa. De ello no sólo se deriva que la naturaleza tiende a ser relativamente estable y que la interferencia humana no es algo determinante, sino también el hecho de que la valoración sobre la tecnología y la ciencia en general sea positiva, y que la noción del riesgo esté asociada inminente e inevitablemente con la vida humana. Pero, por otro lado, la naturaleza es altamente valorada y sin duda se considera como una de las condiciones más relevantes para la vida humana. Todas estas características orillan a que la preocupación por el ambiente sea menos fuerte, por ejemplo, en la mayoría de los países europeos desarrollados, especialmente en lo que se refiere a los asuntos específicos, y más aún en los temas globales del ambiente. Sin embargo, las encuestas de opinión² indican que, al contrario de lo que se supone, existe cierta voluntad de los ciudadanos a pagar precios más altos o impuestos destinados a la protección del medio, a involucrarse en acciones ecologistas y a votar por los candidatos “verdes”.

Los rasgos principales de la cultura estadounidense —ser extremadamente analítico, fuertemente individualista y endógeno, centra-

² *Ibid.*, 283.

do en los hechos y los personajes, así como considerar al autointerés una categoría social elemental— se manifiestan también en su visión del ambiente, en la que los elementos cuantitativos y el pragmatismo tienden a enfatizarse, y el autointerés del país y de las compañías mismas suele ser abiertamente revocado y altamente ponderado.

Los estudios sobre el tema generalmente resaltan la consistencia entre la tradición y la conciencia ecológica de Estados Unidos —que expresan preocupación a largo plazo, son antropocéntricas, conservacionistas y su marco de referencia obligatorio es el nivel nacional— y el carácter confuso de las políticas ecologistas, sobre todo cuando este tema es de carácter global y de reciente aparición, como es el caso precisamente del cambio climático. La percepción sobre éste representa una preocupación muy limitada³ y se ubica como un asunto de contención entre distintos actores (internos y externos) que intentan maximizar sus ganancias, para lo cual esgrimen como argumento en los debates políticos, principalmente en las batallas libradas entre los partidarios de la regulación y los del mercado.

EL TRASFONDO POLÍTICO INTERNO

En Estados Unidos, las emisiones de gases que producen el efecto invernadero, entre los cuales el más grave es el bióxido de carbono (CO₂), y que se provocan por la quema de combustibles fósiles, son los más altos del mundo: entre 1970-1993 aumentaron 24.4 por ciento y con ello sobrepasaron los 5 000 000 000 de toneladas. En cuanto a los orígenes, cabe señalar que las emisiones de CO₂ se reparten, casi por partes iguales, entre la industria (34 por ciento), los transportes (31 por ciento) y los servicios, en especial la producción de energía eléctrica. En Estados Unidos, la emisión del CO₂ por unidad del producto interno bruto es también la mayor en el mundo: el índice es de 0.84 toneladas por miles de dólares del PIB, mientras que, en promedio, en los países de la Organización para el Comercio

³ Willett Kempton, James S. Boster y Jennifer A. Hartley, *Environmental Values in American Culture* (Cambridge: MIT Press, 1995).

y el Desarrollo Económicos (OCDE) es sólo de 0.66, e incluso más baja, 0.52, en los países europeos miembros de la OCDE.⁴

En Estados Unidos, el interés por el tema del cambio climático se ha acrecentado desde los años setenta. En un principio, sus principales promotores fueron los científicos y, más tarde, a finales de esa década, los políticos, entre ellos los miembros del Departamento de Energía, el actor principal en ese tiempo, así como algunos miembros del Congreso. Por ejemplo, Al Gore, en calidad de miembro de la Cámara de Representantes, ya desde 1982 y más tarde en 1984, organizó audiencias sobre el tema en el Congreso. El interés público por el cambio climático se disparó repentinamente en 1988, cuando un verano excepcionalmente caliente no sólo originó sequías e incendios forestales (los primeros antecedentes), sino también parecía sugerir que el calentamiento de la tierra ya estaba en marcha. En consecuencia, durante la campaña electoral presidencial de 1988, el mismo George Bush, quien no era precisamente conocido por sus buenas credenciales ecologistas, pronunció una frase que ya se volvió famosa en la historia de este tema: “Quienes piensan que no tenemos fuerza para combatir el efecto invernadero, olvidan el efecto de la Casa Blanca”.⁵

La administración de Bush presentó la primera estrategia política sobre el cambio climático en diciembre de 1992, a través de un documento conocido como *U.S. National Action Plan for Global Climate Change*.⁶ A pesar de que éste abogaba por tomar medidas concretas en lugar de hacer declaraciones retóricas, por el momento sólo proponía tomar medidas de bajo costo y evitaba fijar plazos y fechas de cumplimiento. Cuando en 1993 Clinton relevó a Bush, el tono del discurso presidencial cambió notablemente, pero las políticas propuestas seguían siendo básicamente las mismas. El texto elaborado por el presidente Clinton y el vicepresidente Al Gore, titulado *The Climate Change Action Plan*,⁷ que se presentó en octubre de 1993,

⁴ OCDE, *Análisis del desempeño ambiental. Estados Unidos* (París: OCDE, 1996), 122.

⁵ *The New York Times*, 24 de septiembre de 1988, 1.

⁶ Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *National Action Plan for Global Climate Change* (Washington, D.C.: Office of Global Change, diciembre de 1992), 129.

⁷ Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *The Climate Change Action Plan* (Washington, D.C.: Office of Global Change, octubre de 1993), 50.

argumentaba que aún existían muchas incertidumbres acerca de la magnitud precisa, los plazos en que se presenta y lo referente a los patrones regionales de los efectos del cambio climático, a la vez enfatizaba que el tiempo de actuar contra el cambio climático había llegado.

La política efectiva de Estados Unidos sobre el cambio climático se elaboró en un clima de insuficiencia de fundamentos y con la constante oposición del Congreso, más preocupado por la política fiscal y la desregulación que por el ambiente. Una de las principales propuestas del presidente Clinton, el impuesto de energía, la rechazó unánimemente el Congreso en 1993.

La oposición del Congreso se nutría del apoyo de los grupos de interés internos, principalmente los del sector petrolero, automotriz, minero (del carbón) y de algunas industrias. Estos grupos aprovecharon las oportunidades que ofrecía el proceso plural de hacer política para oponerse al cambio climático, dicha política reflejaba la concepción de los ideólogos duros al estilo antiguo que dominaban la política del cambio climático en los tiempos de Bush. En opinión de estos grupos, que incluía al mismo John Sununu, jefe del equipo de la Casa Blanca del presidente Bush, el asunto del ambiente es sólo una forma distinta de promoción del comunismo o, al menos, la fuerte intervención del gobierno. Por el otro lado, los grupos de interés que apoyaban el cambio climático incluían la fuerza de cabildeo (*lobby*) de la energía nuclear, los grupos ecologistas y los llamados *grupos orientados al pragmatismo moderno* que operaban dentro de la burocracia gubernamental.⁸

En cuanto a los objetivos de la política estadounidense, cabe mencionar que las promesas políticas, por ejemplo las expresadas en 1993 por el mismo presidente Clinton en el Día de la Tierra, por lo general no se reflejaron en las metas legalmente establecidas para la política. En pleno contraste con las estrategias de intercambiar gas por gas, en las que se basan, por ejemplo, las políticas alemana y británica, Estados Unidos optó por las reducciones en un sentido amplio, en el que el incremento del CO₂ sería compensado por la reducción

⁸ Michael Hatch, "Domestic Politics and International Negotiations: The Politics of Global Warming in the United States", *Journal of Environment & Development* 2, no. 2 (verano de 1993): 1-39.

de otros gases, como son el CH₄ y el N₂O, así como por el efecto de los llamados sumideros (*sinks*). Éstas se refieren a la captación de carbón por medio de los océanos, de los bosques y del abono natural, y tienen la capacidad de sacar el carbón fuera de la atmósfera. De cualquier manera, la nueva política de Clinton significaba cierto avance en comparación con la de Bush, quien proyectaba un aumento neto de las emisiones en general entre 1.4 y 6 por ciento.⁹

CUADRO 2
LA EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO
EN ESTADOS UNIDOS

<i>Gases de efecto invernadero</i>	<i>Meta (1990-2000)</i> %	<i>Proyección (1990-2000)</i> %
CO ₂	+3	+3 o mayor
Metano	-19	-19.3
NO ₂	-21	-20.5
Todos los gases	+1	+0.5
Sumideros	-13	...
Total	0	...

FUENTES: Department of State, Bureau of Oceans and International and Scientific Affairs, *The Climate Change...*, y *United States Report* (UNFCCC, 1996).

The Climate Change Action Plan se centraba en estrategias de reducción de las emisiones de las empresas y de las centrales eléctricas, la recuperación del uso del metano agrícola, los sistemas de extracción minera y de gas, el desarrollo de motores industriales energéticamente eficientes y de llantas con mejor resistencia de rodaje, esto es, se centraba en mecanismos que no incidieran en la fuente principal del problema, el CO₂, de manera que se proyectaba alcanzar las metas, inclusive aumentando 3 por ciento las emisiones del

⁹ Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *National Action Plan...*, 5.

CO₂. En estas condiciones, el cumplimiento de las metas y el mejoramiento efectivo del medio no sería fácil.

El plan de trabajo de Clinton incluía 44 iniciativas dirigidas a aumentar la eficiencia energética en los sectores comercial, residencial, industrial y de transportes, a través del fomento a la sustitución de combustibles de alto contenido de carbón y la reducción de emisiones de metano y de óxidos nitrosos. La mayoría de las medidas propuestas estaba destinada a introducir campañas de información y/o acuerdos voluntarios con distintas ramas de la industria, sólo unas cuantas incluían aspectos regulatorios. En conjunto, las iniciativas buscaban la creación de un mercado efectivo de inversión en las nuevas tecnologías, pero ya existentes o, al menos, próximas a ser comercializadas con el fin de reducir el efecto invernadero. El costo de las acciones contempladas entre 1990-1994 era de 60 000 000 000 de dólares, compensados por la misma cantidad de ahorro de energía en el año 2000.

Como se señala en el cuadro 3, el esfuerzo que exige el plan a los sectores comerciales y residenciales es mucho mayor que su contribución al problema, al mismo tiempo que a los protagonistas, como son los sectores industriales, de transportes y de energía, se les exige lo mínimo. Esta desproporción sectorial se explica evidentemente por razones de índole política, directamente relacionadas con el peso que tiene cada sector en el Congreso. El presupuesto que destina el plan a la investigación sigue siendo elevado y tiende a crecer, y cuyo mayor receptor es la NASA. Al plan lo acompaña una serie de programas estatales, y hacia 1994 ya 22 estados habían emitido leyes, regulaciones o programas de investigación sobre el cambio climático. Las acciones propuestas por las entidades, entre ellas la conservación de energía, el mejoramiento de la eficiencia energética y la reducción de gases, no establecen un claro compromiso de disminuir las emisiones a los niveles de 1990.

El mismo documento aclara que estas medidas no sólo fueron concebidas para estabilizar el nivel de emisiones, sino también para poder reducir el déficit presupuestal, la creación de empleos y para estimular la inversión en tecnologías nuevas. Al mismo tiempo, el plan reconoce que las medidas propuestas no serán suficientes para reducir los gases de efecto invernadero a largo plazo, por lo que también

CUADRO 3
EMISIONES A NIVEL NACIONAL DE CO₂

<i>Tipo de demanda</i>	<i>Parte del total de emisiones de 1994</i>	<i>Producción prevista de emisiones (millones de toneladas)</i>	<i>Producción prevista de emisiones (porcentaje)</i>	<i>Razón entre ahorro de energía e inversión de capital</i>
<i>Comercial</i>	10.6	16.3	41	9.1
<i>Residencial</i>	16.3	25.1	71	5.5
<i>Industrial</i>	19	29.3	223	4.4
<i>De transporte</i>	8.1	12.5	313	0.9
<i>Abastecimiento de energía</i>	10.8	16.7	36	0
Total	64.8	100	100	100

FUENTE: "Plan de acción del cambio climático", en OCDE, *Análisis del desempeño...*, 245, cuadro 10.2.

lanza una serie de iniciativas para crear una estrategia a largo plazo. Éstas se centran básicamente en el desarrollo de nuevas tecnologías en lugar de aplicar las ya existentes. Incluyen, por ejemplo, un proyecto común de los tres más grandes fabricantes de automóviles para desarrollar un prototipo de vehículo que será tres veces más efectivo que los convencionales, así como la creación de un comité asesor, conocido como Car-Talk, que se dedicará a explorar las oportunidades de reducir las emisiones en el sector transportes.

En resumen, las políticas internas encaminadas al cambio climático sugieren básicamente medidas que en sí mismas representan bene-

ficios, aun cuando se ignoren los efectos para el medio. No hay medidas que exijan un cambio definitivo en el comportamiento del usuario para ahorrar energía, que en opinión de los expertos sería la verdaderamente efectiva en una sociedad acostumbrada a la abundancia de energía barata.

Las complejas relaciones existentes en Estados Unidos entre el gobierno federal, los estados, las etnias y las localidades, así como la naturaleza de los procedimientos relativos a las normas sobre la emisión de sustancias contaminantes, hacen que los costos de las transacciones sean muy elevados tanto para las agencias encargadas de aplicarlos, como para las industrias. A menudo las medidas tomadas por las autoridades locales están sujetas a la aprobación del gobierno estatal e incluso del federal. Al mismo tiempo, la promulgación de las normas y los reglamentos federales, al igual que la expedición de permisos por parte de las autoridades locales y estatales se encuentran obstaculizadas y retrasadas por procedimientos de litigio.

Conforme a la tendencia actual, es posible que en el futuro el papel de los estados en la política ecológica se amplíe. Algunas entidades, por ejemplo California, ya han establecido normas para la emisión de vehículos automotores, incluso ya se perfilan como líderes en materia ecológica; sin embargo, dadas las grandes diferencias entre los estados, si sólo se fortalece la acción de éstos será muy difícil lograr un equilibrio justo entre la acción federal directa y la acción independiente estatal. En Estados Unidos hay un mercado único que opera según leyes uniformes, por ello es lógico suponer que también se requieren normas ecológicas federales que regulen las actividades, además de que el papel de los estados debe restringirse a la defensa de los intereses locales y regionales. Las comparaciones a nivel internacional sugieren que para lograr un ambiente más protegido es muy importante la integración de las políticas federal y estatales.

A pesar de que en Estados Unidos, en términos generales, durante los últimos 25 años el rendimiento energético haya mejorado, a finales de los años ochenta este índice ha empezado a estancarse debido, en primer lugar, a la influencia de la baja del precio de la energía, pues no hay que olvidar que, entre la de todos los países de la OCDE, la estadounidense es la economía más sensible y dependiente de la energía. Los instrumentos políticos utilizados para este fin,

la Ley sobre Políticas Energéticas de 1992 y el Plan de Acción sobre Cambio Climático, no resultaron suficientes, por lo que la OCDE, no obstante la dificultad que entraña el obtener el apoyo del público, recomienda a Estados Unidos seguir insistiendo en sus intenciones de aumentar los impuestos sobre la energía, que quizá sea la única política efectiva.¹⁰

En Estados Unidos raramente se aplican cuotas a los usuarios de conformidad al principio de que ellos paguen; a pesar de que existen impuestos relativos al uso del vehículo, éstos no se encuentran vinculados con los efectos de los niveles de contaminación. El impuesto mismo a la gasolina en Estados Unidos representa la sexta parte de lo que se paga en los países europeos miembros de la OCDE. Una de las razones principales de que no se logren las reducciones del CO₂ es sin duda la no factibilidad de elevar los precios de los combustibles a través de los impuestos, lo que traería como consecuencia que el uso de la energía fuese en aumento en todos los sectores de la sociedad, tanto per cápita como en la parte proporcional del PIB.

LA POSICIÓN INTERNACIONAL

Desde 1969, en Estados Unidos la Ley Nacional de la Política Ambiental estableció la meta de maximizar la cooperación internacional y, conforme a la política actual, el objetivo es promover el desarrollo sustentable y la protección del ambiente a nivel mundial, de manera que el medio se ha vuelto uno de los componentes de la política exterior. Sin embargo, a nivel internacional, Estados Unidos hasta ahora le ha dado prioridad a la ciencia y la tecnología en la solución de los problemas globales, y ha tratado de comprometerse lo menos posible con las vías más directas de cooperación. Y a pesar de cooperar significativamente con los fondos multinacionales para fines ecológicos, como es el caso del Fondo Ambiental a Nivel Mundial (FAM), sistemáticamente se rehúsa a contribuir de manera proporcional a su PIB, así, con el 0.07 milésimo de su PIB,¹¹ es el país cuya apor-

¹⁰ *Ibid.*, 142.

¹¹ OCDE, *Análisis del desempeño...*, 256.

tación corresponde al índice más bajo en el mundo. Llevar a cabo una política ecologista global sin duda requiere de medios financieros significativos, más si Estados Unidos no aplica el principio de responsabilidad común, pero diferenciada, principio emanado de la Declaración de Río de Janeiro y también aprobado por aquél, y tampoco las políticas propuestas en su interior, sería inútil esperar que otros países se adhirieran a la política ecologista global.

En el pasado, mientras que sus políticas sobre el medio estuvieron en un primer plano en comparación con las de otros países de la OCDE, la posición asumida por Estados Unidos en las negociaciones internacionales sobre el ambiente, al buscar la aprobación de lo que ya estaba contemplado en la legislación ecológica interna del país, resultaba en un progreso significativo y otros países acordaron alinear sus políticas al respecto con las de Estados Unidos. Sin embargo, en la actualidad las políticas ecológicas de muchos países miembros han progresado a tal punto que Estados Unidos ya no está en el primer plano en dichas cuestiones internacionales. En consecuencia, la postura tradicional de Estados Unidos se ha convertido en un obstáculo para promover la cooperación mundial en materia del ambiente, un buen ejemplo es el de la negociación del cambio climático.

Respecto a la protección de la capa de ozono, Estados Unidos todavía ha encabezado los esfuerzos internacionales: en 1978 prohibió el uso de los clorofluorocarbonos (CFC) en los aerosoles; propuso iniciativas importantes en la Convención de Viena y en el Protocolo de Montreal, y ha cumplido con rapidez sus compromisos internacionales en cuanto a sustancias que dañan la capa de ozono, contribuyendo con 25 por ciento de los 152 000 000 de dólares al Fondo Multilateral establecido para ese fin en 1994. Empero, la situación es diferente en el caso del cambio climático, la responsabilidad global de Estados Unidos en este tema es muy grande, puesto que es el mayor emisor de gases de efecto invernadero. Entre 1989-1992, Estados Unidos auspició programas nacionales de investigación sobre el cambio climático con un monto de 2 600 000 000 de dólares.¹²

En 1992 fue el primer país de la OCDE, que formó parte del Convenio Marco sobre Cambio Climático (CMCC), que obligaba a las partes

¹² *Ibid.*, 244.

a que las emisiones de gases de efecto invernadero retrocediesen a los niveles de 1990. No debe olvidarse que en Estados Unidos el CO₂ es responsable de 93.6 por ciento de las emisiones; no obstante, en abril de 1994, el presidente de Estados Unidos se comprometió a disminuir las emisiones en el año 2000 a los mismos niveles de 1990. Tanto antes como después de la Conferencia de Río de Janeiro, favorecía las políticas de menor esfuerzo y costo (*no-regrets* y *bottom-up politics*) en materia de cambio climático, y rechazaba, por considerarla prematura e idealista, la visión europea basada en las políticas de prevención.

La preferencia por las políticas de menor esfuerzo se manifestaba en que, durante un largo periodo, Estados Unidos no aceptaba medida alguna legalmente establecida, tal como se expresaba en la Conferencia de 1992. Sin embargo, más tarde, desde la segunda Conferencia de las Partes (COP2) cambió su postura al respecto, porque ya no resultaba posible seguir oponiéndose a algún tipo de compromiso legal. No obstante, desde esa fecha, Estados Unidos no se cansa de insistir en que las propuestas deben ser flexibles y vincula la adopción de cualquier compromiso con la creación de un sistema de permisos comerciables de reducción. En términos de la cooperación Norte-Sur, Estados Unidos insiste y promueve un trabajo político y diplomático permanente para involucrar a los países en desarrollo en el proceso de negociación, lo que significa dos cosas concretas: convencerlos de que acepten compromisos de reducción de gases y apoyarlos a que evalúen sus emisiones a través de su Programa de Estudios de Países, que por lo demás ha gozado de una buena recepción a nivel mundial.

Estados Unidos también está a favor de utilizar aplicaciones conjuntas para las reducciones, porque las considera como instrumentos de gran potencial para la transferencia de recursos tecnológicos y financieros del Norte al Sur, y como contribuciones de gran alcance para las políticas efectivas al costo en el marco de la negociación del cambio climático. De hecho, desde 1995, Estados Unidos ha ligado el éxito de las negociaciones con las aplicaciones conjuntas y ha elaborado su propio programa piloto.¹³

¹³ "A Summary Report on the Eleventh Session of the INC for the Framework Convention on Climate Change. 6-17 February 1995", *Earth Negotiations Bulletin* 12, no. 12, 18 de febrero

Una evaluación de la política estadounidense sobre el cambio climático, realizada en 1996 por un grupo independiente a petición del secretariado correspondiente de la ONU,¹⁴ ofrece un panorama bastante pesimista. Afirma que hoy es menos probable que el nivel de la emisión neta de gases de efecto invernadero vuelva a los mismos niveles de 1990, cuando se concibió el plan de acción del presidente Clinton. Entre los principales obstáculos se señalan la falta de fundamentos, la oposición del Congreso y el crecimiento económico acelerado, así como los precios de energía más bajos que los originalmente contemplados. El informe también cuestiona la voluntad de la industria estadounidense para reducir las emisiones y considera que, dado el carácter voluntario de las propuestas, no hay posibilidades reales de que se logren esos objetivos.

La última evaluación que la OCDE ha hecho sobre la política ecológica de Estados Unidos habla de tres metas principales:

1. Aplicar una política ecológica cuya relación costo/eficacia resuelva mejor los problemas que aún subsisten.
2. Integrar mejor los problemas ecológicos a las decisiones económicas.
3. Continuar de manera activa con la cooperación internacional para la protección ecológica.¹⁵

El logro de esas metas en Estados Unidos sin duda se relaciona con la evolución de los patrones de consumo y producción. Las actividades urbanas, industriales y agrícolas siguen ejerciendo una enorme presión sobre el medio, que en buena medida son el resultado de los modelos de consumo vigentes y que se basan en un hábitat poco denso, el uso de vehículos automotores, un uso intensivo de

de 1995, en <<http://www.iisd.ca/linkages/download/asc/enb1211e.txt>>, consultada el 29 de mayo de 1996.

¹⁴ Rodito Buan, Alexey Kokorin, Ebbe Kvist, Trevor Morgan, Robert Hornung y Peer Stiansen, *United States. Report on the In-Depth of the National Communication of the United States of America*, United Nations Framework Convention on Climate Change, Secretariat, 26 de febrero de 1996, en <<http://www.unep.ch/unfccc/idr/usa01.doc>>, consultada el 14 de mayo de 1996.

¹⁵ OCDE, *Análisis del desempeño...*, 261.

los recursos y una considerable producción de desechos. Hasta que no se modifique este modelo es difícil pensar en un desarrollo de verdad sustentable. Este modelo sólo se modificará para beneficio del ambiente si se aplican políticas sectoriales más integradas y efectivas tanto para la economía, como para el medio.

La eficacia ecológica y la eficiencia económica sólo se lograrán si se combina el uso simultáneo de una variedad más amplia de instrumentos económicos. En la actualidad ya se emplean los mecanismos de intercambio de permisos y/o subsidios y se aplica el impuesto a los CFC; sin embargo, será indispensable darle prioridad a las tarifas y cuotas que permitan operar con precios justos relativos a los recursos naturales. Entre muchas otras recomendaciones, el estudio propone “reevaluar las medidas tarifarias o las estructuras de tarificación aplicadas al uso de los recursos naturales esenciales, como la energía, el agua y los pastizales”,¹⁶ y agrega que será muy útil examinar todos los mecanismos de apoyo financiero que puedan suscitar una sobreutilización de recursos.

El documento igualmente critica las medidas estadounidenses, más preocupadas por los asuntos particulares que los globales y cuyos esfuerzos están más dedicados a subsanar los daños causados al medio que a prevenirlos, mediante acciones que se ocupan por las causas de fenómenos como la urbanización descontrolada, la utilización de energía y los modelos de consumo. En este aspecto, la integración de los distintos niveles de acción —que actualmente se encuentran muy fragmentados e incluso son contradictorios— tendría que ser prioritaria. En lugar de la actual política de choque, sería muy importante lograr una estrecha cooperación entre los diferentes departamentos y organismos federales en materia ecológica pese a la fragmentada estructura de la legislación correspondiente.

Como una recomendación concreta se propone llevar a cabo una discusión a partir de las conclusiones del Consejo Presidencial sobre el Desarrollo Sustentable, en el que se invita a la ciudadanía a compartir las responsabilidades para el establecimiento de modelos de consumo y producción duraderos, con los que se evaluarán los patrones de transporte y el uso de la energía. A pesar de las políticas

¹⁶ *Ibid.*, 264.

hasta hoy aplicadas, Estados Unidos no ha logrado controlar el crecimiento del tráfico automotriz, debido a la creencia de normas más estrictas para las emisiones, a lo limitado que es el transporte colectivo, a los bajos precios de la gasolina y la gratuidad de muchos estacionamientos. En el área de los transportes, las medidas tendientes a estabilizar y/o reducir el uso de los vehículos particulares deberían ser los principales elementos de cualquier estrategia a largo plazo.

CONCLUSIONES

El tema del ambiente ya forma parte de los factores contemplados a la hora de establecer la política exterior de Estados Unidos. Sin embargo, el cambio climático como prototipo del problema ecológico global —puesto que se vincula con una gama muy amplia de las actividades económicas vitales de un país y muy particularmente con el sector de energía y los patrones de consumo y producción que más allá de la política se ven determinados incluso por el modelo cultural en general— resulta ser un problema íntimamente relacionado con los aspectos internos de la política estadounidense. Este hecho dificulta enormemente que Estados Unidos mantenga su tradicional liderazgo mundial en materia del ambiente, porque los fines de la política exterior chocan con las prioridades y los mecanismos tradicionales de consenso dentro de la sociedad.

El problema del cambio climático, cuya resolución exige la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, trae a colación dos de los núcleos duros de la sociedad y de la política estadounidenses: el primero es la cultura despilfarradora de la energía, que se plasma en un modelo de consumo y producción habituado a la abundancia de fuentes de energía, prácticamente ilimitadas y baratas y que, por tanto, muestra poca flexibilidad ante la necesidad de modificarse; el segundo es el mecanismo político basado en el tradicional enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con la determinante de que este último deja un margen muy estrecho para conciliar intereses en aras de una política global.

De hecho, la política multilateral y la capacidad de Estados Unidos de cooperar globalmente se ven limitadas por los márgenes electora-

les del Partido Republicano en los distintos distritos federales, puesto que son los principales opositores de sobreponer o siquiera ponderar los intereses globales a los locales. En este sentido, el tema del cambio climático parece demostrar que la política exterior ha de entenderse como la simple prolongación de la interna, que en el caso de un país como Estados Unidos, la única superpotencia sobreviviente, resulta ser una referencia demasiado limitada y constreñida como para cumplir su función en el mundo.

En el plano internacional, la postura de Estados Unidos sobre el cambio climático se enfrenta con la visión más incluyente y diversificada de la Unión Europea, que hoy encabeza la iniciativa mundial. En parte por su menor dependencia de las fuentes de energía sucias, pero también por su modelo cultural de energía más ahorrativo, y sobre todo por los mecanismos políticos más encaminados a crear consenso entre los distintos países, los intereses locales, nacionales y supranacionales, así como entre los distintos asuntos de la política.

Las negociaciones del régimen internacional del cambio climático están en marcha, todavía no han terminado, aunque se proyectaba llegar a un acuerdo en noviembre del año 2000. Las incertidumbres son muchas y las perspectivas sombrías, debido, en gran parte, a la postura inflexible de Estados Unidos. Hay muy pocas posibilidades de que cambie en el corto plazo, y, de mantenerse, se cuestionan seriamente los verdaderos efectos del mercado de permisos comercializables para la protección efectiva de la atmósfera, que se supone es su principal objetivo.

La política exterior de Estados Unidos después de la guerra fría y el presupuesto para la defensa: algunas tendencias

*María Cristina Rosas**

Por 45 años de la guerra fría mantuvimos una carrera armamentista con la Unión Soviética. Ahora parece que tendremos una carrera armamentista con nosotros mismos.

ALMIRANTE EUGENE CARROLL JR.

Director del Center for Defense Information

El fin de la guerra fría colocó el desarme y la carrera armamentista en un lugar muy secundario en la lista de prioridades para la seguridad internacional. Varios hechos contribuyeron a ello. En primer lugar, sería necesario destacar que la posesión de sofisticados sistemas de armamento ha dejado de ser la consideración preponderante en la caracterización del poder en las relaciones internacionales. No basta contar con un inmenso arsenal para ser potencia, ya que otros rubros cada vez tienen más peso en la configuración

* Profesora e investigadora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Ex presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses (AMEC).

del poder y las capacidades de los Estados; por ejemplo, para Samuel S. Kim el poder que posee un Estado se define en función de las estructuras globales fundamentales, como las económicas, las militares, el conocimiento y las normativas. Asimismo, ese Estado tiene poca vulnerabilidad (o, dicho en términos de la interdependencia, posee *poca sensibilidad*), en virtud de un diferencial en recursos masivos y mano de obra calificada con una relativa autosuficiencia económica:

Una gran potencia es un Estado fuerte con la capacidad de movilizar los recursos humanos y materiales del país en la consecución de objetivos globales. También existe un requisito normativo-conductista del estatus de gran potencia: una gran potencia es y se convierte en lo que hace a una gran potencia.¹

En el cuadro 1 se observan algunos de los criterios que actualmente ponderan los especialistas en la caracterización de las grandes potencias y en el ejercicio y concentración del poder en las relaciones internacionales contemporáneas. Entre otros aspectos, figuran las contribuciones financieras al presupuesto de instituciones internacionales como la ONU, el FMI y el BM. También se contempla el nivel de innovación científica y tecnológica de los países, medido en el registro de patentes; asimismo tienen relevancia la asistencia al desarrollo y las reservas internacionales. Se contemplan, adicionalmente, datos sobre la participación en el comercio internacional de armas y el número de cabezas nucleares, aunque esta información debe ponderarse a la luz de los demás indicadores expuestos.

Otra razón por la que la carrera armamentista ya no figura como tema importante en la agenda de prioridades internacionales en materia de seguridad es por el colapso de la URSS. En tanto que desarrollaba una vertiginosa carrera armamentista para mostrar su poder frente a Washington y promover sus intereses en el mundo, aspectos como la proliferación de los sistemas de armamento (sobre todo nucleares) recibían mucha atención, pero la desaparición de la URSS en 1991 en un marco de globalización e interdependencia crecientes

¹ Samuel S. Kim, "China As a Great Power", *Current History* 96, no. 611 (septiembre de 1997).

CUADRO 1
CRITERIOS PARA MEDIR EL PODER DE LAS GRANDES POTENCIAS
DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

<i>Rubro</i>	<i>Cbina</i>	<i>Japón</i>	<i>Alemania</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Rusia</i>
Producto nacional bruto (PNB, hacia 1994, en miles de millones de dólares)	630. 2	4 321	2 076	6 737	393
PNB per cápita (en dólares)	620	39 640	27 510	26 980	2 240
Índice de desarrollo humano (1994, rango a nivel mundial)	108	7	19	24	67
Número de cabezas nucleares estratégicas (1996)	275	Ninguna	Ninguna	8 111	6 758
Gasto militar (1995, en millones de dólares)	31 731	50 219	41 815	277 834	82 010
Venta de armas (1995, como porcentaje del total mundial)	2	1	4	49	10
Reservas internacionales en divisas convertibles (1995, en millones de dólares)	80 288	192 620	121 816	175 996	18 024
Asistencia oficial para el desarrollo (1994, en millones de dólares)	(3 521)*	14 489	1 623	7 367	(2 358)**
Participación en el presupuesto total de la ONU (1995-1997, porcentaje del total)	0.74	15.65	9.06	25	4.27
Poder de voto en el FMI (1996, porcentaje del total)	2.28	5.54	5.54	17.78	2.90
Poder de voto en el BM (1996, porcentaje del total)	2.03	10.76	6.97	14.98	0.26
Número de patentes importantes y lugar que ocupa a nivel mundial	N. f.***	76 984 (2)	17 649 (3)	104 541 (1)	N. f.***

* Asistencia recibida en 1995.

** Asistencia recibida en 1994.

*** No figuran entre las quince principales potencias productoras de patentes.

FUENTES: United Nations Development Program, BM, World Resources Institute, Arms Control Association, FMI y Samuel S. Kim, *China In and Out of the Changing World Order* (Princeton: Center of International Studies, Princeton University, 1991).

propició que las presuntas amenazas a la seguridad internacional cambiaran y que temas como la lucha contra el narcotráfico, las migraciones, el deterioro ecológico y la promoción de la democracia y del respeto a los derechos humanos cobraran auge, en detrimento de la amenaza comunista y del llamado *imperio del mal*.

Como tercer elemento figura la suscripción de una amplia variedad de tratados internacionales relacionados con la limitación de los principales sistemas de armamento tanto nucleares como convencionales. Así, por ejemplo, se suscribió el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares;² el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares³ fue extendido indefinidamente en 1995; en 1987, Mijaíl Gorbachov y Ronald Reagan convinieron en signar el Tratado para el Desmantelamiento de los Misiles de Corto y Mediano Alcance Emplazados en Europa;⁴ en 1991 y 1993, también Moscú y Washington suscribieron el Tratado sobre Limitación de Armas Estratégicas I y II⁵ (Stra-

² El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (Comprehensive Nuclear-Test-Ban-Treaty) se suscribió en Nueva York el 10 de septiembre de 1996. Su objetivo es prohibir los ensayos nucleares en el mundo, con lo cual se logrará, entre otras cosas:

- 1) Limitar el desarrollo y la mejora cualitativa de las armas nucleares, asimismo finalizará el desarrollo de nuevos tipos de armas nucleares.
- 2) Contribuirá a la prevención de la proliferación nuclear y al proceso del desarme nuclear.
- 3) Fortalecerá la paz y la seguridad internacionales.

El tratado fue negociado en la Conferencia de Desarme de Ginebra, entre enero de 1994 y agosto de 1996. Una vez que entrara en vigor, el tratado estaría a la disposición, para su firma, de todos los Estados, por lo que la participación será universal. Este tratado plantea la verificación de su observancia a través de inspecciones, supervisión y medidas de fortalecimiento de la confianza. Después de los diez primeros años de su entrada en vigor, el tratado será revisado.

³ En 1995 tuvo lugar la Conferencia de las Partes del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (Treaty on the Non Proliferation of Nuclear Weapons), con el fin de revisar la manera en que ha funcionado dicho instrumento jurídico. La revisión fue calificada de exitosa por parte, incluso, de los países más escépticos, pues la mayoría de las 175 naciones participantes en la conferencia acordaron plantear la extensión indefinida del tratado. Para este fin, desde 1997 se llevan a cabo encuentros para discutir el procedimiento, pero sobre todo para evaluar el progreso en la implantación de los principios y objetivos del tratado.

⁴ Éste fue, de hecho, el primer acuerdo de desarme nuclear que además fue cumplido satisfactoriamente por Estados Unidos y la ex URSS. Los misiles de alcance corto e intermedio fueron desmantelados (no destruidos, como sugerían algunos medios de comunicación), dado que las cargas nucleares con que contaban fueron reincorporadas a los arsenales de ambas potencias, ante la imposibilidad tecnológica de destruir tales cargas.

⁵ En 1991 se suscribió el Start I entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética, el cual entró en vigor el 5 de diciembre de 1994, culminando veinte años de negociaciones entre las partes, a fin de disminuir el riesgo de una guerra nuclear, así como el número de armas atómicas.

tegic Arms Reduction Treaty o Start)— e incluso se habla de un tercer tratado para reducir aún más los arsenales nucleares de Estados Unidos y Rusia—;⁶ en 1991 el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa lo firmaron los miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia;⁷ en tanto que en 1997 se aprobó por fin la Convención sobre las Armas Químicas.⁸ En este mismo sentido, en 1996 se completó la desnuclearización de Ucrania, Bielorrusia y Kazajastán, incorporándose así las tres ex repúblicas soviéticas al Start I y al Tratado de No-Proliferación. Asimismo, a los llamados Estados “bribones” (*rogue states*, término con que se designa a aquellas naciones que deliberadamente ignoran las normas internacionales respecto a la adquisición y el uso de armas de destrucción masiva), como Irak, Sudáfrica y Corea del Norte,

También, en 1993, Estados Unidos y Rusia concluyeron la suscripción del Start II, el cual requiere que ambas potencias reduzcan sus arsenales nucleares a no más de 3 500 cabezas nucleares. La ratificación de este tratado tuvo dificultades, especialmente por parte del Parlamento (*Duma*) ruso, donde lo más probable es que se exijan reformas al mismo para impedir que se produzcan reducciones tan drásticas que, en opinión de los adversarios del Start II, podrían vulnerar la seguridad estratégica de Rusia.

⁶ A pesar de que el Start II todavía no ha sido ratificado por el Parlamento ruso, en la reunión que sostuvieron en 1997, en Helsinki, el presidente ruso Boris Yeltsin y su homólogo William Clinton, se inició el proceso para la concreción de un nuevo tratado que se denominaría Start III. Este acuerdo para reducir el armamento nuclear podría enfrentar dificultades para ser aprobado por los congresos de ambas naciones. Pero, de llevarse a cabo, por primera vez involucraría reducciones en cabezas nucleares y en los sistemas de transportación de éstas.

⁷ El Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) se firmó en 1991 y entró en vigor el 9 de noviembre de 1992. Mediante este documento, que involucra a Bélgica, Bulgaria, Canadá, la República Checa, la República Eslovaca, Dinamarca, Francia, Alemania, Hungría, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, España, Turquía, ex URSS, Gran Bretaña y Estados Unidos se trataría de reducir las tropas soviéticas y su armamento pesado (tanques, artillería, helicópteros de combate y aviones de guerra) en Europa Oriental, e incluso, dentro del mismo territorio soviético. Las reducciones también afectan a los países de la OTAN. El tratado ha sufrido varias enmiendas a raíz de la desintegración soviética y del hecho de que en términos estratégicos la frontera rusa se modificó respecto a Occidente.

⁸ La Convención sobre las Armas Químicas (Chemical Weapons Convention) entró en vigor el 29 de abril de 1997. Es el resultado de negociaciones efectuadas a lo largo de 24 años en Ginebra, en las que participaron 40 Estados occidentales, orientales y no alineados. Más de 160 países firmaron la convención, de los cuales 114 la han ratificado. Una de las ratificaciones más esperadas, la de Estados Unidos, se produjo el 27 de abril de ese año.

Este tratado estipula que los Estados que poseen armas químicas deben destruirlas en un periodo de diez años. La destrucción de los arsenales de armas químicas tendrá lugar de acuerdo con un principio de equidad, de manera que todos los Estados que posean ese tipo

se les involucró en el régimen de no proliferación entre 1991-1994 por medio de la guerra, el convencimiento y la diplomacia, respectivamente. Y en 1996 se crearon las zonas libres de armas nucleares en el Sureste de Asia y en África (Pelindaba). Estados Unidos signó el Tratado de Pelindaba y posiblemente se adherirá al del Sureste de Asia una vez que se resuelvan algunas disputas territoriales. Estos acuerdos, junto con el del Tratado de la Antártica de 1959, el Tratado de Tlatelolco de 1967 y el Tratado de Rarotonga de 1986, prácticamente han conseguido que el hemisferio sur sea una zona libre de armas nucleares.⁹ Así, esta amplia gama de procesos jurídicos que comprometen a los países en procesos de desarme ha llevado a la conclusión de que todo está dicho en ese ámbito, lo que conlleva un peligroso optimis-

de armas las destruirán en proporciones similares y simultáneamente. Tras cinco años de la entrada en vigor de la convención, deberá haberse destruido 20 por ciento de todos los arsenales existentes. Luego de siete años, la destrucción de los arsenales deberá abarcar 45 por ciento de los mismos. Los Estados podrán proceder a una mayor velocidad, en la medida en que destruyan sus arsenales utilizando métodos seguros y ecológicamente sanos.

Para velar por el cumplimiento de los preceptos de la convención se creó la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons). Los países que suscribieron la convención —y que la han ratificado (señalados con un asterisco)— se indican a continuación: Afganistán, Albania,* Argelia,* Argentina,* Armenia,* Australia,* Austria,* Azerbaiján, Bahamas, Bahrein,* Bangladesh,* Bielorusia,* Bélgica,* Benin, Bhután, Bolivia, Bosnia-Herzegovina,* Brasil,* Brunei,* Bulgaria,* Burkina Faso,* Burundi, Cambodia, Camerún,* Canadá,* Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Chile,* China,* Colombia, Islas Comoras, Congo, Islas Cook,* Costa Rica,* Costa de Marfil,* Croacia,* Cuba,* Chipre, República Checa,* República Democrática del Congo, Dinamarca,* Djibouti, Dominica, República Dominicana, Ecuador,* El Salvador,* Guinea Ecuatorial,* Estonia, Etiopía,* Fidji,* Finlandia,* Francia,* Gabón, Gambia, Georgia,* Alemania,* Ghana,* Grecia,* Granada, Guatemala, Guinea,* Guinea Bissau, Guyana,* Haití, Santa Sede, Honduras, Hungría,* Islandia,* India,* Indonesia, Irán, Irlanda,* Israel, Italia,* Jamaica, Japón,* Kazajistán, Kenya,* Kuwait,* Kirgizistán, Laos,* Letonia,* Lesotho,* Liberia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo,* Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivas,* Mali,* Malta,* Islas Marshall, Mauritania, Mauricio,* México,* Micronesia, Mónaco,* Mongolia,* Marruecos,* Myanmar, Namibia,* Nauru, Nepal, Países Bajos,* Nueva Zelanda,* Nicaragua, Níger,* Nigeria, Noruega,* Omán,* Paquistán, Panamá, Papúa Nueva Guinea,* Paraguay,* Perú,* Filipinas,* Polonia,* Portugal,* Qatar,* Corea del Sur,* Moldavia,* Rumania,* Rusia, Ruanda, San Kitts y Nevis, Santa Lucía,* San Vicente y las Granadinas, Samoa, San Marino, Arabia Saudita,* Senegal, Seychelles,* Sierra Leona, Singapur,* República Eslovaca,* Eslovenia,* Sudáfrica,* España,* Sri Lanka,* Surinam,* Suazilandia,* Suecia,* Suiza,* Tajikistán,* Tailandia, Macedonia, Togo,* Trinidad y Tobago, Túnez,* Turquía,* Turkmenistán,* Uganda, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Gran Bretaña,* Tanzania, Estados Unidos,* Uruguay,* Uzbekistán,* Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia y Zimbabue*.

⁹ Jack Mendelsohn, "Arms Control: The Unfinished Agenda", *Current History* 96, no. 609 (abril de 1997).

mo que podría implicar retrocesos inimaginables respecto a lo que hasta hoy se ha logrado.

Como cuarto elemento figura la reestructuración que han venido teniendo las fuerzas armadas y los presupuestos para la defensa de los países. Las tácticas bélicas en la actualidad contemplan la existencia de fuerzas de despliegue rápido, capaces de ser emplazadas en un lugar determinado con gran celeridad. Esto implica que el concepto de “gran ejército” ha sido sustituido por el de pequeños contingentes de soldados amparados en tecnologías y sistemas bélicos de gran sofisticación y precisión. De ahí que buena parte de los países del mundo reduzcan el número de sus tropas, dismantelen bases militares y se dediquen especialmente a la investigación científica y tecnológica en el sector militar, que es cada vez más costosa y en su diseño de nuevos sistemas de armamento requiere que intervengan grandes empresas que la mayoría de las veces optan por fusionarse.

Así las cosas, se ha llegado a la conclusión de que el fin de la guerra fría casi automáticamente detuvo la carrera armamentista, olvidándose a menudo de que las naciones aún destinan presupuestos cuantiosos para la defensa; que existen peligrosos sistemas de armamento que todavía no reciben la atención merecida y que no han sido motivo de acuerdos internacionales para frenar su fabricación, almacenamiento y emplazamiento; que la investigación científica y tecnológica en el sector militar se mantiene, y que, por si fuera poco, la producción mundial de armamento presenta características similares a las de cualquier otra industria, dado que tiende cada vez más a globalizarse.

EL GASTO BÉLICO MUNDIAL

El presupuesto mundial para la defensa se encuentra en declive: hacia 1996 ascendió a 811 000 000 000 de dólares (la cifra más baja registrada desde 1966, y 40 por ciento menos que el impresionante presupuesto registrado en 1987). Asimismo, en 1987 las industrias bélicas empleaban 17 500 000 personas de manera directa (e indirectamente muchas más), en tanto que hacia 1995 la cifra había disminuido a 11 100 000. Salvo notables excepciones, buena parte de las naciones del planeta (industrializadas y en desarrollo) han reduci-

do sus partidas presupuestales para la esfera militar y se espera que lo sigan haciendo.¹⁰

El comercio mundial de armamento, por otra parte, decayó dramáticamente en la década de los noventa, pasando de casi 80 000 000 000 de dólares en 1987 a 32 000 000 000 en 1995. Este severo descenso se atribuye al fin de las transferencias de armas soviéticas al desaparecer la URSS, así como a los recortes en los abastecimientos de los gobiernos de Europa Oriental.¹¹

ESTADOS UNIDOS Y EL COLAPSO SOVIÉTICO

El país más beneficiado con el desplome de la ex URSS como proveedor de armamento ha sido Estados Unidos. En Rusia, las plantas productoras de armamento vieron disminuidas sus ventas en 80 por ciento tras la crisis soviética. A pesar de que la fuerza de cabildeo (*lobby*) militar en el Kremlin cuenta con muchos adeptos, ha perdido una considerable influencia en el proceso de formulación y toma de decisiones. El sector militar ruso carece de recursos y cuenta con un gran desprestigio debido a los lazos que mantuvo con la dirigencia soviética a lo largo del siglo xx. La industria está en la búsqueda de nuevos clientes para las tecnologías de la aviación, aeroespacial y nuclear, y espera con ansia el resurgimiento de la capacidad exportadora del país. La participación de Rusia en el comercio mundial de armamento pasó de 1994 a 1995 de 4 a 17 por ciento, aunque apenas está generando ingresos para el país por alrededor de 2 000 000 000 de dólares en 1995 y 3 300 000 000 en 1996 (véase el cuadro 2).¹²

Empero, Estados Unidos, con la enorme publicidad que recibió a raíz de la guerra del Golfo, así como con el apoyo gubernamental que ha destinado al complejo militar-industrial, domina el mercado mundial de armamento. En 1995, este país exportó 16 000 000 000 de

¹⁰ Charles Grant, "Linking Arms", *The Economist*, 14 de junio de 1997, 3 (informe especial).

¹¹ Lora Lumpe, "A Framework for Limiting the Negative Consequences of Surplus U.S. Arms Production and Trading" (ponencia presentada en el Council on Foreign Relations Defense Industry Globalization Study Group, 8 de noviembre de 1996), 1.

¹² Peter Rutland, "Russia's Unsteady Entry into the Global Economy", *Current History* 95, no. 603 (octubre de 1996): 327.

CUADRO 2
LOS 50 PRINCIPALES EXPORTADORES DE ARMAS EN EL MUNDO (1996)

<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Cantidad*</i>	<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Cantidad*</i>
1	Estados Unidos	15 600	26	Corea del Norte	40
2	Reino Unido	5 200	27	Malasia	40
3	Rusia	3 300	28	Moldavia	40
4	Francia	2 200	29	Nicaragua	40
5	Alemania	1 200	30	Polonia	40
6	Israel	775	31	Arabia Saudita	40
7	República Popular China	625	32	Singapur	30
8	Suecia	310	33	Dinamarca	20
9	Irán	290	34	Hungría	20
10	Canadá	280	35	Japón	20
11	Países Bajos	230	36	Kazajastán	20
12	Bielorrusia	170	37	México	20
13	Ucrania	160	38	Noruega	20
14	Bulgaria	150	39	Paquistán	20
15	Italia	150	40	Rumania	20
16	Bélgica	130	41	Brasil	10
17	República Checa	120	42	Taiwán	10
18	Sudáfrica	100	43	Indonesia	10
19	Suiza	100	44	Kyrgystán	10
20	España	80	45	Tajiskistán	10
21	Argentina	70	46	Emiratos Árabes Unidos	10
22	Eslovaquia	70	47	Uzbekistán	10
23	Corea del Sur	60	48	India	5
24	Turquía	60	49	Nueva Zelanda	5
25	Australia	50	50	Eslovenia	5

* Expresada en millones de dólares.

FUENTE: U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1996*.

dólares en armas de reciente manufactura, cifra que representa más de lo exportado por los demás países del mundo en su conjunto. Los complejos militar-industriales de Europa Occidental —particularmente los de Gran Bretaña, Francia y Alemania— compiten feroz-

CUADRO 3
LOS 50 PRINCIPALES IMPORTADORES DE ARMAS EN EL MUNDO (1996)

<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Cantidad*</i>	<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Cantidad*</i>
1	Arabia Saudita	8 600	25	Perú	280
2	Egipto	1 900	26	Bosnia-Herzegovina	270
3	Taiwán	1 200	27	Irán	270
4	Corea del Sur	1 100	28	Ecuador	260
5	Tailandia	1 100	29	Sudáfrica	250
6	Estados Unidos	1 000	30	Argelia	230
7	Australia	900	31	Países Bajos	220
8	Kuwait	900	32	Canadá	210
9	Emiratos Árabes Unidos	875	33	Singapur	200
			34	Vietnam	200
10	Grecia	825	35	Reino Unido	190
11	Malasia	750	36	Brasil	170
12	República Popular China	725	37	Indonesia	170
			38	Sri Lanka	160
13	Turquía	700	39	Francia	150
14	España	675	40	Myanmar	140
15	Japón	625	41	Noruega	140
16	Paquistán	480	42	Yemen	140
17	Omán	460	43	Austria	120
18	India	410	44	Croacia	110
19	Chile	380	45	Italia	110
20	Bélgica	340	46	Corea del Norte	100
21	Israel	340	47	Sudán	100
22	Alemania	310	48	Angola	90
23	Eslovaquia	290	49	Filipinas	90
24	Kazajistán	280	50	Polonia	90

* Expresada en millones de dólares.

FUENTE: U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures...*

mente con Estados Unidos en la venta de pertrechos militares a los países en desarrollo, donde se encuentra la mayor parte del mercado (75 por ciento en 1995).¹³

¹³ Lumpe, "A Framework for Limiting...", 3-4.

Asimismo, el complejo militar-industrial estadounidense ha sufrido profundas transformaciones en el transcurso de los años noventa. Luego de unas veinte fusiones, la mayor parte en las ramas de las industrias aeroespacial y electrónica, ha surgido un pequeño grupo de macroempresas. El empleo en esas compañías cayó de 3 900 000 personas en 1987 a 2 100 000 en 1996, aunque las utilidades de esos consorcios han aumentado. Actualmente se observan tres grandes tendencias en el complejo militar-industrial estadounidense:

- 1) Las empresas se han concentrado en la esfera de la defensa o se han retirado de la misma definitivamente. A principios de los años noventa, diversos conglomerados de la electrónica y la ingeniería como Ford, General Electric, General Motors, IBM, Unysis y Westinghouse contaban con pequeñas unidades productoras para el sector militar, y ahora abandonaron su participación. Mientras tanto, Raytheon y Boeing se han involucrado más en este campo.
- 2) Los contratistas quieren meter sus manos en las compañías especializadas en la electrónica para la defensa, el único sector de la industria que se encuentra en expansión. Actualmente, el Pentágono realiza 45 por ciento de sus compras en electrónica. Por eso Raytheon, Lockheed Martin y Loran (adquiridas de manera subsecuente por la empresa Lockheed Martin) compraron unidades de producción que pertenecían a las empresas retiradas del ámbito de la defensa.
- 3) La dimensión de la empresa es crucial. En la medida en que las empresas sean más grandes, podrán solventar los costos de investigación y desarrollo, así como los gastos derivados de la experimentación de nuevas tecnologías.¹⁴

GLOBALIZACIÓN E INDUSTRIA MILITAR

El sector militar es, posiblemente, el más nacionalista en cualquier país. Durante años, la colaboración transnacional en términos de

¹⁴ "Land of Giants" (informe especial), *The Economist*, 14 de junio de 1997, 5-6.

ejercicios militares conjuntos y la creación de grandes compañías que operan con proveedores de partes manufacturadas en diversas regiones del planeta se considera vulnerable a la seguridad nacional de los Estados; de ahí que, por ejemplo, a pesar de que los países de la Unión Europea están comprometidos con un proceso de integración económica y la consolidación de un mercado único, el artículo 223 del Tratado de Roma permita a los gobiernos exentar a las empresas productoras de armamento de la fusión, la creación de monopolios transnacionales o del aprovisionamiento, allende los límites de cada Estado, por razones de seguridad nacional.

CUADRO 4
LOS 50 PRINCIPALES PRESUPUESTOS PARA LA DEFENSA EN EL MUNDO (1996)

<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Cantidad*</i>	<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Cantidad*</i>
1	Estados Unidos	277 800	26	Bélgica	4 449
2	Rusia	76 000	27	Irán	4 191
3	República Popular China	63 510	28	Tailandia	4 014
4	Japón	50 240	29	Singapur	3 970
5	Francia	47 770	30	Paquistán	3 740
6	Alemania	41 160	31	Ucrania	3 588
7	Reino Unido	33 400	32	Siria	3 563
8	Italia	19 380	33	Noruega	3 508
9	Arabia Saudita	17 210	34	Kuwait	3 488
10	Corea del Sur	14 410	35	Indonesia	3 398
11	Taiwán	13 140	36	Dinamarca	3 118
12	Brasil	10 900	37	Serbia y Montenegro	N. d.
13	Canadá	9 077	38	Sudáfrica	2 895
14	Israel	8 734	39	Portugal	2 690
15	España	8 652	40	Egipto	2 653
16	Australia	8 401	41	Rumania	2 520
17	Países Bajos	8 012	42	Malasia	2 444
18	India	7 831	43	Finlandia	2 381
19	Turquía	6 606	44	República Checa	2 368
20	Suecia	6 042	45	México	2 321

CUADRO 4
(*continúa*)

<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Cantidad*</i>	<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Cantidad*</i>
21	Corea del Norte	6 000	46	Chile	2 243
22	Grecia	5 056	47	Croacia	2 114
23	Suiza	5 034	48	Austria	2 106
24	Polonia	4 887	49	Uzbekistán	2 062
25	Argentina	4 684	50	Colombia	2 000

* Expresada en millones de dólares.

N.d.: No disponible.

FUENTE: U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures...*

Así, en vez de seguir la pauta marcada por las gigantescas fusiones que están teniendo lugar en Estados Unidos entre las empresas productoras de armas, las compañías europeas han establecido empresas conjuntas (*joint-ventures*) en ciertas áreas, como en Matra Marconi Space (con Lagardère de Francia y GEC de Gran Bretaña), Thomson Marconi Sonar (con Thomson de Francia y GEC) para la fabricación de misiles y Eurocopter (con Aérospatiale y Dasa). Por tanto, éstas sólo han creado economías de escala, por lo que los componentes se desarrollan, por separado, en cada compañía. No hay una concentración de la producción como la que se observa en las macroempresas estadounidenses.¹⁵

Las razones de las fusiones no sólo son económicas (a causa de los altos costos de los nuevos sistemas de armamento), sino estratégicas, según los expertos. Hoy se considera poco probable que tenga lugar un conflicto armado entre los países miembros de la OTAN. Si se asume como válido este razonamiento, las tropas de dicha organización serán siempre parte de una coalición y sus ejercicios militares cada vez más deberán homogeneizarse, debido a que los generales de la OTAN encontrarían difícil trabajar en un ambiente en el que cada ejército cuente con un sistema particular y diferenciado de misiles o tanques.

Aunque la creciente transnacionalización imperante en todos los rincones del orbe vaticina la globalización de la producción armamen-

¹⁵ *Ibid.*, 11.

tista, el nacionalismo económico aún prevalece en la actualidad. Por ejemplo, los estrategas consideran que sería inadmisibile una fusión que se apoderase de las tecnologías militares altamente “sensibles”, quizá desarrolladas a costa del erario público en beneficio de accionistas extranjeros mayoritarios. Asimismo, los gobiernos desean retener la fabricación de ciertos sistemas de armamento, con el fin de asegurar el abastecimiento en el caso de una crisis. Los británicos aún no olvidan que Bélgica les negó proyectiles durante la guerra del Golfo Pérsico.¹⁶

EL *NUEVO* COMERCIO MUNDIAL DE ARMAMENTO

Los gobiernos y las empresas productoras de armamento están poniendo a la venta sistemas bélicos nunca antes disponibles en el mercado, por ejemplo, el bombardero estadounidense F-15E Strike Eagle y el ruso Tu-22M Backfire, así como los modernos submarinos europeos diesel de ataque, los misiles supersónicos y los misiles aire-aire. Esta actitud contrasta con la que prevaleció en la guerra fría, cuando los grandes productores de pertrechos militares (en especial Estados Unidos) exportaban sistemas de armamento obsoletos, de menores capacidades, por razones de seguridad nacional y de control de la carrera armamentista.

Empero, en una era de mercados cada vez más limitados, a las empresas productoras de armamento les interesa más mantener los empleos y la capacidad industrial bélica a través de la venta de sistemas de armamento de alta tecnología a las naciones del tercer mundo—hecho que, por otro lado, estimula una nueva carrera armamentista y alienta el uso de esos artefactos en conflictos internos o regionales—. En algunos casos, como lo ilustra la experiencia estadounidense, quienes toman las decisiones estimulan la exportación de armas para mantener las líneas de producción de sistemas bélicos sofisticados de alta tecnología que el Pentágono ha dejado de adquirir. En esa lógica debería analizarse entonces la decisión de la administración de Clinton de poner fin a la política que durante veinte años impidió la venta de armas sofisticadas de Estados Unidos a América Latina.

¹⁶ Grant, “Linking Arms”, 5-6.

CUADRO 5
LAS 20 GRANDES EMPRESAS PRODUCTORAS DE ARMAMENTO
EN EL MUNDO (1995)

<i>Empresa</i>	<i>País</i>	<i>Ingresos (en miles de millones de dólares)</i>
Lockheed Martin	Estados Unidos	19.39
Boeing-McDonnell Douglas	—————	17.90
Raytheon-Hughes-Texas Instruments	—————	11.67
British Aerospace	Gran Bretaña	6.47
Northrop Grumman	Estados Unidos	5.70
Thomson	Francia	4.68
Aérospatiale 7 Dassault	—————	4.15
GEC	Gran Bretaña	4.12
United Technologies	Estados Unidos	3.65
Lagardère Groupe	Francia	3.29
Daimler-Benz Aerospace	Alemania	3.25
Direction des Constructions Navales	Francia	3.07
General Dynamics	Estados Unidos	2.90
Finmeccanica	Italia	2.59
Litton Industries	Estados Unidos	2.40
Mitsubishi Heavy Industries	Japón	2.22
General Electric	Estados Unidos	2.15
Tenneco	—————	1.80
TRW	—————	1.71
ITT Industries	—————	1.56

FUENTE: *Defense News*.

El gobierno estadounidense aparentemente tomó esta decisión para no perder espacios en la competencia con otros productores de armas que abastecen a las naciones latinoamericanas. De entrada, uno de los grandes beneficiarios de esta disposición sería el gigantesco consorcio Lockheed Martin que ha concertado un acuerdo con el gobierno de Chile por un valor de 500 000 000 de dólares para abastecerle

CUADRO 6
LAS 10 GRANDES PRODUCTORAS DE ARMAMENTO FUERA
DE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA (1995)

<i>Empresa</i>	<i>País</i>	<i>Ingresos (en miles de millones de dólares)</i>
Mitsubishi Heavy Industries	Japón	2. 22
Kawasaki Heavy Industries	————	1. 51
Mitsubishi Electric	————	1. 05
Israel Aircraft Industries	Israel	1. 02
NEC	Japón	0. 71
Denel	Sudáfrica	0. 70
Ishikawajima-Harima Heavy Industries	Japón	0. 55
Toshiba	Japón	0. 49
Hisdustan Aeronautics	India	0. 37
Tadiran	Israel	0. 37

FUENTE: *Defense News*

veinte aviones de combate. Así, los aviones F-16 de Lockheed Martin se colocarán en una situación ventajosa respecto a los aviones franceses Mirage 2000-5 y los rusos MIG-29 en el mercado chileno.¹⁷

Otro caso a ponderar es el de Argentina. El 20 de agosto de 1997, el gobierno de Carlos Saúl Menem emitió un boletín de prensa en el que se manifestaba a favor de que los Estados evitaran “la adquisición de armas sofisticadas que carecen de justificación en un ambiente de paz y seguridad”.¹⁸ Además, Argentina recibió de Estados Unidos el reconocimiento de “país no miembro de la OTAN más importante” y las demás naciones a las que Washington les ha otorgado ese estatus (Australia, Egipto, Israel, Japón, Jordania, Nueva Zelanda y Corea del Sur) han ganado acceso a cantidades importantes de armamen-

¹⁷ Wade Boese, “Clinton Ends 20-Year Ban On High-Tech Arms to Latin America”, *Arms Control Today* (agosto de 1997): 21.

¹⁸ *Ibid.*

to estadounidense, a la vez que se ha fortalecido la cooperación militar de los mismos con Estados Unidos.¹⁹ Argentina, además, ha perdido su adhesión a la OTAN, si bien el nuevo gobierno de Fernando de la Rúa posiblemente sea más cauteloso en la política exterior argentina, a fin de no violentar las relaciones con Brasil.

Mientras tanto, el complejo militar-industrial estadounidense muy pronto venderá en el exterior las armas que ya no podrá venderle al Pentágono, y los efectos que este proceso llegue a tener en términos de una nueva carrera armamentista que alimentaría conflictos y desequilibrios en las balanzas regionales de poder (como parece que está ocurriendo en Sudamérica) parecen altamente riesgosos.

CUADRO 7
VALOR DE LA VENTA* MUNDIAL DE ARMAMENTO (1991-1995)

<i>País o entidad</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>Total</i>
Negociación del gobierno de Estados Unidos	9 360	10 713	10 685	9 842	12 549	53 149
Negociado por las industrias de Estados Unidos	5 166	2 667	3 808	2 099	3 620	17 360
Rusia	6 200	2 500	3 100	1 500	3 100	16 400
Francia	2 200	1 800	1 100	1 400	2 200	8 700
Reino Unido	4 700	4 700	4 600	5 200	4 900	24 100
China	1 400	1 000	1 200	700	600	4 900
Alemania	2 400	1 100	1 700	1 400	1 200	7 800
Italia	300	400	400	100	0	1 200
Otros países de Europa	1 800	3 000	1 500	1 300	1 000	8 600
Otros	1 900	1 700	2 000	2 400	2 700	10 700
Total	34 426	29 580	30 093	25 941	31 869	152 909

* Expresada en millones de dólares.

FUENTE: Toda la información es para el año en que se especifica, excepto para Estados Unidos, cuyas ventas negociadas han sido en años fiscales. Tomado del Congressional Research Services 1988-1995.

Lo irónico de esta situación es que la venta de armas altamente sofisticadas a países del tercer mundo está generando una nueva

¹⁹ *Ibid.*

espiral armamentista en el seno mismo de Estados Unidos. Baste mencionar que en 1993 William Clinton declaró que el debate en torno al proyecto desarrollado por la administración de Reagan, que se denominó Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE, popularmente conocida como Guerra de las Galaxias), había llegado a su fin. Sin embargo, Clinton anunció la creación del Programa de Defensa de Misiles Balísticos (PDMB), el cual tenía características muy similares a la IDE. El programa en sí consistía en crear misiles antimisiles (esto es, proyectiles capaces de destruir e interceptar misiles que se dirigen a objetivos en el territorio estadounidense antes de que lleguen a su destino). Parte de la justificación para llevar a cabo este costoso programa estriba en que, según Washington, los Estados “bribones” u otros podrían lanzar proyectiles contra el territorio estadounidense y, por lo tanto, Estados Unidos debería estar listo para impedir que los misiles cumplan con su objetivo. Sin embargo, a la luz de las exportaciones de armas de alta tecnología que hoy Estados Unidos vende al tercer mundo, bien podría afirmarse que dicho país está creando su propio “Frankenstein” al comerciar con sistemas de armas que a la postre se emplearían contra el vendedor (como ocurrió con Irak frente a Estados Unidos y Europa Occidental durante la guerra del Golfo).²⁰

CONSIDERACIONES FINALES

Como se explicó antes, el presupuesto mundial para la defensa ha caído en términos reales de manera sostenida desde 1987. La buena noticia es que efectivamente se han concretado algunos procesos de desarme, pero también hay que pensar en que la situación de los recursos para fines militares se tornó más eficiente en este mismo periodo. El declive obedece tanto al fin de la guerra fría, como a las políticas presupuestales restrictivas desarrolladas por gran parte de las naciones del orbe. La reducción en el gasto mundial de armamento ha sido en un tercio y los recortes más drásticos ocurrieron en Rusia, asimismo ha habido fuertes reducciones en Estados Unidos,

²⁰ John Pike, “The Ballistic Missile Defense Debate”, *Current History* 96, no. 609 (abril de 1997): 157-161.

América Latina y África. La única región donde se ha producido un rápido incremento en el gasto militar es Asia, con un promedio de 27 por ciento en los pasados diez años.²¹

Empero, el descenso en el presupuesto mundial para la defensa se ha desacelerado. En 1997 se produjo un ligero incremento, y las cifras correspondientes a 1998 denotan una magra reducción de apenas 3.5 por ciento. Estados Unidos, que desarrolla la tercera parte del gasto bélico mundial, presentó planes para destinar al presupuesto militar cifras sustanciales en 1998, 1999 y 2000.

¿A qué obedecen estos incrementos? Los costos para la producción de armamento tienden a elevarse debido a la sofisticación de las tecnologías. Tres rasgos definen la producción de sistemas de armamento: la disminución en la producción, la creciente concentración (fenómeno visible especialmente en Estados Unidos, como se señaló anteriormente) y la internacionalización. Hacia 1998, Estados Unidos gastaba 281 000 000 000 de dólares en la defensa y nuevos incrementos fueron planteados para los años 1999 y 2000. Suele ocurrir que al final de cada administración se producen incrementos en el presupuesto bélico, especialmente por razones políticas.

La percepción de que Estados Unidos es la única superpotencia militar en el mundo y que acciones como las vistas en Kosovo se reproducirán en el futuro, demandando mayores recursos, también son parte de la explicación a la decisión de revertir el declive en el gasto bélico. El problema para Estados Unidos será, naturalmente, equilibrar el presupuesto en momentos en que la expansión económica también está llegando a sus límites.

²¹ SIPRI, *SIPRI Yearbook 1999. Armaments, Disarmament and International Security* (Nueva York: Oxford University Press, 1999), 2.

Índice general de la obra

VOLUMEN 1, ESTADOS UNIDOS

Presentación

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández
del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

Introducción general

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández
del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICA: DEBATES ACTUALES

Viejas y nuevas discusiones en torno al federalismo

Paz Consuelo Márquez-Padilla

La teoría política en Estados Unidos y los debates alrededor del liberalismo

Patricia de los Ríos

Pragmatismo y globalismo en la filosofía política estadunidense

José Luis Orozco

Debates internacionales en torno a las políticas sociales

Cristina Rojas

El debate jurídico contemporáneo entre realismo y posmodernismo en Estados Unidos

Raúl Ávila Ortiz

**El voluntarismo en Estados Unidos y el debate
de Robert Putnam**

Paul Rich

LA ACTUAL POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

**La política exterior de Estados Unidos: cambios
de fin de siglo en su formulación e interpretación**

Remedios Gómez Arnau

La postura de Estados Unidos sobre el cambio climático

Edit Antal

**La política exterior de Estados Unidos en la posguerra fría
y el presupuesto para la defensa: algunas tendencias**

María Cristina Rosas

**VOLUMEN 2,
ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA**

POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

Presentación

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández
del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

**Cuestiones de comercio e inversión en las Américas:
una visión prospectiva**

Robert Bouzas

**Estados Unidos y las relaciones interamericanas
ante el nuevo milenio**

Jorge Hernández Martínez

**Fidel Castro en la perspectiva estadounidense.
El primer año de revolución**

Enrique Camacho Navarro

**Estados Unidos y la militarización del combate
antinarcóticos en América Latina. Tendencias
e interrogantes actuales**

Silvia Vélez Quero

**POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS**

**Las políticas exteriores de Estados Unidos y México:
una perspectiva comparada**

Rafael Velázquez Flores

**El servicio consular y la protección a connacionales
al norte y al sur del Bravo**

Nicolás Cázares Castro

**El nativismo en la política migratoria estadounidense
del siglo xx**

Mónica Vereá

**Migraciones y derechos humanos: el caso
de los trabajadores mexicanos indocumentados**

Luis T. Díaz Müller

**Integración económica y competitividad: México
y Estados Unidos**

Pablo Ruiz-Nápoles

**Las inversiones extranjeras de Estados Unidos en México
[y/o] Norteamérica como región, la inversión extranjera
directa de Estados Unidos en México**

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez

**Regulación laboral y globalización: propuestas,
agenda e implicaciones en México**

Graciela Bensusán

**México bajo la lupa del Acuerdo de Cooperación Laboral
de América del Norte**

Mario Ortega Olivares

**VOLUMEN 3,
CANADÁ**

POLÍTICA Y ECONOMÍA

Presentación

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández
del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

**Canadá: entre la promoción de una política económica
internacional y el desarrollo sustentable**

Teresa Gutiérrez-Haces

**La evolución histórica de la participación de Canadá
en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)**

María Cristina Rosas

El AMI dentro de la estrategia diplomática de Canadá

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez

**Tendencias y desarrollo de la política de seguridad
canadiense**

Athanasios Hristoulas

**Negociando con un gigante: análisis de la decisión
canadiense para proponer un tratado de libre comercio**

**con Estados Unidos y del proceso de negociación
del ALC entre Canadá y Estados Unidos**

Vilma E. Petrásb

GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN

**Individualismo, identidades colectivas y ciudadanía:
Estados Unidos y Quebec vistos desde Brasil**

Luís R. Cardoso de Oliveira

La industria editorial canadiense y la globalización

Graciela Martínez-Zalce

**La Conferencia Regional de Migración y la importancia
del tema migratorio entre los países de América Latina,
Estados Unidos y Canadá**

Mariana Gabarrot A.

**Perfiles comparativos deseados en las relaciones
de pareja entre estadounidenses y canadienses**

*Eduardo de la Fuente Rocha, María G. Henaine-Abed
y Hugo Osnaya Ortega*

Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI de Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau (coordinadores), se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de agosto de 2001, en los talleres de Técnica en Impresión. En su composición se usaron tipos Garamond y Helvética de 40, 24, 15, 12, 11, 10 y 8 puntos. Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes sobre papel cultural de 50 gramos. La formación fue realizada por María Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de Hugo A. Espinoza Rubio y Astrid Velasco Montante.