

Control y sanción:

El financiamiento público a las Agrupaciones Políticas en México

Anselmo Flores Andrade

Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960
en el marco de las relaciones con Estados Unidos

Silvina María Romano

El relato canónico de las desapariciones en Argentina:

El informe "Nunca Más"

Emilio Crenzel

La confianza y la *Sunshine Policy* en Corea

Joël Lambert

costo unitario:
\$ 90.00

Publicación del Departamento de
Relaciones Internacionales y Ciencia Política
de la División de Humanidades y Ciencias Sociales
del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey
ISSN: 1870-3569



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY®**

SISTEMA TECNOLÓGICO DE MONTERREY

Directorio:

RECTOR DEL SISTEMA TECNOLÓGICO DE MONTERREY

Rafael Rangel Sostmann

RECTOR DE LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

Alberto Bustani Adem

DIRECTORA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

María de Lourdes Dieck Assad

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES, CAMPUS MONTERREY

Lucrecia Lozano García

DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CIENCIA POLÍTICA

Anne Fouquet

CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política

No. 8, agosto-diciembre 2008

Sistema Tecnológico de Monterrey

División de Humanidades y Ciencias Sociales

Ave. Eugenio Garza Sada 2501 Sur

Monterrey, Nuevo León, México. C.P. 64849

e-mail: *confines.mty@itesm.mx*

<http://confines.mty.itesm.mx>

CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Tecnológico de Monterrey es una publicación semestral editada por el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Sistema Tecnológico de Monterrey, Ave. Eugenio Garza Sada 2501 Sur, Monterrey, Nuevo León, México. C.P. 64849.

Editora responsable: Orietta Perni

Número de certificado de licitud de título: en trámite; número de certificado de licitud de contenido: en trámite; número de reserva al título de derechos de autor: 04-2006-122614134400-102.

Impreso en los Talleres de Impresos Tecnográficos. S.A de C.V., Ave. Porfirio Díaz 524 Sur, Monterrey, Nuevo León, tel. 8342 2879.

ISSN: 1870-3569

Presente en los siguientes índices y colecciones:

Biblioteca Digital del Tecnológico de Monterrey

CIAO. Columbia International Affairs Online

CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades

CSA. Sociological Abstracts

CSA. Worldwide Political Science Abstracts

DIALNET. Sistema de Alertas y Hemeroteca Virtual de Sumarios de Revistas Científicas Españolas

DOAJ. Directory of Open Access Journals

EBSCO Information Services

International Political Science Abstracts

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

El Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey no asume responsabilidad alguna por las opiniones expresadas en la presente revista; ellas son responsabilidad exclusiva de los autores.

COMITÉ EDITORIAL

**Anne Fouquet, Aurelio Collado Torres, Cintia Smith Pussetto,
Gabriela de la Paz, Ignacio Irazuzta, José Ruiz Valerio, Víctor López Villafañe**

COORDINADORA DEL COMITÉ EDITORIAL

Orietta Perni

CONSEJO EDITORIAL

Víctor Alarcón Olgún

Universidad Autónoma Metropolitana, México

Víctor Batta Fonseca

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Mario Cerruti

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

Jorge Di Masi

Universidad Nacional de la Plata, Argentina

Daniel Drache

Universidad de York, Canadá

Bernardo González-Aréchiga

Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública-ITESM, México

David Goodman

Universidad Tecnológica de Sydney, Australia

José María Infante

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

Kiyoshi Matsushita

Universidad de Ritsumeikan, Japón

Alfonso Pérez-Agote

Universidad Complutense de Madrid, España

Peter Singer

Universidad de Princeton, Estados Unidos

Benjamín Tejerina

Universidad del País Vasco, España

Pierre Tripier

Universidad de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Francia

María de los Ángeles Yannuzzi

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Asistente editorial

Anna Luisa Cabrera Rubio

Asistentes de edición

María Elí Ceballos López

Diana Paola Chávez Charansonnet

Susana Catalina Peña Parás

Mariana Núñez Banuet Vázquez

Nancy Lira Valdés

José Luis Gil Marroquín Lencioni

Corrector de estilo

Benito Pastor Montero

Diseño original

Alejandro Rocha

Ilustradora

Adela María Camero Rodríguez

ÍNDICE



| | |
|--|-----|
| Presentación | 7 |
| Artículos | |
| Control y Sanción: El financiamiento público a las Agrupaciones Políticas Nacionales en México (2000–2005) Anselmo Flores Andrade..... | 11 |
| Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos Silvina María Romano..... | 31 |
| El relato canónico de las desapariciones en Argentina: El informe “Nunca Más” Emilio Crenzel..... | 47 |
| La confianza y la <i>Sunshine Policy</i> en Corea Joël Lambert..... | 63 |
| In fieri | |
| Una alternativa de participación política. Las Redes Ciudadanas del PRD en Nuevo León Angélica Hernández Ramírez..... | 81 |
| Ex libris | |
| Releyendo las fisicidades de la identidad María Elí Ceballos López..... | 99 |
| Communitas | |
| ¿Hacia un Nuevo Orden Mundial? René Eduardo Argüelles García..... | 105 |
| Colaboradores | 111 |



PRESENTACIÓN

El número 8 de CONFINES de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas abre con un artículo referente a la realidad mexicana. Las Agrupaciones Políticas Nacionales (APNs) son consideradas por la ley electoral como formas de participación ciudadana paralelas a las de los partidos políticos y apoyan a éstos últimos en actividades de construcción y fomento de una cultura política democrática. Sin embargo, parece que no se han podido afianzar de manera importante en la realidad política del país por la desconfianza que han generado a raíz de su involucramiento en casos de corrupción y malversación de fondos. La importante proliferación de las APNs contribuye también a la creación de un mundo político paralelo al oficial y que, inevitablemente, lleva a la falta de transparencia. En su artículo, Anselmo Flores explora esta realidad, analizando las principales irregularidades en el uso de los recursos públicos por parte de las APNs. Los resultados arrojan la necesidad de conocer más a profundidad estas agrupaciones que, según la ley mexicana, son los antecedentes directos de los partidos políticos. Lo anterior con la finalidad de poder aplicar de forma rigurosa la ley que, si bien, prevé controles y sanciones acerca del financiamiento de las APNs, es constantemente violada. La labor del Instituto Federal Electoral, al revisar periódicamente los informes que las APNs entregan, contribuye y obliga a una lenta, pero segura profesionalización de las mismas con la finalidad de transformarlas en vehículos efectivos de difusión de información para lograr decisiones informadas por parte de los ciudadanos.

Ampliando nuestra mirada al continente americano, los dos artículos que siguen nos hablan de problemáticas enmarcadas en un contexto histórico preciso, sin embargo con una importante actualidad. Silvina María Romano introduce el análisis del papel de Brasil y Argentina en el proceso de integración que crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a principios de 1960. El papel de impulsores de esta iniciativa que recae en Brasil y Argentina y la intervención de los Estados Unidos en la región son dinámicas que se repiten hoy en día. No obstante sus debilidades internas —tanto económicas como políticas— Argentina sigue siendo un punto de referencia importante para el Cono Sur y su interés en acciones que acerquen a los países de la zona se manifiesta constantemente en su intensa actividad diplomática al respecto. Igualmente, Brasil es el país hacia el cual hay que voltear en busca de apoyo tanto político como económico. Finalmente, también es usual el recelo de los Estados Unidos frente a posibles iniciativas autónomas de los países latinoamericanos, demostrando que sigue vigente la imagen del “patio trasero”.

El segundo artículo con enfoque histórico es el de Emilio Crenzel que analiza el informe “Nunca Jamás” sobre las desapariciones durante la última dictadura argentina entre 1976 y 1983. Este informe articuló las premisas que en el contexto fundacional de la democracia restaurada propuso el gobierno de Ernesto Alfonsín para pensar la violencia política, usando la narrativa que las mismas víctimas emplearon. Según el autor, se trata de un instrumento poderoso para analizar los alcances y los límites de la sociedad argentina que tanto ha sufrido y que está tratando de resurgir de su trágico pasado. A pesar de algunas debilidades del mismo, el “Nunca Jamás” abrió un nuevo espacio de análisis y sentó las bases para la reflexión acerca de la violencia política en Argentina. Su aportación se extiende más allá de las fronteras nacionales y sirve de referencia para otros países que hayan vivido o estén viviendo dramas similares. Todos los implicados en procesos de justicia transicional tienen una herramienta más para la profundización.

El último artículo de este número 8 muestra la aplicación de un concepto aparentemente ajeno a las Relaciones Internacionales como es el de confianza. El autor Joël Lambert propone que “la confianza entre actores es la creencia, por parte de un primer actor, que un segundo se comportará de tal manera que se alcancen los objetivos del primero en una determinada situación” y, a partir de esta definición, lleva a cabo un análisis de cómo este concepto podría explicar la política de Corea del Sur hacia su enemigo histórico, Corea del Norte. La Sunshine Policy de Kim Dae-jung, implementada en los años de su presidencia (1998–2003), ha contribuido a una abertura en las relaciones históricamente tensas entre los dos países, aunque, finalmente, el resultado se puede calificar de ambiguo. La falta de información coherente es una de las causas de los pobres resultados obtenidos y, en cambio, la necesidad de un compromiso certero de toda la comunidad internacional parecería ser la clave para trabajar en el acercamiento de las dos Coreas. El concepto de confianza ofrece unos matices de análisis interesantes que amplían el espectro de análisis de las Relaciones Internacionales.

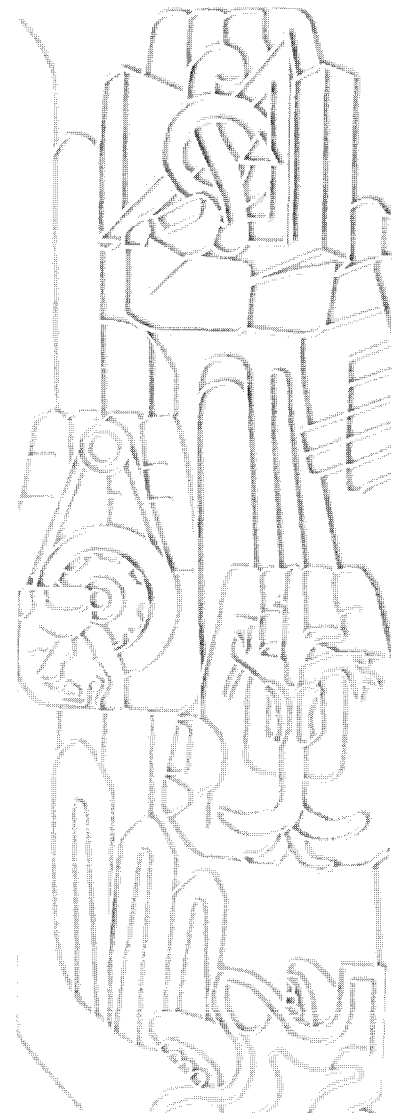
Este número de CONfines cierra con el espacio ya tradicional dedicado a los trabajos de los estudiantes, enfocándose en esta ocasión en el tema de las redes ciudadanas que han apoyado al Partido de la Revolución Democrática (PRD) durante el proceso electoral del 2006. El contexto geográfico del análisis está acotado al estado de Nuevo León. Las llamadas redes ciudadanas parecen configurarse como actor político destacado al momento de su creación, sin embargo su disolución después de la contienda electoral habla de su debilidad intrínseca y de su doble personalidad aún sin resolver: organización ciudadana y organización política.

El espacio *Communitas* está dedicado también a un evento estudiantil, permitiendo la difusión de los resultados del XV Simposium de Relaciones Internacionales organizado por la Sociedad de Alumnos de la carrera de Licenciado en Relaciones Internacionales y titulado “¿Hacia un nuevo orden mundial? Diálogos en torno al balance de poder global en el siglo XX y el papel de México”. Las inquietudes de los alumnos respecto a esta temática han sido recogidas por destacados catedráticos que ofrecieron puntos de vista enriquecedores para el análisis. Las mesas de diálogo organizadas para complementar las conferencias magistrales sirvieron de punto de partida para debatir entre los mismos alumnos en un contexto académico diferente de los salones de clases.

Un número más de este esfuerzo editorial significa para nosotros poder participar de manera activa en la difusión de la investigación en nuestras disciplinas. Espero que sea de su agrado.

Orietta Perni
Coordinadora editorial

Artículos



Control y sanción: El financiamiento público a las Agrupaciones Políticas Nacionales en México (2000–2005)*

Anselmo Flores Andrade**

El trabajo analiza el financiamiento público de las Agrupaciones Políticas Nacionales, en México, durante el periodo 2000–2005; en particular, aborda la base normativa del financiamiento y las sanciones que recibieron las agrupaciones políticas por irregularidades existentes en sus informes anuales de ingresos y egresos. El texto destaca que, a pesar de la existencia de una amplia legislación en relación con la fiscalización, continúan las prácticas contrarias a la norma por parte de muchas agrupaciones políticas; por lo que es necesario reforzar la supervisión y sanciones en la materia para conseguir de las agrupaciones políticas un compromiso más efectivo con la transparencia y la efectiva rendición de cuentas.

Palabras Claves: agrupación política; financiamiento; COFIPE, reglamento; sanciones

Control and sanction: Public financemnt to National Political Associations in Mexico (2000–2005)

This article analyzes the public financing of National Political Associations in Mexico during 2000–2005. It studies particularly the normative basis of financing and the sanctions they have received due to different irregularities in their annual reports of incomes and expenditures. This work underlines that even though the existence of a good fiscal legislation, several NPA's still perform illegal practices, thus the reinforcement and supervision of sanctions becomes necessary in order to obtain a better engagement to transparency and to an effective accountability.

Keywords: political associations; financing; COFIPE; regulations; sanctions.

Fecha de recepción: 31/01/2008

Fecha de aceptación: 24/09/2008

I. INTRODUCCIÓN

Democracia y transparencia son una demanda cada vez más presente en nuestros sistemas políticos contemporáneos (Peschard, 2005; Rivera, 2005). Si bien el adjetivo democrático ha sido utilizado para legitimar el origen, actuación y acciones tanto de los funcionarios como de los órganos públicos, esto ya no es razón suficiente. Cada vez es más imperativo informar, justificar y transparentar la toma de decisiones; así mismo, las acciones emprendidas (Shedler, 2004); es decir, ejercer la rendición de cuentas.¹ Esta tarea, es cada vez más necesaria en la relación dinero y política, pues dicha relación, en los últimas décadas, ha generando graves casos de corrupción que han influido en el descrédito de la política, en general, y de los partidos políticos, en particular. De hecho, los efectos negativos de esa relación han colocado el tema

como uno de los centrales en la agenda política latinoamericana (Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto, 2003; García, 2000; Griner y Zovatto, 2004). Especialmente, el financiamiento de los partidos políticos ha sido motivo de preocupación por lo que, en la última década, se introdujeron, en la mayoría de los códigos electorales del continente, normas y mecanismos tendientes a controlar e inhibir las acciones prohibidas por la ley (Zovatto, 2003). A pesar de ello, los escándalos políticos por el uso ilícito de dinero y tráfico de influencias en las campañas electorales continuaron.

Esto no podría ser de otra manera, si tomamos en cuenta que, en la actualidad, la competencia electoral requiere grandes sumas de dinero para el mantenimiento no sólo de su estruc-

* Agradezco a Fabiola Rodríguez Barba su valiosa lectura crítica y comentarios al texto.

** anselmoflores@yahoo.com.mx

¹ Como bien se ha señalado, la expresión "rendición de cuentas" es una traducción poco afortunada del término *accountability* que significa "ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; de ser responsable ante alguien" (Ugalde, 2002: 9). No obstante, lo impreciso del término "rendición de cuentas" es cada vez más frecuente en nuestro medio. Según Shedler, el atractivo de la rendición de cuentas deriva de que es un concepto comprensivo que, lejos de denotar una técnica puntual, abarca, de manera genérica, tres aspectos: obliga a la inspección pública, fuerza a explicar y justificar actos e implica la amenaza de sanciones (2004: 13)

tura partidista en todo lo ancho del territorio nacional, sino también para sufragar en los comicios municipales, estatales y federales los permanentes mensajes insertados en los medios de comunicación impresa y electrónicos (Cordero, 1999). En México, por ejemplo, parte importante del financiamiento que recibían los partidos políticos iba a parar a las arcas de las grandes televisoras nacionales (Lujambio, 2003); por lo que la necesidad de recursos para costear su permanencia en los medios electrónicos —como la inoperante sustentabilidad del autofinanciamiento con base en las aportaciones estrictas de sus militantes y afiliados (Woldenberg, 2002a, 2000b)— generaba una espiral de incrementos sistemáticos y estaba provocando problemas de corrupción; por ejemplo, los casos de *Amigos de Fox* y *Pemexgate*.² Esta situación ha contribuido al descrédito que padecen actualmente los políticos y los partidos políticos (Secretaría de Gobernación, 2005). No sólo no han sido eficaces voceros y representantes de las demandas ciudadanas, mostrando con ello serios problemas de representatividad que los ha distanciado de los ciudadanos, sino que, además, actúan como instrumentos políticos para beneficio de un pequeño grupo más que como estructuras para hacer efectiva la participación de los ciudadanos en los órganos de gobierno. De tal suerte que los partidos se muestran más como obsesionados por el poder que como órganos de utilidad social de los ciudadanos. De acuerdo con la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, un 68% de los ciudadanos encuestados afirmó que, al elaborar las leyes, los diputados toman más en cuenta sus propios intereses y los de su partido que los de los ciudadanos (Secretaría de Gobernación, 2005).

En este contexto, se ha generado un amplio rechazo ciudadano tanto a las actividades de los partidos como a las Agrupaciones Políticas Nacionales (APNs), lo que ha motivado la aprobación de diversas iniciativas encaminadas a controlar las actividades vinculadas con el financiamiento, como castigar abusos e inhibir prácticas ilícitas. Basta mencionar los más de cien acuerdos y dictámenes que el Instituto Federal Electoral (IFE) ha aprobado, de 1997 a la fecha (Flores Andrade, 2007b), en rubros referentes a instructivos y metodologías para el registro de nuevos partidos y agrupaciones políticas, así como

para el registro de coaliciones electorales; en relación con financiamiento y prerrogativas; sobre registros y modificaciones a los documentos básicos de partidos y agrupaciones; y sobre topes de gastos de campaña, entre otros.³

En este tenor, las líneas que siguen, a continuación, constituyen un primer acercamiento a uno de los aspectos centrales del financiamiento de las agrupaciones políticas nacionales: los mecanismos de control y las sanciones aplicables al mismo, durante el periodo 2000–2005.⁴ Con ello, se pretende llenar el vacío existente en el tema, pues —a pesar de que las últimas reformas electorales realizadas en nuestro país han tenido como un elemento central el tema del financiamiento de los partidos (Alcocer, 1993; Andrade, 1999; Andrea, 2002; Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997, 2000; Núñez, 1993; Peschard, 1999; Ramírez, 2002; Sánchez Gutiérrez, 1992, 1999; Woldenberg, 2002a)— es escasa la referencia a las APNs.

Lo anterior se debe no sólo a que tres partidos obtienen más del 85% de lo sufragios y, por ende, son los sujetos principales del acontecer político, sino, fundamentalmente, porque las APNs detentan un *status* menor, como más adelante veremos, frente a los partidos políticos nacionales, además de ser una figura jurídica relativamente reciente (con esa denominación a partir de 1997). Las APNs tienen un lugar estratégico en la formación del sistema de partidos, pues son el antecedente inmediato para la constitución de los mismos (reforma electoral de diciembre de 2003); es decir, de acuerdo con la ley electoral sólo las APNs pueden constituir un partido político⁵; por tal razón, es importante conocer quiénes son y, sobre todo, saber si se ciñen a la norma en materia de transparencia en el uso de los recursos públicos que reciben por parte de la autoridad electoral, pues ha sido esa opacidad del manejo de los recursos públicos lo que ha contribuido a su desprestigio.⁶

Las APNs son consideradas por la ley electoral como formas de participación ciudadana paralelas a las de los partidos políticos y coadyuvantes de éstos últimos en actividades de edificación de una cultura política democrática. No obstante lo anterior, para una parte de la opinión pública, las APNs son sólo membretes y, en consecuencia, son vistas como negocios

2 La reforma constitucional, en materia electoral, de septiembre del 2007, resolvió parte de este problema al abaratar los costos de las campañas electorales y terminar con el círculo vicioso construido entre dinero y política. Al respecto, véase Flores Andrade, A. (2007a).

3 Recientemente, el Consejo General del IFE aprobó alrededor de 18 reglamentos, algunos de los cuales tienen que ver con la fiscalización del financiamiento a los partidos y agrupaciones políticas nacionales, con la obtención del registro como partido político, así como con la liquidación y bienes de los partidos que pierdan su registro. Véase Reséndiz (2008).

4 Hasta el año 1999, la "bolsa de financiamiento" que se otorgaba a las APNs se hacía de manera igualitaria, independientemente de la calidad de sus actividades. Este trabajo analiza el financiamiento a partir de su forma mixta, con lo que es posible conocer si sus actividades se apegan al mandato de ley.

5 Cabe mencionar que la reciente reforma electoral de diciembre de 2007 modificó la frase contenida en el artículo 22 del COFIPE aprobado en 2003: "la agrupación política nacional" por la de "las organizaciones de ciudadanos".

6 Recientemente, se dio a conocer que Rodolfo Bastida Marín de la agrupación política Rumbo a la Democracia, no sólo ha utilizado para fines personales el financiamiento público que recibe su agrupación política sino que él y su hijo son presidente y secretario general, respectivamente. Véase Zamora Ruiz, H. (2008, 9 de enero).

personales o familiares que no cumplen con los propósitos de su formación. Esta percepción se basa, en principio, en dos situaciones. La primera es que varias de ellas han sido formadas o alentadas por personas vinculadas con las dirigencias de los partidos políticos nacionales, así como por connotados políticos; por ejemplo, es el caso de César Augusto Santiago con Fundación Alternativa, vinculada al Partido Revolucionario Institucional; Elba Esther Gordillo, con la Asociación Nacional del Magisterio (ahora, partido político Nueva Alianza); o el de Rebeca Maltos, titular de Diversa Agrupación Política Femenina quien, además, ocupa un puesto directivo en el Partido Socialdemócrata y Campesino.

La segunda es que el amplio universo de ellas, 106 en la actualidad, tal como las denominaciones (“movimiento”, “fundación”, “organización”, “unión”, “alianza”) con las que se las identifica, motivan reticencias hacia ellas. Pero el problema de fondo es que un público que no sea el académico, no conoce qué son las APNs, ni cuál es su finalidad, y, sobre todo, se desconoce el uso del financiamiento que reciben dichas agrupaciones por parte de la autoridad electoral.

Esta situación generó sospechas sobre las actividades y viabilidad de las APNs en nuestro país. Dicha percepción se ve fortalecida ante el consenso general existente en torno a lo costosas que resultaban las elecciones mexicanas; no sólo porque el 2% del monto del financiamiento público que la autoridad electoral otorgaba anualmente a los partidos políticos para el mantenimiento de sus actividades permanentes constituía los recursos de las APNs⁷, sino también porque un público más amplio no conoce el destino de sus recursos públicos. Estos elementos confrontados con las carencias económicas y sociales del país hacen que la denominada “opinión pública” exprese el sinsentido de proporcionar dinero público a un entramado de organizaciones que no generan beneficios tangibles, ni de interés para los ciudadanos.

Si bien tales observaciones tienen algo de razón, la realidad es que dichas percepciones no pueden extenderse al conjunto de las agrupaciones políticas, pues no todas son membretes. Es decir, entes artificiales sin propósitos tangibles. La mayoría cumple el mandato de ley, en lo que respecta a su constitución y registro, y hacen esfuerzos importantes para justificar el destino y naturaleza de sus recursos. En esta tarea, la autoridad electoral ha aplicado la normatividad existente de forma satisfactoria, y ha corregido y subsanado, sobre la marcha, los instrumentos legales a su alcance; aunque no ha erradicado

completamente los subterfugios de algunas agrupaciones políticas, sí ha sancionado las irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos anuales de las APNs.

El presente texto consta de cuatro secciones. En la primera, abordamos los antecedentes de las APNs; en la segunda, exponemos la forma de su financiamiento público, así como el reglamento respectivo y sus modificaciones más importantes; en la tercera sección, analizamos las sanciones a las agrupaciones políticas y la pérdida del registro de algunas de ellas; finalmente, en la cuarta sección, exponemos algunos elementos de reflexión en torno a las APNs.

II. BREVE ANTECEDENTE DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES.

Las APNs tienen su antecedente en las Asociaciones Políticas Nacionales introducidas por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977. Esta ley electoral surgió en el contexto de la reforma política de la época, encaminada a abrir el juego político-electoral a una serie de organizaciones que no contaban con los mecanismos legales para su expresión institucional. Con la LFOPPE, el sistema electoral mexicano inició un largo proceso de apertura para dar cabida a la pluralidad existente en la sociedad. La LFOPPE las definía como “formas de agrupación política susceptible de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión pública mejor informada y con mayor densidad ideológica”; y estableció que para obtener el registro como Asociación Política Nacional se debería acreditar ante la Comisión Federal Electoral los siguientes requisitos: contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además de tener delegaciones en al menos diez entidades federativas. Igualmente, debían comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro, y demostrar que “como sustentantes de una ideología definida” constituían centros de difusión de la misma; finalmente, disponer de documentos en donde se contemplaran los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna; a la vez de una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido (Flores Andrade, 2005a).

La ley electoral de la época no definía un verdadero sistema de financiamiento a las asociaciones políticas y el Código Federal Electoral (CFE) de 1986, a pesar de que amplió la normati-

7 Cabe mencionar que las modificaciones al COFIPE de diciembre del 2007 eliminaron el financiamiento público a las APNs. Véase Secretaría de Gobernación (2008).

vidad en relación con las asociaciones políticas nacionales, no avanzó nada respecto al sistema de financiamiento; excepto una mención a que tendrían derecho a dos tipos de prerrogativas: a) las franquicias postales y telegráficas determinadas para los partidos políticos y b) apoyos materiales para sus tareas editoriales (Flores Andrade, 2005b). Posteriormente, la reforma político-electoral de 1989-1990, que creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), canceló la figura jurídica de Asociaciones Políticas Nacionales y no será sino hasta la reforma al COFIPE de 1996 que la ley electoral volverá a introducir esa figura; pero, ahora, con la denominación de Agrupación Política Nacional (APN) amplió los requisitos: la ley estableció que para obtener su registro deberían acreditar ante el IFE un mínimo de 7,000 asociados en el país y contar con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas; disponer de documentos básicos, así como aquellas que, en su caso, señalase el Consejo General del IFE.⁸ El cambio no sólo fue de nombre sino también de objetivos; pues, a diferencia de los códigos anteriores, el COFIPE señaló que: "Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada".⁹

Como se observa, existe un cambio sustancial entre el ser consideradas como *formas de agrupación políticas* y el ser vistas como *formas de asociación ciudadana*; esta última, de significado más general. Igualmente, mientras la LFOPPE consideraba a las asociaciones políticas parte integrante del sistema de partidos, el COFIPE las "*supone*" al margen del sistema de partidos al considerarlas instrumentos de participación ciudadana alternas a la de la participación en partidos políticos. Otro cambio sustancial que merece mencionarse es que, mientras que la LFOPPE les permitía a las asociaciones políticas participar en los procesos electorales federales, previo acuerdo de "*incorporación*" con un partido político, el COFIPE estableció que las APNs sólo pueden participar en los procesos electorales federales mediante acuerdo de "*participación*" con un partido político (no pudiéndolo hacer con coaliciones). En el entendido de que las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.

Finalmente, los objetivos previstos en las dos leyes electorales son considerablemente diferentes; mientras que la LFOPPE les ordenaba contribuir al desarrollo de una opinión pública mejor informada y *con mayor densidad ideológica* (una expresión etérea que nunca se supo qué significaba), el COFIPE les ordenó actividades más definidas y limitadas que se pueden agrupar en la actividades de educación cívica e instrucción política acerca de los derechos y principios de un régimen democrático. Para cumplir con dichas tareas, la ley electoral estableció que las agrupaciones políticas con registro contarían con financiamiento público.

III. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS APNs

La LFOPPE, a pesar de que introdujo la figura jurídica de las Asociaciones Políticas Nacionales, no incluyó, sin embargo, una disposición específica sobre el tipo de financiamiento que éstas recibirían. No es sino hasta 1996 cuando se establecen, de forma explícita, el tipo y monto de financiamiento que se les otorgará a las APNs (Flores Andrade, 2005e). Las agrupaciones, de acuerdo con el artículo 35 del COFIPE, tienen derecho a recibir financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política. Para ello, se constituye un fondo por la cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciban los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Dicha cantidad se entrega anualmente a las APNs de conformidad con el reglamento que para tal efecto emite el Consejo General del IFE.¹⁰

Por otra parte, para garantizar que este financiamiento tenga el uso estipulado en la ley, las APNs, a fin de acreditar los gastos realizados, deben presentar los comprobantes de los mismos, además de un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos recibidos por cualquier modalidad. Estos mandatos de la ley fueron extensamente detallados en el *Reglamento para el financiamiento público a las APNs para sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política*, así como en *Los lineamientos, formatos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a las agrupaciones políticas*; ambos aprobados en febrero de 1997 por el Consejo General del IFE.

8 Artículo 35 del *Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales* de 1997. Las reformas al COFIPE, en diciembre de 2003, redujeron el número de asociados en el país a 5,000, así como el del número de delegaciones a 7. Las reformas al COFIPE de diciembre del 2007 mantuvieron el mismo número de asociados.

9 Artículo 33 del *Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales* de 1997.

10 Cabe subrayar que el financiamiento público no es la única fuente de ingresos de las APNs, la ley no prohíbe el financiamiento privado. De acuerdo con la normatividad aplicable a las APNs, éstas pueden allegarse recursos a través de sus asociados; simpatizantes (sean personas físicas o morales); por ingresos obtenidos mediante colectas públicas; por autofinanciamiento a través de la realización de eventos; por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Y, al igual que sucede con el financiamiento público, la ley ordena a las APNs presentar un informe sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento distinta al público.

Estos últimos constituyeron un instrumento fundamental para la revisión de los recursos de las APNs, pues no sólo especificaron y establecieron los formatos y contenido de los documentos a evaluar, sino que en sus lineamientos se obligaba a las APNs a presentar informes trimestrales, con lo que se posibilitó una evaluación periódica del uso del financiamiento público por parte de la autoridad electoral. En su conjunto, dichos instrumentos constituyen la base legal para revisar las actividades y obligaciones de las agrupaciones políticas y han sufrido innumerables cambios en su ordenamiento. Las diversas reformas y adiciones que han tenido dichos procedimientos han sido con el propósito tanto de subsanar las lagunas presentadas en cada revisión de los informes anuales de gastos de las APNs, como para precisar y corregir las imperfecciones en su aplicación. Igualmente, para enfrentar con mayor adecuación los retos que se presentaban a la hora de evaluar dichos informes (por ejemplo, de interpretación o contenido preciso de las disposiciones técnico-administrativas de la documentación solicitada).

El reglamento, en su versión original, destacaba cuatro aspectos. El primero definió, de manera general, las actividades comprendidas en los tres tipos de actividades sujetas a financiamiento público (educación y capacitación política; de investigación socioeconómica y política, y por tareas editoriales); en segundo lugar, estableció que el fondo resultante del 2% del financiamiento, que anualmente reciben los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, se distribuiría de manera igualitaria entre todas las APNs con registro; en tercer lugar, que dicha distribución se haría a través de una anualidad; y, finalmente, que, en lo referente a la documentación comprobatoria y a los formatos que debían presentar las APNs, éstas se sujetarían a lo establecido en los lineamientos, formatos y catálogo de cuentas aprobados por el Consejo General del IFE. Este reglamento se reformó en 1998, 1999, 2000, 2001 y 2004. Las modificaciones, reformas y adiciones contemplaron una gran variedad de aspectos que hicieron muy extensos, detallados y técnicos los instrumentos normativos aplicables a las APNs.

IV. MODIFICACIONES MÁS IMPORTANTES AL REGLAMENTO PARA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS APNS (1998–2004)

Entre los cambios más relevantes podemos señalar los siguientes: se precisó el tipo de activo fijo (bienes que podrían

adquirirse: mobiliario y equipo de oficina, así como el equipo de cómputo) que serían sujetos a financiamiento público; y se estipuló que el porcentaje de los recursos públicos destinados a activos fijos nunca podría ser mayor al 33% del total de los recursos que se otorga a cada agrupación política. Asimismo, se señaló que la entrega anual de los recursos a las APNs ya no sería durante el primer trimestre del año, como originalmente sucedía, sino en dos ministraciones (una en el mes de febrero y la otra en julio). Además, se establecieron claramente qué actividades no serían susceptibles de financiamiento público y se especificaron con sumo detalle lo que se consideraría como gastos directos e indirectos.

Uno de los cambios más importantes fue la modificación del financiamiento público; es decir, se sustituyó el sistema de distribución igualitario por uno mixto (40% de dicho fondo sería distribuido, como primera ministración, en forma igualitaria, entre todas las agrupaciones políticas con registro, mientras que el 60% restante, como segunda ministración, sería distribuido de forma proporcional entre las APNs que presentasen comprobantes de los gastos realizados en las actividades sujetas a financiamiento). Esta forma de distribución del financiamiento, volvió a ser modificada por otra en la que el 60% del fondo constituido con el 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, sería distribuido de forma igualitaria, mientras que el restante 40% sería distribuido entre las APNs con registro, que acrediten los gastos realizados mediante la evaluación de la calidad y transparencia de las actividades llevadas a cabo. En otras palabras, la forma de distribución mixta se invirtió de 40%–60% a 60%–40% (Flores Andrade, 2007c).

Otra de las modificaciones al reglamento es la que dispuso que, a fin de acreditar los gastos efectuados por concepto de la realización de las actividades, las APNs deberán presentar los comprobantes de gastos y las muestras de sus actividades en dos periodos: el primero, (correspondiente a las actividades realizadas durante los primeros seis meses del año) a más tardar el 20 de julio y el segundo (con aquellas realizadas en el segundo semestre), a más tardar el 31 de diciembre.

Igualmente, se estableció que ninguna de las tres actividades sujetas a financiamiento público podría concentrar más del 66% de los gastos realizados por la agrupación política, por lo que si una de ellas rebasara dicho porcentaje, sólo el 66% sería susceptible de financiamiento público. Además, se estableció

la creación de comités técnicos (integrados por especialistas) para evaluar la calidad de las actividades realizadas por las APNs y emitir una opinión formal sobre las mismas, las cuales servirán como lineamiento a la comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión para definir las actividades que mejor acrediten la evaluación de calidad.

Finalmente, las reformas establecieron que, en caso de que una agrupación política obtenga una cantidad superior a veinte por ciento del fondo, sólo se le asignará el monto equivalente a dicho porcentaje y que el excedente se redistribuirá igualitariamente entre todas las demás APNs con registro, que no hayan alcanzado dicho porcentaje.

Estas modificaciones, junto a otras que hicieron más precisas las características que debería reunir la documentación,¹¹ así como los tiempos y modo de presentación de las mismas, posibilitaron un mayor rigor en el análisis de los informes anuales de las agrupaciones políticas;¹² pues le han permitido al IFE establecer una mejor relación entre gasto erogado y actividad reportada. De hecho, esta situación se puede observar tanto en los montos que recibe cada agrupación política, en la parte proporcional, como en las sanciones que en cada caso ha aplicado el IFE en la revisión de los informes anuales.

Por otra parte, y desde otro ángulo, el marco normativo para el otorgamiento del financiamiento público y las normas para la revisión de los informes anuales se pueden dividir en tres etapas. La primera, caracterizada por la distribución igualitaria de la bolsa del financiamiento público a las APNs; la segunda, por la existencia de un sistema de distribución mixto con preponderante proporcional y la tercera, por la situación inversa, es decir, por un sistema mixto de distribución con preferencia por la distribución igualitaria. Con respecto a la revisión, ésta comprende una etapa caracterizada por criterios eminentemente contables y técnicos y otra (con la introducción de los comités técnicos) que introduce criterios "académicos" y metodológicos a la revisión de las actividades.¹³ Ambos perfiles han incidido tanto en la distribución de la bolsa repartible, en cada rubro, como en los montos de financiamiento total que recibe cada una de las agrupaciones políticas.

11 Por ejemplo, se estableció que, en la documentación que presentarán las APNs, invariablemente deberán aparecer los siguientes datos: I. nombre, denominación o razón social y domicilio del editor o impresor; II. Año de la edición o reimpresión; III. Número ordinal que corresponda a la edición o reimpresión; IV. Fecha en que se terminó de imprimir; y V. número de ejemplares impresos, excepto en publicaciones periódicas. Asimismo, en relación con la evidencia que debían presentar las APNs para comprobar las actividades realizadas, explícitamente se señalaba que la muestra debía contener "elementos de tiempo, modo y lugar que la vinculen con la actividad, en el entendido de que a falta de esta muestra o de la citada documentación los comprobantes de gasto no tendrán validez para efectos de la comprobación" (Instituto Federal Electoral, 2000).

12 Por ejemplo, señalaba: "Los comprobantes deberán ser invariablemente presentados en originales, estar a nombre de la agrupación política y satisfacer todos los requisitos que señalen las disposiciones mercantiles y fiscales aplicables para considerarlos deducibles del impuesto sobre la renta de personas morales. Además, deberán incluir la información que describa la actividad retribuida, los costos unitarios y la fecha de su realización. Cada comprobante de gasto deberá estar acompañado de copia fotostática del cheque con el que fue pagado y de las copias de los estados de cuenta de la agrupación donde se demuestre que dicho cheque fue cobrado (...)" (Instituto Federal Electoral, 2001).

13 Esto se puede observar en el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativo a las Bases para la Evaluación de la Calidad de las Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales durante el 2005*, aprobado por el Consejo General del IFE, en marzo del 2005 y modificado el 2 de julio de ese mismo año.

V. MONTOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El monto del financiamiento público no depende del número de APNs existentes (como sucede con los partidos), sino de la cantidad resultante del 2% del monto del financiamiento público que el IFE otorga anualmente a los partidos políticos para el mantenimiento de sus actividades permanentes. El monto del financiamiento público para el apoyo a sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política para el periodo 2000-2005 se muestra en la tabla siguiente, mientras que en la tabla 2 se desglosan las cifras de la tabla 1.

Tabla 1
Financiamiento público a las APNs 2000-2005

| Año | Monto total del financiamiento | Número de APNs |
|------|--------------------------------|----------------|
| 2000 | 30,009,122.22 | 41 |
| 2001 | 44,131,395.36 | 41 |
| 2002 | 46,073,176.46 | 77 |
| 2003 | 48,432,238.83 | 76 |
| 2004 | 35,716,603.71 | 75 |
| 2005 | 39,073,106.65 | 113 |

Fuente: Instituto Federal Electoral (2007).

Tabla 2
Financiamiento público (desglosado) a las APNs 2000-2005

| Año | Proporcional | Igualitario |
|------|---------------|---------------|
| 2000 | 18,005,473.50 | 12,003,648.72 |
| 2001 | 26,478,837.16 | 17,652,558.20 |
| 2002 | 27,643,905.89 | 18,429,270.59 |
| 2003 | 29,059,243.31 | 19,372,895.22 |
| 2004 | 21,429,962.22 | 14,286,641.49 |
| 2005 | 15,629,242.82 | 23,443,863.83 |

Fuente: Instituto Federal Electoral (2007).

Dichos montos, tal y como están presentados, no permiten apreciar las importantes diferencias entre las APNs, ya que no todas trabajan, justifican y operan de la misma forma; por ejemplo, la Red de Acción Ciudadana, en el año 2000, obtuvo \$54,268.49 de pesos, cifra menor que la de la Coordinadora Ciudadana a la cual se le asignaron \$2,010,707.44 en ese mismo año; o el caso de la agrupación política UNO que, en el 2001, consiguió \$6,721.07 pesos frente a A'Paz Alianza Zapatista con \$7,131,647.26; o el caso más contrastante de la agrupación Movimiento Patriótico Mexicano que, en el año 2003, logró \$76.37 ante los \$2,452,407.15 de Plataforma Cuatro en ese mismo año.

La lectura de los datos de la tabla 2 permite afirmar que, en su conjunto, las APNs obtienen —por actividades de educación y capacitación política, editorial y de investigación socioeconómica y política— cantidades mayores que la que reciben de forma igualitaria (con excepción del 2005). Sin embargo, un análisis detallado de cada agrupación política nos permite afirmar que la mayoría de las agrupaciones políticas, en lo individual, reciben, por el rubro proporcional, montos de dinero menores que por vía igualitaria. Es decir, la mayoría de las APNs dependen enteramente de la parte igualitaria del financiamiento público. Por ejemplo, en el año 2000, 22 de las 41 agrupaciones políticas, con derecho a financiamiento, obtuvieron, por la “bolsa igualitaria”, mayor financiamiento que por el rubro proporcional. En el año 2003, la situación es la misma para 47 de las 76 agrupaciones políticas existentes (véase tabla 3).

Tabla 3
APNs que obtienen mayor financiamiento por el rubro igualitario

| Año | Número de APNs con derecho a financiamiento | APNs que obtienen mayor financiamiento por rubro igualitario que por el proporcional |
|------|---|--|
| 2000 | 41 | 22 |
| 2001 | 41 | 28 |
| 2002 | 77 | 13* |
| 2003 | 76 | 47 |
| 2004 | 75 | 45 |
| 2005 | 113 | 55** |

Fuente: Elaboración propia con base en las Actas del Consejo del IFE.

Por otra parte, cabe mencionar que son alrededor de una docena de agrupaciones políticas las que concentran la mayo-

ría de los recursos públicos (véase tabla 4). La tabla muestra los porcentajes de la suma del financiamiento igualitario y proporcional. Como se puede observar, en los años 2000 y 2004, ese pequeño número de APNs obtuvo la tercera parte del financiamiento y casi la mitad de él en los años 2001, 2002 y 2003. Ahora bien, si sólo tomamos en cuenta la distribución del financiamiento proporcional, los porcentajes que obtiene ese reducido grupo político se incrementan considerablemente, pues, por sólo esa distribución, obtienen, en los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, el 40%; 75%; 70%; 65% y 48%, respectivamente.

Esta situación está relacionada con la comprobación de los gastos que realizan las agrupaciones políticas ante la autoridad electoral, pues no toda la documentación de los gastos y erogaciones, realizados en las actividades sujetas a financiamiento público, cumple con las características estipuladas en el reglamento y lineamiento aplicables; pero tampoco con las evaluaciones de la calidad de las actividades que realizan las APNs en materia de capacitación y educación política, tareas editoriales e investigación socioeconómica y política. Independientemente de las opiniones que puedan generar los porcentajes arriba mencionados, cabe señalar que ninguna de las agrupaciones políticas ha recibido más del 20% (que la ley establece como el límite) del monto del financiamiento que se reparte de manera proporcional; y, cuando una de las actividades sujetas a financiamiento ha rebasado el 66% de los gastos realizados por una agrupación política (límite que señala el reglamento), la autoridad electoral ha readecuado la distribución monetaria (como sucedió en el año 2003). Estas situaciones hablan no sólo del refinamiento de los procedimientos para evaluar las actividades de las APNs sujetas a financiamiento público, sino también de una aplicación estricta de la normatividad por parte del IFE, pues dichos instrumentos han permitido valorar, cada vez con mayor rigor, la relación entre las actividades sujetas a financiamiento público y el dinero erogado (y comprobado) por las agrupaciones políticas.

VI. SANCIONES POR IRREGULARIDADES EN LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS

A pesar de que la ley electoral hace una clara distinción entre Partido Político Nacional y Agrupaciones Políticas Nacionales, a estas últimas (en relación con los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciben) se les aplican las mismas reglas que rigen para los partidos políticos. Esta situación

* Las 13 son en relación a 36 agrupaciones políticas porque a mitad de ese año, 41 APNs obtuvieron su registro.

** Las 55 son en relación a 66 agrupaciones políticas porque a mitad de ese año, 44 APNs obtuvieron su registro.

Tabla 4
Asociaciones Políticas con mayor financiamiento público 2000–2004

| APN | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| Coordinadora Ciudadana | X | | | | |
| Agrupación Política Diana Laura | X | X | X | | |
| Unidad Obrera Socialita (UNIOSI) | X | X | X | X | X |
| Convergencia Socialista | X | X | X | X | |
| Cruzada Democrática Nacional | X | | | | |
| Causa Ciudadana | | X | X | X | |
| A'Paz Alianza Zapatista | | X | X | | |
| Plataforma Cuatro | | X | X | X | X |
| Sentimientos de la Nación | | X | | | X |
| Unidad Nacional Lombardista | | X | | | |
| Acción y Unidad Nacional | | | X | X | |
| Alternativa Ciudadana 21 | | | X | X | |
| Diversa Agrupación Política Feminista | | | X | X | |
| Foro Democrático | | | | X | |
| Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Marginados | | | X | | |
| Praxis Democrática | | | X | X | |
| Democracia XXI | | | | X | |
| México Líder Nacional | | | | X | X |
| Mujer y Punto | | | | X | |
| Organización Nueva Democracia | | | | X | X |
| Unión Nacional Sinarquista | | | | X | |
| Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos | | | | | X |
| Movimiento Nacional de Organización Ciudadana | | | | | X |
| Total de APNs | 5 | 8 | 11 | 14 | 7 |
| Porcentaje total del financiamiento | 27% | 51% | 50% | 43% | 33% |

Fuente: Elaboración propia con base en las Actas del Consejo del IFE.

ha generado malestar entre las APNs, por lo que, en cuanto oportunidad se presenta, solicitan subsanar (lo que ellas consideran) un excesivo control sobre ellas.¹⁴ En materia de sanciones, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 269 del COFIPE, las agrupaciones políticas pueden ser sancionadas con:

- una amonestación pública;
- con multa de 50 a 51 mil días de salario mínimo general vigente para el D.F.;
- con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el periodo que señale la resolución;
- con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el periodo que señale la resolución;

- con la suspensión de su registro como agrupación política; y
- con la cancelación de su registro como agrupación política.

A continuación, el párrafo 2 señala que las sanciones serán impuestas cuando:

- incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables al código;
- incumplan con las resoluciones o acuerdos del IFE;
- acepten donativos o aportaciones económicas de parte de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades;

14 Así lo han expresado en la Primera Feria de Agrupaciones Políticas Nacionales, realizada en septiembre del 2003; o en las distintas reuniones convocadas por la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación con las APNs durante el 2002.

d) acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por el COFIPE; y e) no presenten los informes anuales.

Aunque que estas disposiciones son suficientes para exigir un verdadero cumplimiento de la ley, los párrafos tercero (que señala que las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada) y quinto del artículo 270 (que establece que el Consejo General del IFE para fijar la sanción correspondiente tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, y que, en caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa) abren la puerta para la negociación política, pues su redacción permite diversas interpretaciones y opiniones sobre

el tipo de sanción y su gravedad. Por ello, es imperante un catálogo explícito en la ley, el cual evite la diversidad de interpretaciones sobre el tipo y dureza de la sanción.

En materia de sanciones, a pesar de que el conjunto de las APNs penalizadas es menor en comparación con el universo de las mismas, podemos observar un incremento sustancial de agrupaciones castigadas por la autoridad electoral, en el periodo 2001–2005, pues de 21 superan los 76, en ese periodo (véase tabla 5). La tabla no incluye a aquellas agrupaciones políticas a las que, si bien no fueron sancionadas con multas, se les inició un proceso administrativo, como es el caso de doce agrupaciones políticas en 2003; de veintidós en 2004 y de treinta y cuatro en 2005.

Tabla 5
Agrupaciones Políticas Nacionales sancionadas* por irregularidades en sus informes anuales (2001–2005)

| APN | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------|------|------|------|------|
| UNO | X | X | X | X | X |
| Unidad y Obra Socialista (UNIOSI) | | X | | X | X |
| Organización Auténtica de la Revolución Mexicana | | | | | |
| Cruzada Democrática Nacional | X | X | X | X | X |
| Frente Liberal Mexicano Siglo XXI | | | | | |
| Coordinadora Ciudadana | X | X | X | X | X |
| Causa Ciudadana | X | | | | |
| Convergencia Socialista | | X | X | X | X |
| Sociedad Nacionalista | | | | | |
| Convergencia por la Democracia | | | | | |
| Diana Laura | | | X | X | X |
| Expresión Ciudadana | | X | X | X | |
| Foro Democrático | X | X | X | X | X |
| Jacinto López Moreno | | X | | X | X |
| Movimiento Social de los Trabajadores | | | | | |
| Unidad Nacional Lombardista | | | | | X |
| Unión Nacional Sinarquista | X | X | X | X | X |
| A'Paz Alianza Zapatista | X | | | X | X |
| Acción Afirmativa | X | X | X | X | X |
| Acción Republicana | X | | X | X | |
| Acción y Unidad Nacional | | X | X | X | X |
| Agrupación Política Campesina | | X | X | X | X |
| Agrupación Nacional Emiliano Zapata | | | | X | X |
| Agrupación Política Nacional Humanista Demócrata José María Luis Mora | | | X | | X |
| Alianza Nacional Revolucionaria | | | | X | |
| Alternativa Ciudadana 21 | | | | X | X |
| Campesinos de México por la Democracia | X | | X | X | X |
| Centro Político Mexicano | X | X | X | | X |

| APN | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------|------|------|------|------|
| Diversa Agrupación Política Feminista | X | | X | X | X |
| Defensa Ciudadana | | | X | | |
| Familia en Movimiento | X | | X | X | X |
| Frente Indígena Campesino y Popular | | | X | X | X |
| Frente Nacional de Pueblos indígenas y Comunidades Marginadas | X | | X | X | X |
| Iniciativa XXI | X | X | | X | X |
| Integración para la Democracia Social | | | X | | |
| México Líder Nacional | | | X | X | X |
| Movimiento de Acción Republicana | X | | X | X | |
| Movimiento Causa Nueva | | | X | | |
| Movimiento Mexicano El Barzón | X | | X | X | |
| Mujeres en Lucha por la Democracia | X | | X | | |
| Mujeres y Punto | X | X | | X | |
| Red de Acción Democrática | X | X | X | X | |
| Unión de la Clase Trabajadora | X | X | | | |
| A Favor de México | | | | | X |
| Agrupación Política Nacional Azteca | | X | X | X | X |
| Agrupación Libre de promoción a la Justicia Social | | | | | X |
| Alianza Nacional Revolucionaria | | | X | | |
| Alianza Ciudadana Independiente por México | | | | | X |
| Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía | | X | X | X | X |
| Asociación Ciudadana del Magisterio | | X | X | X | X |
| Asociación para el Progreso y la Democracia de México | | | | | X |
| Avanzada Liberal Democrática | | | | | X |
| Cambio Democrático Nacional | | | | | X |
| Causa Común por México | | | | X | X |
| Centro de Estudios para el Desarrollo de México | | | | | X |
| Conciencia Ciudadana | | | | | X |
| Comisión de Organizaciones de Transporte y Agrupaciones Ciudadanas | | | X | X | |
| Conciencia Política | | | X | X | X |
| Consejo Nacional para el Desarrollo Indígena | | | | | X |
| Consejo Nacional de Organizaciones | | | | | X |
| Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes | | | X | X | |
| Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos | | | X | | X |
| Democracia XXI | | X | | | X |
| Democracia Ciudadana | | | | | X |
| Democracia Constitucional | | | | | X |
| Democracia y Desarrollo | | | | | X |
| Democracia y Equidad | | X | X | X | X |
| Dignidad Nacional | | | X | X | |
| Educación y Cultura por la Democracia | | X | X | X | X |
| Encuentro Social | | X | X | X | |
| Encuentros por el Federalismo | | | | | X |
| Esperanza Ciudadana | | | | | X |
| Erigiendo una Nueva República | | | | | X |

| APN | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Frente Democrático de Agrupaciones Sociales y Políticas | | X | X | | |
| Fraternidad Socialista | | | | | X |
| Fuerza del Comercio | | | X | | |
| Fundación Alternativa | | X | | | |
| Fundación Vicente Lombardo Toledano | | | | | X |
| Fundación por la Autonomía Delegacional y Municipal | | | | | X |
| Hombres y Mujeres de la Revolución Mexicana | | | | | X |
| Jóvenes Universitarios por México | | | | | X |
| Generación Ciudadana | | | X | | X |
| Instituto Ciudadano de Estudios Políticos | | X | X | X | X |
| Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático | | X | X | X | X |
| Junta de Mujeres Políticas | | X | | | X |
| Legalidad y Transparencia | | | | | X |
| Mexicanos en Avance por el Desarrollo Equitativo | | X | X | X | |
| México Nuestra Causa | | | | | X |
| Movimiento al Socialismo | | | | | X |
| Movimiento Ciudadano Metropolitano | | | X | | |
| Movimiento de Expresión Política | | X | X | X | X |
| Movimiento Indígena y Popular | | X | | | |
| Movimiento Nacional Indígena | | X | X | | |
| Movimiento Patriótico Mexicano | | | X | | |
| Movimiento Nacional de Enlaces Ciudadanos y Organización Social | | | | | X |
| Movimiento Nacional de Organización Ciudadana | | | | X | X |
| Nueva Generación Azteca | | | X | | X |
| Organización México Nuevo | | | X | X | |
| Organización Nueva Democracia | | | X | X | |
| Organización Nacional Antireeleccionista | | | | | X |
| Plataforma Cuatro | | | X | X | X |
| Popular Socialista | | | | | X |
| Praxis Democrática | | | X | X | X |
| Profesionales por la Democracia | | X | | | |
| Propuesta Cívica | | | | | X |
| Ricardo Flores Magón | | | X | X | X |
| Rumbo A la Democracia | | | | | X |
| Sentimientos de la Nación | | | X | X | X |
| Sentido Social-México (SS) | | | | | X |
| Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo | | | X | | |
| Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales "UNIDOS" | | | X | X | |
| Universitarios en Acción | | X | X | | |
| Unidos por México | | | X | X | X |
| Unión Nacional de Ciudadanos | | | | | X |
| Unidad Nacional Progresista | | | | | X |
| Total | 21 | 35 | 61 | 52 | 76 |

Fuente: Elaboración propia con base en: Instituto Federal Electoral (2008).

* Las sanciones consistieron en una o varias multas económicas.

En cada ocasión en que fueron sancionadas, algunas agrupaciones políticas acumularon más de dos multas como es el caso de Mujeres y Punto, en el año 2001, a la que se le impusieron tres multas: la primera por \$88,936.00 pesos; la segunda por \$7,882.00 y la tercera por \$9,062.00; o la agrupación política Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos que, en el año 2003, se hizo acreedora a seis multas por un monto total de \$111,176.55 pesos; así como a una amonestación pública. En el siguiente año (2004), se puede encontrar el mayor número de multas por agrupación, como lo observamos en el caso de las ocho multas a que se hizo acreedor el Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático, las que, sumadas, hacen un total de \$36,734.88 pesos. Con idéntico número de multas fue sancionada la Alianza Nacional revolucionaria, pero éstas constituyeron un monto mayor (\$62,747.88 pesos); además, recibió una amonestación pública. La agrupación política Sentimientos de la Nación también fue sancionada con ocho multas que, en su conjunto, sumaban \$181,412.40 pesos; también se

le hizo una amonestación pública. El caso paradigmático lo constituye la agrupación política Coordinadora Ciudadana con 16 multas, en ese mismo año, por un monto total de \$607,958.85 pesos.

A pesar de estas situaciones, las APNs no han sido cuidadas y algunas han presentado reiteradamente anomalías en sus informes, por lo que han sido sancionadas por la autoridad electoral en diferentes revisiones de sus informes anuales (véase tabla 6).

Aunque las anomalías se encuentran en un alto número de las agrupaciones políticas, no todas presentan el mismo diagnóstico. Las agrupaciones que enumeramos en la tabla anterior son aquellas que reiteradamente presentan documentación deficiente o, en algunos casos, inaceptable; son justamente esas acciones las que han alimentado las suspicacias sobre la transparencia de sus actividades y la autenticidad de sus propósitos.

Tabla 6
Agrupaciones Políticas Nacionales sancionadas en varias ocasiones por el IFE,
debido a irregularidades en sus informes anuales (2000–2005)

| APN | Número de ocasiones en que fueron sancionadas* |
|---|--|
| UNO | 5 |
| Cruzada Democrática Nacional | 5 |
| Coordinadora Ciudadana | 5 |
| Convergencia Socialista | 4 |
| Foro Democrático | 5 |
| Unión Nacional Sinarquista | 5 |
| Acción Afirmativa | 5 |
| Acción y Unidad Nacional | 4 |
| Agrupación Política Campesina | 4 |
| Campesinos de México por la democracia | 4 |
| Agrupación Política Nacional Azteca | 4 |
| Centro político mexicano | 4 |
| Diversa | 4 |
| Familia en movimiento | 4 |
| Frente nacional de pueblos indígenas y comunidades marginadas | 4 |
| Iniciativa XXI | 4 |
| Red de acción democrática | 4 |
| APN azteca | 4 |
| Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía | 4 |
| Asociación Ciudadana del Magisterio | 4 |
| Democracia y Equidad | 4 |
| Educación y Cultura por la Democracia | 4 |

* Cabe subrayar que cada sanción incluyó una o varias multas económicas.

| APN | Número de ocasiones en que fueron sancionadas* |
|---|--|
| Instituto Ciudadano de Estudios Políticos | 4 |
| Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático | 4 |
| Movimiento de Expresión Política | 4 |

Fuente: Elaboración propia con base en: Instituto Federal Electoral (2008).

VII. IRREGULARIDADES MÁS COMUNES COMETIDAS POR LAS APNS

Exponer en estas páginas la situación de todas las agrupaciones políticas rebasa con mucho el espacio permitido, pues implicaría exponer más de quinientos documentos producidos en torno a la fiscalización de las agrupaciones políticas, además de un número importante de rectificaciones sobre los mismos. Por lo anterior, en estas líneas, sólo podemos señalar que estas sanciones han sido motivadas por una variedad de irregularidades y omisiones imputables a las agrupaciones políticas. Entre las más comunes, podemos mencionar las siguientes: entrega extemporánea del informe y de la documentación comprobatoria de los gastos erogados; presentación de facturas falsificadas o sin las características fiscales solicitadas; la negativa a presentar estados de cuenta bancarias; la no publicación de revistas mensuales o trimestrales a que están obligadas; recibo de aportaciones que no se declaran en los informes de gastos; presentación de pago de facturas con cheques a nombres de terceras personas y no a nombre del proveedor; omisión de documentación que justifique los gastos realizados; retención de impuestos sin declarar; aportaciones en efectivo y en especie por parte de personas no identificadas; realización de pagos que rebasan los límites estipulados en el reglamento; apertura y manejos erróneos de cuentas bancarias.

Cuatro casos de irregularidades reiteradas

Para ilustrar el cúmulo de irregularidades, su variedad y grado de gravedad, mencionaremos el caso de cuatro agrupaciones: la agrupación política Diana Laura, en el 2000, no presentó a tiempo su informe anual. Al revisarlo, la autoridad electoral encontró que ésta agrupación había realizado, con recursos provenientes del financiamiento público, pagos por concepto de reconocimientos por actividades políticas a favor de la campaña del candidato presidencial de la coalición Alianza por el Cambio. Mientras que, en la revisión de su informe del 2002, se constató que Rebeca Muñoz Morales, directora de Finanzas de la agrupación, fungía, durante el ejercicio en

revisión, como responsable legal de la empresa Desarrollo en Servicios Corporativos S.A. de C.V., misma que facturó a la agrupación diversos bienes y servicios por un monto total de \$998,487.50.

Cruzada Democrática Nacional, en el 2001, no proporcionó once estados de cuenta, y no informó a la autoridad electoral la fecha de apertura de una cuenta bancaria. Asimismo, se constató que recibió aportaciones, por un importe de \$145,441.24, que no cumplieron con los requisitos establecidos. Igualmente, no suministró soporte documental por la cantidad de \$41,054.00; y presentó documentación sin requisitos fiscales por un importe de \$64,252.00. Finalmente, no proporcionó las publicaciones mensuales y trimestrales a que está obligada. En el informe del 2003, omitió informar sobre la retención del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado, por la cantidad de \$89,119.84; similar situación ocurrió al año siguiente cuando no reportó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las retenciones del Impuesto sobre el Producto del Trabajo, Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, por \$107,239.84 pesos.

La agrupación política Coordinadora Ciudadana, por su parte, en el 2000, no presentó a tiempo su informe anual; además de entregar documentación comprobatoria sin requisitos fiscales, por un importe de \$46,262.14. En el 2001, no presentó las pólizas de registro contables, ni la documentación soporte en la que se identificaran el origen de diversos depósitos bancarios, por un importe de \$222,635.50. En la revisión de su informe del 2003, registró, en su contabilidad, un importe de \$49,000.00 en efectivo, en el rubro de Aportación de Simpatizantes. Sin embargo, no respaldó dicho importe con el recibo correspondiente; asimismo, reportó gastos (por un importe de \$13,000.00) que no fueron comprobados y se observó el pago de dos facturas por un importe total de \$17,300.00, mediante cheques, a nombre de una tercera persona y no a nombre del proveedor. En el 2004, reportó ingresos, en el rubro de Aportaciones de Simpatizantes en Especie, por un monto de \$617,290.40, pero omitió presentar el contrato de donación en cada uno de las aportaciones correspondientes. Por otra parte, reportó ingresos, en especie, por

un monto de \$90,892.25, que se derivan de aportaciones de empresas de carácter mercantil; además, presentó una factura (por la cantidad de \$5,750.00) que resultó ser apócrifa.

Finalmente, la Unión Nacional Sinarquista, en el 2002, omitió presentar 42 estados de cuenta correspondientes a dos cuentas bancarias (Bancomer y Bital); además, entregó como soporte documental, comprobantes con fecha de expedición del ejercicio 2001, por la suma de \$11,112.00. Por otra parte, se localizaron pólizas sin documentación-soporte por la cantidad de \$14,471.50. En el 2003, en la cuenta "Operación Ordinaria", subcuenta "Intereses Pagados", presentó un pagaré por un importe de \$20,300.00; sin embargo, no aportó el contrato correspondiente, por lo que la autoridad electoral desconoció si los intereses reportados eran correctos; además, se localizaron once recibos, por un importe de \$19,650.00, a nombre de una tercera persona y no de la agrupación. Igualmente, presentó cinco recibos por la cantidad de \$11,500.00, que no correspondían a la actividad propia de la agrupación, toda vez que, en el concepto de los citados recibos, se señalaba "honorarios como maestro de escuela Prim"; también otorgó préstamos a la Unión de Trabajadores (UNTC) por un importe total de \$15,000.00.

Todas estas irregularidades fueron sancionadas por la autoridad electoral. No obstante, falta investigar la "consistencia", "correspondencia" o "equivalencia" de tales irregularidades, ya que no existe un catálogo explícito que sirva de parámetro para determinar la gravedad de la falta; tal y como puede desprenderse de los artículos 269 y 270 del COFIPE. De hecho, la valoración de las irregularidades se deja en manos de la comisión de fiscalización respectiva y las rectificaciones o ponderaciones al Consejo General del IFE, en sus dictámenes y proyectos de resolución; por lo que la forma de sancionarlas puede ser discutible (a pesar de que en todos los casos, hasta ahora observados, las faltas se acreditaron).

Sin embargo, lo que nos interesa destacar es el hecho de las faltas reiteradas. Las omisiones —en la entrega de documentación que avale los gastos realizados por las agrupaciones políticas— nos llevan tanto a señalar que hace falta una redoblada vigilancia sobre las APNs, como también a afinar los mecanismos de revisión y, sobre todo, a endurecer las sanciones para evitar la repetición de las faltas a la norma. Si los costos de la inobservancia son bajos, las omisiones continuarán. Sanciones más fuertes inhibirán la inobservancia de la ley.

VIII. AGRUPACIONES QUE PERDIERON SU REGISTRO COMO APN

Las sanciones han ido evolucionando; es decir, empezaron con castigos menores, debido a la ausencia de experiencia en la materia y a la endeble base jurídica al respecto. Por el contrario, ahora, se cuenta con una experiencia nada desdeñable y con instrumentos jurídicos más variados y precisos, tanto para calificar la gravedad de la falta, como para actuar en consecuencia; pero siguen faltando los parámetros explícitos y precisos en la ley para valorar las irregularidades. En la tabla 7, se presentan a aquellas agrupaciones políticas a las que el IFE les canceló su registro como APN por irregularidades graves en la presentación de sus informes anuales. Como se puede observar, las razones de la cancelación del registro constituyen un amplio abanico de situaciones, pero que pueden calificarse como inobservancia de la ley; y, por lo mismo, como un precario compromiso con la transparencia y con un efectivo ejercicio de rendición de cuentas.

Las excepciones

Este panorama quedaría incompleto si no mencionáramos a las agrupaciones políticas que, en su momento, presentaron sus informes sin ninguna sanción monetaria o administrativa por parte de la autoridad electoral (véase tabla 8).

Tabla 8
Agrupaciones Políticas Nacionales que No presentaron irregularidades en sus informes anuales (2000–2005)

| Año | Número de APNs | Total de APNs |
|------|----------------|---------------|
| 2000 | 12 | 41 |
| 2001 | 14 | 41 |
| 2002 | 28 | 77 |
| 2003 | 15 | 76 |
| 2004 | 22 | 75 |
| 2005 | 34 | 113 |

Fuente: Elaboración propia con base en: Instituto Federal Electoral (2008).

Sólo mencionaremos a las organizaciones del último año aquí analizadas. Las agrupaciones políticas que no presentaron irregularidades en el 2005 son: Acción Republicana;

Tabla 7
Agrupaciones Políticas Nacionales a quienes el IFE les canceló el registro por irregularidades en sus informes anuales (2001-2005)*

| APN | Irregularidades |
|--|--|
| Frente Liberal Mexicano Siglo XXI | <ul style="list-style-type: none"> No depositó en cuentas bancarias ingresos por concepto de aportaciones de asociados y simpatizantes por un monto de \$1,371,645.00. No comprobó ingresos por concepto de aportaciones de simpatizantes por un monto total de \$687,075.00. No registró en la cuenta de servicios personales, erogaciones por un monto total de \$177,384.82. No comprobó egresos por concepto de gastos por traslado, estancia y/o viáticos, por la cantidad de \$497,200.00. No comprobó egresos por concepto de tareas editoriales por un monto de \$35,500.00. No comprobó egresos correspondientes a las cuentas de Educación y Capacitación Política, por un monto total de \$27,530.00. No comprobó egresos correspondientes a la subcuenta Viáticos por bitácoras en capacitación, por un monto total de \$499,980.00. No presentó copia de las pólizas de cheques y estados de cuenta requeridos por la autoridad electoral, con respecto a una operación de compraventa realizada con un proveedor, por un importe \$821,261.50. |
| Expresión Ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> No presentó a tiempo su Informe Anual. No presentó recibos de aportaciones de asociados y simpatizantes por un importe total de \$1,559,825.00. Presentó documentación comprobatoria de gasto que no reúne los requisitos establecidos en el reglamento aplicable, consistente en pólizas cheque que no contenían fecha de expedición, lugar, nombre del beneficiario, importe del cheque y firma de cheque recibido. |
| Movimiento Nacional de Organización Ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> No comprobó el origen de sus ingresos y el destino de sus egresos por un monto de \$1,251,176.00. Adicionalmente, no presentó los recibos RAF-APN para amparar las aportaciones en efectivo que recibió. |
| Movimiento Social de los Trabajadores | <ul style="list-style-type: none"> No presentó el informe anual sobre el origen y destino de sus recursos correspondiente al ejercicio del año 2000, ni los anexos correspondientes. |
| Unidad Nacional Lombardista | <ul style="list-style-type: none"> No comprobó el origen de sus ingresos y el destino de sus egresos por un importe de \$4,000,000.00. |
| A'Paz Agrupación Política Alianza Zapatista | <ul style="list-style-type: none"> Reportó y registro ingresos de dos sorteos a nombre de la organización política Unidad Nacional Lombardista por un monto de \$14,724,565.44 sin que existiera autorización de la Secretaría de Gobernación y de la autoridad electoral. No presentó soporte documental de los ingresos reportados por un importe de \$25,777,659.84. No reportó la totalidad de ingresos por los boletos vendidos por un sorteo reportado por un importe de \$5,809,273.75. No presentó fichas de depósitos originales de los ingresos registrados contablemente por la cantidad de \$2,420,133.55, ni creó la provisión ni enteró el impuesto correspondiente al 2% sobre el valor de los premios. |
| Unión de la Clase Trabajadora | <ul style="list-style-type: none"> Presentó documentación relativa a la comprobación pero no su Informe Anual. |
| Expresión Ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2003, ni la documentación soporte correspondiente. |
| Movimiento Mexicano El Barzón | <ul style="list-style-type: none"> No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2003, ni la documentación soporte correspondiente. |
| Red de Acción Democrática | <ul style="list-style-type: none"> No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2003, ni la documentación soporte correspondiente. |
| Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales UNIDOS | <ul style="list-style-type: none"> No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2003, ni la documentación soporte correspondiente. |
| A'Paz Agrupación Política Alianza Zapatista | <ul style="list-style-type: none"> La cuenta bancaria que utilizó para controlar sus movimientos fue aperturada a nombre de "Agrupación Política Nacional Alianza Zapatista", nombre que no coincide con el registrado ante el Instituto Federal Electoral que es "A'PAZ Agrupación Política Alianza Zapatista". No presentó el kárdex, ni las notas de salida solicitadas por un monto de \$1,617,000.00. No proporcionó las tres publicaciones mensuales y una teórica trimestral que tenía como obligación editar. No presentó la documentación soporte ni el contrato respectivo por los anticipos realizados a los proveedores, por un monto de \$265,000.00. Omitió presentar 96 estados de cuenta bancarios con sus respectivas conciliaciones, así como tampoco presentó evidencia de la cancelación de las cuatro cuentas observadas. No presentó las fichas de depósito como documentación soporte de ocho pólizas por concepto de los prestamos recibidos, por un importe de \$4,860,000.00. |

| APN | Irregularidades |
|--|--|
| Acción Republicana | <ul style="list-style-type: none"> • Presentó en forma extemporánea su Informe Anual. • Omitió presentar los anexos del Informe Anual formatos "IA2-APN" Detalle de Ingresos por Autofinanciamiento e "IA3-APN" Detalle de Ingresos por Rendimientos Financieros Fondos y Fideicomisos, así como los auxiliares contables en los que se reportaran los saldos iniciales y los movimientos del ejercicio de 2004. • No presentó las balanzas de comprobación definitivas de enero a diciembre de 2003. • No presentó las balanzas de comprobación y auxiliares contables en donde se pudieran verificar las correcciones solicitadas al catálogo de cuentas. • No presentó los estados de cuenta bancarios de enero a diciembre de 2004 de la cuenta número 4016056012 del banco Bital, S.A. de C.V., o en su caso, el comprobante de cancelación de la misma. • En el rubro de Gastos de Operación Ordinaria, se observó el registro de pólizas contables con documentación soporte a nombre de terceras personas y no a nombre de la Agrupación por un importe de \$23,962.05. • Presentó documentación soporte sin la totalidad de requisitos fiscales por un importe de \$25,055.42 en la cuenta Tareas Editoriales, aun cuando presentó documentación en la que reportó gastos por concepto de Tareas Editoriales. • No presentó las 12 publicaciones de divulgación mensual y las 4 publicaciones teóricas trimestrales que estuvo obligada a editar durante el ejercicio de 2004. • No ingresó en su cuenta bancaria los préstamos realizados para el presidente de la Agrupación Arq. Julio Splinker Martínez por un importe de \$88,464.66. |
| Movimiento Nacional de Organizaciones Ciudadanas | <ul style="list-style-type: none"> • En la cuenta "Aportaciones de Asociados y Simpatizantes", subcuenta "Aportaciones en Efectivo", se localizaron registros contables pero no se localizó su respectivo soporte documental por un importe de \$317,700.00. • Omitió presentar el formato "CF-RAF-APN" Control de Folios de Recibos de Aportaciones de Asociados y Simpatizantes en Efectivo. • No presentó 6 publicaciones mensuales de divulgación y 2 de carácter teórico trimestral correspondientes al segundo semestre del ejercicio 2004 que está obligada a editar. • En la cuenta Tareas Editoriales Subcuenta "Publicaciones", se localizaron registros contables que carecen de su respectiva documentación soporte (facturas) por un importe de \$742,000.00. • No entregó los formatos "CE-AUTO-APN" Control de Eventos por Autofinanciamiento, derivados de los sorteos (Gánate la Feria, Tormenta Millonaria y Extrasuerte). |
| UNO | <ul style="list-style-type: none"> • Presentó su Informe Anual en forma extemporánea. • Omitió presentar toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos relativa al ejercicio de 2004, incluyendo las pólizas de ingresos, egresos y diario, respectivas. • El saldo inicial reportado en el formato 'IA-APN' Informe Anual, recuadro I. Ingresos, punto 1. saldo Inicial no coincide contra el saldo final de las cuentas contables 'Bancos' e 'Inversiones en Valores'. • No reportó en el Informe Anual de 2004, Financiamiento Privado, correspondiente a una aportación en efectivo de un asociado por \$83,801.05. • No presentó las publicaciones de carácter teórico trimestral del 1º y 2º trimestre de 2004, que estaba obligada a editar. • No presentó contrato, ni documentación que acredite un préstamo realizado por la agrupación, por lo que la autoridad electoral desconoció el monto del préstamo y garantías del mismo. Adicionalmente, no pudo verificar la autenticidad del préstamo, el depósito en la cuenta bancaria de la agrupación y el registro contable, respectivo. |
| Fundación Vicente Lombardo | <ul style="list-style-type: none"> • No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2005, ni la documentación soporte correspondiente. |

Fuente: Elaboración propia con base en: Instituto Federal Electoral (2008).

Alianza Social; Agrupación Social Democrática; Arquitectos Unidos por México; Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo, Asociación Profesional Interdisciplinaria de México, APIMAC; Confederación Nacional de Ciudadanos; Confluencia Ciudadana Chimalli; Defensa Ciudadana; Dignidad Nacional; Encuentro Social; Estructura Ciudadana; Frente Nacional de Apoyo Mutuo (FNAM); Fuerza del Comercio; Fundación Alternativa; Grupo Genoma Mexicano; Integración para la Democracia Social; Mexicanos en Avance por el desarrollo

Equitativo; Movimiento Causa Nueva; Movimiento Ciudadano Metropolitano; Movimiento Indígena Popular; Movimiento Nacional Indígena; Movimiento Patriótico Mexicano; Movimiento por La democracia y el Rescate de México "Eduardo Alonso Escárcega"; Mujeres en Lucha por la Democracia; Mujeres y Punto; Nueva Democracia; Organización México Nuevo; Organización Política del Deporte de México (OPDM); Participa; Poder Ciudadano; Profesionales por la Democracia; Unidad Nacional Progresista; Universitarios en Acción.

* Por razones de espacio sólo se presentan algunas de las anomalías cometidas.

Cabe destacar que, de las arriba enumeradas, trece de ellas, el año anterior (2004), tampoco recibieron ninguna sanción de parte del IFE,¹⁵ lo que habla de un compromiso serio de esas agrupaciones con el ejercicio responsable de los recursos públicos. Este reducido número de agrupaciones que no cometen irregularidades sugiere que la mayoría de las asociaciones políticas deben, por una parte, redoblar sus esfuerzos para ajustar sus acciones al mandato de ley y, por la otra, asumir un verdadero compromiso a fin de presentar una efectiva rendición de cuentas.

IX. ALGUNOS ELEMENTOS DE REFLEXIÓN

La variedad de reformas y adiciones a los instrumentos jurídicos, aplicables a las APNs, dan cuenta de un proceso gradual y creciente para edificar procedimientos transparentes y eficaces para el correcto cumplimiento de las tareas encomendadas al IFE en materia de financiamiento a las APNs. Este proceso ha permitido una vigilancia y control, cada vez mayor, sobre las actividades y recursos públicos de las APNs; pero, además, ha posibilitado una equidad en la valoración de las actividades y en la ponderación de las sanciones a las APNs por parte de la autoridad electoral. Es decir, permite conocer el cuánto de los recursos públicos de las agrupaciones políticas y a qué se los destina. Ello significa un gran avance en la materia, pues basta recordar que, hasta hace apenas unos años, estas preguntas carecían de respuestas concretas y reales en torno a las agrupaciones políticas.

El conjunto de normas y procedimientos que rigen a las APNs ha generado molestias y detracciones por parte de las agrupaciones políticas, quienes consideran exageradas e injustas las reglas. Por ejemplo, destacan que el monto de financiamiento público es precario para cumplir con sus tareas. Asimismo, que las reglas para determinar la calidad de las actividades desarrolladas son desproporcionadas, y que no corresponden a la naturaleza de las APNs, sino a la de centros académicos. Aún más, consideran que las agrupaciones políticas deberían tener mayores atribuciones que la mera educación y capacitación cívica y política e investigación socioeconómica. También, demandan tener acceso a la radio y televisión en la misma proporción que los partidos políticos y contar con voz en las sesiones del Consejo General del IFE. Es más, pretenden que se les reconozca como entidades de interés público y, por tanto, se eleve la figura de APNs a rango

constitucional.¹⁶ Como es de esperar, los partidos políticos han bloqueado cualquier intento de modificar el *status quo* de las APNs y, más que pretender ampliar los horizontes de las agrupaciones políticas, lo que los partidos les exigen a las APNs no es sólo que demuestren el cumplimiento cabal del mandato de ley, sino que maduren y se consoliden como formas de organización ciudadana que posibiliten la formación de partidos políticos fuertes y consolidados.

Esto último es importante ya que, hasta el momento, las agrupaciones políticas han sido poco eficaces en lograr un impacto positivo en la sociedad. De hecho, son poco conocidas y nadie sabe qué son y cuáles son sus propósitos. Por lo que más que espacios legítimos y neutrales de participación ciudadana, se las considera vinculadas a ciertos personajes políticos importantes o como anexión de los partidos políticos nacionales. Con ello, pierden mucho de lo que en realidad deberían ser: mediadores entre la sociedad civil y los partidos políticos; y, sobre todo, verdaderos espacios de participación ciudadana. Es decir, organizaciones intermediarias entre la sociedad y los partidos que, en un momento dado, maduren hacia la formación de partidos políticos nacionales y fortalezcan, así, el sistema de partidos y la vida política del país.

Más aún. En un momento en que los partidos políticos tienen un gran desprestigio y, al mismo tiempo, monopolizan la participación institucional en los asuntos públicos, las agrupaciones políticas nacionales deberían ser un canal eficaz para promover la participación política de los ciudadanos. No obstante, hasta el momento, dicho propósito no se ha cumplido, por lo que habría que establecer, con mayor eficacia, mecanismos que permitan a las APNs realizar verdaderas actividades de promoción de una cultura cívica democrática y trascender el limitado ámbito de adoctrinamiento político entre sus militantes. Por tal razón, habría que diseñar mecanismos que permitan una difusión amplia y general de sus publicaciones e investigaciones. Muchas de ellas sólo tienen como finalidad justificar el dinero público recibido, sin mayor pretensión de ponerlas al alcance de los ciudadanos.

A pesar de lo anterior, las APNs se circunscriben a demandar más atribuciones y a solicitar mayores prerrogativas financieras en lugar de realizar sólidos esfuerzos para construir un verdadero vínculo entre ellas y la ciudadanía. Por lo que, hasta ahora, las agrupaciones políticas no han logrado legitimarse como verdaderas representantes y portadoras de los intereses

15 Estas fueron: Arquitectos Unidos por México; Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo, Defensa Ciudadana; Fuerza del Comercio; Fundación Alternativa; Integración para la Democracia Social; Movimiento Causa Nueva; Movimiento Ciudadano Metropolitano; Movimiento Indígena Popular; Movimiento Nacional Indígena; Movimiento Patriótico Mexicano; Mujeres en Lucha por la Democracia; Profesionales por la Democracia. Dichas trece agrupaciones constituyeron las APNs que no presentaron irregularidades en 2004 junto con estas otras: Centro Político Mexicano; Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos; Consejo Nacional para el Desarrollo Indígena; Democracia XXI; Generación Ciudadana; Humanista Demócrata José María Luis Mora; Junta de Mujeres Políticas; Nueva Generación Azteca.

16 Véase Subsecretaría de Desarrollo Político (2003).

de los ciudadanos, a pesar del alto número de ellas (más de 100 en la actualidad) y de la pluralidad de sus integrantes.¹⁷ Paradójicamente, la doble situación de ocupar un lugar destacado en la formación de nuevos partidos políticos¹⁸ y de contar con recursos financieros limitados crea un incentivo muy importante para desvirtuar los objetivos contemplados en la ley y volverse objeto de “cooptación” por parte de los partidos políticos nacionales.¹⁹

X. CONCLUSIONES

Las Agrupaciones Políticas Nacionales tienen un lugar estratégico en la formación del sistema de partidos, pues son el antecedente inmediato para la constitución de los mismos; es decir, de acuerdo con la ley electoral vigente, sólo las APNs pueden constituir un partido político. Por ello, conocer quiénes son y, sobre todo, controlar y transparentar el uso de los recursos públicos que reciben de parte de la autoridad electoral, constituyen una tarea de fundamental importancia. En ese sentido, la reglamentación (control y sanción) del financiamiento de las agrupaciones políticas es importante porque repercute en la confianza y legitimidad de esas organizaciones dentro del sistema electoral, pues las conductas responsables y actividades transparentes que avale la autoridad electoral, como resultado de la revisión de sus informes, pueden contribuir a dotarlas de

una mejor imagen de la que actualmente gozan. Además, las actividades de educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y política, así como las editoriales y las APNs pueden favorecer la formación de una opinión pública mejor informada y, sobre todo, a la construcción de vínculos ciudadanos.

La revisión que periódicamente realiza el IFE ha contribuido —al prohibir y castigar acciones deshonestas— a que, poco a poco, y no sin reticencias, las APNs vayan profesionalizando sus estructuras, y encauzando al mandato legal sus actividades. No obstante, no ha logrado erradicar completamente algunos *subterfugios* utilizados por las APNs, pues, desafortunadamente, las prácticas arraigadas en muchas organizaciones mantienen viva la desobediencia a las normas²⁰; lo que sugiere reforzar la supervisión y llevar a cabo sanciones para forzar a las agrupaciones políticas a tener un compromiso con la transparencia y la efectiva rendición de cuentas, elementos fundamentales para conseguir la confianza ciudadana y la legitimidad de su existencia en el escenario político. Las APNs están hoy, más que nunca, obligadas a predicar con el ejemplo respecto a la rendición de cuentas en el manejo de sus recursos. Si bien la ley electoral vigente les suprimió el financiamiento público, esto no las exime de un manejo transparente en la obtención y el uso de sus finanzas.



17 De acuerdo con Juan Ángel Torres Sánchez de la agrupación política Praxis Democrática, las APNs reúnen alrededor de un millón 500 mil asociados. Véase Senado de la República (2004).

18 Los dos partidos políticos nacionales de reciente creación, Nueva Alianza y Alternativa Social Demócrata y Campesina, tienen como antecedente inmediato a las agrupaciones políticas “Conciencia Política” y “Asociación Ciudadana del Magisterio”, respecto al primero, y “Sentimientos de la Nación” e “Iniciativa XXI”, respecto al segundo.

19 Como es el caso del partido Nueva Alianza y la agrupación política del magisterio.

20 Así lo reconoce el presidente de la agrupación política nacional Unidad Nacional Progresista, Gustavo García Arias: “Nosotros como APN no estamos obligados a notificar sobre las actividades que tenemos, así que nadie va a cerciorarse de que se hagan. En cuanto a las publicaciones, muchas de las APN lo que hacen es ponerse de acuerdo con un impresor, hacen 10 ejemplares que entregan al IFE pero dicen que imprimieron 10 mil. El impresor, a cambio de dinero, les da la factura y eso es todo” (Gutiérrez, 2007).

Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2003). *Manual de financiamiento de la actividad política; una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*, Washington, D.C.: Oficina de Democracia y Gobernabilidad.
- Aguilar Rivera, J. (2006). Transparencia y democracia: claves para un concierto. *Cuadernos de Transparencia*, 10. México, IFAI.
- Alcocer, J. (Ed.) (1993). *Dinero y partidos*. México; CEPNA-Nuevo Horizonte.
- Andrade Sánchez, E. (1999). "Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal", en J. Orozco Henríquez (Ed.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 2. (pp. 405-417). México: UNAM.
- Andrea Sánchez, F. de (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2000). *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*. México: Editorial Cal y Arena.
- Carrillo, M.; Lujambio, A.; Navarro, C. y Zovatto, D. (Eds.) (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: FCE-IFE-IDEA.
- Cordero, L. A. (1999). "La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica", en J. Orozco Henríquez (Ed.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 2. (pp. 381-403). México: UNAM.
- Flores Andrade, A. (2005a). "Pasado y presente de los partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales en el sistema electoral mexicano". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 12, 187-231.
- (2005b). "Democracia y dinero: partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales". *Reflexión Política. Revista de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga*, 13, 134-153.
- (2007a). "¿Inaugurando un nuevo ciclo político? La reforma constitucional de 2007 en México". *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, 30, octubre-diciembre, 177-196.
- (2007b). "Las nuevas disposiciones electorales para los partidos nuevos y las agrupaciones políticas nacionales en México". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 16, 473-498.
- (2007c). "El financiamiento público a las Agrupaciones Políticas Nacionales en México (1997-2004)". *Reflexión Política, Revista de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga*, 18, 134-153.
- García Laguardia, J. M. (2000). "Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 99, 1055-1083.
- Griner, S. y Zovatto, D. (Eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: OEA-IDEA.
- Gutiérrez, G. (2007, 30 de abril) "Mitad de las APN negocio familiar o fantasma". *El Universal*.
- Instituto Federal Electoral (2000, 14 de noviembre). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se reforma y adiciona el reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales por sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política*. México: Consejo General del IFE.
- (2001, 12 de diciembre). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se reforma y adiciona el reglamento para el financiamiento público para las agrupaciones políticas nacionales*. México: Consejo General del IFE.
- (2005, 2 de julio). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral relativo a las Bases para la Evaluación de la Calidad de las Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales durante el 2005*. México: Consejo General del IFE.
- (2007). *Financiamiento Público APNs*. Consultado en enero 2008. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/Internet/APN_DEPPP/Financiamiento%20APN/financp_apn_1997-2007.pdf
- (2008). *Actas del Consejo General*. (2000, Marzo; 2001, abril, septiembre; 2002, enero, septiembre; 2003, enero, julio; 2004, abril; 2005, octubre). Consultado en enero 2008. Disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sesiones_del_CG/
- Lujambio, A. (2003). "México". Carrillo, M.; Lujambio, A.; Navarro, C. y Zovatto, D. (Eds.). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia* (pp. 123-139). México: FCE-IFE-IDEA.
- Núñez Jiménez, A. (1993). *La reforma político-electoral de 1989-1990*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Peschard, J. (1999). "El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectivas", en J. Orozco Henríquez (Ed.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 2. (pp. 643-656). México: UNAM.
- ____ (2005). *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de Transparencia, 8. México: IFAI.
- Ramírez Millán, J. (2002). "Partidos políticos y financiamiento", en M. del P. Hernández (Ed.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (pp. 329-355). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Reséndiz, F. (2008, 11 de julio) "Blindan herencia de partidos políticos". *El Universal*.
- Rodríguez Araujo, O. (2006). *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México: Jorale Editores.
- Sánchez Gutiérrez, A. (1999). "La fiscalización de los recursos de los partidos políticos. La experiencia mexicana en 1997", en J. Orozco Henríquez (Ed.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 2. (pp. 705-724). México: UNAM.
- ____ (1992). *Las elecciones de Salinas: un balance crítico*. México: FLACSO-Plaza y Valdés.
- Secretaría de Gobernación (2005). *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y prácticas Ciudadanas (ENCUP)*. México: SEGOB.
- ____ (2001). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*. México: SEGOB.
- ____ (2008, 14 de enero). "Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". *Diario Oficial de la Federación*. México: SEGOB.
- Senado de la República (2004, 20 de enero). *Boletín de Prensa del Senado de la República*, LX Legislatura.
- Shedler, A. (2004). "¿Qué es la rendición de cuentas?". *Cuadernos de Transparencia*, 3. México: IFAI.
- Subsecretaría de Desarrollo Político (2003). *Propuestas de las Agrupaciones Políticas para las mesas de trabajo de la Secretaría de Gobernación*. Consultado en enero del 2008. Disponible en: www.gobernacion.gob.mx/APN/sintesis%20de%20%20%20propuestas%20APN.pdf
- Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación [TFPJF] (1997). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: TFPJF.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: IFE.
- Woldenberg, José (2002a). *La construcción de la democracia*. México: Editorial Plaza y Janés.
- ____ (2002b). "El financiamiento a la política", en M. del P. Hernández (Ed.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (pp. 303-311). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Zamora Ruiz, H. (2008, 9 de enero). "¿Otro partido familiar en México?". *El Sudcaliforniano*.
- Zovatto, D. (2003). "Dinero y política en América Latina: una visión comparada". *Biblioteca de la Reforma Política*, 2. Lima: IDEA- Asociación Civil Transparencia.

Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos

Silvina María Romano*

El siguiente trabajo se centra en las relaciones entre Argentina y Brasil y el rol que cada uno de estos países desempeñó en el marco del proceso de integración institucionalizado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a principios de 1960, teniendo en cuenta la incidencia del gobierno norteamericano en orden a su condición de potencia hegemónica continental. Si bien las tensiones históricas, entre Argentina y Brasil, no desaparecieron con la puesta en práctica de la ALALC, e incluso aumentaron, en orden a los sucesivos gobiernos militares que asumieron el poder en ambos países durante la década de 1960, se intenta poner de relieve el acercamiento entre Brasil y Argentina entre finales de 1950 y principios de 1960. También, se intenta dar cuenta de la actitud negativa del gobierno norteamericano frente a la "alianza" de las dos potencias del Cono Sur y las tendencias "autonomistas" de sus mandatarios.

Palabras clave: Relaciones interamericanas; integración de América Latina; política exterior estadounidense, ALALC

Brazil, Argentina and the regional integration process during the 60's in the context of the relationship with the United States

The following article deals with the relationship between Argentina and Brazil and the role that each country performed in the context of the regional integration process, which was institutionalized in the Latin-American Free Trade Association (ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1960), considering the influence of the United States' government as a hegemonic power in the region. The historical tensions between Brazil and Argentina did not vanish with the constitution of the ALALC. Furthermore, they tended to increase due to the establishment of military governments in both countries during the 60's. We will also expose the United States' negative attitude towards this "alliance" between these crucial countries of the Southern Cone, considering the "autonomist" tendencies of both presidents.

Keywords: Inter-American relationships; Latin American integration; American foreign policy, ALALC

Fecha de recepción: 03/06/2008

Fecha de aceptación: 17/09/2008

El siguiente trabajo se centra en las relaciones entre Argentina y Brasil y el rol que cada uno de estos países desempeñó en el marco del proceso de integración institucionalizado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹, a principios de 1960, teniendo en cuenta la incidencia del gobierno norteamericano en orden a su condición de potencia hegemónica continental². El centro de reflexión lo constituyen las relaciones entre Argentina y Brasil por ser los países de mayor gravitación en el Cono Sur, considerando que, históricamente, se han desarrollado de manera complementaria o, a veces, contradictoria con respecto a la política exterior de las grandes potencias, siendo Estados Unidos el gobierno que demostró mayor gravitación en la región durante el período abordado (Rapoport y Laufer, 2000).

Si bien las tensiones históricas entre Argentina y Brasil no desaparecieron con la puesta en práctica de la ALALC, e, incluso, aumentaron en orden a los sucesivos gobiernos militares que asumieron el poder en ambos países durante la década de 1960, en este trabajo, intentaremos poner de relieve el acercamiento entre Brasil y Argentina entre finales de 1950 y principios de 1960. Durante esos años, los presidentes en turno demostraron una voluntad de cooperación pocas veces presente en gobiernos anteriores. A su vez, se intentará dar cuenta de la actitud negativa del gobierno norteamericano frente a la "alianza" de las dos potencias del Cono Sur y las tendencias "autonomistas" de sus mandatarios. Rescatamos precisamente esta coyuntura, debido a que ésta se caracterizó por algunos intentos de distanciamiento de la matriz bipolar por parte de

* Centro de Estudios Avanzados-Unidad Ejecutora de CONICET, Universidad Nacional de Córdoba. celestero romano@yahoo.com.ar

1 El Tratado de Montevideo (1960), que dio origen a la ALALC, fue firmado por Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Paraguay y Perú, sumándose México y, posteriormente, Venezuela, Ecuador y Colombia.

2 Hacia finales de la segunda guerra mundial, y durante la década de los años cincuenta, la influencia norteamericana en el subcontinente era cada vez más marcada, materializada básicamente en los programas de ayuda militar e intervenciones directas e indirectas en gobiernos de la región (Rabe, 1988). Casi finalizado el segundo gobierno de Dwight Eisenhower, en orden a los acontecimientos en Cuba, se planteó un "giro" en la política exterior respecto de América Latina, asegurando que era necesario lanzar programas de ayuda en el plano socio-económico, a fin de lograr una mayor influencia en los países de la región, evitando la proliferación de los efectos de la Revolución Cubana (Loayza, 2003). No obstante, esto no fue "excluyente" del apoyo militar, que se constituyó como pieza clave de la Alianza para el Progreso impulsada por el gobierno de J. F. Kennedy (Rabe, 1999). A partir de dicho gobierno, cobró mayor visibilidad la hegemonía estadounidense en la región.

los gobiernos brasileño y argentino, sin descuidar las relaciones cordiales con el *establishment* estadounidense³.

A fin de desarrollar estos aspectos, en primer lugar, haremos referencia al proceso de integración cristalizado en la ALALC, teniendo en cuenta sus principales normativas y las limitaciones en su puesta en práctica. A continuación, abordaremos la política exterior estadounidense, especialmente los lineamientos de la Alianza para el Progreso, con el propósito de señalar los objetivos económicos, militares y políticos para la región. Teniendo en cuenta tales lineamientos, analizaremos algunos procesos clave en las relaciones de Estados Unidos con Brasil y Argentina, prestando atención al rol del gobierno estadounidense en las “tensiones” y “distensiones” entre ambos países del Cono Sur. En este apartado, tomaremos las presidencias de Juscelino Kubitschek (1956–1961), Janio Quadros (1961) y Joao Goulart (1961–1964), en Brasil y las de Arturo Frondizi (1958–1962) y Arturo Illia (1963–1966), en Argentina. De estas gestiones, la que se opuso, de manera más clara, a los lineamientos estadounidenses, fue la presidencia de Goulart. Por su parte, los gobiernos de Quadros y Frondizi resultan fundamentales tanto por ser protagonistas de los Acuerdos de Uruguayana como por su comportamiento con respecto a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, retomamos brevemente la presidencia de Juscelino Kubitschek debido a su rol clave en el lanzamiento de la Operación Panamericana. Por último, expondremos algunas reflexiones finales sobre la política exterior de Argentina y Brasil, a nivel regional, tomando en cuenta sus vinculaciones con el gobierno estadounidense.

I. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL SURGIMIENTO Y PUESTA EN PRÁCTICA DE LA ALALC

Antes de introducirnos en lo relativo a la ALALC, consideramos necesario describir brevemente anteriores acuerdos entre los países del Cono Sur, a fin de contextualizar el proyecto de integración de los años sesenta. Un antecedente significativo fue la Conferencia Regional del Plata (Montevideo, 1941), ocasión en la cual se reunieron los países de la región con el objetivo de impulsar un mayor acercamiento, en orden al aumento del comercio intrarregional. Esta iniciativa fue muy bien recibida

por el gobierno de Estados Unidos, que aprovechó la oportunidad para comunicar su intención de colaborar con la industrialización y el desarrollo de los países de la región. Un año después, se llevó a cabo la Conferencia de Río, en la cual Estados Unidos exigió la “alineación” de los países latinoamericanos, condición que no aceptaron los gobiernos de Argentina y Chile (Rapoport y Madrid, 2002: 248). Asimismo, Argentina firmó con Chile el Acta de Santiago (1953), además de acuerdos bilaterales con Paraguay, Bolivia y Ecuador en los cuales se promovía explícitamente la integración y la unión económica, sentando precedentes fundamentales en tanto acuerdos concretados al margen de los organismos panamericanos (Otero, 2002: 213).

Con base en tales experiencias previas, hacia 1960, se firmó el Tratado de Montevideo, que dio lugar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Este proyecto de integración fue diagramado y operado bajo las directivas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y concentraba algunos de los postulados que caracterizaban al pensamiento estructuralista latinoamericano. El eje de la integración debía ser la industria sustitutiva de importaciones, que se complementaba con una concepción de desarrollo asociada a una redistribución de los recursos y a una justicia social, más allá del crecimiento económico (Prebisch, 1962)⁴.

De esta manera, la integración económica era concebida como uno de los caminos para intentar superar la crisis que caracterizaba a las economías de la región, en tanto implicaba una ampliación del mercado y, con ello, una mayor posibilidad de atracción de capitales extranjeros; era la alternativa de lograr un desarrollo industrial complementario entre los países de la región (teniendo como eje la industria sustitutiva de importaciones), y la conformación de un bloque que permitiera un mayor poder de negociación a nivel internacional, considerando el creciente deterioro de los términos de intercambio y la disminución de la participación de las materias primas, de los países periféricos, en el comercio entre los países centrales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 1959).

En este proceso, los países del Cono Sur tuvieron un rol fundamental. Hasta la década de 1960, el mayor nivel de inter-

3 Este “distanciamiento” en lo político y en las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, que se daba de manera simultánea al mantenimiento de relaciones “cordiales” en materia económica, se presentó de manera clara durante los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946–1952; 1952–1955) y de Getúlio Vargas (1930–1945; 1951–1954), quienes se mostraron reacios a la influencia directa del *establishment* norteamericano, pero siguieron manteniendo compromisos económicos con dicho país (en el caso de Perón, esto resultó más evidente en su segundo gobierno) (Candeas, 2005).

4 El estructuralismo latinoamericano, impulsado básicamente por los miembros de la CEPAL, retomaba algunas de las propuestas de las teorías del desarrollo, pero las combinaba con posturas que cuestionaban parte de tales premisas. De esta manera, las críticas keynesianas a la economía neoclásica fueron articuladas con una suerte de perspectiva “marxista schumpeteriana”, atendiendo a que el sistema capitalista de libre empresa no era armónico y se desarrollaba con “saltos” y “desequilibrios”, dinámica que se asentaba en un sistema internacional organizado en centro–periferia, ciudad–campo, etc.; postura que implicaba en última instancia la idea de explotación (Lusting, 1988: 35–50). También tuvieron incidencia los postulados de Hirschman y Myrdal, que disientían con la posibilidad de “crecimiento equilibrado” en los países atrasados, además de asignar un rol fundamental al Estado en la planificación, la protección del mercado y la promoción de la industria (Myrdal, 1964).

cambio de Latinoamérica se daba entre los países meridionales. Fueron Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, los que comenzaron a discutir la posibilidad de conformar una zona de libre comercio (en el marco de la CEPAL), teniendo en cuenta la posibilidad de incorporar al resto de los países de América Latina. La propuesta de estos gobiernos adquirió mayor formalidad en abril de 1959, cuando se discutió la viabilidad de establecer mecanismos destinados a la liberalización comercial, bajo el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduanales y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que disponía que, entre dos o más territorios aduaneros, podrían eliminarse los derechos y otras restricciones respecto a lo esencial del intercambio de productos originarios de los mismos, sin que fuera obligatorio unificar los aranceles de los países que forman parte de la zona frente al resto del mundo, y siempre que los respectivos aranceles aduaneros aplicables a los terceros países no fueran, en conjunto, más elevados de lo que eran al conformarse la zona (Ortiz Urzúa, 1964: 118-119).

El Tratado de Montevideo (firmado en febrero de 1960) establecía una zona de libre comercio, teniendo como meta principal la liberalización de lo esencial del intercambio recíproco, la eliminación de las restricciones a la comercialización y a la circulación de los factores productivos por medio de los siguientes mecanismos: liberación del comercio entre los países miembros en un período de 12 años, a través de listas nacionales y una lista común que permitieran una desgravación gradual; complementación de las economías para facilitar el desarrollo industrial; aplicación de la cláusula de la nación más favorecida; utilización de cláusulas de salvedad que incluyeran restricciones no discriminatorias a las importaciones, si así lo requiriera la economía del país; aplicación de disposiciones especiales para la protección de determinados productos agrícolas; trato diferencial para los países menos desarrollados dentro del área; así como la conformación de órganos administrativos para llevar a cabo el proyecto de la integración.

¿Qué importancia otorgaron los gobiernos de Brasil y Argentina a la ALALC? Con base en las estadísticas sobre integración, podemos decir que Argentina participó muy activamente en el comercio regional, en tanto, del comercio total de este país, en el año 1960, el intercambio con los países de la Zona resultó ser de un 11.6%; en 1965, ascendió a un 18.9%, para alcanzar el 21.2% del comercio total en 1970. A diferencia de Argentina, Brasil tuvo menor participación en el comercio regional: en 1960, el comercio con la ALALC alcanzaba el 7.13% del comercio total; en 1965, el 14.5%, disminuyendo al 10.9% en 1970

(Tabla 1). Con respecto a los productos intercambiados al interior de la ALALC, prevaleció el comercio de materias primas o de productos con escaso valor agregado, como los alimentos (Congreso de los Estados Unidos. Joint Economic Comitee, 1965: 62) y la industria liviana, mientras que el intercambio de productos con alto valor agregado no llegó a los niveles esperados en un comienzo (Haas y Schmitter, 1965: 11; United States Congress. Joint Economic Comitee, 1965: 60). De cualquier modo, hubo importantes avances en la industria de bienes de capital e industria de base en los países de economías más desarrolladas de la ALALC, como México, Brasil y Argentina (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo [INTAL-BID], 1974).

Tabla 1
Evolución del Comercio Intrazonal como porcentaje del Comercio Total

| Año | Argentina (%) | Brasil (%) |
|------|---------------|------------|
| 1960 | 11.56 | 7.13 |
| 1961 | 9.32 | 4.90 |
| 1962 | 9.51 | 7.60 |
| 1963 | 12.22 | 8.29 |
| 1964 | 15.65 | 11.17 |
| 1965 | 18.09 | 14.41 |
| 1966 | 17.27 | 10.77 |
| 1967 | 20.99 | 11.67 |
| 1968 | 24.18 | 11.71 |
| 1969 | 22.90 | 11.92 |
| 1970 | 21.29 | 10.97 |

Fuente: Elaboración propia en base en datos del INTAL, 1969; ALALC, 1970; Banco Central de Venezuela, 1970; Aragao, José M., 1973; Ortiz, Carlos, 2004.

El intercambio entre los países se basaba en un mecanismo de listas nacionales, pero, en general, no se incluyeron en dichas listas aquellos productos fundamentales para la economía local. La mayoría de los artículos más comerciados no formaba parte del programa de liberalización porque eran productos agropecuarios que estaban exentos de tratamiento hasta 1973, de acuerdo con el artículo XXIII del Tratado de Montevideo, que establecía un trato especial en estos casos. Incluso, esta fecha fue postergada por la resolución n° 97 de la Conferencia, en la cual se acordó que las restricciones y aranceles sobre estos productos podrían prolongarse más allá de 1973. En orden a estas limitaciones, los bienes fundamentales en el comercio de la ALALC, como el trigo y el petróleo,

no lograron formar parte de la lista común. Esto indica que hubo una tendencia hacia la “liberalización” de materias primas o productos elaborados irrelevantes para las economías nacionales, mientras que se demostraba un verdadero rechazo a liberar aquellos artículos de mayor peso en las balanzas de pago. Esto puede percibirse en la disminución paulatina del porcentaje de concesiones realizadas por las partes contratantes. En las listas nacionales, la mayoría de las concesiones arancelarias fueron pactadas entre 1962 y 1963, observándose un inquietante estancamiento en las negociaciones a lo largo de los años posteriores: “después de la Conferencia [de la ALALC] de 1963, la cantidad de concesiones en listas nacionales exitosamente negociadas comenzaron a declinar persistentemente y cuando, en 1969, se estableció el Grupo Andino fueron cada vez menos” (Sloan, 1979: 43). Las tensiones entre la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida y los acuerdos preferenciales, se materializaron en las tendencias hacia el bilateralismo en detrimento de las negociaciones multilaterales.

A este factor, se sumó un fuerte desequilibrio, al interior de la región, en lo relativo a la inversión de capital extranjero. Este capital, en su mayor parte de origen norteamericano, se dirigió hacia el sector extractivo y a la manufactura. La zona andina recibió inversiones iniciales importantes para explotación de petróleo y minerales, mientras que, en Brasil, Argentina y México, las inversiones se dirigieron a la industria manufacturera, aprovechando los mercados internos de mayores dimensiones (Nicolau, 1968) (Tabla 2). Los capitales estadounidenses, a principios de la década de 1970, se destinaron especialmente a Brasil (722 millones de dólares), México (752

millones de dólares) y Argentina (617 millones de dólares), y se orientaron al sector manufacturero (Furtado, 1971: 55).

La falta de una regulación conjunta respecto del capital extranjero, constituyó uno de los aspectos que llevó a que las inversiones foráneas generaran una mayor asimetría entre los países de la región. Las decisiones a nivel nacional (por separado), con respecto a los alcances y limitaciones del capital foráneo, obstaculizaron la posibilidad de “complementar” las economías a favor de la región, y facilitaron, en cambio, la complementariedad entre subsidiarias y filiales de empresas extranjeras multinacionales (INTAL-BID, 1974: 20). De este modo, las inversiones fueron orientadas a satisfacer las necesidades de tales empresas, contribuyendo al desarrollo de “islas” productivas que profundizaron las asimetrías no sólo al interior de la región, sino al interior de cada país (Tavares, 1998).

Tales características de la puesta en práctica de la ALALC hallaban sustento en la falta de voluntad de los sectores involucrados para cumplir las pautas del Tratado de Montevideo (más allá de la predisposición de los presidentes en turno con respecto a la integración), normativas que, a su vez, obstaculizaban la posibilidad de profundizar dicho proceso, al reducir la integración a la liberalización del comercio (Kitamura, 1989; Salgado, 1979). Estos factores agravaron la situación desfavorable de las economías más pequeñas, en tanto se ensanchaba la brecha con México, Brasil y Argentina. La diferencia clave entre las “economías de mayor desarrollo relativo”, las de “mercado insuficiente” y las de “menor desarrollo relativo” (según la clasificación de la CEPAL) residía

Tabla 2
Destino de la Inversión Directiva de los Estados Unidos en los países de la ALALC (1968) (%)

| | Minería | Petróleo | Manufacturas | Servicios Públicos | Comercio | Otros | Total |
|--------------|---------|----------|--------------|--------------------|----------|-------|-------|
| Argentina | (*) | (*) | 64 | (*) | 5 | 31 | 100 |
| Brasil | 5 | 6 | 69 | 2 | 13 | 5 | 100 |
| Chile | 61 | (*) | 7 | (*) | 4 | 28 | 100 |
| Colombia | 0 | 51 | 31 | 5 | 9 | 4 | 100 |
| México | 8 | 3 | 68 | 2 | 12 | 7 | 100 |
| Perú | 61 | 6 | 14 | 3 | 7 | 9 | 100 |
| Venezuela | (*) | 68 | 14 | 1 | 10 | 7 | 100 |
| Otros países | 8 | 42 | 13 | 11 | 8 | 18 | 100 |

Fuente: ONU (1970)

* Incluido en otros sectores

en la amplitud de sus mercados y en la capacidad de atracción de inversión extranjera, lo cual, a su vez, condicionaba la posibilidad de comercializar productos con valor agregado.

Con respecto a la predisposición de los presidentes en turno⁵, tanto en Brasil —desde finales de la década de los cincuenta hasta el derrocamiento de Goulart— como en la Argentina —durante los gobiernos de Frondizi e Illia— hubo un apoyo significativo a la integración. Juscelino Kubistchek fue el impulsor de la Operación Panamericana, que constituía una suerte de aliento a la unión e integración continental. Quadros también adhirió al espíritu integrador, reforzando la política exterior independiente, cristalizada en los Acuerdos de Uruguayana. Con respecto a Joao Goulart —en un encuentro con el presidente Chileno, Alessandri (abril de 1963)—, éste acordaba en que era necesario “acelerar la marcha de los trabajos de la ALALC”, para lo cual se precisaba dotar de “apoyo político” al proceso integrador (*Primera Plana*, abril de 1963, abril: 14). Por su parte, Frondizi asumió de modo entusiasta la fundación de la ALALC, compartiendo con Brasil el criterio de que los intercambios de los países de la región debían apuntar a incentivar los desarrollos nacionales, a fin de que, una vez lograda una integración nacional previa, se pudiera alcanzar la integración económica regional o mercado común (Cisneros y Escudé, 2000). Con respecto a Illia, una de las evidencias de su interés por la integración comprendió las gestiones destinadas a lograr que la sede del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo, se instalara en Buenos Aires (BID-INTAL, 2008)⁶.

Los tres últimos presidentes mencionados fueron derrocados y, especialmente en los casos de Frondizi y Goulart, uno de los factores desencadenantes fue la posición con respecto a Cuba y el permanente énfasis en el derecho a la autodeterminación de los pueblos. El orden bipolar y los intereses que se hallaban en juego en el marco de dichas tensiones, incomodaban a los grupos influyentes en la toma de decisión, que preferían asegurar los lineamientos económicos y políticos, así fuera en detrimento del sistema constitucional.

El ascenso al poder político por parte de las Fuerzas Armadas, tanto en Brasil (1964) como en Argentina (1966), implicó un retorno a las tradicionales disputas por la hegemonía en la región, en perjuicio de la integración regional, a la

vez que cada país reforzó su alianza con los Estados Unidos, que aprovechaba la coyuntura para reforzar la estrategia del “aliado preferencial”. Las tensiones entre los gobiernos militares de Brasil y Argentina convivían, sin embargo, con la implementación de lineamientos comunes: el combate contra la subversión en el marco de la doctrina de seguridad nacional, la apertura del mercado y la alineación con Occidente.

II. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO EN AMÉRICA LATINA

Al momento en que América Latina concretaba la ALALC, el gobierno de los Estados Unidos, bajo la administración de John F. Kennedy (1961-1963), lanzaba la Alianza para el Progreso, uno de los proyectos que generó mayores expectativas a nivel oficial y de opinión pública en América Latina. En el documento, que agrupa las premisas, metas y medios de la Alianza para el Progreso, quedaban detallados los objetivos del gobierno norteamericano para América Latina: lograr que los países latinoamericanos accedieran a gobiernos “democráticos” y representativos, apoyados por economías viables capaces de participar en la comunidad mundial, posicionándose del lado de las “democracias” occidentales en el marco de la Guerra Fría; que logran satisfacer las necesidades de justicia y bienestar de los pueblos; concientizar a los pueblos y gobiernos acerca de la “amenaza comunista”, especialmente ejemplificada en Cuba, y asegurar la capacidad y habilidad de Estados Unidos para vencerla.

A fin de lograr estas metas, se proponía: atacar las causas de descontento social asistiendo a aquellos países que se esforzaban por lograr el progreso económico y social; fortificar la voluntad y capacidad de los gobiernos —focalizando en la seguridad interna— para vencer las fuerzas aliadas o auspiciadas por el comunismo internacional o por el régimen de Fidel Castro. Esto debía complementarse con el refuerzo de la solidaridad hemisférica mediante el liderazgo efectivo de Estados Unidos, respetando todos los compromisos interamericanos establecidos; apoyando a la OEA; consultando a los países del continente antes de llevar a cabo acciones que pudieran afectarlos; fomentando acciones colectivas e individuales contra el bloque comunista mediante el control de las actividades,

5 Resaltamos “los presidentes”, porque, si bien ellos y sus ministros podían tener una determinada predisposición con respecto a lineamientos económicos, políticos y militares, los sectores influyentes en la toma de decisión (terratenientes, grandes empresarios, fuerzas armadas) podían no acordar con esas políticas y presionar para generar un cambio de rumbo. Este argumento se basa no sólo en el concepto de élite del poder (Wright Mills, 1978), sino en escritos como los de Caio Prado, jr. (1968) y Florestán Fernández (1995), así como las aseveraciones de Teubal (1973) acerca de la influencia de estos sectores en el debilitamiento de la ALALC.

6 En algunos casos, el apoyo a la integración, en clave de autonomía, fue acompañado por iniciativas (aunque ciertamente débiles) de control del ingreso de la inversión extranjera e, incluso, expropiación de propiedades de empresas multinacionales. Los presidentes Goulart (en Brasil) e Illia (en Argentina) —aún teniendo en cuenta las amplias diferencias entre sus gestiones— intentaron limitar el accionar de las empresas multinacionales, especialmente en los sectores extractivos, por medio de proyectos de expropiación, suspensión de contratos o de control de las remesas al exterior. Estas políticas no pasaron desapercibidas en un contexto de aumento de la inversión extranjera directa proveniente de los Estados Unidos, materializado en una creciente presencia de empresas multinacionales en la región (Caputo y Pizarro, 1975; Sunkel, 1975).

el comercio y las representaciones comunistas. A estos objetivos, se sumaban las metas de corte militar, orientadas a debilitar, aislar y lograr la caída del régimen de Castro en Cuba y establecer acuerdos de seguridad, especialmente en el área del Caribe, para vencer posibles intentos del régimen castrista destinados a subvertir a los gobiernos vecinos. En último lugar, se planteaban objetivos económicos y sociales, tales como: priorizar la ayuda en salud, educación, reforma impositiva y administrativa, mejoras en las viviendas, una mejor y más equitativa utilización de la tierra, construcción de caminos, establecimiento de empresas productivas y, finalmente, una mejor distribución del ingreso (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Guide Lines Paper*)

Estos lineamientos resultan similares a los expuestos en la Carta de Punta del Este (1961), sólo que, en la ciudad uruguaya, en lugar de comenzar con las metas político-militares, se puntualizó en lo económico-social, mencionando como cuestión secundaria lo relativo al avance comunista y a la necesidad de mejorar la "seguridad interna". Es decir, a nivel oficial, se dejó en un segundo plano uno de los objetivos clave del *establishment*⁷ de Kennedy, que era el de "evitar otra Cuba" o cualquier otro tipo de sublevación de las masas (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Memorandum from the President's Special Assistant*).

Para ello, resultaba fundamental la implementación de una estrategia destinada a "contener la subversión", la cual fue finalmente sintetizada en la "Doctrina de Seguridad Interna", que mantenía una continuidad con los Programas de Asistencia Militar y con la Doctrina de Seguridad Hemisférica del gobierno de su predecesor, Dwight Eisenhower (1953-1961). La nueva doctrina implicaba acuerdos de seguridad colectiva, asistencia militar y políticas para el control de armamentos. Los problemas de seguridad a los que se enfrentaban eran: la agresión extracontinental, la agresión entre Estados del continente, la agresión indirecta, así como la "subversión". En este marco, a mediados de 1961, Kennedy y sus asesores plantearon, como una meta inmediata, reforzar el entrenamiento de militares latinoamericanos en institutos estadounidenses especializados en técnicas anticomunistas (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *National Security Memorandum N° 88*).

A pesar de este rol clave asignado a los militares la-

tinooamericanos, en el marco de la Alianza, se les pedía que mantuvieran una postura "apolítica", que promovieran la "democracia" y apoyaran a los gobiernos constitucionales. La ambigüedad del pedido era asumida por el mismo gobierno norteamericano, conector del rol "político" que históricamente habían desempeñado los militares en América Latina, y que les había permitido limitar directa o indirectamente las decisiones de los gobiernos civiles (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State*). Podemos sintetizar el rol de Estados Unidos respecto de la Seguridad Continental, con la siguiente afirmación realizada por el Cuerpo de *Joint Chiefs of Staff* durante la gestión Kennedy:

Los militares norteamericanos en Latinoamérica están realizando un buen trabajo reforzando la seguridad interna en el Hemisferio Sur. Con una buena dirección desde la cúpula y con coordinación y cooperación entre los militares y otras agencias ejecutivas del gobierno, desde arriba hacia abajo, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos pueden hacer mucho para cumplir con los objetivos norteamericanos y ayudar a los latinoamericanos a aprovechar los beneficios de la Alianza para el Progreso, así como también sus propios recursos. (Departamento de Estado de los Estados Unidos).

Debemos recordar que, a nivel de discurso oficial, tendieron a predominar los objetivos relativos al desarrollo económico y social, particularmente, los centrados en la ayuda y préstamos oficiales. La "ayuda" económica norteamericana, en el marco de la Alianza, se caracterizaba por lo siguiente:

Virtualmente todos los préstamos de Estados Unidos tienen ahora como condición la compra de bienes y servicios en Estados Unidos. Deben emplearse barcos norteamericanos para transportar por lo menos el 50% de la carga, a pesar de las cargas más elevadas de aquellos (Murray, 1973: 115).⁸

A los préstamos atados, se sumaba el saldo negativo en las balanzas de pago originado por las inversiones privadas norteamericanas en América Latina. Esto nos da la pauta de que la región era considerada como un espacio económico importante para el *establishment* norteamericano, que lograba amoldar la Alianza para el Progreso a favor de sus propios intereses. Precisamente, una de las principales disputas, en algunos paí-

7 Tomamos el concepto de *establishment* referido a la "clase gobernante" (Domhoff, [1969] 2003: 5), en tanto se halla vinculado a la concepción "élite del poder". Esta definición de Wright Mills es más amplia, ya que implica a la minoría privilegiada con mayor influencia/acceso a la toma de decisión, grupo que incluye a la clase gobernante, pero también a otros sectores: "Entendemos por minoría en el poder los círculos políticos, económicos y militares que como un conjunto intrincado de camarillas que se trasladan e imbrican, forman parte en las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales. En la medida en que se deciden los acontecimientos nacionales, la élite del poder está constituida por quienes lo deciden" (Wright Mills, [1956] 1978: 25).

8 Resulta interesante agregar aquí una afirmación realizada por Rostow al interior del Departamento de Estado: "La clave en hacer un ajuste en los préstamos es lograr un arreglo atado. El Estado argumenta que podemos maximizar nuestras chances de movilizar a los gobiernos si seguimos la fórmula que utilizamos en el BID - nuestros dólares sólo pueden ser utilizados para adquirir bienes y servicios de los Estados Unidos o de otros países miembros del Grupo Andino. Ésta es la fórmula que utilizamos también en nuestros préstamos al Banco Central Centroamericano de Integración (permitimos esta flexibilidad en Latinoamérica, porque una gran proporción del cambio latinoamericano, eventualmente, vuelve a los Estados Unidos, así no estuviere directamente atado a los préstamos norteamericanos)" (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Action Memorandum from the President's Special Assistant*).

ses de la región, se centró en lo relativo a la expropiación (o la amenaza de expropiación) de compañías petroleras norteamericanas, cuestión que generaba preocupación en el Departamento de Estado y en el Congreso norteamericano en cuanto perjudicaba los intereses del capital privado estadounidense en América latina. Esta percepción se basaba en la suposición de que:

[e]l derecho a expropiar de un país pobre no existe cuando está condicionado a una obligación de pagar en el acto compensaciones completas. El Congreso utiliza el ofrecimiento de fondos de la Alianza [para el Progreso] para comprar la renuncia, por parte de los países latinoamericanos al derecho efectivo de expropiar las propiedades de ciudadanos norteamericanos (Murray, 1973: 105-106).

Por último, es importante destacar el fomento del bilateralismo con los países de la región por parte del gobierno norteamericano, que cristalizó en el “sistema del aliado preferencial”, con Brasil, Argentina y México, las economías grandes de la ALALC. Debemos tener en cuenta que estos tres países eran considerados la columna vertebral del proceso de integración, y, en cuanto uno retrocediese o retirara su apoyo a la integración (directa o indirectamente), probablemente contribuiría a debilitar este proceso.

III. LAS RELACIONES DE BRASIL CON ESTADOS UNIDOS

A partir del gobierno de Getulio Vargas, fue delineándose una marcada tendencia hacia una mayor autonomía en política exterior, proseguida en parte por Juscelino Kubitschek (1956-1961), quien intentó profundizar ese aspecto de las relaciones exteriores de Brasil. Durante su gestión, el proyecto a nivel nacional se centró en el desarrollo industrial y el impulso del consumo de la clase media urbana, para lo cual resultaba necesario contar con capital extranjero (que en ese entonces provenía en gran medida de los Estados Unidos). Así es que las relaciones con dicho país se plantearon en términos de “cooperación dependiente”, pero sin dejar de lado otras alternativas, tales como el comercio con la Unión Soviética, con China y con los países latinoamericanos; así como

el lanzamiento de la Operación Panamericana (Moneta, 1973: 115-118). Esta “operación” era una propuesta de cooperación internacional hemisférica que tenía por objetivo sortear los obstáculos al subdesarrollo, por medio de reformas internas y modificaciones en las relaciones entre los países, para lo cual se requería de capital y tecnología, aspecto que otorgaba a Estados Unidos un rol clave (Rapoport y Madrid, 2002: 257).⁹

Por su parte, Janio Quadros (enero-agosto 1961), el sucesor de Kubitschek, manifestando una cierta continuidad con el anterior gobierno, se guió por una “Política Exterior Independiente” (PEI) caracterizada por su universalismo y pragmatismo (Rapoport y Madrid, 2002: 258). El pragmatismo constituía una pieza clave de la PEI, pero, a la vez, se impulsaba la renuncia a cualquier tipo de alineamiento con intereses externos, precisamente, uno de sus pilares fundamentales era la reafirmación del principio de la no intervención (Moneta, 1973: 128)¹⁰. Este aspecto quedó claramente asentado en los Acuerdos de Uruguayana (1961), que marcaron un antecedente para las posturas de Argentina y Brasil frente al intento de expulsar a Cuba del sistema interamericano, actitud que presentaba ciertas similitudes con la “Tercera Posición” de Perón (Moniz Bandeira, 2004: 298). Los Acuerdos contaron con una Convención de Amistad y Consulta y una Declaración. La primera implicaba un sistema de consulta permanente, una mayor integración económica, judicial, financiera y cultural entre ambos Estados, a la vez que se proponía la libre circulación de nacionales. La Declaración de Uruguayana aludía a la participación conjunta para la solución de controversias a nivel internacional; el rechazo a la intervención en la soberanía de las naciones; la acción conjunta para el desarrollo de los países de América Latina, etc. Esta vinculación entre los países más importantes del Cono Sur, a nivel continental, preocupó al gobierno norteamericano, mientras que, en el plano regional, generó el clima propicio para la creación de la ALALC y la fundación del Banco Interamericano de Desarrollo (Moniz Bandeira, 2004: 245).

Luego de la renuncia de Quadros, asumía la presidencia el ex vicepresidente João Goulart (1961-1964), situación que alarmó a los sectores conservadores debido a que provenía del PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*), contaba con el

9 De hecho, en la “Declaración de los Pueblos de América”, se establece a la Operación Panamericana como uno de los antecedentes de la “Alianza Para el Progreso”. Declaración de los Pueblos de América, Preámbulo en Dreier, 1962: 161).

10 Los lineamientos teóricos y programáticos de la PEI se hallan en un trabajo de Helio Jaguaribe, en el cual se manifestaba que, si Brasil quería lograr una mayor independencia respecto de Estados Unidos, debía generar vínculos más estrechos con Argentina, de allí los Acuerdos de Uruguayana. La cooperación entre ambas naciones “podría imponer a los Estados Unidos la neutralidad general del área”; sería “imposible nuestro neutralismo, o por lo menos mucho más difícil, si, adoptado aisladamente, encontrase de parte de la Argentina una política de hostilidad o de falta de cooperación” (Jaguaribe en Conil Paz y Ferrari, 1964: 241).

11 Goulart realizó un plebiscito para retornar al sistema “presidencialista” anterior a su llegada al gobierno, logrando un amplio apoyo por parte de la mayoría de la población. A pesar de las promesas de dicha campaña, de nacionalizar el total de las inversiones norteamericanas, la banca y el comercio exterior, y de haber “prometido” una reforma agraria, en los hechos, esto no resultó tan simple. De cualquier manera, desde una perspectiva histórica, se rescata la presidencia de Goulart en tanto procedió a la nacionalización de los siete distribuidores de petróleo con los que contaba Brasil —que quedaron bajo el monopolio del Estado— a la vez que permitió comenzar a nivel nacional una de las reformas agrarias más serias que se implementaron en Brasil (Leguizamón, 1985, 79-80).

apoyo del sindicalismo, del ala nacionalista del ejército y de amplios sectores de la población¹¹. A nivel nacional, intentó impulsar el desarrollo económico-social mediante medidas redistributivas, la expropiación de compañías extranjeras, la alfabetización masiva, etc.; mientras que, en el plano de la política exterior, continuó con la PEI que aspiraba a mejorar la inserción brasileña en el escenario político y económico internacional mediante la promoción de la paz mundial, la coexistencia pacífica entre las superpotencias y el desarme, así como la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención. Estos lineamientos se complementaban con la ampliación del comercio internacional, intercambiando con el bloque soviético e intentando procurar compradores para sus materias primas (Rapoport y Laufer, 2000), pero, al igual que las anteriores gestiones, conservó importantes vínculos económicos con Estados Unidos.

Más allá de la continuidad en las relaciones comerciales cordiales, los vínculos con aquel país se vieron claramente afectados debido a la oposición del gobierno brasileño con respecto a las sanciones impulsadas por Estados Unidos contra Cuba en la Conferencia de la OEA, llevada a cabo, en Punta del Este, en 1962 (Rapoport y Laufer, 2000). A esto, se sumó el desinterés de Goulart por atender a los "consejos de reforma democrática" propuestos por el gobierno norteamericano (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Summary Record of the 526th Meeting*), conducta que llevó al gobierno estadounidense a definir al presidente de Brasil como un "irresponsable"¹². Las primeras manifestaciones de la "disconformidad" del gobierno norteamericano cristalizaron, en el plano económico, lo cual implicó una disminución en la ayuda económica oficial (Moneta, 1973: 137-138).

A medida que Goulart lograba mayor apoyo de la población, algunos sectores del ejército, y del mismo gobierno, comenzaron a planificar su derrocamiento, solicitando, para ello, la ayuda del gobierno norteamericano. En uno de los comunicados, entre el embajador norteamericano en Brasil (Gordon) y funcionarios del Departamento de Estado, quedaba clara la "gravedad" que atribuían a la situación: "El examen de la úl-

tima fase de la crisis [brasileña] nos lleva a concluir que hay peligrosos elementos presentes que antes no estaban, y que parecen marcar un episodio de estado de sitio" (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Telegram from the Embassy in Brazil*). También se hacía referencia a la "terrible situación económica" que agobiaba a Brasil, asegurando que la inflación había alcanzado un 80% el año anterior, y que las perspectivas para el año en curso eran peores, acompañadas por una estanflación que no se vivía desde la década de los treinta, en parte, debida a la disminución en las inversiones extranjeras (en orden a la "desafortunada" ley sobre remisión de ganancias) y por la reducción de las inversiones locales (a causa de la inflación y a la falta de perspectivas). El único "punto a favor" es el comercio exterior, pero eso se debe al buen precio que había alcanzado el café (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Memorandum from Gordon Chase*).

En las anteriores afirmaciones, puede percibirse el modo en que se apelaba a la "debilidad" económica para argumentar en contra del gobierno de turno (Rapoport y Laufer, 2000). A esta "crítica situación económica", se sumaba una "dramática" situación política:

La única cuestión peor que la situación económica, es la situación política. Goulart es un incompetente, un delincuente juvenil que representa a la minoría de los brasileños. Sobrevivirá a duras penas a la corta. A la larga, probablemente intentará una revolución de tipo peronista, con mucha corrupción en la cúpula y el apoyo de los trabajadores (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Memorandum from Gordon*)¹³.

A modo de síntesis, puede decirse que los sectores opositores a Goulart y el mismo embajador norteamericano en Brasil, basaron su solicitud de apoyo al gobierno norteamericano en la "inestabilidad" económica y política del país, que "podía estallar en cualquier momento", por lo cual había que tomar medidas de manera inmediata (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Telegram From the Ambassador to Brazil*), y se proponía como líder de la "resistencia democrática" al militar Castelo Branco¹⁴. Lo interesante es que se sugería implemen-

12 "Tenemos a la Argentina a punto de expropiar propiedades de petróleo. Brasil está enfermo. Goulart es un irresponsable. Casi a cualquier lado que miramos, tenemos problemas..." (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Telephone Conversation*)

13 El discurso de alerta frente a la "crítica" situación brasileña, no fue privativo de los comunicados al interior del Departamento de Estado. En un artículo de la revista *Life*, se manifestaba el mismo panorama apocalíptico: "Con todo, la conducta de Goulart no pasaría de ser un factor irritante, si no fuera por el peligro verdadero de que su renuencia a hacer frente a la inflación, a los excesivos gastos federales, a la pobreza y al desempleo, pueden traer el caos..." (*Life*, 28 de octubre de 1963: 62).

14 "Castello Branco, que probablemente sea el general brasileño en servicio más energético, valiente y responsable, es reportado por ARMA recientemente de haber acordado en liderar el grupo de resistencia democrática en el ejército. En su carta, él asume su liderazgo..." (Departamento de Estado de Estados Unidos, *Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State*).

15 "Hay una interdependencia recíproca entre el Congreso y las Fuerzas Armadas. La resistencia en el Congreso a las actividades ejecutivas ilegales y a las demandas presidenciales sin garantías para promover el cambio constitucional, dependen de la convicción de que los miembros tengan cobertura militar si toman partido. La tradición legalista de las fuerzas armadas es tan fuerte que ellos desearían, si fuera posible, una cobertura por parte del congreso para emprender cualquier acción contra Goulart. La acción del Congreso, entonces, es una de las piezas clave de la situación" (Departamento de Estado de Estados Unidos, *Telegram from the Ambassador of Brazil*).

tar una estrategia que permitiera darle una fachada de “legalidad” al derrocamiento, en tanto las Fuerzas Armadas brasileñas resultaban ser “tradicionalmente agudamente legalistas”¹⁵.

Ya en el poder, Castelo Branco aplicó una serie de lineamientos en materia de política exterior (que persistirán hasta finales de la década de los sesenta) orientados hacia una “asociación cooperativa en términos de Gran Dependencia”, que se condecía con la puesta en práctica a nivel nacional del modelo de desarrollo dependiente, basado en el modelo de desarrollo canadiense¹⁶. De esta manera, la seguridad brasileña era concebida en orden al modelo de “defensa asociativa” en el marco de la seguridad continental (Moneta, 1973: 144, 153).

Existen diferentes posturas con respecto a la política exterior brasileña en la década de los sesenta. Una de ellas sostiene que, a pesar del vínculo con Estados Unidos, Brasil manifestó un mayor grado de “autonomía” comparado con Argentina, en lo que se refiere al desarrollo nacional y a las relaciones exteriores, siguiendo el objetivo de superar el status de potencia regional, para devenir en Gran Potencia a nivel mundial, en orden a su propio “destino manifiesto”. Durante el gobierno de Arthur da Costa e Silva (1967–1969), fue más clara esta orientación hacia una política exterior “soberana” centrada en el interés nacional, provocando cierto distanciamiento frente a las doctrinas de seguridad colectiva y fronteras ideológicas promovidas por el gobierno norteamericano (Moniz Bandeira, 2004: 366). Por otro lado, buena parte de los estadistas e intelectuales argentinos, en los setenta, tendían a acusar al gobierno brasileño de revivir las “estrategias expansionistas de la época colonial”, a la vez que lo culpaban por intentar

“neutralizar” la proyección de Argentina en la Cuenca del Plata (Colacrai, 1992: 27; Moneta, 1973: 168)¹⁷.

Estas apreciaciones se inscriben, por un lado, en la matriz geopolítica que predominaba en las lecturas de relaciones internacionales, especialmente, en lo relativo a Argentina y Brasil, que, a su vez, mantenía algunas continuidades con las aproximaciones realistas imperantes para la lectura del orden bipolar y la política exterior estadounidense¹⁸. Las estrategias asociadas a la matriz geopolítica y realista habían adquirido importante relevancia a partir de la década de 1940. Esta toma de posición llevaba a una postura defensiva, de resguardo y, a la vez, de competencia entre Brasil y Argentina, mientras conducía a una suerte de estrechamiento con respecto a Estados Unidos, aunque no fuera absoluto (Soares de Lima, 1992). Tales visiones y prácticas hallaron legitimidad particularmente durante los gobiernos militares en la región. En cambio, tanto el gobierno de Quadros, como el de Goulart y el de Frondizi¹⁹, pueden ser asociados a una política exterior “realista reformista” percibida desde la periferia, más tarde denominado “realismo periférico” (Colacrai, 2002).

Por otro lado, el enfrentamiento Brasil–Argentina y las relaciones con Estados Unidos, también formaban parte de las discusiones sobre desarrollo y dependencia económica y política, llevadas a cabo en América Latina a lo largo de la década del los sesenta²⁰. Una de las principales tesis de esta corriente sostenía que Brasil era un país “subimperialista”, tesis que, por cierto, era susceptible de ser aplicada también al gobierno argentino en tanto ambos se constituían como “satélites”²¹ en el marco de las relaciones centro–periferia, teniendo en cuenta que los regímenes militares

16 Este modelo fue implementado en Brasil hacia mediados de la década de los sesenta, y se basa en los siguientes supuestos: la creencia de que los países subdesarrollados no pueden generar los recursos necesarios para su desarrollo, y deben por lo tanto privilegiar al capital externo; la afirmación de la tesis que sostiene que los beneficios se extenderán desde el sector de la economía a todo el espectro político y social; la carencia de una interdependencia básica entre los países que disponen de materias primas y oportunidades de inversión y aquellas naciones que exportan capital y tecnología. Según la teoría, esta relación traería aparejada automáticamente una asociación entre ambos actores, con beneficios y costos equilibrados para ambas partes (Moneta, 1973: 145).

17 El Tratado de la Cuenca del Plata (Brasilia, abril de 1969) fue firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su meta principal era la de aunar esfuerzos a fin de promover el desarrollo económico y la integración física de la Cuenca del Plata. Para ello, se debían identificar las áreas de interés común, llevar a cabo estudios, programas y obras, y generar entendimientos operativos e instrumentos jurídicos en relación a: navegación; utilización racional del recurso agua; la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal; las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones; la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca, etc. Este tratado se inscribía en el contexto de la rivalidad geopolítica argentino–brasileña, según el cual la Cuenca del Plata y los aprovechamientos hidroeléctricos eran medios de poder y de influencia geopolítica. La postura argentina se basó en dos supuestos: a) la producción argentina debía salir por el río de la Plata evitando que fuera transportada a través del Brasil, más allá de las razones de conveniencia por el costo de los fletes; b) el gobierno argentino podía entenderse más fácilmente e influir sobre los de Uruguay y Paraguay que sobre Brasil. El canciller argentino Costa Méndez sostuvo que, en el caso de aprovechamientos hidroeléctricos en ríos internacionales de curso sucesivo como el Paraná, los estados ribereños que proyectaran una obra hidroeléctrica debían proceder a una “consulta previa” (en orden a principios del Derecho Internacional). Los sectores argentinos nacionalistas criticaron la firma del Tratado de la Cuenca del Plata en 1969, señalándola como un ardid más de la diplomacia brasileña en su plan de expansión sobre la subregión (Cisneros y Escudé, 2000).

18 “La preponderancia de las teorizaciones, inspiadas en la tradición realista tras la guerra, tuvo que ver con la utilidad de los enfoques realistas como guía de los decisores políticos estadounidenses en las decisiones militares y diplomáticas de las relaciones internacionales —es decir, en ‘inspiradora de la ideología política norteamericana— a partir de la emergencia de los Estados Unidos como superpotencia en un sistema bipolar” (Salomón González, 2002: 11)

19 El presidente Arturo Illia, en cambio, no se mostró tan entusiasta con respecto al acercamiento a Brasil, en orden a su política “universalista” y “latino–americanista”, que concebía como contradictoria a la constitución de bloques subregionales (Cisneros y Escudé, 2000).

20 Sobre las diferentes posturas relativas a desarrollo y dependencia ver: Beigel, 2006; Blömstrom y Hettne, 1990 (1982); Dos Santos, 2002.

21 Andre Gunder Frank (1970) explicaba el concepto de satélite, en el marco del desarrollo del subdesarrollo, de la siguiente manera: “...por el contrario, el subdesarrollo ha sido y es aún generado por el mismo proceso histórico que genera también el desarrollo económico: el desarrollo del capitalismo (...) es decir, que, en contraste con el desarrollo de la metrópoli extranjera, que no es satélite de nadie, el desarrollo de las metrópolis subordinadas y nacionales está limitada por su estatuto de satélite (...) Los ejemplos más importantes y al mismo tiempo más confirmantes son las regiones metropolitanas de Buenos Aires y San Pablo” (pp. 35–36).

estaban dispuestos a apoyar (o, al menos, a no contradecir) los lineamientos del *establishment* norteamericano en la región.

La subordinación de los gobiernos militares a los lineamientos estadounidenses, se evidenció en diferentes procesos, entre ellos, en el protagonismo de ambos países en los planes destinados a evitar el acceso a la presidencia del “Frente Amplio” en las elecciones democráticas de Uruguay (noviembre de 1971). En un memorando de la Casa Blanca para Henry Kissinger, con respecto a la situación uruguaya, se deja en claro la complicidad de Brasil y Argentina y la preocupación del Departamento de Estado con respecto a las relaciones entre estos dos grandes países:

Preocupados por la posibilidad de una victoria del Frente Amplio, tanto Argentina como Brasil, analizaron las ventajas y desventajas de algún tipo de intervención en los asuntos uruguayos. Uruguay ha servido tradicionalmente como contrapeso entre Argentina y Brasil (...) Por lo tanto, el mayor peligro para los intereses de Estados Unidos en el área no reside en el resultado de las elecciones uruguayas, sino en el peligro que el continuo deterioro socioeconómico puede generar en el curso de las relaciones entre estos dos grandes poderes de América latina. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Memorandum for National Security Adviser*).

IV. LAS RELACIONES DE ARGENTINA CON ESTADOS UNIDOS

Las relaciones exteriores de Argentina con Estados Unidos hallan un punto de quiebre importante en la Conferencia de Río de 1942, cuando el gobierno argentino se niega a alinearse a favor de los “aliados”. Al tiempo que profundizaba la brecha con Estados Unidos, Argentina estrechaba sus vínculos con Gran Bretaña e intentaba acercarse a los países de la región (Otero, 2002; Rapoport y Madrid, 2002). El presidente Perón instauró la “Tercera Posición” que implicaba, entre otras cuestiones, un rechazo al alineamiento “automático” al imperialismo: el gobierno no adhirió a las pautas de comercio internacional surgidas del Acuerdo de Bretton Woods, pero incluyó a Argentina en el sistema de seguridad interamericano institucionalizado

en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947). Asimismo, aspiraba a la amplitud en los lazos comerciales, lo cual lo llevó a mantener el intercambio con la Unión Soviética (a pesar del claro anticomunismo del presidente Perón). A nivel regional, intentó un claro predominio en el Cono Sur por medio de una política orientada hacia la “solidaridad”. Esto se materializó en el intento de (re)lanzamiento del Tratado de integración económica entre Argentina, Brasil y Chile (ABC), considerando a Brasil como pieza clave en dicha propuesta. De cualquier manera, Getulio Vargas se negó a participar, por temor a que Perón utilizara el proceso de integración como canal para fomentar su proselitismo a nivel regional (Candeas, 2005: 195). Perón fue derrocado por la “Revolución Libertadora” en 1955 y, apenas un año después, durante la presidencia de Pedro E. Aramburu (1955–1958), Argentina adhirió a las normas de Bretton Woods, iniciando las relaciones con el Fondo Monetario Internacional y marcando su ingreso en el sistema multilateral.

Con el ascenso de Arturo Frondizi, después de elecciones democráticas (las cuales ganó debido a una negociación con el peronismo), se intentó implementar un programa “desarrollista”²² a nivel nacional, mientras que, en el plano de la política exterior, se centraría en la “autodeterminación”, que, de ningún modo, implicaba desvincularse de los Estados Unidos, relación que quedó clara en los arreglos con respecto al petróleo²³.

En el contexto de las relaciones continentales, el presidente Frondizi intentaba sembrar la idea de que Argentina podía ser el ejemplo opuesto a Cuba, en caso de que se lograra un mayor desarrollo en el marco de un gobierno democrático, objetivo que requería de una ayuda económica considerable, que sólo podía ser provista por los Estados Unidos (Conil Paz y Ferrari, 1964). Este posicionamiento se reflejó en una nota del periódico *La Nación* en ocasión de las elecciones presidenciales en Estados Unidos (1960), en la cual se aseguraba que los candidatos Richard Nixon y John F. Kennedy comprendían la importancia de la región después de lo sucedido en Cuba, contexto en el que Argentina adquiriría (o detentaba) un papel clave:

Dentro de la política general en América Latina, es inevitable destacar el papel de la Argentina que representa la posibilidad

22 Siguiendo los análisis sobre políticas desarrollistas en América Latina, Miguel Teubal (1973), plantea que no es conveniente denominar de tal modo al gobierno de Frondizi, ya que, si bien sus objetivos a nivel discursivo eran desarrollistas, las decisiones tomadas en el plano económico se orientaban más hacia soluciones de corte liberal.

23 Frondizi centró su estrategia “desarrollista” en el petróleo, de manera tal que, en 1958, anunció la firma de “contratos de locación de obras” con empresas extranjeras dependientes de corporaciones norteamericanas con una inversión de 100 mil millones de dólares. Estas empresas obtuvieron utilidades calculadas en 300 mil millones de dólares que, en su mayor parte, salieron del país. A su vez, más de 15 millones de hectáreas, muchas de las cuales habían sido ya exploradas, y aún estaban en explotación por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), se entregaban por periodos de 25 a 40 años; las empresas podían introducir sin ningún arancel aduanero, ni fiscal, todos los equipos y elementos necesarios para sus actividades, no pagarían ningún impuesto —**pues eso correría por cuenta exclusiva de YPF— y tanto sus utilidades como el reintegro de sus inversiones podrían ser libremente transferidas al exterior. Igualmente sorprendente, resultó la postura de Frondizi frente al sistema monetario (teniendo en cuenta la trayectoria “desarrollista” del presidente). Fracasado, en lo esencial, el primigenio plan desarrollista después de los primeros intentos, Frondizi se decidió entonces a abandonarlo, o, por lo menos, a postergarlo, proclamando que la “moneda sana” constituía una de las condiciones del desarrollo, motivo por el cual comenzó a aplicar un programa de “austeridad” dictado por el Fondo Monetario Internacional (Pradyrol, 1985: 180, 182, 189–190).**

de que una nación latinoamericana logre sus fines económicos y sociales en la democracia y en la libertad económica (...) Cuba y Argentina son hoy en día los dos polos en América Latina. Es natural, entonces, que la política de acercamiento a América Latina que ya ha comenzado el gobierno estadounidense alcance su plenitud en la Argentina (*La Nación*, 1960, 8 de noviembre: 4).

Con respecto a la integración regional, Frondizi se mostró predispuesto a apoyarla, y se ocupó de mejorar las relaciones con Chile, deterioradas por los conflictos limítrofes, así como con Bolivia durante la presidencia de Paz Estenssoro. En este marco, insistió en acercarse a Brasil, actitud que, según el presidente argentino, constituiría seguramente un punto de preocupación para el gobierno norteamericano²⁴. Esta postura de acercamiento al país vecino, le permitió al gobierno argentino poner en práctica “una variante de neutralismo” a fin de distanciarse, al menos en cierta medida, del conflicto bipolar (Moniz Bandeira, 2004: 273, 297). La aseveración de Frondizi, con respecto a la reacción de Estados Unidos, tenía algo de cierto, ya que, ante su negativa, y la de Brasil, a expulsar a Cuba de la OEA, sectores conservadores del mismo gobierno argentino sumados a las Fuerzas Armadas y al gobierno norteamericano, concibieron que se estaba “apoyando la proliferación del comunismo” en América Latina, en lugar de percibirlo como una postura a favor de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención (principio que, de hecho, figuraba como primordial en la Carta de la OEA)²⁵. Esta primacía de la autodeterminación en los lineamientos externos del gobierno se vio reflejada, asimismo, en la negativa de Argentina a la creación del Colegio Interamericano de Defensa, que Estados Unidos proponía fundar en el marco de la OEA.²⁶

El planteo de Frondizi, con respecto a la política exterior, como pudo reflejarse en los acuerdos de Uruguayana, implicaba una diferencia con gobiernos anteriores y posteriores, demostrando la posibilidad de estrechar relaciones con Brasil. No obstante, el presidente aseguraba que este acercamiento no consistía en una alianza “incondicional”, considerando que era fundamental revertir la asimetría entre ambos países, por lo cual, por ejemplo, era necesario terminar con el intercambio de materias primas (argentinas) por manufacturas brasileñas

(Otero, 2002: 217).

Después del derrocamiento de Frondizi, José María Guido, como presidente provisional de la Cámara de Senadores, ejerció interinamente la presidencia (1962–1964), período en que la Argentina detenta el rol de “*key country*” de la región, acercándose aún más a Estados Unidos, dejando de lado en buena medida el “espíritu” de Uruguayana (Moniz Bandeira, 2004: 304).

Luego de este *impasse*, Arturo Illia fue elegido presidente mediante elecciones “democráticas”, hallándose proscrito el peronismo. Este dirigente tuvo algunos conflictos con el gobierno estadounidense debido a la anulación de los contratos petroleros con compañías norteamericanas, y porque suspendió los programas de estabilización propuestos por el FMI (Moniz Bandeira, 2004: 355). No obstante, debe aclararse que este presidente “no era en absoluto enemigo del capital extranjero”, por lo cual se encargó de hacer las excepciones pertinentes a ciertas empresas de Estados Unidos, asegurando que no debían temer la expropiación a favor de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) (Rapoport y Laufer, 2000). A pesar de ello, el gobierno norteamericano insistía en lo negativo de la postura “ultranacionalista” de dicha gestión y, al igual que en el Brasil de Goulart, el Departamento de Estado decidió recurrir al “arma financiera” para neutralizar las políticas de la gestión de Illia. En uno de los documentos del Departamento de Estado, en ocasión de la visita del Senador Robert Kennedy (1965) a algunos países de América Latina, se recomienda al parlamentarista ser muy cauteloso, y que “no haga nada en Argentina, debido a que aún queda por resolverse el asunto del petróleo” (Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Telephone conversation*). Un factor que agudizó el enfrentamiento entre Illia y las Fuerzas Armadas (en especial, con el Comandante en Jefe del Ejército, Juan Carlos Onganía) fue la negativa del presidente a enviar tropas a República Dominicana, país que había sido intervenido militarmente por los Estados Unidos a fines de abril de 1965 (Moniz Bandeira, 2004: 348). Otro acontecimiento que deterioró la legitimidad del gobierno constitucional de Illia fue la firma de un Acuerdo entre el ministro de guerra brasileño, Arthur da Costa e Silva y el Comandante en Jefe el Ejército argentino, a fin

24 El acercamiento de Frondizi, especialmente a Quadros y después a Goulart, también preocupó a sectores de la cancillería argentina y de las Fuerzas Armadas que siguieron de cerca el encuentro en la ciudad de Uruguayana (1961).

25 La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente; b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención (...) (Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993).

26 A pesar de los argumentos opositores a la conformación de esta institución, el Colegio Interamericano de Defensa (CID) se inauguró en octubre de 1962, con el discurso del Secretario General de la OEA (en ese entonces José A. Mora). El CID depende, desde ese entonces, hasta la actualidad, de fondos provenientes de la OEA y de la Junta Interamericana de Defensa. (Centro Interamericano de Defensa, 2008). Durante la gestión de Illia, (1965), en ocasión de los conflictos en República Dominicana, los Estados Unidos, con el apoyo de las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina, propusieron la creación de una Fuerza Interamericana para la Paz de carácter permanente, proyecto que fue rechazado por los demás miembros de la OEA (Moneta, 1973: 175). Esta “Fuerza Interamericana” era una herramienta mediante la cual Estados Unidos intentaba dar una fachada multilateral a su desembarco militar ya materializado a fines de abril de 1965 (Rapoport y Laufer, 2000).

de resguardar a ambas naciones de la “amenaza de la subversión” por medio de la conformación de un sistema de seguridad con o sin fuerzas permanentes (Moniz Bandeira, 2004: 350).

El derrocamiento de Illia, promovido y apoyado por diversos sectores que mantenían importantes tensiones con el gobierno, como la Central General de los Trabajadores (CGT), la Sociedad Rural y la Unión de Industriales Argentinos (UIA), abrió paso al gobierno militar de Juan Carlos Onganía (1966–1970). Hubo algunos sectores dentro del gobierno norteamericano (representados, entre otros, por los Senadores Jacob Javits y Robert Kennedy), que se opusieron a reconocer como legítimo al nuevo gobierno argentino surgido como producto de un Golpe de Estado (de hecho, el gobierno estadounidense demoró 17 días en notificar su aceptación); pero la presión de algunos grupos fue fundamental, tal como la ejercida por la Cámara de Comercio norteamericana debido a que las inversiones en Argentina sumaban casi 10 mil millones de dólares, y no podían correr riesgos (*Primera Plana*, 1966, 20 de diciembre: 12).

La asunción del poder político por parte de las Fuerzas Armadas en la Argentina, implicó un desplazamiento del “nacionalismo” hacia la primacía de la “Defensa Occidental” (Moniz Bandeira, 2004: 299), lo cual, finalmente, conllevó a una pérdida de gravitación del país a nivel regional. En ese período, hubo importantes lineamientos en común con el gobierno militar de Castelo Branco, ya que ambos estaban basados en la doctrina de las “fronteras ideológicas”²⁷ y la “seguridad hemisférica”, así como también orientados —y, en especial, en el caso de Argentina— por la Doctrina de Seguridad Nacional (Rapoport y Madrid, 2002: 260–261). No obstante estos “lugares comunes”, se percibía a Brasil como a un rival, lo cual llevó a Onganía a promover una “integración hacia adentro”, a modo de defensa frente al importante crecimiento económico e industrial del país vecino, estrategia que se plasmó a nivel teórico en la percepción de Brasil como país de “vocación imperialista”. Desde esta perspectiva, y atendiendo también a los mecanismos de seguridad interna en contra de la “subversión” y el comunismo, la integración regional pasó a un claro segundo plano. Así es que en ocasión de la Reunión de los Presidentes,

llevada a cabo en Punta del Este (1967), Onganía sostuvo que, en América Latina, había otros asuntos “más importantes” para resolver que la integración, siendo el “mal principal de nuestra época la violencia revolucionaria”; la “seguridad continental” se transformaba en una tarea previa a la integración, porque no había “desarrollo” sin seguridad (Teubal, 1973: 139). De cualquier modo, aún en el plano subsidiario, la ALALC era bien vista por el gobierno militar, porque promovía la apertura comercial, que era, a su vez, uno de los objetivos del régimen. Ahora bien, la percepción “positiva”, acerca de la integración, hallaba sus límites en las tendencias político-ideológicas de los gobiernos que la componían. Es por ello que la firma del Pacto Andino no agradó en absoluto, ni al gobierno militar argentino, ni al brasileño.

El Pacto Andino se constituyó como una organización sub-regional en el marco de la ALALC, pero guardaba importantes diferencias con la normativa del Tratado de Montevideo²⁸. Su principal objetivo era superar las asimetrías económicas que no habían sido resueltas por la ALALC, a la vez que se proponía la conformación de una alianza política, orientada por lineamientos que llegaron a ser percibidos como “izquierdistas” o “socialistas”. El presidente Onganía rechazó inmediatamente la invitación de los países andinos a que Argentina se integrara al acuerdo subregional, optando por el modelo de la ALALC. Esta actitud dejó en evidencia la tendencia del régimen a distanciarse de gobiernos con una orientación ideológica nacionalista reformista o izquierdista, a la vez que se aproximaba a gobiernos similares al argentino, como el Brasil (Cisneros y Escudé, 2000). Por su parte, el Canciller brasileño, Juracy Magalhães, reaccionó públicamente, condenando la amenaza que el Pacto implicaba contra la unidad continental impulsada por la OEA y la ALALC (Moniz Bandeira, 2004: 357)²⁹. En este sentido, observamos que los gobiernos militares de Brasil y Argentina, no se mostraron interesados en intentar resolver las asimetrías a nivel regional que habían provocado la conformación de un acuerdo subregional, poniendo de relieve los débiles alcances de la ALALC.

A partir de 1966, el gobierno argentino se adhirió, casi in-

27 Las fronteras ideológicas se orientaban a la identificación de un “enemigo interior” (...); las fronteras ya no estaban en los mapas, sino en la línea que separaba las ideologías. La seguridad de un país no se lograba en sus confines fronterizos, sino en el control, sometimiento y destrucción del “enemigo interior” (*Punto Final*, 2003).

28 Los países que integraron el Pacto Andino (1969) fueron Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. El objetivo de este tratado era el de fomentar el desarrollo equilibrado y armónico entre los Estados miembro y acelerar el su crecimiento por medio de la integración económica. Preveía un trato especial para Bolivia y Ecuador, para evitar el desequilibrio que había fomentado la ALALC. Para lograr el desarrollo equilibrado, consideraban indispensable “controlar” el flujo de capitales extranjeros, de tal manera que se asegurara el saldo positivo de las inversiones. Esto implicaba una especial atención en la planificación, como herramienta, para lograr un determinado tipo de industria, más allá de los intereses de los inversionistas foráneos. Otro punto específico de este pacto fue la implantación de los principios de tolerancia mutua y de la no intervención, lo que suponía un compromiso político especial por parte de los integrantes del tratado (Waldman, 1983: 128–129).

29 La disconformidad del gobierno militar brasileño se había puesto de manifiesto ya hacia 1965, cuando el presidente chileno, Eduardo Frei, solicitó la conformación de un organismo supranacional regional político, asignando su diseño preliminar a Raúl Prebisch, José A. Mayobre y Felipe Herrera. Como respuesta, Castelo Branco había afirmado que un Mercado Común, que no incluyera a Estados Unidos no era viable (*Primera Plana*, 1965, 18 de mayo: 20).

condicionalmente, a los lineamientos de relaciones exteriores planteados por Estados Unidos, diferenciándose del giro “nacionalista” que adquirió la política exterior brasileña con el gobierno militar de Costa e Silva. Estas diferencias, se reflejaron en una de las reuniones de Consejo Interamericano Económico y Social (CIES, 1967), ocasión en la que Argentina propuso la conformación de una “*stand-by force*” a nivel latinoamericano (en el marco de la Alianza para el Progreso). Esta propuesta fue rechazada por Brasil debido a que era esperable que la mayoría de los países latinoamericanos considerara de manera negativa este proyecto (Moniz Bandeira, 2004: 360).

V. REFLEXIONES FINALES

Un año después de la conformación de la ALALC, los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron los Acuerdos de Uruguayana (1961), que no sólo marcaron un “hito” en las relaciones entre ambos países, enfrentados históricamente en orden a la disputa por el liderazgo en la región, sino que constituyeron los únicos convenios tendientes a apartarse de las premisas “panamericanas”, en tanto los posteriores tratados de seguridad e integración económica (como el acordado en 1965) y el Tratado de la Cuenca del Plata reflejaron, en mayor medida, la incidencia de la Doctrina de Seguridad Nacional y la competencia por la hegemonía en el Cono Sur. En Uruguayana, se consolidó, asimismo, la prioridad de la autodeterminación de los pueblos, aspecto que se proyectó a nivel interamericano en las disputas por la expulsión de Cuba, de la OEA, impulsada por Estados Unidos, hallando resistencia en el bloque de países liderados por Argentina y Brasil, que intentaron resistir la imposición del gobierno norteamericano de legitimar sus acciones unilaterales, ya consumadas con la avenencia del voto colectivo en la OEA.

En los períodos de gobiernos militares, las relaciones con Estados Unidos se reforzaron en torno al eje geopolítico, considerando la alianza con el gobierno norteamericano como

estratégica, a fin de lograr la hegemonía a nivel del Cono Sur. En el caso de Brasil, esta alianza implicó una menor relación de dependencia (comparado con Argentina), además de ser entendida como un medio para proyectarse como potencia mundial, manteniéndose junto a los Estados Unidos en la lucha y contención del comunismo soviético (Soares de Lima, 1992: 57-58). No obstante esta cierta distancia establecida con los Estados Unidos, que permitió al gobierno (especialmente la gestión de Couto e Silva) reforzar el ala nacionalista de sus Fuerzas Armadas y sostener la continuidad de un desarrollo industrial más o menos coherente, este crecimiento no implicó mayores niveles de desarrollo en términos estructuralistas.

En el caso de Argentina, la matriz geopolítica y sus continuidades con el realismo, fueron aún de mayor peso; en tanto, se estrecharon fuertemente los lazos con Estados Unidos, acentuándose la dependencia. Onganía adhería a la Doctrina de Seguridad Nacional y a la “Seguridad Hemisférica” lo cual cristalizó (entre otras cuestiones) en su ferviente apoyo y promoción al proyecto lanzado por el gobierno estadounidense de conformar una “fuerza de seguridad continental”. Éste fue sólo un indicio de la “alianza incondicional” de las Fuerzas Armadas argentinas con el gobierno norteamericano a partir de la asunción de Onganía, alianza que alcanzó su punto culmine en el golpe de Estado de 1976. Este proceso contribuyó a generar una mayor dependencia caracterizada, entre otras cuestiones, por el desmantelamiento de la industria, el creciente endeudamiento y la extranjerización de la economía en el marco de la implementación de medidas neoliberales.

Con respecto a la integración regional, si bien es cierto que a nivel formal ambos gobiernos militares mantenían “el común apoyo a la estrategia de ‘integración gradual’ de la ALALC” (Cisneros y Escudé, 2000), el ascenso del sector conservador y de las Fuerzas Armadas en Brasil, hacia 1964, y en Argentina, hacia 1966, alarmó a los demás Estados de la ALALC, teniendo en cuenta los conflictos que se pondrían de relieve en orden a las diferentes orientaciones político-ideológicas de los gobiernos, aspecto que quedó en evidencia con las reacciones negativas de Brasil y Argentina ante la firma del Pacto Andino.



Referencias

- Aragao, J. M. (1973). *Los esfuerzos de la integración en Europa y América Latina: aspectos económicos, comparación y problemática*. Bélgica: Universidad Católica de Lovaina.
- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio [ALALC]-ALADI (1970). *Análisis del intercambio comercial intrazonal y mundial de los países miembros de la ALALC: años 1961 y 1969 en miles de dólares*. Montevideo: ALADI
- Banco Central de Venezuela (1970). *Algunas estadísticas de los países de la ALALC*. Caracas: Departamento de Investigaciones Económicas.
- Barnet, R. y Müller, R. (1974). *Poder Global: a força incontrolável das multinacionais*. Río de Janeiro: Record.
- Beigel, F. (2006). "Vida, muerte y resurrección de las 'Teorías de la dependencia'" en Bettina Levy (Ed.) *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Blömstrom, M. y Hettne, B. (1990). *La teoría del desarrollo en transición*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Candeas, A. W. (2005), "Relações Brasil-Argentina: uma análise dos abanicos e recuos". *Revista Brasileira Política Internacional*, 48.
- Caputo, O. y Pizarro, R. (1975). *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Colegio Interamericano de Defensa [CID]. (2008). Consultado en agosto, 2008. Disponible en: <http://www.jid.org/index.php?lang=sp>
- Cisneros A. y Escudé C. (Eds.) (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Consultado en septiembre 2008. Disponible en: http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_autores.htm.
- Colacrai, M. (1992). "Perspectivas teóricas en la bibliografía de la política exterior argentina" en Roberto Russell (Ed.) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: GEL-RIAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. México D.F.: CEPAL, ONU.
- Conil Paz, A. y Ferrari, G. (1964). *Política exterior argentina 1930-1962*. Buenos Aires: Huemul.
- Congreso de los Estados Unidos. Joint Economic Comitee (1965). *Subcomitee in interamerican economic relationships. Latinamerican development and western hemisphere trade*. Washington, D.C.: USC.
- Domhoff, W (2003). *¿Quién gobierna los Estados Unidos?* México, D.F.: Siglo XXI.
- Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza y Janés.
- Dreier, J. (Ed.) (1962). *La Alianza para el Progreso: problemas y perspectivas*. México, D.F.: Novaro.
- Fernandes, F. (1995). *Em busca do socialismo: últimos escritos e outros escritos*. Sao Paulo: Xama
- Ferrer, A. (1976). *Economía internacional contemporánea. Texto para latinoamericanos*. México DF.: FCE.
- Furtado, C. (1971). *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires: CEAL.
- Grunwald, J.; Wionczek, M. y Carnoy, M. (1973). *La integración económica latinoamericana y la política de Estados Unidos*. México, D.F.: CEMLA
- Gunder Frank, A. (1970). "El desarrollo del subdesarrollo" en Andre Gunder Frank, James D. Cockrof, y Dale L. Johnson, *Economía política del subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Signos.
- Haas, E. y Schmitter, P. (1965). "The politics of economics in Latin American regionalism: The Latinamerican Free Trade Association after four years of operation". *Monograph Series in World Affair*, 2. Estados Unidos: Universidad de Denver.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo [INTAL-BID] (1969). *Exportaciones intra-ALALC: agrupadas según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)*. Buenos Aires: INTAL.
- ____ (1974). *El proceso de integración de América latina en 1973*. Buenos Aires: INTAL
- ____ (1979). "Seminario sobre la reestructuración de la ALALC. Resumen de las intervenciones" *Integración Latinoamericana*, 4, 11-27.
- ____ (2008). *Creación del INTAL*. Consultado en marzo 2008. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/detalle_articulo.asp?idioma=esp&aid=833&cid=418
- Johnson, D. (1979). *Economía política del subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Signos.
- Kitamura, H. (1985). "La teoría económica y la integración de las regiones subdesarrolladas" en Germánico Salgado (Ed.), *Economía de la integración latinoamericana. Lecturas seleccionadas*, 1. Buenos Aires: INTAL.
- La Nación* (1960, 8 de noviembre), Argentina, 4.
- Leguizamón, H. (1985). "Goulart. El nacionalismo en Brasil". *Historia de América en e1 Siglo XX*. Buenos Aires: CEAL.
- El comunismo en América Latina (1963, 28 de octubre). *Life*, p.62.
- Loayza, M. (2003, septiembre). "An 'Aladdin's Lamp for Free Enterpriser: Eisenhower, Fiscal Conservatism, and Latin American Nationalism, 1953-1961". *Diplomatic History*, 14 (3), Londres, pp. 57-69.

- Lusting, N. (1988, marzo). "Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo" en *Colección de estudios CIEPLAN*, 23, 35-50.
- Moneta, J.C. (1973). "La política exterior del Brasil" en J. C. Puig, J. C. Moneta, C. Perez Llana; A. Carella, *De la dependencia a la liberación. Política exterior de América Latina*. Buenos Aires: La Bastilla.
- Moniz Bandeira, L.A. (2004). *Argentina, Brasil y estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires: Norma.
- Morray, J. P. (1973). "Estados Unidos y América Latina" en J. Petras, y M. Zeitlin, *América Latina: ¿Revolución o reforma?* Buenos Aires: Tiempo contemporáneo.
- Myrdal, G. (1964). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nicolau, S. (1968). *La inversión extranjera directa en los países de la ALALC: Estudio descriptivo del tratamiento al capital foráneo*. México, D.F.: ALALC.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1970) *Estudio económico para América Latina, 1953 hasta el presente*. México: ONU.
- Ortiz, C. (2004). *Análisis sobre la evolución de los términos de intercambio externo entre América Latina y los Estados Unidos y sus efectos sobre la Teoría Centro-Periferia*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Ortiz Urzúa, G. (1964). *La ALALC y el Tratado de Montevideo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Otero, D. (2002). "Políticas e ideologías en los procesos de integración del Cono Sur, siglo XX" en Mario Rapoport y Luiz Cervo, *El Cono Sur. Una Historia Común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Prado Jr., C. (1957). *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*. Sao Paulo: Brasiliense.
- ____ (1968). *La revolución brasileña*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Pradyrol, O. (1985). "Frondizi. Desarrollismo y Crisis en Argentina". *Historia de América en el Siglo XX*. Buenos Aires: CEAL.
- Prebisch, R. (1962). "Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana". *Estado y Economía* 6 (1). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- ____ (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Primera Plana* (1963, mayo), Argentina, p. 14.
- ____ (1965, 18 de mayo, Argentina, p. 20.
- ____ (1966, 20 de diciembre), Argentina, p. 12.
- Punto Final* (2003). "La vida contra los asesinos de la memoria". Consultado el 15 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.puntofinal.cl/552/principal.htm>.
- Rabe, S. (1988). *Eisenhower and Latin America. The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- ____ (1999). *The most Dangerous Area in the World. John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Rapoport, M. y Laufer, R. (2000). "Los Estados Unidos ante Brasil y Argentina. Los golpes militares en la década del '60" *Estudios disciplinarios de América Latina y el Caribe*, 11 (2) julio-diciembre. Consultado en agosto 2008. Disponible en: http://www.tau.ac.il/eial/XI_2/rapoport.html
- Rapoport, M y Madrid, E. (2002). "Los países del Cono Sur y las grandes potencias" en Mario Rapoport y Luiz Cervo, *El Cono Sur. Una Historia Común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Salgado, G. (1979, abril). "Las tesis de la CEPAL en el origen del mercado regional latinoamericano". *Revista de la CEPAL*.
- Salomón González, M. (2002). "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 56.
- Selser, G. (1972). *De la CECLA a la MECLA: O la diplomacia panamericana de la zanahoria*. Buenos Aires: Carlos Samonta.
- Sloan, J. (1979). "La ALALC: una evaluación de sus logros y sus fracasos". *Integración Latinoamericana*, 4, (4). Buenos Aires: INTAL.
- Soares de Lima, M. (1992). "Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño" en R. Russell (Ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: GEL-RIAL.
- Sunkel, O. (1975). *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Tavares, M. (1998, octubre). "La CEPAL y la integración de América Latina" *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario, 213-218.
- Teubal, M. (1973). "El fracaso de la integración económica latinoamericana" en J. Petras y M. Zeitlin, M., *América Latina. ¿Revolución o reforma?* Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Thorp, R. M. (2000). [1994] "Las economías latinoamericanas 1939c.- 1950" en L. Bethell, *Historia de América Latina, Economía y sociedad desde 1930*, 11. Barcelona: Crítica.

Waldman, P. (1983). *Ensayos sobre política y sociedad en América Latina*. Barcelona: Alfa.

Wright Mills, C. (1978). *La elite del poder*. México, D.F.: FCE.

Documentos

Archivo de Seguridad Nacional (2008). *Documents. Latin America*. Disponible en: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB71>

Departamento de Estado de los Estados Unidos. "Memorandum for National Security Adviser, Henry Kissinger, November, 1971). US: USDS.

____ "Action Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson". *Foreign Relations, 1964-1968, 21 (71)*, US: USDS.

____ (2008). *Foreign Relations of the United States. Johnson Administration*. Bureau of Public Affairs: Office of the Historian. Consultado en agosto 2008. Disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/>

____ (2008). *Foreign Relations of the United States. Kennedy Administration*. Bureau of Public Affairs: Office of the Historian. Consultado en agosto 2008. Disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf>

____ "Guide Lines Paper". *Foreign Relations 1961-1963, 12 (15)*, US: USDS.

____ "Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Battle) to the President's Special Assistant from National Security Affairs (Bundy)". *Foreign Relations 1961-1963, 12 (92)*, US: USDS.

____ "Memorandum from Gordon Chase of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)". *Foreign Relations 1964-1968, 31 (185)*, US: USDS.

____ "Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to President Kennedy". *Foreign Relations. 1961-1963, 12 (89)*. US: USDS.

____ "Memorandum from the President's Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy". *Foreign Relations. 1961-1963, 12 (7)*, US: USDS.

____ "National Security Memorandum N° 88". *Foreign Relations 1961-1963, 12 (80)*, US: USDS.

____ "Summary Record of the 526th Meeting of the National Security Council with the Congressional Leaders". *Foreign Relations, 1964-1968, 31 (208)*. US: USDS.

____ "Telegram from the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Department of State/1/Rio de Janeiro, March 28, 1964". *Foreign Relations, 1964-1968, 31 (187)*.

____ "Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State 1964-1968". *31 (208)*, US: USDS.

____ "Telephone Conversation between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann)". *Foreign Relations. 1964-1968, 31 (1-20)*. US: USDS.

Organización de Estados Americanos [OEA] (2008). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>

El relato canónico de las desapariciones en Argentina: El informe “Nunca Más”

Emilio Crenzel*

Este trabajo analiza el informe *Nunca Más*, elaborado por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP); ésta es una organización creada en Argentina por el Presidente Alfonsín, en 1983, para investigar el destino de los desaparecidos a causa de la represión estatal. Examina la estrategia de este informe para exponer tanto el sistema de desaparición instaurado por la dictadura militar como la lectura que ofrece de la violencia política. El escrito concluye que *Nunca Más* articuló las premisas de la democracia restaurada para pensar el pasado de violencia con la narrativa gestada por los desaparecidos para denunciar este crimen. Estas claves no historizaron el pasado, ni suponían la condición universal —en cuanto sujetos de derecho— de los afectados por la violencia estatal.

Palabras Clave: Argentina, desaparición forzada, *Nunca Más*, narración, pasado

The canonical narrative about the disappearances in Argentina: The report “Never Again”

This paper analyzes the content of the report Nunca Más (Never Again) elaborated by the “National Commission on the Disappearance of Persons” (CONADEP) created in Argentina in 1983 by the President Raúl Alfonsín to investigate the destiny of the thousands of missing persons caused by the state repression. It examines its strategy to expose the system of disappearance and its reading of the political violence. The paper concludes that Never Again articulated the premises of the restored democracy to think the political violence on the basis of the constructed narrative done to denounce these crimes by the affected of the disappearances. These elements did not illustrate the past in historical terms and they did not even assume the citizenship universal condition of people affected by the state violence.

Keywords: Argentina, forced disappearance, Never Again, narration, past

Fecha de recepción: 22/07/2008

Fecha de aceptación: 03/10/2008

Este trabajo tiene por objeto analizar el contenido del informe *Nunca Más*, elaborado por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP); ésta es una organización creada en Argentina por el Presidente Raúl Alfonsín, en 1983, para investigar el destino de los miles de desaparecidos a causa de la represión estatal durante la última dictadura militar (1976–1983).

El informe *Nunca Más* expuso las características y dimensiones del sistema de desaparición y la responsabilidad estatal en su ejercicio. De inmediato, se convirtió en un éxito editorial sin precedentes en este tema; fue traducido al alemán, hebreo, inglés, italiano y portugués; fue publicado en el exterior y alcanzó 503 830 ejemplares vendidos hasta septiembre del 2008¹.

La importancia pública del *Nunca Más* se potenció cuando la investigación —de la cual fue resultado— y su estilo narrativo

y expositivo vertebraron la estrategia de la acusación de la fiscalía en el juicio a las Juntas militares; cuando el tribunal legitimó su condición de verdad, aceptando su calidad probatoria, y cuando fue adoptado, como modelo, por las diversas “comisiones de la verdad” constituidas en América Latina para exponer los procesos de guerra civil y terrorismo de Estado, que atravesaron los países de la región entre las décadas del setenta y noventa del siglo pasado (Acuña, González Bombal, Jelin, Landi, Quevedo, Smulovitz y Vacchieri, 1995 y Sikkink y Booth Walling, 2006).

En Argentina, desde mediados de los años noventa, el *Nunca Más* fue postulado para transmitir a las nuevas generaciones un sentido de este pasado: fue incorporado a la currícula educativa y su título fue postulado como nombre para diversos “museos de la memoria” proyectados para preservar y transmitir el pasado reciente. A través de estos diversos procesos políticos y culturales, el informe *Nunca Más* se convirtió

* Este trabajo deriva de mi tesis de doctorado “Génesis, usos y resignificaciones del *Nunca Más*: La memoria de las desapariciones en Argentina”, dirigida por el Dr. José Nun y defendida en mayo de 2006 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco a los dos referis anónimos de la revista *Confines* por sus comentarios, críticas y sugerencias a este artículo.

** Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. ecrenzel@mail.retina.ar

1 Elaboración propia con base en datos de la Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), responsable de su publicación.

en Argentina en el relato canónico sobre las desapariciones ocurridas en el país (Crenzel, 2008a).

El *Nunca Más* ha sido tomado como objeto de estudio desde diferentes perspectivas. Un primer grupo de trabajos estudiaron su impacto en la arena de la justicia transicional (Funes, 2001; Grandin, 2005: 46–67; Hayner, 1994, 2001; Marchesi, 2001). Un segundo, se abocó a entender las continuidades y cambios que presentó en los casos sobre las violaciones a los derechos humanos (Basile, 1989; Corralini, Di Iorio, Lobo y Pigliapochi, 2003; González Bombal, 1995; Vezzetti, 2002).

Pese a estos antecedentes de investigación, y al acuerdo existente en Argentina sobre su carácter canónico, hasta aquí, no se había abordado el análisis integral de este informe como objeto específico de investigación. Sin embargo, en la bibliografía del campo de estudios, se postula al *Nunca Más* como un artefacto político que, exento de tensiones, expuso la perspectiva oficial del gobierno de Alfonsín sobre la violencia política y las desapariciones.

En este artículo, se postula, en cambio, una interpretación más compleja. Se procurará demostrar que este informe articuló las premisas, que —en el contexto fundacional de la democracia restaurada— propuso el gobierno de Alfonsín para pensar la violencia política, con la narrativa que, sobre este crimen, adoptaron para denunciarlo, durante la propia dictadura, los familiares de desaparecidos, los organismos de derechos humanos y los sobrevivientes de las desapariciones. A partir de estas conclusiones, el artículo propone que este informe emblemático condensó no sólo la perspectiva oficial respecto del pasado de violencia política en Argentina, sino una serie de premisas compartidas por diferentes actores acerca de esos procesos. Debido a ello y al carácter canónico que reviste el *Nunca Más*, en la esfera pública de Argentina —respecto del pasado de violencia que atravesó el país— es posible pensar que su estilo narrativo y su interpretación se ofrezca como una expresión significativa para analizar los alcances y límites de esta sociedad; para pensar y evocar su pasado más trágico.

En función de estas premisas, el artículo examina la estrategia que desenvuelve el *Nunca Más* para exponer el sistema de desaparición, su lectura de la violencia política, su determinación de las responsabilidades jurídicas en las desapariciones y la presentación que realiza de los afectados por las violencias de Estado.

En primer lugar, explica cómo las desapariciones forzadas de personas, y perpetradas desde el Estado, implicaron una serie de innovaciones cualitativas en la intensa historia de violencia política que atravesó Argentina durante el siglo XX. Seguidamente, se analiza la nueva perspectiva que, sobre la violencia política, presenta el *Nunca Más*, en concordancia con los postulados del Poder Ejecutivo para pensar estos hechos. Luego, analiza cómo el *Nunca Más* reconstruye el sistema de desaparición forzada a partir de las claves de la denuncia de la cultura de los derechos humanos y, por último, describe las tensiones que recorren sus páginas —al exponer las responsabilidades penales de los perpetradores de las desapariciones— y que se dan entre la voluntad de que la justicia condenara a todos los responsables, como proponían los organismos de derechos humanos, y la propuesta de que se limitara a juzgar y a condenar a las cúpulas militares, como pretendía el gobierno del presidente Alfonsín.

I. DESAPARICIONES Y VIOLENCIA POLÍTICA

La práctica sistemática de las desapariciones, desde el golpe de Estado de marzo de 1976, supuso dos cambios respecto a la intensa historia de violencia política que atravesó Argentina en el siglo XX. Por un lado, objetivaron una decisión estatal de exterminio. Por otro, implicaron el ejercicio clandestino de la muerte política. Esas particularidades, además, distinguieron a la dictadura local del resto de las que, en los años setenta, se establecieron en el Cono Sur (Arquidiócesis de San Pablo, 1985; Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991; Servicio, Paz y Justicia de Argentina [SERPAJ], 1989).²

Si bien, previamente, se habían registrado casos aislados, las desapariciones se tornaron frecuentes desde 1975, cuando el gobierno constitucional de Isabel Perón, mediante el decreto 265, autorizó a las Fuerzas Armadas a “ejecutar las operaciones militares que sean necesarias a efectos de neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos” en la provincia de Tucumán. Esta tendencia se reforzó, en octubre de ese año, cuando, por decreto 2.772, Italo Luder, presidente provisional, extendió esa facultad a todo el país. Convertidas en el eje medular de la lucha antisubversiva tras el golpe, la dictadura negó siempre toda responsabilidad en la práctica de las desapariciones, relativizó la existencia de desaparecidos o las justificó como consecuencias de la “guerra antisubversiva”. También, presentó a los desaparecidos como guerrilleros fugados o muertos en combate y a las desapariciones como

² La CONADEP registró, en 1984, 8 961 desaparecidos. Por su parte, los organismos de derechos humanos postulan la existencia de 30 mil desaparecidos. Pese a que todas las dictaduras del Cono Sur adoptaron la Doctrina de Seguridad Nacional, de origen norteamericano, que considera que el enemigo se halla en todo ámbito social y que todo conflicto afecta la seguridad y es parte de la estrategia subversiva y de que actuaron coordinadamente a través del “Plan Cóndor”, las modalidades dominantes que asumió el terrorismo de Estado en estos países fueron diversas. En Uruguay, predominó la prisión prolongada y la mayoría de los cien casos de desaparición sucedió en territorio argentino; en Chile, dos tercios de las víctimas fatales de la dictadura fueron asesinados de forma pública mientras los desaparecidos representan el 33% restante; en Brasil y Bolivia, se registraron menos de un centenar de desapariciones.

prácticas de la propia “subversión” o como hechos aislados, meros “excesos” de la represión.

El reclamo de los familiares de los desaparecidos recibió la atención internacional. En 1976, Amnistía Internacional y, en 1979, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) visitaron el país tras recibir miles de denuncias. El informe de la comisión de la OEA fue el primero en reclamar el cese de las desapariciones y el juicio de sus responsables. La dictadura neutralizó con éxito la difusión de estos informes y de otras denuncias similares y estigmatizó a los denunciantes (Amnistía Internacional, 1977; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1980: 17–18, 148–152 y 289–291 y Jelin, 1995: 119). En paralelo, se configuró un estilo homogéneo de reclamo. La clave revolucionaria, para denunciar la represión política dominante hasta el golpe, fue desplazada por una narrativa humanitaria que convocaba, desde un imperativo moral, a la empatía con aquellos que sufrieron la violencia de Estado sin historizar el crimen; privilegiaba la descripción fáctica y en detalle de las violaciones perpetradas, de los lugares de cautiverio y la precisión de los nombres de las víctimas y de los perpetradores. Los afectados por la represión ya no eran presentados como militantes, sino, a partir de sus datos identitarios básicos —como sus edades y sexos— mediante categorías sociodemográficas y socioeconómicas, como sus ocupaciones y profesiones, las cuales procuraban resaltar el carácter indiscriminado de la violencia estatal y la inocencia de sus víctimas por su ajenidad a la política y la militancia guerrillera (Franco, 2008 y Markarian, 2006).

El 10 de diciembre de 1983, al asumir el poder, como presidente electo, el radical Raúl Alfonsín, ordenó enjuiciar a los jefes de la guerrilla y a las Juntas militares de la dictadura. Esta disposición fue llamada “la teoría de los dos demonios”, pues limitaba a dos cúpulas la responsabilidad de la violencia política y proponía la violencia de Estado como respuesta a la guerrillera. También, estableció que serían juzgados los que emitieron las órdenes ilegales de represión estatal y quienes se excedieron en su cumplimiento, mientras que los que se limitaron a cumplirlas serían eximidos, presuponiéndose que no podían desobedecerlas, dada la estructura jerárquica castrense, o distinguir la naturaleza de las órdenes debido al contexto ideológico imperante (Decreto del Poder Ejecutivo 157 y 158, 1983, 13 de diciembre).

Esta proposición entró pronto en colisión con la voluntad de los organismos de derechos humanos que, desde octubre de 1982, reclamaban el castigo generalizado a todos los perpetradores de los crímenes dictatoriales bajo la consigna de “juicio y castigo a todos los culpables” (Jelin, 1995: 119–120).

Por último, Alfonsín creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) —integrada por reconocidas personalidades de la sociedad civil, algunas de las cuales eran miembros de los organismos de derechos humanos, y presidida por el escritor Ernesto Sábato— para recibir las denuncias por desaparición; remitirlas a la justicia; averiguar el destino de los desaparecidos y emitir un informe final (Decreto del Poder Ejecutivo 187, 1983, 15 de diciembre)

Esta Comisión fue rechazada inicialmente por los organismos de derechos humanos que reclamaban una comisión investigadora parlamentaria. Sin embargo, luego de que la Comisión mostró su voluntad de investigación, la mayoría de estas entidades le brindaron su apoyo: sus miembros se integraron a la conducción nacional a las delegaciones provinciales de la Comisión; cedieron sus acervos de denuncia, sus sedes para que la CONADEP funcionase en el interior del país; recolectaron nuevos testimonios y participaron activamente en la redacción del informe *Nunca Más*, aportando la experiencia que habían acumulado con base en los informes que, sobre las violaciones a los derechos humanos en Argentina, habían realizado, durante la dictadura, la CIDH de la OEA, u organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional (Crenzel, 2008a).

La CONADEP concentró y centralizó las denuncias por desaparición, presentadas en el país y en el exterior, en el periodo de la dictadura; recibió miles de denuncias nuevas de familiares de desaparecidos, de sobrevivientes, de perpetradores de las desapariciones y de testigos de las mismas; inspeccionó los “Centros Clandestinos de Detención”, donde estuvieron presos, en secreto, los desaparecidos, pero también morgues y cementerios en busca de datos para determinar su destino. Su informe público se tituló *Nunca Más* e inauguró una nueva lectura de la violencia política que atravesó el país; propuso un relato inteligible de las desapariciones, un conocimiento novedoso sobre su magnitud, y estableció la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en su ejercicio.

II. EL NUNCA MÁS: UNA NUEVA LECTURA DE LA VIOLENCIA POLÍTICA

Desde su tapa, el informe transmite el sentido de su relato. De color borraño, ilustra la sangre que bañó al país. A modo de *graffiti* callejero, sobre el rojo, una frase, escrita en blanco, sintetiza una sentencia a futuro y rechaza el pasado: *Nunca Más*. En el comienzo, el libro evoca un tiempo primero, dominado por la violencia política, producto de los extremos ideológicos. Esta violencia no es historizada, ni explicados los motivos que la originaron y, lejos de encontrar sus raíces en la historia nacional, es presentada como un fenómeno que trascendió las fronteras locales.

El informe repudia la violencia previa al golpe, pero enfatiza el cariz que asumió “la respuesta” del Estado desde 1976. Así, presenta una secuencia de la violencia, inversa a la del imaginario revolucionario que justificaba la “violencia popular” como respuesta a la “violencia del sistema”, y valida la interpretación castrense que proponía que la acción del Estado tuvo por objeto enfrentar a la guerrilla. Sin embargo, crea a la vez, una confrontación con esta perspectiva al establecer una diferencia cualitativa entre la violencia insurgente y las desapariciones y, en ese mismo acto, delimita la responsabilidad dictatorial en estas últimas (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación [CONADEP], 1984: 7). En igual sentido, define el estatus específico de las desapariciones como crimen, pero valida el saber constituido por el régimen militar sobre el “terrorismo” al afirmar, respondiendo a quienes acusaban a la CONADEP de omitir o exaltar la violencia guerrillera, que:

Nuestra misión no era la de investigar sus crímenes sino estrictamente la suerte corrida por los desaparecidos, cualesquiera que fueran, proviniesen de uno u otro lado de la violencia. Los familiares de las víctimas del terrorismo anterior no lo hicieron, seguramente, porque ese terror produjo muertes, no desaparecidos. Por lo demás, el pueblo argentino ha podido escuchar y ver cantidad de programas televisivos, y leer infinidad de artículos de diarios y revistas, además de un libro entero publicado por el gobierno militar, que enumeraron, describieron y condenaron minuciosamente los hechos de aquel terrorismo (CONADEP, 1984: 10–11).³

De este modo, el *Nunca Más* reproduce la perspectiva de los decretos de juzgamiento a las cúpulas guerrilleras y militares, la cual limitaba a esos actores —la guerrilla y las Fuerzas

Armadas— la responsabilidad por el ejercicio de la violencia política (CONADEP, 1984: 10–11). En paralelo, al delimitar la responsabilidad dictatorial en las desapariciones, el informe recorta el pasado y delimita su objeto: lo actuado por las Fuerzas Armadas tras el golpe de Estado de 1976. Pese a que luego, en su *corpus*, menciona la existencia de desaparecidos en 1975, bajo el gobierno de Isabel Perón; esos hechos son relegados del prólogo. Así, propone una periodización institucional de la violencia, basada en la dicotomía entre democracia y dictadura la cual silencia las responsabilidades políticas y morales del gobierno peronista, las Fuerzas Armadas, la sociedad política y civil en las desapariciones previas al golpe.

En cambio, las desapariciones son presentadas como producto de un “estado del Estado”, el dictatorial, que en forma reticular y capilar violenta la vida con impunidad, mientras que la sociedad es retratada como un conjunto dominado por los efectos del terror que asume una posición dual, pero siempre inocente: es la víctima posible de la “caza de brujas”, desatada por la represión, o una observadora ajena que, si justifica el horror, es debido a la amplitud e imprevisibilidad de la represión. En palabras de la CONADEP:

En cuanto a la sociedad, iba arraigándose la idea de la desprotección, el oscuro temor de que cualquiera, por inocente que fuese, pudiera caer en aquella infinita caza de brujas, apoderándose de unos el miedo sobrecogedor y de otros una tendencia consciente o inconsciente a justificar el horror: «Por algo será», se murmuraba en voz baja, como queriendo así propiciar a los terribles e inescrutables dioses, mirando como apestados a los hijos o padres del desaparecido (CONADEP, 1984: 9).

El prólogo del *Nunca Más* propone, así, un “nosotros” externo al ejercicio de la violencia y al terror de Estado, una comunidad política integrada por ciudadanos ajenos a los enfrentamientos que signaron a la sociedad argentina. Incluso, al postular de manera genérica que hubo sectores que apoyaron “consciente o inconscientemente” la represión, la Comisión explica esa actitud sólo como un efecto del terror y no como el resultado de la defensa de intereses materiales o de convicciones ideológicas que movilizaran el apoyo a la lucha “anti-subversiva”. De este modo, la CONADEP proyecta esa imagen de la sociedad hacia el pasado en los términos descriptos, pero también hacia el presente y el futuro al establecer la ley como la regla de oro de la lucha política.

³ Frente a las denuncias por violaciones a los derechos humanos, la dictadura desarrolló una persistente campaña, mostrándose protectora de esos derechos y adjudicando su violación a la guerrilla. A modo de ejemplos, difundió intensamente el slogan “Los argentinos somos derechos y humanos” y editó, en oportunidad de la visita al país de la CIDH de la OEA, el libro “El terrorismo en Argentina” con una crónica de la violencia guerrillera, desde la década de los sesenta; presentan a la violencia guerrillera como extraña al territorio y a la idiosincrasia nacional y como parte de un fenómeno internacional ajeno a los conflictos del país (Poder Ejecutivo Nacional, 1980).

Pese a estas proposiciones del prólogo, en su *corpus*, el *Nunca Más* esboza una responsabilidad compartida entre los perpetradores de las desapariciones y otros grupos sociales. En especial, enfatiza la complicidad del poder judicial, pero también la de autoridades educativas, jefes y gerentes de fábricas y hasta de empresas con las Fuerzas Armadas. Con excepción del poder judicial, la responsabilidad de otros actores es presentada siempre en términos particulares, nunca institucionales. Así, al describirse la actuación de la Iglesia Católica, se resalta la actitud institucional del Episcopado argentino que “condenó reiteradamente la modalidad represiva”, y que “calificó como pecado” los métodos empleados, mientras que se lamenta “la participación de algunos miembros del clero que consintieron o avalaron con su presencia, con su silencio y hasta con palabras justificatorias estos mismos hechos” (CONADEP, 1984: 259, 379 y 397). Finalmente, el informe no menciona las responsabilidades de las grandes corporaciones económicas o la dirigencia política y sindical.

Cabe recordar que la dirigencia empresaria había apoyado el golpe de Estado de 1976 y la lucha “antisubversiva” y, junto con los principales dirigentes políticos y sindicales, había impugnado, en 1979, la llegada al país de la Comisión de derechos humanos de la OEA —Comisión que procuraba investigar las denuncias por violaciones a los derechos humanos—, calificándola de injerencia extranjera en los asuntos del país. De hecho, el informe de la Comisión de la OEA, —que presentó las características del sistema de desaparición forzada de personas, y responsabilizó y condenó por él al gobierno argentino— no alcanzó estado público, a pesar de que Emilio Mignone, presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), distribuyó quinientos ejemplares entre periodistas, jueces, abogados, políticos, dirigentes gremiales, empresarios y obispos (Mignone, 1991: 56, 57 y 111).

Tampoco estos actores habían reclamado por los crímenes cuando la dictadura convocó, en 1980, a un “diálogo político” y, aunque no asumieron ningún compromiso de no revisar las prácticas que comportó esa lucha, acompañaron la voluntad de olvido del régimen o, a lo sumo, le solicitaron sincerar lo sucedido publicando las listas de desaparecidos. Los partidos políticos mantuvieron esta tesitura —pese a la entrega del Premio Nobel de la Paz a Adolfo Pérez Esquivel, director del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), en 1980— y tras agruparse, en julio de 1981, en la “Multipartidaria”. La Iglesia, por su parte, se mantuvo públicamente en silencio ante los crímenes

y recién, en 1981, condenó los métodos ilegales empleados en la lucha antisubversiva (González Bombal, 1991: 31–33, 41–42 y 61–62).⁴

Posiblemente, debido al perfil que asume el “nosotros”, en el *Nunca Más*, no emerge la pregunta sobre cómo fue posible el horror; el uso de la interrogación se limita a cuestionar al poder judicial dada su inoperancia ante la violación de la ley. En cambio, el informe propone como pregunta medular una interrogación prospectiva: ¿cómo evitar que pueda repetirse lo sucedido? La ausencia de la pregunta sobre los factores que hicieron posible el horror se complementa con la inexistencia de referencias a algún “tipo de continuidad con prácticas desarrolladas por sucesivos gobiernos dictatoriales y actores políticos durante la segunda mitad del siglo XX” (Cavarozzi, 1988: 37–78; CONADEP, 1984: 9 y 15). Está también la falta de menciones a los valores culturales, previamente existentes, en los cuales se pueda asentar la expectativa de que no se repita. Es en el orden democrático restaurado, donde el informe fundamenta esta esperanza.

El *Nunca Más* propone una imagen de vastedad e invisibilidad en torno a quienes podían desaparecer, dada la consideración de sus victimarios. Señala que, dentro de su “delirio semántico”, “todo era posible”. Esta proposición, por un lado, tiende a escindir el ejercicio del horror frente a toda racionalidad. Por el otro, presenta a los desaparecidos con un perfil heterogéneo e inclusivo, pero con fronteras. Según la CONADEP las víctimas fueron:

...desde gente que propiciaba una revolución social hasta adolescentes sensibles que iban a villas—misericordia para ayudar a sus moradores. Todos caían en la redada: dirigentes sindicales que luchaban por una simple mejora de salarios, muchachos que habían sido miembros de un centro estudiantil, periodistas que no eran adictos a la dictadura, psicólogos y sociólogos por pertenecer a profesiones sospechosas, jóvenes pacifistas, monjas y sacerdotes que habían llevado las enseñanzas de Cristo a barriadas miserables. Y amigos de cualquiera de ellos, y amigos de esos amigos, gente que había sido denunciada por venganza personal y por secuestrados bajo tortura. Todos, en su mayoría inocentes de terrorismo o siquiera de pertenecer a los cuadros combatientes de la guerrilla, porque éstos presentaban batalla y morían en el enfrentamiento o se suicidaban antes de entregarse, y pocos llegaban vivos a manos de los represores (CONADEP, 1984: 9–10).

4 La “Multipartidaria” agrupaba al Radicalismo, al Peronismo, al Partido Intransigente, a la Democracia Cristiana y al Movimiento de Integración y Desarrollo. El agrupamiento comenzó a demandar al régimen militar la convocatoria a elecciones. A fines de 1981, su documento “Antes que sea demasiado tarde” sólo pidió al gobierno militar una explicación sobre los desaparecidos sin reclamar justicia; repudió “la subversión” y resaltó el apoyo del pueblo a la lucha de las Fuerzas Armadas contra el terrorismo (Verbitsky, 2003: 22).

Es decir, los perseguidos fueron quienes enfrentaron injusticias, participaron en luchas reivindicativas, se opusieron a la dictadura o intentaron cambiar el orden social. Pero, también “los amigos de cualquiera de ellos, y amigos de esos amigos, gente que había sido denunciada por venganza personal y por secuestrados bajo tortura” (CONADEP, 1984: 9–10).

Pese a esa amplitud, un atributo restrictivo los amalgama: su ajenidad con la guerrilla. Este límite se reconfigura en el *corpus* del libro al extenderse a los militantes políticos. En la mayoría de los fragmentos testimoniales (64%), el informe se limita a incluir sus nombres; en un 16%, los describe como “personas o seres humanos”; en otro 16%, los presenta como los “secuestrados, detenidos, desaparecidos, presos o prisioneros” y sólo el 3% menciona sus militancias (Corralini et al., 2003). Dentro de este pequeño conjunto, se retratan sus compromisos sectoriales y, sólo en una ínfima proporción, su participación política, siempre ajena a la insurgencia.

El informe, en cambio, restituye los datos personales básicos de los desaparecidos incluyendo, en la mayoría de los testimonios, sus nombres y apellidos y, en pocos casos, sólo sus iniciales. Estos casos revelan un perfil específico de género y de vejación, ya que se corresponden con las cautivas que sufrieron violencias sexuales (CONADEP, 1984: 49–52, 67, 155, 191, 211 y 317).

Por otro lado, el informe clasifica a los desaparecidos según sus edades y sexos, revelando su predominante perfil masculino y juvenil. Casi el 82% tenía entre 16 y 35 años y el 70% eran hombres. Presenta, además, su distribución por profesión u ocupación. “Obreros” (30.2%), “estudiantes” (21%), “empleados” (17.9%), “profesionales” (10.7%), “docentes” (5.7%), “autónomos y varios” (5%), “amas de casa” (3.8%), “conscriptos y personal subalterno de las fuerzas de seguridad” (2.5%), “periodistas” (1.6%), “actividades artísticas” (1.3%) y “religiosos” (0.3%), destacando el peso de las desapariciones entre los obreros y los estudiantes. Sólo de tres ocupaciones ofrece una lista: los periodistas, los religiosos y los abogados, resaltando, así, la vulneración de la ley, la posibilidad de defensa, de expresar las ideas y los principios violentados por el orden que mancilló sus vidas (CONADEP, 1984: 294, 296 y 375).

La amplitud con que retrata a los desaparecidos y las restricciones que establece de sus compromisos se reflejan también en su segundo capítulo, “Víctimas”. Sus apartados,

combinan las diferentes variables demográficas y socioocupacionales mencionadas e incluyen secciones específicas sobre periodistas, religiosos, conscriptos y gremialistas. Sus otros subtítulos, “Niños desaparecidos y mujeres embarazadas”, “Adolescentes”, “La familia como víctima”, “La represión no respetó inválidos ni lisiados”, refuerzan la imagen de vastedad que alcanzaron las desapariciones y la indefensión e “inocencia” de quienes las sufrieron (CONADEP, 1984: 345–346).

A partir de estos atributos, el informe, retomando la narrativa forjada por los organismos de derechos humanos, postula la condición de víctimas inocentes de los desaparecidos, por su ajenidad con la guerrilla y la política. Así, su denuncia se asienta en la condición moral de los desaparecidos, por sobre el carácter universal de estos derechos. (Novaro y Palermo, 2002: 489).

El *Nunca Más*, de este modo, restituye la *humanidad* de los desaparecidos, presentando sus nombres, edades, sexo, actividades laborales o profesionales. Esta restitución asume la forma de una *humanización abstracta*, que presenta sus vidas genéricas, eclipsando su condición de seres históricos concretos, sus vidas políticas, atributos que, precisamente, recuerdan los enfrentamientos que dividieron a la sociedad argentina.

Así, el informe *repolitiza* la identidad de los desaparecidos —con respecto a la perspectiva dictatorial que los identificaba como guerrilleros— al restituir sus humanidades y su condición de sujetos de derecho y, simultáneamente, la *despolitiza* al proponerlos como víctimas inocentes excluyendo sus compromisos políticos y sus militancias. Por otra parte, la identidad de los perpetradores queda registrada en la mención, en los testimonios de más de cuatrocientos nombres. En seis de cada diez casos, es explícita su condición de miembros de las Fuerzas Armadas o policiales del Estado (Corallini, Di Iorio, Lobo y Pigliapochi, 2003). En cuanto a sus valores, el informe ilustra la coordinación represiva de las dictaduras del Cono Sur y expone sobre el final, y, en pocas páginas, la doctrina que la guió. Debido a esta estrategia expositiva, las razones políticas se subordinan a la descripción, en estado puro, de las violaciones, emergiendo como su corolario, no como su precondición.

Pese a ello, el informe define el alcance y gravedad del crimen, calificándolo como “crimen de lesa humanidad” o “genocidio”. El uso de las metáforas infernales para describir la experiencia de la desaparición complementa esas sentencias.

Mediante estas aseveraciones, el informe destaca la vulneración de los principios religiosos y políticos de Occidente y la propia humanidad del hombre. Esta inscripción de las violaciones rebate al discurso dictatorial, que justificaba sus actos en la defensa de los valores de la civilización “Occidental y cristiana”, en su propio terreno (CONADEP, 1984: 7, 8, 9, 11, 15, 247, 265–276). Esta estrategia se reproduce en otro pasaje del *Nunca Más*, que confronta la proclamada fe cristiana de los jefes militares con el “anticristianismo” de la represión (CONADEP, 1984: 347–349).

En síntesis, el *Nunca Más*, por un lado, oficializó —al responsabilizar a la dictadura por las desapariciones— las denuncias realizadas durante el régimen militar por los familiares de desaparecidos, los organismos de derechos humanos, las comisiones internacionales que visitaron el país y los exiliados políticos. El carácter de pronunciamiento estatal, que revistió este informe, estableció una verdad pública de una legitimidad diferente a la de los reclamos precedentes, demostrando, como señala Bourdieu, que: “el poder de las palabras no viene de las palabras mismas sino de las instituciones que las legitiman” (Bourdieu, 2001).

Por otro lado, el *Nunca Más* enmarcó esta verdad en una nueva lectura del pasado, de escasa profundidad analítica e histórica que dejaba de lado razones, motivos e intereses para explicar la violencia, reducía al actor militar la responsabilidad en las desapariciones y proponía la inocencia, por su ajenez con las prácticas subversivas y con la política misma, de las víctimas y de la propia sociedad, sin distinciones, con el desarrollo de la violencia. Esta lectura se correspondía con la interpretación de la conducción del Estado acerca del período de violencia y de las premisas que ideó para pensarlo y juzgarlo y con los postulados generales del nuevo orden político.

En este sentido, como una memoria e interpretación estatal del pasado, el *Nunca Más* estableció nuevas fronteras simbólicas y de pertenencia a la comunidad política (Jelin, 2002: 40) en un momento fundacional en el plano institucional, el de la democracia recuperada. En ese proceso, incorporó las memorias hasta entonces “subterráneas” (Pollak, 1990) de quienes habían encabezado el movimiento de denuncia para exponer públicamente la materialidad y la veracidad de un crimen negado una y otra vez por sus autores.

III. LA RESTITUCIÓN DE LA MATERIALIDAD DE LAS DESAPARICIONES

Para restituir la propia materialidad del crimen de la desaparición, el *Nunca Más* basa su estrategia expositiva en la combinación entre la exhibición de las desapariciones como sistema, las prácticas que comportaban y su inscripción en un marco de sentido que permita su inteligibilidad. En ese proceso, alumbró un conocimiento nuevo sobre la magnitud y la dimensión que alcanzaron en el país. Para ello, el relato recorre la propia lógica de la secuencia de la desaparición: el secuestro, la tortura, el cautiverio secreto y el exterminio de los desaparecidos. Así, los momentos públicos y clandestinos del crimen se articulan en una narración única. La veracidad de su relato se sostiene en una descripción realista y minuciosa del sistema de desaparición y sus fases con base en testimonios y fuentes primarias producidas por diversos actores. Esta estrategia, entonces, combina la reconstrucción objetiva y subjetiva de los hechos desde diferentes puntos de vista.

Sobre estas premisas, el informe propone la confrontación permanente con las explicaciones castrenses sobre las desapariciones. El texto describe y localiza espacial y temporalmente los operativos de secuestros y detalla las violencias ejercidas contra personas y cosas. Establece la composición militar y policial de los “grupos de tareas” que los perpetraban y exhibe la materialidad de los Centros Clandestinos de Detención, precisando sus ubicaciones y características. Mediante estas operaciones, restituye las coordenadas espaciales y temporales de los hechos, socializa la topografía del horror, rompe el secreto que la rodeaba y su correlato: su normalización social.

El *Nunca Más*, describe el carácter sistemático y las múltiples formas que asumió la tortura de los secuestrados y comprueba la existencia de niños o bebés desaparecidos junto con sus padres o nacidos en cautiverio, el falseamiento de sus identidades y su apropiación por familias de militares, policías o sus allegados. Asimismo, establece la mayoritaria eliminación física de los desaparecidos, presentando las modalidades de su exterminio. Los asesinatos, puntualiza desmintiendo la voz castrense, fueron muchas veces disimulados como resultado de “enfrentamientos o intentos de fuga inexistentes”;

los cuerpos de los desaparecidos “en muchos casos fueron destruidos para evitar su posterior identificación” mediante el lanzamiento de los cautivos, aún vivos, desde aviones militares al mar; fueron incinerados o enterrados en fosas anónimas o particulares bajo el rótulo N.N., la abreviatura en latín de “*nomen nescio*”, “sin nombre”, utilizada para sepulturas de identidad desconocida.

Por otra parte, el *Nunca Más* alumbra una dimensión cuantitativa, ignorada en 1984, sobre las desapariciones ocurridas en el país al precisar su número en 8 961. Esta última cifra se presenta en tanto registro provisorio, ya que sus autores advierten que “muchas desapariciones no han sido denunciadas, por carecer las víctimas de familiares, por preferir éstos mantener reservas o por vivir en localidades muy alejadas de centros urbanos” (CONADEP, 1984: 63, 137, 224–226, 234–246, 293, 303, 479–480). El informe, en cambio, no incluye entre los desaparecidos a aquellas personas cuyos cadáveres fueron hallados e identificados, ni a quienes sobrevivieron al cautiverio clandestino (Hayner, 2001: 302).

También, establece la cantidad de Centros Clandestinos de Detención detectados: alrededor de 340, cifra igualmente desconocida hasta ese momento, incluso por las organizaciones humanitarias. Este dato, junto a su lista, localización y distribución reconstruye la magnitud y dimensión nacional del sistema clandestino. Su mayoritaria ubicación en unidades militares y policiales socava la negación castrense de toda responsabilidad en las desapariciones.

Al presentar las grandes fases que comportaban las desapariciones; al describirlas con minuciosidad, y develar el carácter sistemático de su ejercicio y al responsabilizar a las Fuerzas Armadas, el *Nunca Más* presenta un relato integrado que derrumbaría el monopolio de la interpretación ejercida, hasta allí, por los perpetradores de las desapariciones. Como se dijo, la dictadura había negado la existencia de las desapariciones y, luego, las había explicado como meros “errores” o “excesos” cometidos en toda guerra. El *Nunca Más*, en cambio, sostiene la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en ellas, desmiente su carácter excepcional, presentándolas como resultado de un sistema planificado por las Juntas militares (CONADEP, 1984: 16 y 17).

El informe expone la verdad sobre las desapariciones a partir de la inclusión de una multiplicidad de voces testimoniales y documentales que cobran, en su entrelazamiento, una nueva dimensión. El carácter fragmentado de los momentos

públicos y clandestinos del crimen, la división de tareas entre sus perpetradores, el ocultamiento de sus identidades tras los “nombres de guerra”, la destrucción deliberada de archivos y edificios suponían un desafío inédito para reconstruirlas. Como señala Steiner (1982), las experiencias concentracionarias parecen, por su carácter límite, situarse por fuera de los marcos del propio lenguaje.

Por ello, sólo una narrativa que combinara el testimonio y el documento, que fuera colectiva y desde el interior, podía recomponer la escena y sus protagonistas con suficiente fuerza emotiva y argumental. Su relato se construye, de manera privilegiada, con base en las denuncias de los sobrevivientes y de los familiares de desaparecidos. De los aproximadamente trescientos setenta y nueve testimonios que incluye, el 60% corresponden a sobrevivientes; el 15%, a familiares de desaparecidos; y el 5%, a otras relaciones sociales de los desaparecidos (Elaboración propia sobre la base de Corralini et al., 2003).

La CONADEP opera descomponiendo el testimonio particular en fragmentos testimoniales y, del total de los testimonios transcritos, sólo uno se reproduce por entero. Así, el relato establece una equivalencia general que incorpora cada caso puntual, pero en tanto semejante a otro. Pese a este uso instrumental, y a la desestructuración de los testimonios como unidades narrativas, estas voces logran transmitir un dramatismo desgarrador, que no es subsumido en un enfoque enciclopédico del exterminio.

Los familiares comienzan la progresión del relato con los secuestros, revelan su impacto en sus cuerpos y hogares y narran sus infructuosas búsquedas y reclamos ante las autoridades. La clave familiar, doméstica e íntima, es dominante en sus voces al igual que lo fuera durante el ejercicio de sus denuncias durante la dictadura (Filc, 1998; Jelin, 1995).

Los sobrevivientes reconstruyen, en muchos casos, su experiencia desde la memoria corporal. A partir de la evocación de ruidos, olores, miradas o impresiones táctiles, describen sus secuestros, las torturas padecidas, los lugares de cautiverio, los nombres de los perpetradores y de otros desaparecidos (CONADEP, 1984: 60–61). Sus voces, al igual que en el caso de otras experiencias concentracionarias (Levi, 1995: 174–120) dan cuenta de la emergencia de una memoria corporal, de los sentidos, agudizada por las condiciones de privación sensorio-motriz a las que estaban sometidos los cautivos tras el secuestro; el engrillamiento y la capucha, que fijaban al des-

aparecido al territorio de cautiverio y, a la vez, lo aislaba del mundo exterior. Los sobrevivientes son, también, los testigos de la violencia y la tortura infligida sobre otros, son los que saben de muchos muertos (Canetti, 1994: 240). Son quienes nombran a esos otros que sin su voz quedarían en el silencio, en la muerte anónima (Feldman, 1990).

Su papel en esta reconstrucción se revela, además, con la inclusión de planos y fotos que retratan los centros clandestinos reconocidos por ellos junto a la CONADEP, constituidos, en ese acto, en evidencias visuales que avalan sus declaraciones y al propio informe. (CONADEP, 1984: 70, 73, 76, 79, 82, 85, 88, 91, 94, 97, 100, 103, 106, 109, 112, 115, 118, 121, 124, 127, 130, 133, 138, 141, 144, 150, 153, 156, 159, 162, 165, 168, 171, 174 y 177).⁵

Cabe destacar que la asociación entre imagen, prueba jurídica y legitimación de la palabra escrita, reproduce la tradición jurídica, filosófica y epistemológica del mundo occidental, en la cual la visión directa funda y define formalmente el testimonio y el "testimonio ocular" constituye la prueba más decisiva para la justicia (Feldman, 1990: 58). Esta convergencia puede rastrearse, también, en las raíces etimológicas del propio término "idea" que proviene del griego y es la base de la palabra latina "video" (Ong, 1997: 83).

En los testimonios, además, son reiteradas las menciones y referencias a lugares, fechas, circunstancias y nombres, marcos centrales para la evocación (Halbwachs, 2004). Estos marcos y referencias restituyen la realidad y veracidad de lo sucedido, recomponen la espacialidad y temporalidad de estos acontecimientos y la identidad de los afectados y, de este modo, operan como herramientas para la reconstrucción de sentido sobre el pasado al ordenar la rememoración por medio de una realidad no-discursiva, que facilita en gran medida su simbolización (Halbwachs, 1971: 128).

Pero, además, en su testimonio, los sobrevivientes hacen manifiesta la complejidad de su propia condición y su particularidad respecto de sus pares de otras experiencias concentracionarias (Sarlo, 2002: 151). Los sobrevivientes de las desapariciones, en su inmensa mayoría, fueron liberados por sus propios captores y enfrentaron, por ello, no sólo sus sentimientos de culpa por haber sobrevivido, sino también las huellas del horror en sus cuerpos y conciencias, la estigmatización del régimen, o el rechazo de una sociedad que no podía o no quería escucharlos. Fueron objeto, además, de la sospe-

cha y del anatema de parte de otros denunciantes del crimen. Sin embargo, en ningún momento el Nunca Más presenta los dilemas éticos de los sobrevivientes, ni se pronuncia sobre sus actitudes en tiempos de cautiverio.

Los fragmentos testimoniales, mediados por la CONADEP, se inscriben en un relato colectivo e intersubjetivo de alta densidad emotiva y de una gran complejidad narrativa. Expresan la objetivación de una realidad límite, corporizan las violencias padecidas, reiterando, en un tono cuasi monofónico, una misma narrativa. El efecto de reiteración, conmueve el carácter individual del testimonio. En ese instante, estos testimonios se extrañan y libran de su carácter particular para formar parte de una memoria pública. Sus voces ya no sólo expresan a quienes fueron objeto de las desapariciones o formaron parte de las relaciones sociales de los desaparecidos. Ahora son, además, las voces de los testigos (Wieviorka, 1999).

Las voces de familiares y sobrevivientes ocupan una posición fundada en una alteridad comprometida cognitiva y emotivamente, de ningún modo neutral o carente de valores. Pese a ello, a diferencia del tono de la denuncia antes del golpe, no traslucen deseos de venganza, ni reivindican compromisos políticos particulares. Incluso, la palabra "compañero", habitual en Argentina para referir a una militancia común, sólo es mencionada por los sobrevivientes para aludir a quienes compartían con ellos su trabajo, el estudio o el cautiverio y, en pocos casos, la militancia gremial. El lenguaje dominante en sus testimonios, en cambio, es referencial y parco en digresiones. Se integran en el espacio público evocando las afrentas sufridas, sin expresar odio, ni un tono épico, atributos, todos, propios de las denuncias anteriores al golpe (Basile, 1989: 48). Tanto su relato factual de los hechos, de tono realista y aseverativo (Todorov, 1993: 145), como las referencias en clave familiar, le otorgan a estos testimonios la posibilidad de establecer un vínculo, una empatía entre el lector y la voz que narra su historia (Humphrey, 2000: 10).

Los testimonios de los afectados directos por las desapariciones, al tornarse piezas centrales del relato, introducen la narrativa de denuncia dominante entre los afectados por las desapariciones, la cual adquiere, así, un valor de verdad en un texto elaborado por una comisión del Estado. Estas cualidades constituyen no sólo una marcada originalidad con relación al espacio cultural que ocupaba históricamente el género testimonial en la narrativa argentina —como expresión de las miradas alternativas, marginales o contraculturales—, sino con

⁵ Según Enrique Shore, fotógrafo de la CONADEP, la mayoría de las fotos fueron hechas con objetivos "gran angular" (sobre todo, porque en muchos casos los lugares eran muy pequeños), siempre intentando mostrar los detalles que afirmaban los testimonios de los sobrevivientes, poniéndolos en contexto con el resto del lugar. Comunicación electrónica con Enrique Shore, 16 de junio de 2007.

respecto al tratamiento específico de estas voces por parte de la dictadura militar que las descalificaba de plano (Nofal, 2000). En paralelo, la CONADEP se asume como portavoz de un testimonio basado en “lo que hemos oído, leído y registrado en el transcurso de la investigación”, proponiéndose, así, como metatestigos de los testimonios, con la autoridad que le confiere su condición oficial (CONADEP, 1984: 7, 160-161).

Sin embargo, el *Nunca Más* no se limita a incorporar esas voces. Incluye, además, los testimonios de los perpetradores, los cuales, por primera vez, no emergen en el espacio público a partir de las denuncias de los afectados, ni construyen un relato con autonomía argumental, sino que se integran en condición de igualdad con otras voces, en tanto partes de un relato único. Si bien componen apenas el 2% de los fragmentos testimoniales, su palabra confirma la veracidad de los testimonios de familiares y sobrevivientes (Corralini et al., 2003). Para estos testimonios, CONADEP, 1984: 132, 164-166, 175, 197-199, 202, 203, 214, 216-217, 228, 238 y 253-259).

Asimismo, el informe incluye testimonios de “testigos involuntarios” de alguna de las fases de la desaparición: vecinos que presenciaron secuestros, la incautación de los bienes de los desaparecidos; que vivían próximos a los centros clandestinos y escuchaban disparos, gritos desgarradores, y veían salir de allí féretros y restos mutilados en bolsas; o civiles que colaboraron en materializar las desapariciones, como un grupo de morgueros que recibió cadáveres con evidentes signos de tortura y que participó de su entierro clandestino en la ciudad de Córdoba (CONADEP, 1984: 167, 225, 244, 245 y 316).

A partir de estos testimonios, la CONADEP no intentó establecer las relaciones que estos actores establecieron con el terror de Estado, sino certificar la materialidad de las prácticas que comportaron las desapariciones y la responsabilidad de quienes las planificaron. El caso citado de los morgueros es elocuente al respecto, ya que esos trabajadores entregaron a la Comisión la carta que le enviaron, en 1980, al general Videla, entonces presidente de facto, reclamando una mejor paga por sus tareas, la cual incluía, para justificar su reclamo, el relato de cómo recibieron decenas de cadáveres de “elementos subversivos” con signos evidentes de violencia y su participación en su entierro clandestino. Según Sabato, esta fue “una de las pruebas más estremecedoras” logradas por la CONADEP, ya que confirmaba que Videla conocía esas prácticas. Sin embargo, la CONADEP, al transcribirla en el *Nunca Más*, omite que su fin era solicitarle a Videla el aumento salarial. De este modo,

la búsqueda exclusiva de una verdad jurídica desplaza en el informe el foco de la verdad histórica y eclipsa, en este caso, la normalización y el uso instrumental del horror por parte de estos trabajadores (Crenzel, 2005).

Más allá de ello, la variedad de declaraciones van componiendo en el texto un producto nuevo, un coro de testimonios que trasciende la parcialidad de la experiencia individual y, a la vez, confirma su veracidad mediante las voces de otros. Este coro presenta una serie de imágenes, cuyo entramado sería ininteligible sin sus partes, pero cuya potencia trasciende su suma, logrando proponer una “representación unitaria” de las desapariciones (Basile, 1989: 50). Este juego coral devela el carácter sistemático de las desapariciones y su carácter de proceso colectivo de alcance nacional. Este entramado intersubjetivo va construyendo la noción de que lo sucedido no obedeció a las razones esgrimidas por la explicación castrense, ni a hechos puntuales o azarosos, sino que formó parte de una “normalidad” atroz, regular y ocultada. De este modo, el recuerdo de los afectados directos por el crimen, destinado, como señala Benjamín, a morir con los testigos, se transforma en memoria posible de ser apropiada de modo permanente por la conciencia social (Traverso, 2001: 193).

Pero el informe hace presente, además, otras formas de validación de los hechos que confirman y complementan los testimonios. Por un lado, incorpora el conocimiento científico que posee un aura de neutralidad, en el sentido común, que lo sitúa al margen de toda duda, cuya validación y legitimidad social es previa e independiente de su utilización en la investigación llevada a cabo por la CONADEP. Este tipo de racionalidad y sus operaciones controlables, verificables y renovables garantizan la veracidad de las experiencias directas, al documentar el relato, y lo alejan, mediante estas restricciones, de la narración literaria.

Este saber se expone en las menciones a los arquitectos que inspeccionaron, junto con los sobrevivientes, los centros clandestinos y que dibujaron sus planos; a los fotógrafos que documentaban esas inspecciones; a los abogados que ordenaron las pruebas recabadas, y, de manera indirecta, mediante la inclusión de gráficos de diverso tipo, “tortas” y “barras”, de uso habitual en la investigación científica. Se exhibe, además, en la manipulación de saberes para entonces de vanguardia en el país: el uso de un sistema de computación para registrar a los desaparecidos y detectar los cambios en la fisonomía de los niños apropiados; los análisis genéticos para determinar

su filiación o las técnicas de la antropología forense para identificar los cadáveres hallados. La mención de las instituciones científicas internacionales que validaron su uso potencia su legitimación (CONADEP, 1984: 25, 29, 184, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 300 y 322).

Por otra parte, la verdad se establece a partir de la inclusión de datos de las propias fuentes militares. Estos documentos, como los libros de altas y bajas o de entradas y salidas del servicio militar, rebaten los argumentos castrenses sobre la fuga o desertión de los conscriptos denunciados como desaparecidos. Otros revelan las directivas de la dictadura para enfrentar la protesta obrera, censurar a la prensa o, directamente, ordenar los secuestros. Como complemento, el informe incluye declaraciones de los jefes militares justificando lo actuado, o negando la existencia de desaparecidos, para mostrar su falacia al contrastarlas con las pruebas reunidas (CONADEP, 1984: 55, 56, 275-279, 322, 361, 365, 367 y 375, 402, 474 y 475).

Por último, la propia CONADEP interviene en la construcción del sentido de verdad del relato. Por un lado, su voz asume un tono descriptivo y didáctico. Opera como preámbulo de los testimonios y los mediatiza sin utilizar artificios. En general, al describir, asevera, pero incluye el indicio o la conjetura si la embarga la incertidumbre ante ciertos desenlaces. La aseveración conclusiva y la interrogación retórica proponen un pacto de lectura al lector: no se afirmará nada que no sea probado y se considerarán sus dudas frente a lo sucedido.⁶ También, propone la validación de su relato presentando minuciosamente su labor, el material documental revisado, las entrevistas realizadas, sus visitas a centros clandestinos, cementerios, morgues y hospitales; sus viajes para tomar denuncias, y las causas que elevó a la justicia. Este vínculo entre la construcción de la verdad y la prueba jurídica se reproduce en todo el texto al presentarse los testimonios y los documentos junto a un número de legajo (CONADEP, 1984: 447-450 y 451-459).

Al igual que el tono que asumen los testimonios, la voz de la Comisión también revela el cambio en la regulación de las emociones con respecto al pasado. Los autores del *Nunca Más* no se proponen como meta realizar un ajuste de cuentas de los vencedores para con el régimen anterior, ni en su relato muestran sus pasiones políticas o sus compromisos personales. Por el contrario, procuran construir una verdad que contribuya a la materialización de la justicia y a la vez aleje la posibilidad de que el odio y el rencor constituyan la memoria, impidiendo la primacía de la política (Loroux, 1989). Para ello, anteponen

la verdad y la justicia a la posibilidad de que se concrete la “reconciliación”. Éste es el territorio político en el que sitúa su respuesta hacia las Fuerzas Armadas y sus aliados para quienes la sola revisión del pasado y de sus actos constituía la prolongación política de una guerra librada y ganada.

IV. LAS RESPONSABILIDADES JURÍDICAS

El relato del *Nunca Más* presenta una serie de tensiones en sus aseveraciones respecto de los alcances de la acción de la justicia. Las mismas fueron fruto de las pujas mantenidas al interior de la CONADEP entre los comisionados, provenientes de los organismos de derechos humanos y los del gobierno, sobre cómo el informe debería presentar a los responsables materiales de las desapariciones. Mientras los primeros pretendían incluir un anexo con todos los nombres de perpetradores mencionados en los testimonios y que el informe postulara la necesidad de juzgar y castigar a “todos los culpables”, los comisionados afines al oficialismo pretendían que el *Nunca Más* no incluyera menciones concretas a los presuntos responsables, y ratificara la tesis del Poder Ejecutivo que proponía que los oficiales, y suboficiales y miembros de los grupos de tareas que ejecutaron la represión habían actuado obedeciendo órdenes sin capacidad decisoria sobre sus actos y, por ello, no debían ser juzgados.

De hecho, según las propias actas internas de la CONADEP y las entrevistas realizadas a sus miembros, las divergencias entre los comisionados provenientes de los organismos y del Ejecutivo se centraron exclusivamente en estos puntos, cuestión que pone de relieve la concordancia de ambos actores respecto del resto del relato y la interpretación que presenta el *Nunca Más* (Crenzel, 2008a y 2008b).

Específicamente, con relación a las responsabilidades penales, los autores del *Nunca Más* aclaran que no tenían por misión establecerlas pero, sobre ese tópico, el informe propone dos lecturas distintas. Por un lado, establece la responsabilidad de las Juntas militares en la planificación del crimen. Por otro, presenta a los centros clandestinos, según las fuerzas, bajo su control; distribuye a los desaparecidos según comandos militares, sugiriendo la responsabilidad de sus jefes y remarca que “todo signo de discrepancia dentro de las FF.AA. y de seguridad con los métodos utilizados para la detención y eliminación de personas fue sancionado de modo brutal (...), cualquier intento de escapar a la estructura represiva, a lo que

6 De hecho, la CONADEP excluyó del informe ciertos testimonios que juzgó podrían suscitar la incredulidad pública como aquellos que referían al despellejamiento de cautivos vivos y la violación, por decenas de soldados, de una detenida, ultrajada, también, tras su asesinato. Entrevistas a Raúl Aragón, secretario de procedimientos de la CONADEP, Buenos Aires, 3 de diciembre de 2003 y a Alberto Mansur, secretario de Asuntos Legales, San Martín, provincia de Buenos Aires, 1 de septiembre de 2004.

sus miembros llamaban el “pacto de sangre” podía implicar su persecución y aún su eliminación” (CONADEP, 1984: 8, 253-259 y 300).

Estas consideraciones podrían suponer que su mirada reproduce la distinción de los niveles de responsabilidad vertebrada por Alfonsín. Esta estrategia había sido gravemente afectada al ser debatida en el Senado, en febrero de 1984, al excluirse el alegato de obediencia para los autores de “hechos atroces y aberrantes” (Véase *Reforma legal que impone el fuero militar y excluye a los Jueces naturales*). Sin embargo, el *Nunca Más* confronta con la distinción oficial que proponía limitar la acción penal a quienes cometieron excesos al advertir que:

los casos transcriptos no son aquellos que constituyen excesos, ya que tales excesos no existieron si se entiende por ello la Comisión de actos aislados, particularmente aberrantes (...) lo aberrante fue práctica común y extendida. Los actos “especialmente atroces se cuentan por millares. Son los “normales” (CONADEP, 1984: 15 y 16).

En ese acto, a la vez, el informe niega el sentido de la enmienda senatorial. Esta perspectiva se redobla al postular “indispensable la investigación judicial de la integración de los grupos de tareas en la estructura represiva”, extendiendo, así, la acción judicial sobre los cuadros medios e inferiores de las Fuerzas Armadas, a los cuales el gobierno pretendía excluir de la indagación de la justicia (CONADEP, 1984: 15, 16, 223, 256 y 481).⁷

De este modo, también con relación a este tópico, el informe hace presente las voces y el punto de vista de los familiares y organismos de derechos humanos que reclamaban un castigo extendido a los responsables materiales de las desapariciones. Este carácter expansivo, que propone el *Nunca Más*, sobre la acción de la justicia se verá luego reproducido en la sentencia del juicio a las Juntas Militares en 1985. Específicamente, el punto 30 de este fallo extendió la acción penal contra los oficiales superiores que ocuparon los comandos de zonas y subzonas y contra quienes tuvieron responsabilidad operativa en las acciones y cometieron hechos aberrantes. Así, este punto de la sentencia reprodujo la intención de los organismos de derechos humanos inscripta en el llamamiento del *Nunca Más*, relativa a ampliar la investigación judicial más allá de las Juntas militares.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo demostró cómo el *Nunca Más* propuso una nueva lectura sobre el pasado de violencia política en Argentina, distante de la narrativa revolucionaria previa al golpe y de la justificación o negación dictatorial del crimen. Esta lectura conjugó las premisas del gobierno de Alfonsín para juzgar la práctica de la violencia política con la narrativa humanitaria forjada durante la dictadura para denunciar las violaciones a los derechos humanos.

El informe postuló las desapariciones como una violación a los principios religiosos y políticos de Occidente; presentó a los desaparecidos como sujetos de derecho; condenó la violencia como modo de resolver los conflictos políticos; imaginó la democracia como garantía de que el horror no se repita e interpelló, en sus recomendaciones, al Estado y a sus poderes como sujeto excluyente, proponiendo reparar a los afectados, derogar las leyes represivas, materializar la justicia, inscribir a las desapariciones como crimen y asegurar la transmisión de los derechos humanos (CONADEP, 1984: 477 y 478). Así, inscribió el pasado dentro de los principios generales del orden político restaurado en el país en 1983.

En consonancia con los decretos presidenciales de juzgamiento a las cúpulas guerrilleras y a las Juntas militares, el *Nunca Más* estableció una periodización institucional de la violencia política postulando a la violencia insurgente como antecedente de la violencia de Estado y a las desapariciones como responsabilidad exclusiva de la dictadura, proponiendo la ajenidad de la sociedad civil y política con respecto a ambas.

Por último, incorporó en su relato, en un lugar privilegiado, los testimonios de los familiares y sobrevivientes para reconstruir en detalle y, de manera realista, la materialidad de las desapariciones e integrar sus fases públicas y ocultas. Estas declaraciones propusieron la ajenidad de los desaparecidos para con la política y la insurgencia, derivando de ello su inocencia. Así, el *Nunca Más* consagró oficialmente la narrativa humanitaria forjada por los denunciantes durante la dictadura, inscribiéndola en los marcos de una nueva lectura del pasado.

Mediante la articulación de los postulados del Ejecutivo y la narrativa humanitaria, adoptada durante la dictadura, el *Nunca*

⁷ Sobre las tensiones al interior de la CONADEP, sobre cómo presentar a los perpetradores, de mis entrevistas a Eduardo Rabossi, Buenos Aires, 19 de agosto de 2004, y a Graciela Fernández Meijide, Buenos Aires, 20 de octubre de 2004, comisionado y secretaria de denuncias de la CONADEP, respectivamente.

Más propuso en la escena pública una nueva orientación de sentido sobre el pasado de violencia política, que comportaba una interpretación de las desapariciones y la violencia estatal y que integraba, a la vez, las memorias personales y las experiencias concretas de quienes la padecieron.

La potencia de la constelación de sentido, que conjugó el informe, se revelaría en tres dimensiones claves. En primer lugar, antes del *Nunca Más*, la perspectiva dictatorial no había sido desmentida por un relato integrado, con una fuerza emotiva, argumentativa y simbólica, sostenida por el peso de los testimonios y la palabra oficial. El informe instauró una nueva verdad pública sobre las desapariciones, confrontando con la negación, justificación y relativización castrense del crimen.

En segundo lugar, el *Nunca Más* cobraría rápidamente la calidad de instrumento de justicia al transformarse en el *corpus* probatorio central en el juicio a las Juntas militares, y al verse reproducida su voluntad de que la justicia actúe de manera amplia y no limitada en el fallo de este tribunal. En tercer lugar, el informe se conformaría en un éxito editorial sin

precedentes sobre este tema y en su *canon* explicativo.

Por último, adquiriría una importancia saliente en las políticas de justicia transicional al ser imaginado, en el contexto del proceso de democratización de la región, por gobiernos y organismos humanitarios como vehículo para tramitar los pasados de violencia política que estas sociedades atravesaron en los años setenta y ochenta.

Sin embargo, este relato fundacional de la democracia restituida presentaba una serie de límites respecto de la defensa universal de los derechos civiles y políticos. Como se señaló, excluía de su relato las adscripciones políticas de quienes padecieron las violaciones como modo de legitimar la condena moral de esas prácticas. A la vez, no historizaba la violencia y omitía las responsabilidades de la sociedad política y civil en su práctica. Estos atributos develan las dificultades de la sociedad argentina de entonces, las cuales no pueden pensarse exclusivamente como límites impuestos desde el poder del Estado y que, por cierto, aún persisten, para pensar en términos complejos el pasado de violencia que la desgarró.



Referencias

- Acuña, C.; González Bombal, I.; Jelin, E.; Landi, O.; Quevedo, L.; Smulovitz, C. y Vacchieri, A. (1995). *Juicio, castigos y memorias, Derechos Humanos y justicia en la política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Amnistía Internacional (1977). *Informe de una misión de Amnistía Internacional a la República Argentina*. Barcelona: Amnistía Internacional.
- Arquidiócesis de San Pablo (1985). *Brasil: Nunca Más*. Petrópolis: Vozes.
- Basile, T. (1989). "Aproximaciones al 'testimonio sobre la desaparición de personas' durante la dictadura militar y la democracia argentina". *Cuadernos Angers*, 2 (2), 45-63, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Bourdieu, P. (2001). *¿Qué significa hablar?* Madrid: Akal.
- Canetti, E. (1994). *Masa y Poder*. Barcelona: Muchnik Editores.
- Cavarozzi, M. (1988). "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955" en G. O'Donnell, Schmitter, P. H., y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, América Latina*, 2, (pp. 37-78). Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (1980). *Report on the situation of Human Rights in Argentina*. Washington: Organización de Estados Americanos [OEA].
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Santiago de Chile: LOM.
- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas [CONADEP]. (1984). *Nunca Más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Corralini, J.; Di Iorio, E.; Lobo, A. y Pigliapochi, J. (2003). *Políticas de memoria: el Nunca Más*. Buenos Aires: inédito.
- Crenzel, E. (2005). "Cartas a Videla: una exploración sobre el miedo, el terror y la memoria". *Revista Telar, Instituto Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos (IIELA)*, 2 (2-3) 41-57. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.
- ____ (2008a). *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- ____ (2008b). "The National Commission on the Disappearance of Persons: Contributions to Transitional Justice". *The International Journal of Transitional Justice*, 2 (2), 173-191, Oxford: Oxford University Press.
- "Decreto 157 del Poder Ejecutivo" (1983, 13 de diciembre), en *Documentos secretos, Decretos, Leyes y Jurisprudencia del Juicio a las Juntas militares argentinas*. Consultado en agosto del 2008. Disponible en: <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/tesis02.htm>
- "Decreto 158 del Poder Ejecutivo" (1983, 13 de diciembre), en *Documentos secretos, Decretos, Leyes y Jurisprudencia del Juicio a las Juntas militares argentinas*. Consultado en agosto del 2008. Disponible en: <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/orden02.htm>
- "Decreto 187 del Poder Ejecutivo" (1983, 15 de diciembre), en *Derechos*. Consultado en agosto del 2008. Disponible en: <http://www.derechos.org/ddhh/arg/ley/conadep.txt>
- Feldman, S. (1990). "A l'âge du témoignage: Shoa de Claude Lanzmann" en *Au sujet de Shoah*, París: Belin.
- Filc, J. (1997). *Entre el parentesco y la política: familia y dictadura, 1976-1983*, Buenos Aires: Biblos.
- Franco, M. (2008). *El exilio. Argentinos en Francia durante la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Funes, P. (2001). "Nunca Más. Memorias de las dictaduras en América latina" en B. Groppo, y P. Flier (Eds.), *La imposibilidad del olvido. Recorridos de la memoria en Argentina, Chile y Uruguay*. La Plata: Ediciones al Margen.
- González Bombal, I. (1991). *El diálogo político: la transición que no fue*, Documento CEDES/61. Buenos Aires: Editorial.
- ____ (1995). "Nunca Más. El juicio más allá de los estrados" en C. Acuña, I. González Bombal, E. Jelin, O. Landi, L. Quevedo, C. Smulovitz, A. Vacchieri, A. Przeworsky (Eds.), *Juicio, castigos y memorias. Derechos Humanos y justicia en la política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Grandin, G. (2005). The Instruction of Great Catastrophe: truth commissions, national history, and state formation in Argentina, Chile and Guatemala. *American Historical Review*, 110, (1), 46-67, University of Chicago Press.
- Halbwachs, M. (1971). *La topographie légendaire des évangiles en Terre Sainte. Étude de mémoire*. Paris: Presses Universitaires de France.
- ____ (2004). *Los marcos sociales de la memoria*. Barcelona: Anthropos.
- Hayner, P. (1994). "Fifteen Truth Commissions 1974 to 1994: a comparative study". *Human Rights Quarterly*, 16 (4) 597-655. Maryland: The John Hopkins University Press.
- ____ (2001). *Unspeakable Truths. Confronting State Terror and Atrocity*. Nueva York: Routledge.
- Humphrey, M. (2000). "From terror to trauma: Commissioning Truth for national reconciliation". *Social Identities*, 6 (1), 7-28.
- Jelin, E. (1995). "La política de la memoria: el movimiento de Derechos Humanos y la construcción de la democracia en Argentina" en C. Acuña, I. González Bombal, E. Jelin, O. Landi, L. Quevedo, C. Smulovitz, A. Vacchieri, A. Przeworsky (Eds.), *Juicio, castigos y memorias. Derechos Huma-*

- nos y justicia en la política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ____ (2002). "Los trabajos de la memoria". *Colección Memorias de la Represión, 1*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Levi, P. (1995). *Los hundidos y los salvados*. Barcelona: Ediciones Muchnik.
- Loraux, N. (1989). "De la amnistía y su contrario" en Yosef H. Yerushalmi, Nicole Loraux, Hans Mommsen, Jean-Claude Milner y Gianni Vattimo, *Usos del Olvido*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Lorenz, F. (2002). "¿De quién es el 24 de Marzo? Las luchas por la memoria del golpe de 1976", en E. Jelin, (Ed.), *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas in-felices*, Colección Memorias de la Represión, 3. Madrid: Siglo XXI.
- Marchesi, A. (2001). *Las lecciones del pasado, memoria y ciudadanía en los informes Nunca Más del Cono Sur*, inédito. Montevideo: Facultad de Humanidades.
- Markarian, V. (2006). *Idos y recién llegados. La izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de Derechos Humanos 1967-1984*. México: Uribe y Ferrari Editores.
- Mignone, E. (1991). *Derechos humanos y sociedad: el caso argentino*, Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Nofal, R. (2000). *La escritura testimonial en Argentina 1970-1999*. Mimeo, IDES.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2002). "La dictadura militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática". *Colección Historia Argentina, 9*. Buenos Aires: Paidós.
- Ong, W. (1997). *Oralidad y escritura. Tecnologías de la palabra*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Poder Ejecutivo Nacional. (1980). *Observaciones y comentarios críticos del gobierno argentino al informe de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Pollak, M. (1990). *L'expérience concentracionnaire. Essai sur le maintien de l'identité sociale*, Paris: Métailié.
- "Reforma legal que impone el fuero militar y excluye a los Jueces naturales" (1984, 9 de febrero), en *Documentos secretos, Decretos, Leyes y Jurisprudencia del Juicio a las Juntas militares argentinas*. Consultado en agosto 2008. Disponible en: <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/fuero02.htm>
- Sarlo, B. (2002). *Tiempo presente. Notas sobre los cambios en la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Servicio, Paz y Justicia de Argentina [SERPAJ] (1989). *Nunca Más*. Montevideo: SERPAJ.
- Sikkink, K. y Booth Walling, C. (2006). "Argentina's Contribution to Global Trends in Transitional Justice" en N. Roht-Arriaza y J. Mariezcurrena(Eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. New York: Cambridge University Press.
- Steiner, G. (1982). *Lenguaje y silencio*. Barcelona: Gedisa.
- Todorov, T. (1993). *Las morales de la historia*. Buenos Aires: Paidós.
- Traverso, E. (2001). *La historia desgarrada. Ensayo sobre Auschwitz y los intelectuales*. Barcelona: Empresa Editorial Herder.
- Verbitsky, H. (2003). *Civiles y militares. Memoria secreta de la transición*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Vezzetti, H. (2002). *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Wieviorka, A. (1999). "From survivor to witness: voices from the Shoa" en J. Winter y E. Sivan (Eds.), *War and Remembrance in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

La Confianza y la *Sunshine Policy* en Corea*

Joël Lambert**

La confianza, como concepto explicativo global, es poco estudiada en las Relaciones Internacionales. Se desea invertir esta tendencia mediante su conceptualización al castellano y su aplicación al estudio de la *Sunshine Policy* de Kim Dae-jung, una política que Corea del Sur desarrolló, entre 1998 y 2003, para relacionarse positivamente con el Norte. Se propone que la confianza entre actores es la creencia, por parte de un primer actor, que un segundo se comportará de tal manera que se alcancen los objetivos del primero en una determinada situación. Con esta definición, es posible investigar el rol que jugó la confianza previo a la implementación de la *Sunshine Policy*, en los planteamientos de tal política y, finalmente, en sus resultados. Se desprende del análisis que el papel de la confianza es fundamental en las diferentes fases de la *Sunshine Policy*, lo cual constituye un indicio de su relevancia en el estudio de las relaciones internacionales.

Palabras clave: confianza, *Sunshine Policy*, Corea, Kim Dae-jung, unificación coreana, relaciones inter-coreanas

Confidence and the Sunshine Policy in Korea

Confidence, as a global explanatory concept, has not been extensively studied in International Relations. We wish to reverse this tendency through its conceptualization and its application to a case study, namely the implementation of the Kim Dae-jung's Sunshine Policy in South Korea in its efforts to establish positive relations with North Korea. We propose that the confidence between actors consists of the first actor's belief that a second actor will act in such a way that the objectives of the first actor will be reached in a given situation. With this definition, it is possible to investigate the role of confidence before the implementation of the Sunshine Policy in its core ideas and finally in its results. The analysis demonstrates that the role of confidence is essential in all the phases of the Sunshine Policy. This gives a hint of its relevance in the study of international relations.

Keywords: confidence, trust, *Sunshine Policy*, Korea, Kim Dae-jung, Korean Unification, Inter-Korean relations

Fecha de recepción: 03/04/2008

Fecha de aceptación: 29/10/2008

Hacia el final de 2000, el entonces Presidente de Corea del Sur, Kim Dae-jung, recibió el Premio Nóbel de la Paz otorgado por su trayectoria de lucha en favor de la democracia y de la paz, en la península coreana. Ese mismo año, antes de recibir la condecoración, Kim Dae-jung se había reunido con su homólogo de Corea del Norte, Kim Jong Il, en una Cumbre histórica en Pyongyang. Este encuentro se transformó en el símbolo de su *Sunshine Policy*, política que Kim Dae-jung desarrolló hacia Corea del Norte durante su Presidencia entre los años 1998 y 2003. En la reunión, el Sur y el Norte concordaron en que era importante consolidar la confianza entre ellos, lo que quedó estipulado en la Declaración Conjunta de la Cumbre. Kim Dae-jung reiteró su compromiso de incrementar la confianza mutua en la península, por lo menos, en dos discursos durante el mismo año (Kim, 2000b; Kim, 2000c). Su comportamiento con el Norte llevó a que Levin y Han (2003: 31) afirmaran que una característica distintiva de su *Sunshine Policy* era la disposición de Kim Dae-jung a confiar en Kim Jong Il, aun sin

tener evidencias claras sobre las cuales basarla. La importancia de la confianza en los planteamientos de Kim Dae-jung lleva a cuestionar las características de este concepto y el rol que puede jugar en la búsqueda de la paz. Su estudio es relativamente nuevo en las Relaciones Internacionales, a excepción de la literatura sobre las medidas de confianza mutua en el ámbito de la seguridad. Contrariamente a éstas, se propone analizar la confianza como un concepto explicativo global de las Relaciones Internacionales, y no sólo restringido a los temas de seguridad.

Sin ser explícitamente mencionado, el concepto de confianza, o su antónimo la desconfianza, está presente en teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, dando cuenta de su rol de primer plano en este campo de estudio. Por ejemplo, los realistas tradicionales ven al mundo como una lucha de poder anárquica entre Estados (Morgenthau, 1986: 42), lo cual implica una desconfianza generalizada entre ellos. En efecto,

* Este artículo está basado en parte de la tesis de magister del autor (en redacción), titulada: "La Confianza en las Relaciones Internacionales. Teoría y Estudio del Caso Coreano (1988-2008)". Además, el artículo fue realizado en el marco del proyecto de investigación *Korean Unification: Historical Outline of Presumptions, Perceptions and Policies*, el cual recibió financiamiento de la Academia de Estudios Coreanos. El autor desea agradecer el apoyo de Marcia González Barriga y del Programa de Estudios Coreanos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, particularmente de Martín Pérez Le Fort, Alejandra Chacón Morales y Peter M. Lewis.

** Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. joel.lambert@polymtl.ca

para poder sobrevivir en este entorno, un actor —que percibe que los otros buscan incrementar su poder en desmedro de él— sólo puede actuar con base en la desconfianza. Con tal visión del mundo, la búsqueda del incremento de la confianza se torna irracional debido a que está destinada a que los otros se aprovechen de ella. La desconfianza, característica de la escuela realista, simplifica la realidad y es eficaz a la hora de tomar una decisión, pero no permite apreciar las situaciones en las cuales es racional confiar. Aplicada a la política de Kim Dae-jung, no se podría investigar si éste actuó de manera racional en su intento de aumentar la confianza mutua entre las dos Coreas, o si hubiera sido preferible actuar desconfiando del régimen de Pyongyang, como lo hacía George W. Bush.

El objetivo de este artículo es justamente determinar las características y sutilezas de la confianza en las Relaciones Internacionales, investigando el papel que ésta tuvo en la *Sunshine Policy* de Kim Dae-Jung. Para alcanzar este objetivo, se deberá comenzar por la conceptualización de la confianza. El concepto es complejo y ampliamente estudiado en otras disciplinas, por lo que la primera parte permitirá importar teóricamente sus características desde los otros campos de la ciencia. Consiguientemente, tomando en cuenta las particularidades de la confianza, se hará posible determinar su rol en la *Sunshine Policy*. Se propone analizarla mediante tres perspectivas. Primero, se investigará el papel que jugó en la relación entre ambas Coreas previo a la implementación de la *Sunshine Policy*, más específicamente, entre los años 1988 y 1998. Esto permitirá entender qué fue lo que condujo a Kim Dae-jung a implementar su política hacia el Norte. Segundo, se examinará el rol de la confianza en los planteamientos de la *Sunshine Policy* como tal, buscando entender sus características y lo que la diferencia de las políticas anteriores. Finalmente, se analizará cómo la confianza está presente en los resultados obtenidos luego de la aplicación de la *Sunshine Policy*, desarrollada entre 1998 y 2003. Esto permitirá averiguar si la política de Kim Dae-jung fue racional para relacionarse con Corea del Norte.

I. CONCEPTUACIÓN DE LA CONFIANZA

El concepto de confianza tiene ramificaciones complejas que hacen difícil su estudio. En primera instancia, cabe destacar que la confianza puede aplicarse a un actor —como una persona o Estado— o a una acción. La literatura es mucho más amplia y compleja con respecto a la confianza entre actores; a ésta, por

lo tanto, se enfocará la conceptualización para, luego, generalizar las conclusiones obtenidas en el otro tipo de confianza.

Un problema, que espera a los investigadores interesados en la confianza y que no provienen de una región anglófona, es relativo al idioma. Como en muchas especialidades de la ciencia, la literatura relevante sobre el tema se encuentra mayoritariamente en inglés. Ahora bien, lo que se entiende por confianza en castellano puede tomar dos significados en inglés —*trust* o *confidence*—; ambos son utilizados de manera distinta por los autores. Bilder (1981: 15–16) considera que la diferencia entre los términos se debe a las fuentes que dan origen a la confianza. Para él, *confidence* utiliza todas las fuentes posibles, mientras que *trust* se basa sólo en actitudes, factores normativos y otros que no involucran los intereses a corto plazo de un actor, como son la integridad, la responsabilidad y el deseo de mantener una reputación. *Trust* se basaría en los atributos internos de un actor, dejando a *confidence* las fuentes exteriores de la confianza. Una forma de ilustrar esta diferencia es a través de la política de disuasión nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la guerra fría. Estas dos potencias confiaban, en el sentido de *confidence*, que la otra no iba a atacarla directamente con armas nucleares, dado que esto habría significado la destrucción mutua garantizada. Sin embargo, no es posible afirmar que existía *trust* entre ellas porque lo que daba origen a la confianza no eran las cualidades intrínsecas positivas de la otra potencia, sino la amenaza exterior a su supervivencia.

La distinción que hace Bilder entre los dos conceptos implica que *trust* es una subcategoría de *confidence*, es decir, que todo lo que es *trust* también es *confidence*, pero lo contrario no es cierto. Sin embargo, la literatura se refiere generalmente a los dos conceptos como si fueran independientes, sin considerar que *confidence* es más general que *trust*. Los dos tienen una misma raíz, pues dan cuenta de expectativas que pueden resultar en decepción (Luhmann, 2000: 96), pero ya que *confidence* se utiliza sólo con respecto a temas excluidos por el concepto de *trust*, este vínculo no aparece a menudo explícitamente. Éste es el caso de la bibliografía sobre las medidas de confianza mutua¹, que da cuenta de procedimientos que “tienen como propósito aliviar las tensiones y aminorar el peligro de que se desate un conflicto armado como consecuencia de una mala interpretación o un error de cálculo acerca de las maniobras de un estado rival” (Klepak, 1994: 605–606). Las medidas pueden ser de carácter policial y de monitoreo, lo que implica necesariamente una falta de *trust*, o *distrust*, entre

1 “Medidas de confianza mutua” es la traducción de *confidence-building measures*

los Estados (Cook, Hardin y Levi, 2005: 4; Hoffman, 2006: 21–31), pero igualmente permiten aclarar las expectativas sobre el comportamiento de otro agente. El vínculo entre los dos conceptos tampoco se percibe cuando se utiliza *confidence* al respecto de la confianza que no está dirigida hacia otra entidad o persona, sino hacia uno mismo, lo que no admite *trust*. En este caso, se habla de *self-confidence*, como lo mencionan Castelfranchi y Falcone (2001) en un artículo sobre *trust*.

Trust, siendo una subcategoría de *confidence*, permite que, por inducción, las características de *trust*—presentes en la literatura— puedan ser generalizadas a *confidence*. Cabe destacar que tales generalizaciones deben realizarse sólo cuando las características de *trust* no se obtienen por comparación con las características de *confidence*. Por ejemplo, Sako (1998) afirma que se puede mejorar la eficiencia económica con *trust*, pero llega a esta conclusión comparando casos en los cuales existe *trust* con otros casos en los cuales se crea *confidence* con diferentes mecanismos, como los contratos legales. Un estudio de este tipo no permite aprender más sobre *confidence* como concepto general, sino que permite una ampliación del conocimiento sobre sus subcategorías.

La posibilidad de generalizar características de *trust* a *confidence* es importante por dos razones. Primero, la literatura es mucho más extensa sobre *trust*. Autores de diversas disciplinas de las ciencias, como sociología, economía, política, sicología, biología e inteligencia artificial, escriben sobre el tema, lo que permite tener acceso a enfoques de investigación muy variados. Segundo, el concepto de *confidence*, en castellano, es más cercano a confianza de lo que lo es el concepto de *trust*. En consecuencia, se considerará que confianza es la traducción de *confidence*, por lo cual es posible generalizar características del concepto de *trust*—presentes en la literatura anglófona— al concepto de confianza, tomando las precauciones necesarias a toda inducción.

El vínculo entre los dos conceptos permite desarrollar una definición general de la confianza a partir de la literatura sobre *trust*. Sin embargo, esta búsqueda se dificulta por la gran variedad de definiciones de *trust*. Esto se debe a que los autores no concuerdan en el límite que separa a los conceptos de *trust* y *confidence*, es decir, su frontera no es consensual. Generalmente, se acepta la distinción mencionada anteriormente, a saber, que *trust* admite solamente las fuentes interiores de la confianza de otro actor. Así, si la confianza proviene de la posibilidad de coacción exterior, no debería incluirse en el

concepto de *trust*. Sin embargo, la frontera entre coacción exterior y auto-limitación no es siempre clara y depende de cómo el actor percibe la motivación.

En un importante trabajo sobre *trust*, Fukuyama (1995) considera que existe un alto nivel de *trust* en la sociedad japonesa, basado en las normas compartidas por sus ciudadanos. Agrega que estas normas se vuelven obligaciones morales recíprocas, o sea, que están interiorizadas por los japoneses. Sin embargo, Yamagishi (1988: 217) argumenta que estas normas interiorizadas no son necesariamente la fuente de la confianza japonesa, sino la coacción social que deriva de su violación, lo que exteriorizaría la fuente de la confianza y no permitiría referirse a ella con el concepto de *trust*. De la misma manera, el deseo de mantener una reputación (Bilder, 1981: 16; Dasgupta, 2000: 53) o de continuar con una relación en el futuro (Hardin, 2001: 3), que estos autores asocian a *trust*, pueden analizarse según la perspectiva de una fuente de confianza interna o externa, dependiendo de la percepción de lo que motiva al actor: la recompensa interior a un comportamiento o el miedo a las sanciones exteriores. Además, surge la pregunta de si una recompensa exterior, como lo sugiere Sako (1998: 108), puede ser una fuente de *trust*. Los problemas de fondo del concepto de *trust* llevan a Hardin (2002: 57–58) a afirmar que una concepción deontológica del término—es decir, que es aplicable universalmente y derivada de la razón—no es posible, puesto que éste no se encuentra en todos los idiomas y, aún en inglés, su historia es ambigua.

Para evitar el problema de definir la frontera entre *trust* y *confidence*, algunos autores enfocan su trabajo a sólo una de las fuentes posibles de la confianza, a la que siempre se asocia con *trust*, como lo hace Fukuyama con su confianza basada en las normas compartidas, mencionada anteriormente. De su lado, Mercer (2005: 95) define *trust* como una creencia emocional, es decir, una generalización al respecto de las características internas y duraderas de un objeto que involucra seguridad sin evidencias. De manera más pragmática, afirma que la base de *trust* sería la emoción en una identidad común. El problema de esta visión es que no permite explicar casos en los cuales existe confianza sin identidad común y/o cuando ella se basa en evidencias, como es la confianza en un profesional extranjero basada en la historia de su desempeño.

Por su parte, Kydd (2001, 2005) utiliza la teoría de juegos para investigar el rol de *trust* en las Relaciones Internacionales. Como otros especialistas de esta teoría, asume que las inte-

racciones que involucran confianza pueden modelarse con actores egoístas, como en el caso del dilema del prisionero². En éste los actores tienen solamente dos opciones, cooperar con el otro jugador o traicionarlo, lo que tiene como consecuencia que un jugador confiará en el otro si cree que cooperará con él. Por eso, Kydd (2005: 6) define *trust* como la creencia de que el otro prefiere la cooperación mutua a la explotación de su cooperación. Esta definición es aplicable en la teoría de juegos, pero no permite una generalización de todas las situaciones. Es posible creer que alguien prefiere cooperar, pero, aún así, no confiar en él; por ejemplo, debido a que no es competente para realizar una acción. Trasladado a la escala internacional, es factible que un Estado crea que otro Estado prefiere cooperar para luchar contra el terrorismo, pero puede no confiar en él en razón de la poca eficacia con la cual puede hacerlo.

Otros autores intentan definir la frontera entre *trust* y *confidence* a partir de la definición que proponen de *trust*, pero sin darse cuenta de que incluyen algunas contradicciones en su argumentación. Es el caso de Hardin (2001: 3-7; 2002: 3-12), quien define *trust* como un interés encapsulado, en el sentido de que A *trust* B, con respecto a un asunto particular, si A cree que es del interés de B tomar en cuenta los intereses de A; típicamente, sería porque B quiere seguir interactuando con A. Así, A *trust* B porque cree que B encapsula los intereses de sí mismo con los suyos. Con esta definición, Hardin argumenta que un mafioso no puede confiar, en el sentido de *trust*, en alguien a quien le apunta con una pistola en la cabeza para que haga lo que le dice. Según Hardin, la acción de la víctima sería motivada solamente por su propio interés, sobrevivir, por lo que este ejemplo no encaja en la definición del interés encapsulado. Por lo tanto, si se aplica esta argumentación a un actor que confía en otro porque percibe que este último quiere seguir interactuando con él, en lo que Hardin basa su argumentación, se debería considerar que este caso tampoco encaja en la definición del interés encapsulado, puesto que la acción del segundo actor también estaría motivada solamente por su propio interés. En ambos casos, A *trust* B porque percibe que es del interés de B tomar en cuenta el de A, hay diferencias solamente en las fuentes de la confianza.

Por su parte, Hoffman (2002: 375) propone que *trust* es la disposición a tomar un riesgo basado en la creencia de que el otro hará lo correcto, a lo que llama enfoque fiduciario. A partir de esta definición, argumenta que *trust* no puede estar presente en las interacciones que involucran coacción, dado que la necesidad de utilizarla da cuenta de que un actor no cree que

el otro hará lo correcto. Sin embargo, en un estudio de caso, Hoffman admite que *trust* se basa en esta misma coacción. En efecto, afirma que la Constitución de Estados Unidos ayudó a que aumentara la confianza entre los Estados, en parte, debido a que otorgaba el poder al gobierno central de proteger, con coacción si fuera necesario, a los gobiernos estatales contra la oposición interna, la que podría haber resultado en un golpe de Estado (Hoffman, 2006: 79-80). Esta contradicción se obtiene directamente de su definición debido a que no permite diferenciar las fuentes de la confianza no admitidas. ¿Es que alguien no puede creer que otro hará lo correcto porque de lo contrario recibirá un castigo?

Las definiciones de Hoffman y Hardin son realmente más sobre la confianza que sobre *trust*. De las dos, el enfoque fiduciario de Hoffman es superior porque toma en cuenta la competencia del otro, contrariamente al interés encapsulado de Hardin, hecho que el mismo autor reconoce (Hardin, 2002: 8). Sin embargo, "hacer lo correcto", elemento de la definición de Hoffman, no es muy específico, lo que torna más difícil la operacionalización del concepto. Por eso, inspirándose en el enfoque fiduciario de Hoffman, se propone que la confianza entre actores se define como *la creencia, por parte de un primer actor, que un segundo se comportará de tal manera que se alcancen los objetivos del primero, en una determinada situación*. De manera similar, la confianza al respecto de una acción se define como *la creencia, por parte de un actor, que una acción le permitirá alcanzar sus objetivos en una determinada situación*. La definición de la confianza entre actores ni presupone ni rechaza ninguna de sus fuentes, por lo que permite incluir las otras definiciones ya mencionadas. También, especifica lo que es "hacer lo correcto", que incluye alcanzar los objetivos del actor que confía. Estas definiciones de confianza tienen implicaciones que comparten otros autores que han escrito sobre el tema, lo que se discutirá a continuación.

La definición propuesta de confianza entre actores implica que un actor tiene expectativas sobre la manera con que actuará otro (Bilder, 1981: 13; Offe, 1999: 47; Sztompka, 1999: 25-26). Por eso, Luhmann (1996: 39-40) afirma que el rol de la confianza es permitir a una persona actuar en situaciones en las cuales la complejidad no permite derivar de la razón la mejor opción, puesto que el resultado final depende de las acciones subsecuentes de otras personas que la primera no puede controlar. Las expectativas que alguien tiene sobre el comportamiento futuro de otro le permiten actuar de manera razonable con la información disponible en el momento de

² Véase Axelrod (1984) para consultar un texto clásico sobre el dilema del prisionero

la acción, por lo que muchos autores afirman que esta información es un factor primordial en el momento de confiar en otro (véase Coleman, 1990: 189–194; Nissenbaum, 2004: 159; Zolin y Hinds, 2004: 216–217). Al respecto, Hardy, Phillips y Lawrence (1998: 69) conceptúan la confianza como un proceso de comunicación que permite desarrollar un sentido compartido entre grupos o personas. Se considera aquí que la comunicación es un medio para obtener información, la cual sirve para predecir la disposición y el comportamiento de un actor. La información de la que dispone un actor³ se convierte en la fuente de la confianza considerada por él.

La creencia tiene un papel importante en las definiciones propuestas, lo que implica que la intensidad de la confianza puede variar (Bhattacharya, Devinney y Pillutla, 1998: 462), como ocurre con la fuerza de una creencia. Sin embargo, el hecho de que exista confianza no significa que un actor correrá un riesgo basándose en ella; al contrario, debe tener un grado mínimo de seguridad para que lo haga (Gambetta, 2000: 218; Kydd, 2005: 9), lo que depende del tema y del costo resultante de la falta de cumplimiento de sus expectativas. A mayor costo de no cumplimiento, se requerirá un mayor grado de confianza para actuar y tomar el riesgo. Esta característica contribuye a la diferenciación entre *trust* y *confidence* debido a que *trust* implica que la confianza ha llegado al nivel que le permite a un actor tomar el riesgo, lo que no necesariamente es el caso de *confidence*. Cabe destacar que no se confía en un actor o acción en todos los temas y momentos (Hardin, 2002: 9; Haré, 1999: 258). Alguien puede generalmente confiar en su médico para que éste lo cure, pero no necesariamente confiará en él si nota que algo está afectando su buen juicio, como, por ejemplo, el alcohol. Es probable que tampoco confiará en él para que arregle su auto. Por eso, las definiciones hacen énfasis en que la confianza se limita a una determinada situación.

Otra implicación de la importancia del elemento de creencia en el concepto de confianza es que este último se vuelve un fenómeno psicológico subjetivo (Bilder, 1981: 12; Gambetta, 2000: 217; Rousseau, Sitkin, Burt y Camerer, 1998: 395). Una creencia es personal y depende de la percepción que tiene el actor del mundo que lo rodea, incluyendo a otros actores relevantes. Por eso, la confianza es un fenómeno cognitivo (Falcone y Castelfranchi, 2001; Hardin 2002: 58–59), puesto que depende de las expectativas sobre el orden social y las interacciones con otros (Lane, 1998: 10). Esta característica de la confianza explica por qué el concepto es tan difícil de estudiar a nivel internacional, ya que depende de las creencias de

los actores que toman las decisiones. En el ámbito interno de un país, es posible realizar encuestas destinadas a identificar y medir las creencias, pero, a nivel internacional, el acceso a tal información se complica por el deseo estratégico de mantener secretos de Estado y por el difícil acceso a los líderes. Los pocos trabajos sobre la confianza en las Relaciones Internacionales evaden este problema eligiendo enfoques de investigación que permiten utilizar otros datos, como el institucionalismo, complementado con cartas y discursos de líderes (Hoffman, 2002; 2006) y la teoría de juegos (Kydd, 2001; 2005). Dada la importancia del elemento creencia en la confianza, la complementación de un estudio factual con fuentes subjetivas se vuelve primordial.

El último punto importante, con respecto a las definiciones de confianza propuestas en este trabajo, es que éstas dependen de los objetivos de un actor (Falcone y Castelfranchi, 2001). Es preferible enfocarse en estos objetivos más que en los intereses de un actor, como lo hace Hardin, dado que el concepto de interés tiene una connotación estática. El interés se refiere generalmente a algo que se desea mantener, sin necesariamente incluir lo que se pretende cambiar. Un enfoque en los objetivos incluye ambos, debido a que es posible tener tanto el objetivo de conservar los intereses como el de cambiar una situación. Además, la noción de interés presupone, a menudo, que los actores son egoístas, por lo que se dificulta el análisis del comportamiento altruista. Se puede evitar este problema considerando que actuar de manera altruista resulta en una satisfacción emocional egoísta, pero un enfoque en los objetivos no necesita tal sofisticación conceptual.

Las emociones tienen otro rol en este enfoque: el de jerarquizar los objetivos (Mercer, 2005: 94). Esta jerarquía permite que la coacción se convierta en una fuente de confianza, puesto que siempre amenaza a un objetivo más importante que lo que implica la acción impuesta. Por ejemplo, si alguien abre su caja fuerte bajo la amenaza de un delincuente de asesinar a su esposa, lo hará porque el objetivo de salvar a su esposa es más importante que el objetivo de conservar el contenido de la caja. En este caso, la coacción es la fuente de confianza del ladrón, es decir, lo que le permite creer que el hombre abrirá su caja fuerte. Finalmente, cabe destacar que la noción de objetivo admite diferentes horizontes temporales, o sea que es posible tener objetivos a corto o largo plazo, lo cual implica que la confianza, como tal, puede tener horizontes temporales distintos. Como se verá a continuación, esta noción es importante en el análisis de la confianza en la *Sunshine Policy*.

3 Véase Geva, Mayhar y Skorick (2000) para consultar un trabajo sobre el rol de la información en el proceso de toma de decisiones en la política internacional.

II. EL ROL DE LA CONFIANZA EN LA *SUNSHINE POLICY*

Teniendo en cuenta las características del concepto de confianza, es posible determinar su rol en la *Sunshine Policy*. Se propone analizarlo mediante tres perspectivas: el papel que jugó previo a la implementación de la *Sunshine Policy*, los planteamientos de esta política como tal, y, finalmente, sus resultados.

La confianza previo a la implementación de la *Sunshine Policy*

Se analizará el proceso que condujo a la adopción de la *Sunshine Policy* a partir de 1988, año en el cual el primer Presidente de la Sexta República asumió el cargo y, por lo tanto, se confirmó la llegada de la democracia a Corea del Sur. El nuevo Presidente de la República, Roh Tae Woo, lanzó su *Nordpolitik* en julio de 1988, la que consistía en una ofensiva diplomática para cultivar contactos y mejorar las relaciones con los países comunistas. En una declaración especial, invitó a los ciudadanos a considerar a Corea del Norte como un socio en la búsqueda de la prosperidad común, alejándose de la postura de confrontación de sus antecesores. El Presidente Roh estructuró su *Nordpolitik* basado en seis puntos que se resumen en: promover el intercambio de visitas entre los ciudadanos del Sur y del Norte; promover y apoyar los contactos entre las familias separadas; promover el comercio entre ambas Coreas; lograr el desarrollo balanceado de la economía coreana en su conjunto; cooperar a nivel diplomático; y mejorar las relaciones de Corea del Norte con los aliados del Sur, mientras mejoraban las relaciones de Corea del Sur con la Unión Soviética, China y otros países socialistas (Roh, 1988). Esta política tenía como propósito lograr la unificación de la península a través de la coexistencia pacífica, en una primera etapa, seguida de la creación de una *Commonwealth*, para luego terminar con la unificación como tal. Como lo afirmaba el Presidente Roh en otro discurso, en 1989, la unificación debía basarse en valores democráticos y de respeto a los derechos humanos, apelando a que Corea del Norte abandonara su objetivo de comunizar el Sur (Roh, 1989).

La actitud más abierta de Corea del Sur hacia el Norte, a partir de julio de 1988, llegó en un momento estratégico. Los Juegos Olímpicos comenzarían dos meses más tarde y temían acciones terroristas por parte de Pyongyang. Asimismo, ocurría en un entorno de fin de la Guerra Fría, aumentado la auto-confianza de Corea del Sur al estar del lado de los ven-

cedores. Impulsada por el éxito de los Juegos Olímpicos de Seúl, la *Nordpolitik* rápidamente dio resultados positivos. En septiembre de 1990, comenzó una serie de conversaciones de alto nivel entre los Primeros Ministros del Norte y del Sur, la que culminó con la adopción del Acuerdo de Reconciliación, de la No Agresión y del Intercambio y Cooperación entre el Sur y el Norte (Acuerdo Básico), en 1991; y de la Declaración sobre la Desnuclearización de la Península Coreana (Declaración de Desnuclearización) en 1992.

Según Kihl (1994b: 137), el Acuerdo Básico significó claramente que ambas Coreas aceptaban la premisa de que la coexistencia pacífica debía preceder a cualquier cambio en el *statu quo* respecto de la reunificación. La coexistencia pacífica se volvía un objetivo más realista para ambos, dado que ninguno había abandonado su objetivo de unificación hegemónica, es decir, una unificación en la cual uno prevalece sobre el otro e impone su sistema (Koh, 1994: 155). Por su parte, la Declaración de Desnuclearización permite deducir que la desnuclearización de la península se convertía en otro requisito para la coexistencia pacífica.

Así, a comienzos de la presidencia de Roh Tae Woo, las dos Coreas lograron sostener un diálogo productivo sobre la base de un objetivo común, la coexistencia pacífica, la cual era más importante que la búsqueda de una unificación hegemónica. Por consiguiente, se desarrolló una cooperación creciente en este tema, lo que condujo a la adopción del Acuerdo Básico y de la Declaración de Desnuclearización. El contenido de estos acuerdos da cuenta de lo que ambas Coreas consideraban importante para creer que la otra actuaría en función de una coexistencia pacífica, es decir, permite apreciar cómo debían comportarse para ser dignas de confianza en este tema. Por ejemplo, el artículo 1 del Acuerdo Básico afirmaba que las dos Coreas debían reconocer y respetar sus sistemas respectivos. Además, no debían interferir en los asuntos internos de la otra (artículo 2); debían cesar de difundir propagandas hostiles (artículo 3); y no debían realizar acciones de sabotaje o subversión (artículo 4). Por su parte, la Declaración de Desnuclearización estipulaba que el Sur y el Norte no podían probar, producir, recibir, poseer, almacenar o utilizar ningún arma nuclear (artículo 1).

Paralelamente a los logros alcanzados por el gobierno de Roh Tae Woo, en la relación con Corea del Norte, algunos acontecimientos internacionales y domésticos jugaron en contra de un acercamiento duradero entre las dos Coreas.

Uno de ellos fue la gran eficacia de la *Nordpolitik* con China y Rusia. Contrariamente a lo que ocurría durante la Guerra Fría, el apoyo de estos países a Corea del Norte se debilitó, sin que éste pudiera normalizar sus relaciones con Japón y Estados Unidos (Suh, 1993: 73-74). A este aislamiento diplomático, se sumó el económico. El fin del apoyo incondicional de China y Rusia también significó nuevos problemas de abastecimiento en petróleo y alimentos, lo que ciertamente contribuyó a las dificultades económicas que sufrió Corea del Norte a principio de los 1990s, cuando tuvo que enfrentar cuatro años consecutivos de crecimiento negativo (Gurtov, 1996: 12). Además, estos problemas económicos significaron el principio de una crisis alimenticia importante que culminó en 1997-1998 (Lim Soon Hee, 2005: 4). Todos estos factores, junto con la superioridad económica y militar de Corea del Sur, el colapso de los países socialistas de Europa del Este y la absorción de Alemania del Este por su vecina occidental, contribuyeron a crear un sentimiento de vulnerabilidad agudo en Corea del Norte. Como sugieren Geva y Skorick (2006), las emociones negativas, por ejemplo el temor o el odio, pueden alterar la evaluación de los acontecimientos internacionales. En este entorno, se hacía racional el desarrollo de un programa nuclear para asegurar, por lo menos, la supervivencia del sistema.

En 1992, los ejercicios militares *Team Spirit*, en los cuales participaban Corea del Sur y Estados Unidos, se suspendieron con el fin de contribuir al mejoramiento de las relaciones en la península, pero, en 1993, se decidió reestablecerlos debido a la reticencia del Norte de permitir inspecciones especiales en algunos sitios nucleares. Con el objetivo de mostrar su descontento, Corea del Norte se retiró del Tratado de No Proliferación Nuclear y de las negociaciones sobre la interpretación de la Declaración de Desnuclearización, lo que desembocó en una crisis que casi resultó en una guerra entre Corea del Norte y Estados Unidos. Cabe destacar que la mayoría de los especialistas sobre Corea concuerdan en que lo que provocó la primera crisis nuclear fue la impresión de vulnerabilidad que tenía Corea del Norte (Armstrong, 2005: 8-9; Gurtov, 1996: 13), impresión que afectó negativamente su confianza hacia Corea del Sur y el resto del mundo. Sin embargo, no se debe olvidar que Seúl sabía que el ejercicio *Team Spirit* sería percibido como una provocación por parte del Norte, lo cual ciertamente no iba a fomentar la confianza de Pyongyang hacia el Sur en el tema de la coexistencia pacífica.

La *Nordpolitik* permitió dar el primer paso para desarrollar la confianza en la península con la determinación de los

elementos necesarios para que las dos Coreas coexistieran pacíficamente, pero su implementación, después de la entrada en vigor del Acuerdo Básico y de la Declaración de Desnuclearización, no se realizó adecuadamente. En vez de considerar cómo sería percibido su comportamiento en el Norte, Corea del Sur se enfocó sólo en analizar la conducta de su vecino para utilizarla como fuente de confianza y, de esta manera, determinar las acciones a tomar. En un entorno así, cualquier desacató a los principios de la coexistencia pacífica conducía a la pérdida de confianza del vecino y conllevaba acciones que profundizaban esta pérdida. El claro objetivo, a largo plazo, de unificación hegemónica estaba condenado a fomentar la sospecha en el Norte. A esto, se debe sumar una cierta impaciencia por parte de Roh Tae Woo para lograr la unificación de las Coreas antes del fin de su mandato y, así, asegurar su lugar en los libros de historia (Buzo, 2002:166).

Volviendo a la primera crisis nuclear, ésta quedó resuelta en octubre de 1994 con la adopción de un acuerdo bilateral entre Pyongyang y Washington, acuerdo que garantizaba a Corea del Norte la adquisición de reactores nucleares de agua liviana y petróleo *gratis* a cambio del congelamiento y desmantelamiento de los reactores existentes y del almacenamiento de los desechos nucleares en el exterior del país (Gurtov, 1996: 8). Durante las negociaciones del Acuerdo, el nuevo Presidente de Corea del Sur, Kim Young Sam, intentó acercarse al líder de Corea del Norte, Kim Il Sung, proponiendo la realización de una Cumbre entre ambos. No obstante, la muerte súbita del Jefe de Estado del Norte, en julio de 1994, vino a oscurecer las perspectivas de acercamiento. Su sucesor e hijo, Kim Jong Il, debía consolidar su poder en un entorno hostil, contribuyendo de esta forma al sentimiento de vulnerabilidad de Corea del Norte.

Kim Young Sam, quien gobernó Corea del Sur entre 1993 y 1998, compartía con su predecesor los elementos claves sobre la política hacia Corea del Norte (Levin y Han, 2002: 9). Sin embargo, no demostraba tener una estrategia global, sino que oscilaba entre políticas de mano dura y blanda a merced de la opinión pública doméstica (Chung, 2003: 24). Él no deseaba una unificación por absorción debido a los altos costos que esto ocasionaría a Corea del Sur. Comparativamente, la unificación alemana fue muy costosa para Alemania Occidental en un contexto más favorable, en el cual las diferencias económicas e ideológicas entre ambas Alemanias eran menores que las existentes entre las dos Coreas. Kim Young Sam tampoco deseaba aislar completamente al Norte en relación con el resto del mundo, por lo cual proponía adoptar una política de "ate-

rrizaje suave”, o sea, inducir reformas y cambios graduales en el sistema de Corea del Norte (Han S. Park, 2000: 508). Su política no fue recibida calurosamente por parte del Norte, pues éste tenía la percepción de que era una política de absorción gradual en lugar de una integración pacífica.

El deseo de inducir un aterrizaje suave a cualquier reforma del sistema del Norte se verificó a través de la reacción del gobierno de Kim Young Sam frente a la grave crisis alimenticia que ocurría en Corea del Norte. En vez de intentar agudizarla, para así esperar el colapso del sistema, Seúl entregó a Pyongyang 150 000 toneladas de arroz para aliviar el peso de la crisis sobre la población. Aunque la decisión del Presidente Kim haya estado motivada por la política interna surcoreana y su deseo de mejorar las posibilidades de su partido en las elecciones locales, como lo afirma Snyder (2004: 24), esto no cambia el hecho de que este tipo de ayuda podía impedir el colapso del sistema norcoreano. Otro tipo de ayuda de Corea del Sur hacia su vecino fue la participación intensa en el proyecto de construcción de reactores nucleares de agua liviana en el Norte, en el marco de *Korean Peninsula Energy Development Organization* (KEDO). El deseo de evitar otra crisis nuclear fue un elemento clave en esta decisión, pero, igualmente, permitía legitimar la política del Norte a nivel interno y aliviar su crisis energética a largo plazo, contribuyendo, de esta manera, a la supervivencia del régimen norcoreano.

Aunque Corea del Sur haya tenido gestos positivos con el Norte, este último tenía razones para sospechar de las verdaderas intenciones del Sur durante la presidencia de Kim Young Sam porque éste basaba su política de aterrizaje suave en la premisa de que la absorción del Norte era inevitable (Cha, 2000: 592). La auto-confianza excesiva de Corea del Sur, proveniente de la percepción del Presidente Kim de que la historia del mundo ya había proclamado la victoria de la libertad y la democracia (Kim, 1994), llevó a que se adoptara una política basada en esta falsa premisa. También, era entendible que el Sur dudara de las intenciones del Norte, con base en el programa de desarrollo de armas nucleares que éste tenía. El fin del mandato del Presidente Roh estuvo marcado por la desconfianza entre los regímenes de las dos Coreas, la que continuó durante el mandato de Kim Young Sam.

No se intenta encontrar al culpable del deterioro de las relaciones entre ambas Coreas después de la firma del Acuerdo Básico y de la Declaración de Desnuclearización, sino mostrar que este deterioro se debió a una pérdida de confianza

mutua con respecto al objetivo de coexistencia pacífica. Los dirigentes de las dos Coreas se enfocaban en las acciones del otro, tanto para determinar el grado de confiabilidad como la actitud hacia él, pero sin preocuparse de cómo sus acciones serían percibidas por el vecino. Aunque Kim Young Sam haya tenido gestos que hubieran podido aumentar la confianza del Norte hacia el Sur en otras circunstancias, como en el caso de la ayuda alimenticia, su objetivo conocido de unificación hegemónica fomentaba la desconfianza de Pyongyang. En ese momento, la península coreana se veía atrapada en un círculo vicioso, en el cual cada acción basada en la desconfianza de uno reforzaba la desconfianza del otro.

La confianza en los planteamientos de la *Sunshine Policy*

Para no entrar en una escalada de confrontación entre las dos Coreas, una debía arriesgar a mostrarse digna de la confianza de la otra. El Sur estaba en una mejor posición para hacerlo debido a su superioridad económica, militar y de apoyo internacional, lo que le permitía tomar este riesgo sin preocuparse por su supervivencia, contrariamente a lo que sucedía con el Norte. Dicho de otra forma, la alta auto-confianza de Corea del Sur le permitía tomar el riesgo.

Además, Corea del Sur había aprendido algunas lecciones de lo ocurrido anteriormente en su relación con el Norte. Levin y Han (2003: 10-12) mencionan tres, entre ellas, que se relacionan con el concepto de confianza. Primero, afirman que los Coreanos del Sur entendieron que la persuasión militar no bastaba para asegurar la estabilidad de la península. Aunque es una variable clave al momento de decidir si una operación militar se llevará a cabo, la persuasión militar no impide que ocurran acciones derivadas de percepciones y cálculos erróneos, lo que puede resultar en conflictos no deseados por ambas partes. Para evitar esto, la persuasión militar debe complementarse con medidas de confianza mutua que permitan aclarar las verdaderas intenciones de cada parte en una situación de crisis. Segundo, el Sur entendió que debía comprometerse más económica y humanitariamente. Notó que una manera de invertir la tendencia hacia la desconfianza era incrementando los intercambios económicos y humanitarios. Tercero, el Sur se dio cuenta de que una cumbre entre los líderes de ambos Estados debía concretarse. Dada la centralización inherente del sistema socialista del Norte, se requería del compromiso de Kim Jong Il para que la relación en la península mejorara. Al mismo tiempo, las interacciones directas entre las altas partes podían incrementar la confianza interpersonal.

A estas tres lecciones, se podría agregar que el Sur aprendió la importancia de mostrarse digno de la confianza de Corea del Norte para que ésta y Estados Unidos no lo marginaran en negociaciones importantes, como ocurrió en las negociaciones de 1994 sobre la crisis nuclear. Estas tomas de conciencia, junto con la situación privilegiada del Sur, abrieron paso a que Kim Dae-jung implementara su *Sunshine Policy* cuando asumió la presidencia de Corea del Sur en 1998.

En su discurso inaugural, Kim Dae-jung (1998) formuló los tres principios que fueron la base de su *Sunshine Policy*. En primera instancia, afirmó que Corea del Sur nunca toleraría una provocación armada por parte del Norte. Esto permitía aclarar que la búsqueda de la paz por parte de Seúl no significaba una rendición o una forma de debilidad, sino que, por el contrario, no se descartaba el uso de la fuerza si el Norte iniciaba una operación militar, o sea que la persuasión militar seguía vigente. El segundo principio base de la *Sunshine Policy* estipulaba que el Sur no tenía ninguna intención de dañar o absorber al Norte. Así, Kim Dae-jung intentaba reconfortar a Pyongyang en lo que él percibía que era el objetivo fundamental del Norte: la supervivencia. Las interacciones se desarrollarían con la premisa de que el sistema del Norte no colapsaría y de que, si se reformaba, sería porque el mismo sistema lo decidió. El tercer principio importante de Kim Dae-jung era que ambas Coreas debían cooperar y reconciliarse, comenzando con los elementos menos contenciosos y conforme a las disposiciones del Acuerdo Básico. El deseo de contribuir a la implementación de este Acuerdo da cuenta de que el objetivo de Kim Dae-jung era la coexistencia pacífica, viéndolo como un prerrequisito a toda reunificación de la península. La reunificación pacífica se transformaba en un objetivo a largo plazo, en el cual no era posible influir sin intentar desarrollar la coexistencia pacífica. Corea del Sur no intentaría cambiar a su vecino, sino que esperaba que éste lo percibiera como un socio digno de confianza para coexistir pacíficamente.

Cuando se lanzó la *Sunshine Policy*, el Presidente deseaba que su política fuera de reciprocidad en todos los ámbitos de la relación con el Norte, para así buscar soluciones en las cuales ambos ganaran (Levin y Han, 2003: 25). Sin embargo, rápidamente notaron que tal política era difícil de aplicar en un contexto de asimetría, en el cual es mucho más fácil hacer una concesión para el que tiene mayor poder. Por eso, Seúl prefirió enfocarse en un principio flexible de reciprocidad que considera que lo que se da ahora será devuelto en el futuro, sin tener ninguna garantía de ello (Yang, 1998: 54-55). Corea

del Sur se percibía como un hermano mayor que debía actuar de manera confiable para lograr sus objetivos de largo plazo. Kim Dae-jung deseaba que Corea del Norte actúe con reciprocidad sólo con respecto a temas militares, como abandonar las provocaciones armadas y el desarrollo de sus programas nucleares y de misiles de largo alcance (Kim, 2000a). A cambio, se garantizaba la seguridad al Norte; se le otorgaba asistencia económica y se lo apoyaba en la escena internacional (Kim, 2000a). El ámbito de las acciones del Sur abarcaba mucho más de lo que se le pedía al Norte, como lo sugiere el principio flexible de reciprocidad.

Otra consecuencia de la concepción flexible de la reciprocidad radicó en que le permitía a Kim Dae-jung interactuar con el Norte separando los asuntos económicos de los políticos (Kim, 1998), por lo cual la ayuda económica no se veía dependiente de los acontecimientos políticos. De esta manera, se quería mostrar al Norte que el Sur hablaba en serio cuando afirmaba que no tenía la intención de dañar o absorberlo. Un desacuerdo político no era suficiente para que se detuviera la ayuda económica, lo que podía poner en riesgo la estabilidad del sistema del Norte. También, demostraba que uno de los objetivos principales de esta ayuda era el bienestar del pueblo norcoreano (Lee, 1999: 15). Se entendía que quienes sufrirían su corte, en primer lugar, serían los ciudadanos del Norte. La búsqueda de la paz en la península coreana y, en último caso, la de la reunificación, no podía lograrse secuestrando al pueblo coreano. Kim Dae-jung no tenía una visión maquiavélica de sus objetivos, el proceso para alcanzarlos sí importaba.

Tomando en cuenta los principios básicos de su *Sunshine Policy*, el gobierno de Kim Dae-jung estructuró su política basado en cinco categorías de actividades: recomenzar el diálogo entre los oficiales de las dos Coreas; expandir los intercambios económicos entre ambas; fomentar reuniones e intercambios entre las familias separadas por la Guerra de Corea; proveer alimentos y otros tipos de asistencia humanitaria; y fomentar la cooperación internacional con Corea del Norte (Levin y Han, 2003: 26-29). Todas estas actividades eran consecuentes con el objetivo de coexistencia pacífica con el Norte y demostraban el esfuerzo verdadero de la administración de Kim Dae-jung por mostrarse digna de confianza en este tema. Cabe destacar que, como Kim Dae-jung (2000a) lo afirmó en uno de sus discursos, la *Ostpolitik*, que desarrolló Alemania Occidental hacia su vecina, fue una gran inspiración para su *Sunshine Policy* porque permitió reducir la desconfianza y las tensiones ideológicas en Alemania. Un ejemplo tan prometedor podía

solamente incrementar la confianza de Kim Dae-jung de que una política similar promovería la paz en la península. Sin embargo, la absorción del Este, por parte de Alemania Occidental, también enseñaba a Corea del Norte que debía avanzar de manera cuidadosa hacia la normalización de sus relaciones con el Sur para lograr, por lo menos, su objetivo de supervivencia.

Es importante mencionar que la *Sunshine Policy* no debe su nombre sólo al optimismo que la caracterizaba. Su verdadero origen proviene de la fábula de Esopo, en la cual el sol y el viento compiten para que un viajero se saque el abrigo (Flake, 2005: 85; Lee, 2002: 166). En ésta, el viento comienza a soplar fuertemente obteniendo, como resultado, que el viajero se apegue aún más a su abrigo. Por su lado, el sol comienza a calentar progresivamente el aire con sus rayos, lo que, finalmente, provoca que el viajero se saque voluntariamente su abrigo debido al calor. Según esta fábula, el poder de una sutil persuasión es más efectivo que la fuerza brutal. La referencia hecha por Kim Dae-jung a esta fábula provocó sospecha en Corea del Norte, pues percibía en esto una astucia para absorberlo como había ocurrido en Alemania (Lee, 1999: 14). De hecho, para Pyongyang, la *Sunshine Policy* era aún más subversiva y conspirativa que la política de “aterrizaje suave” de Kim Young Sam, dado que buscaba que Corea del Norte se sacara voluntariamente su “abrigo” socialista (Han S. Park, 2000: 512). Se verá en la próxima sección que esta impresión cambió gradualmente como consecuencia de la persistencia de Kim Dae-jung en la implementación de su política.

La diferencia primordial entre la *Sunshine Policy* y las políticas anteriores radica en que el Sur no determinaba su manera de interactuar con el Norte, considerando sólo el comportamiento pasado de éste como un indicador de su comportamiento futuro, sino que también lo hacía analizando la forma en que su propio comportamiento sería percibido en el Norte. El énfasis del análisis pasó de enfocarse en sólo el otro a una mezcla de sí mismo con el otro, lo cual es posible explicar a través del concepto de confianza. En efecto, como ya ha sido mencionado, la confianza entre actores es la creencia, por parte de un primer actor, de que un segundo se comportará de tal manera que el primero alcance sus objetivos en una determinada situación. Ahora bien, un actor no tiene el control sobre su creencia a corto plazo, más bien cree a un cierto nivel que el otro actuará de una cierta manera. Si no tiene confianza, a corto plazo en el otro, puede actuar sobre esta base, como ocurría con las políticas hacia Corea del Norte por parte de

los gobiernos anteriores al de Kim Dae-jung. También, puede actuar preocupándose de la manera con que el otro lo percibe, con el objetivo de incrementar su confiabilidad y, por lo tanto, que esto induzca un cambio en el comportamiento. En este caso, la confianza a corto plazo entre actores se convierte en una confianza con respecto a una acción, la de comportarse de manera confiable. Asimismo, supone una cierta confianza a largo plazo en el otro actor. Ésta fue la postura de Kim Dae-jung, es decir, si Corea del Sur se comportaba de manera confiable, esto induciría a que Corea del Norte actuara de manera cooperativa con él.

En resumen, la política de Kim Dae-jung elevaba la coexistencia pacífica al rango de objetivo principal, lo cual implicaba que Corea del Sur debía preocuparse de su grado de confiabilidad en este tema. Foley (2003: 179) afirma que la única diferencia entre la *Sunshine Policy* y las políticas anteriores era que la ayuda económica se hacía incondicional, pero, aquí, se considera que esta característica es sólo una consecuencia del deseo de Corea del Sur de ser digna de confianza. La diferencia radicaba fundamentalmente en un cambio de actitud por parte del Sur, no en las consecuencias de este cambio. Ahora bien, el hecho de que el Norte sospechara sobre las verdaderas intenciones del Sur, a principios de la implementación de la *Sunshine Policy*, no desacredita esta política. La confianza no se incrementa de un día a otro, por lo cual Kim Dae-jung afirmaba que la paciencia y la constancia eran necesarias para producir resultados positivos (Kim, 2000a; 2000b; 2000c; 2002). A continuación, se propone el estudio e investigación de estos resultados.

La confianza en los resultados de la *Sunshine Policy*

Las opiniones sobre los resultados de la *Sunshine Policy* divergen. Es posible encontrar hechos positivos y negativos en la relación entre ambas Coreas durante el tiempo de vigencia de la política de Kim Dae-jung, entre 1998 y 2003. La apreciación de los resultados de la *Sunshine Policy* depende del enfoque del analista, es decir, si éste se concentra en los avances o retrocesos de la relación. Además, los mismos hechos pueden interpretarse de manera diferente de acuerdo a la opinión del analista. A continuación, se presentará un bosquejo de los diferentes acontecimientos que derivaron de la relación entre el Norte y el Sur, durante la presidencia de Kim Dae-jung, y se analizará por qué no existe un consenso sobre la interpretación de tales acontecimientos, hecho que se relaciona con el concepto de confianza.

Los dos primeros años fueron difíciles para el gobierno de Kim Dae-jung. Por un lado, hubo tensiones militares con el Norte, como lo demuestra la prueba de misiles de largo alcance y la infiltración de un submarino del Norte en aguas surcoreanas, en 1998, y la confrontación naval en el Mar Amarillo, en 1999 (Kim, 2000: 257). Por otro lado, Kim Dae-jung se enfrentaba a problemas internos que impedían una verdadera apertura hacia el Norte. Como lo afirman Levin y Han (2003: 91), su partido estaba en una posición de minoría en la Asamblea Nacional, por lo que no podía conseguir la aprobación unilateral de las legislaciones y de los presupuestos necesarios para la aplicación de su política hacia el Norte. Además, la condición económica precaria del Sur, a raíz de la crisis financiera asiática de 1997, no le permitía ofrecer una asistencia económica significativa.

En el 2000, el mejoramiento de la economía, junto con la elección legislativa que favoreció a su nuevo partido político, permitieron a Kim Dae-jung comprometerse de manera más adecuada con el Norte, lo que desembocó en la Cumbre de junio del 2000 entre las dos Coreas. La Cumbre, por sí sola, era un acontecimiento positivo importante porque era la primera vez que los Presidentes de las dos Coreas se encontraban, lo que significaba un reconocimiento tácito del Sur por parte del Norte. Además, el punto 4 de la Declaración Conjunta de la Cumbre afirmaba que el Norte y el Sur concordaban en consolidar la confianza mutua, promoviendo el desarrollo balanceado de la economía nacional a través de la cooperación económica, y estimulando los intercambios y la cooperación en los ámbitos civil, cultural, deportivo, salud pública, medio ambiente, etc. (Lee, 2000: 213). Estos elementos comenzaron a implementarse después de la Cumbre, ya que las dos Coreas permitieron que se desarrollaran conferencias ministeriales bilaterales, que se reunieran brevemente centenas de familias separadas por la Guerra de Corea y que las delegaciones de ambas caminaran juntas en la ceremonia de los Juegos Olímpicos de Sydney (Lee, 2002: 166). Asimismo, se desarrollaron contactos para el comercio y el turismo entre ambas Coreas; y el Norte progresó rápidamente en lo que se refiere a generar contactos diplomáticos con los participantes del Foro Regional de la ASEAN y otros países, como Australia e Inglaterra (Beal, 2001: 128).

Desde el punto de vista de los que asignan intenciones negativas a Pyongyang, la aceptación de Corea del Norte de organizar la Cumbre era nada más que una acción táctica con los objetivos de mejorar su imagen en la competencia de legitimidad entre las dos Coreas, de recibir asistencia económica y

de asegurarse la cooperación de Estados Unidos (Han S. Park, 2000: 515). De su lado, O'Neil (2001: 59-60) afirma que los resultados de la Cumbre fueron modestos, dado que todo lo que se convino ahí ya había sido pactado, especialmente en el Acuerdo Básico. Agrega que la Cumbre era sólo una buena actividad de relaciones públicas, con resultados que no eran más que simbólicos.

Para algunos autores, no se debe olvidar que la ideología principal de Corea del Norte, la ideología *Juche*, promueve la autonomía, el auto-abastecimiento y el sistema central de control y planificación (Kim, 2000: 248; Kyung-Ae Park, 2000: 544). Cualquier proceso de apertura de Pyongyang se haría siguiendo las pautas de su ideología, principalmente, respetando su autonomía. La apertura del Norte se forjaría a su manera, con restricciones y selectividad, como lo demuestran la selectividad de las reuniones entre miembros de familias separadas por la Guerra de Corea y el hecho de que los turistas de Corea del Sur que visitaban el Cerro Kumgang, complejo turístico en el Norte, nunca entraban en contacto con Coreanos del Norte. Por lo tanto, no debía esperarse una reacción en cadena proveniente de un incremento de la cooperación y de los contactos entre ambos pueblos (Lee, 1999: 10).

No obstante, es posible encontrar otros resultados positivos de la *Sunshine Policy* luego de la Cumbre del 2000. El volumen del comercio entre las dos Coreas se incrementó rápidamente durante la presidencia de Kim Dae-jung, pasando de \$US 222 millones, en 1998, a \$US 642 millones, en 2002 (Koh, 2004). Igualmente, cesaron las propagandas hostiles del Norte en contra del Sur y su difusión a través del paralelo 38 (Lee, 2002: 171). En 2002, el Norte envió varios signos positivos al Sur; por ejemplo:

una propuesta para entablar conversaciones de alto nivel con Corea del Sur; la aceptación del reestablecimiento de vínculos ferroviarios y viales con el Sur, y el inicio casi inmediato de trabajos en el proyecto; el retiro de minas en los sectores de la zona desmilitarizada [...]; el envío de más de 600 atletas a participar en los Juegos Asiáticos de Pusan, Corea del Sur (la primera intervención de Corea del Norte en una competencia deportiva internacional en Corea del Sur); la aprobación de una serie de reformas económicas y de mercado (entre ellas, aumentos de salarios, flotación libre del precio de los artículos básicos y la inauguración de una zona económica especial similar a las de China) (Laney y Shaplen, 2003: 185).

Sin embargo, la aceptación pública del reinicio del programa nuclear, en 2002, vino de nuevo a poner dudas sobre las verdaderas intenciones de Corea del Norte. Por un lado, se puede argumentar que la demonización de Corea del Norte, por parte del gobierno de Washington, y la retórica utilizada para justificar la invasión a Irak dieron al Norte un sentimiento de inseguridad, el cual se tradujo en la implementación del programa nuclear como mecanismo de persuasión militar. Por otra parte, es posible responder que existen evidencias de que Pyongyang no comenzó realmente su programa en 2002, sino en 1998 (en un momento en el cual no enfrentaba ningún peligro exterior inminente), cuando adquirió de Pakistán centrífugas a gas para enriquecer uranio (Sigal, 2006: 364), lo que probaría que sus intenciones van más allá de la simple disuasión militar.

Todo lo anterior apunta a que el principal problema que enfrentan los analistas de Corea del Norte es que no se sabe con certeza cuáles son sus objetivos, lo que hace difícil el análisis de los acontecimientos que se desprenden de su relación con el Sur. Como lo afirma Cha (1999: 847), Corea del Norte es la más oscura de las cajas negras en su proceso político. De hecho, parece ser que los especialistas de la región sólo concuerdan en que Pyongyang actúa de manera racional en este proceso (Cha, 2000: 589; Dujarric, 2001: 468; Kang, 2003: 310-313; Han S. Park, 2000: 509), lo cual implica que la determinación de sus objetivos estratégicos es primordial para analizar y predecir su comportamiento.

En un intento por determinar su objetivo principal, Scobell (2005) comparó tres posibles objetivos: supervivencia del régimen; mantener un país fuerte, independiente y autónomo; y alcanzar la unificación coreana bajo los términos del Norte. Todo esto con los datos disponibles sobre Corea del Norte, o sea su propaganda, sus políticas y su planificación. Sin embargo, no pudo determinar cuál de estos tres objetivos correspondía a la intención estratégica principal de Corea del Norte porque la información disponible respaldaba cada objetivo. Tomando esto en cuenta, cualquier actor podría argumentar a favor o en contra de la confiabilidad del régimen de Kim Jong Il, según los objetivos que se le atribuya, puesto que la confianza es un asunto de creencia y la evaluación de sus fuentes es personal. No obstante, ninguno podría saber con certeza cómo comportarse racionalmente frente a este régimen, ya que sería necesaria una evaluación imparcial de sus objetivos y, eventualmente, de su confiabilidad.

En un caso así, no se debería intentar determinar la confiabilidad de Corea del Norte con los datos disponibles, sino, más bien, con datos futuros. En efecto, la indeterminación de la confiabilidad de Corea del Norte es un signo de que falta información coherente para establecerla. Esto conduce a que lo más racional para un Estado sería cambiar su objetivo principal, cualquiera sea éste, por el objetivo de obtener información que permita establecer la confiabilidad del Norte, siempre y cuando tal conducta no signifique riesgos o costos elevados. Así, el enfoque de la confianza entre actores sería reemplazado por la confianza en una acción, es decir, cómo determinar de manera más efectiva la confiabilidad del Norte.

Generalmente, dos estrategias se enfrentan al tratar con el Norte: la contención y el compromiso. Los partidarios de la primera basan su argumentación en la desconfianza que tienen *vis-à-vis* Pyongyang, mientras que los defensores de la segunda fundamentan su razonamiento en la confianza a largo plazo, como es el caso de la *Sunshine Policy*. Las dos estrategias son racionales si se consideran las presunciones de desconfianza o confianza, pero ya se argumentó que estas suposiciones no tienen una base objetiva. De las dos, una estrategia de compromiso, como lo es la *Sunshine Policy*, es más efectiva para determinar los objetivos de Corea del Norte. En efecto, una de las lecciones que se desprende de la relación con Pyongyang, desde los últimos años, es que una actitud de confrontación, como la que ha tenido Estados Unidos durante el primer mandato de George W. Bush, está destinada a inducir en Corea del Norte un comportamiento belicoso (Sigal, 2006: 364), lo que sería consecuente con cada uno de los tres objetivos que analizó Scobell. Por el contrario, una actitud de compromiso hacia el Norte es más apta para diferenciar, por ejemplo, los objetivos de supervivencia y unificación hegemónica. En el primer caso, si la actitud de compromiso es implementada de buena fe por la comunidad internacional, Pyongyang no tendría ninguna razón para desarrollar su programa militar, lo cual no sería el caso si tuviera el objetivo de unificación hegemónica.

Aunque la *Sunshine Policy* no se implementó para determinar el objetivo estratégico más importante de Corea del Norte, sino sobre la base de una confianza a largo plazo, es el tipo de táctica más racional para establecerlo. Sin embargo, no es posible determinar los resultados generados por esta política, entre los años 1998 y 2003, debido a la actitud de confrontación adoptada por Estados Unidos en el momento en que Pyongyang parecía considerar a Seúl un colaborador

digno de confianza. Esta actitud de Estados Unidos pudo inducir en el Norte un comportamiento que contradijera su posible confianza hacia el Sur.

III. CONCLUSIÓN

El concepto de confianza fue importante en todas las fases de la relación entre las dos Coreas, desde 1988 hasta 2003. En el período previo a la implementación de la *Sunshine Policy*, el Sur y el Norte firmaron el Acuerdo Básico y la Declaración de Desnuclearización, cuyos contenidos dan cuenta del comportamiento a adoptar para ser digno de confianza en el objetivo de coexistencia pacífica. El no respeto de los términos de estos Acuerdos por las dos partes llevó a que se produjera un círculo vicioso de desconfianza acerca de este tema. La *Sunshine Policy* fue la propuesta de Kim Dae-jung para fomentar la confianza entre ambas Coreas, difiriendo de las políticas previas, fundamentalmente por el deseo de Corea del Sur de respaldar sus acciones tanto en su confianza o desconfianza, a corto plazo, en relación con el Norte —generalmente, en los temas militares— como en la manera de incrementar su confiabilidad. El Sur deseaba ser digno de confianza con respecto a su objetivo prioritario en la relación con el Norte, la coexistencia pacífica, postergando el objetivo de unificación de la península a un horizonte temporal indefinido.

Los resultados de la *Sunshine Policy* fueron ambiguos, ya que es posible destacar acontecimientos positivos y negativos en la relación entre las dos Coreas, entre 1998 y 2003. Esto dio materia a los analistas de cada corriente ideológica a argüir a favor o en contra de la confiabilidad del régimen de Pyongyang. Se argumentó que la fuente de la discordancia existente en relación con los resultados de la *Sunshine Policy* es la falta de información coherente para determinar de manera imparcial los objetivos y, eventualmente, la confiabilidad de Corea del Norte. En esta situación, se hace más racional implementar una política cuyo objetivo sea la obtención de información para determinar la confiabilidad de Pyongyang, siempre y cuando esta política no signifique riesgos o costos elevados. La *Sunshine Policy*, aunque nunca fue su propósito, hubiera cumplido con esta aspiración dentro de la relación asimétrica con Corea del Norte, lo cual la hacía más racional que una política de contención condenada a inducir comportamientos agresivos.

Lo anterior apunta a la necesidad de que exista un esfuerzo verdadero por parte de la comunidad internacional, en su tota-

lidad, que fomente el desarrollo de una política de compromiso hacia Corea del Norte con el fin de establecer su confiabilidad. En este sentido, el hecho de que el sucesor de Kim Dae-jung, Roh Moo-hyun, haya continuado —a grandes rasgos— con los planteamientos de la *Sunshine Policy* en su política exterior, junto con la actitud más abierta por parte de la comunidad internacional después del Acuerdo, de febrero de 2007, de Las Conversaciones de los Seis (*The Six-Party Talks*) —sobre la desnuclearización de la península— es elemento favorable para analizar los objetivos de Corea del Norte. El monitoreo de las acciones del régimen de Pyongyang y de todas las partes involucradas con él, desde 2007, se hace primordial para determinar los objetivos de Corea del Norte, su confiabilidad y, por último, la estrategia más racional a adoptar con y hacia ella.

El concepto de confianza permitió analizar de manera diferente la relación entre ambas Coreas, evitando caer en el error de evaluar la confiabilidad de Pyongyang sin tener la información necesaria para realizar un análisis objetivo. Paralelamente, el estudio del caso de la *Sunshine Policy* en Corea permitió entender mejor el concepto de confianza como tal. En la primera parte del artículo se propusieron dos definiciones de confianza. La primera, la confianza entre actores, fue definida como la creencia, por parte de un primer actor, de que un segundo se comportará de tal manera que se alcancen los objetivos del primero en una determinada situación. De manera similar, la confianza con respecto a una acción se definió como la creencia, por parte de un actor, de que una acción le permitirá alcanzar sus objetivos en una determinada situación. Estas definiciones se mostraron contundentes a la hora de analizar los acontecimientos internacionales debido a que los objetivos de los actores son generalmente fáciles de determinar, como en el caso de Corea del Sur, pero, cuando esto no es posible, siguiendo el ejemplo del Norte, la confianza al respecto de una acción permite buscar la mejor política para establecerlos.

Asimismo, se desprendió del artículo que la confianza parecía incrementarse cuando las dos Coreas tenían un objetivo común, la coexistencia pacífica, y que parecía declinar cuando una se mostraba propensa a la reunificación hegemónica, lo cual es un indicio de que tener objetivos compatibles es un requisito de la confianza. Ésta también puede generarse como producto de un aprendizaje transferido de la experiencia de un tercer actor en una situación similar, como fue la inspiración de la *Ostpolitik* para Kim Dae-jung. Además, el estudio del caso coreano muestra que la confianza dirigida hacia uno

mismo es una variable importante para un país al momento de determinar su política exterior. La alta auto-confianza de Corea del Sur, durante el gobierno de Kim Dae-jung, le permitió arriesgarse en el intento de incrementar la confianza inter-coreana; mientras que el exceso de esta confianza, a lo largo del mandato de Kim Young Sam, le hizo adoptar una política basada en una falsa premisa. Finalmente, se dedujo que la posición de inferioridad de un actor, como era el caso de Corea del Norte, podía empujarlo a interpretar de manera más drástica y negativa los acontecimientos que resultan desfavorables para el alcance de sus objetivos. De lo anterior, se deriva la importancia de la moderación del más poderoso para quebrar el círculo vicioso de la desconfianza, dado que los costos y riesgos de tal actuación son menos altos para éste

que para un actor más débil.

Los resultados de este artículo sobre la confianza no deben interpretarse como definitivos, ya que su propósito fue más bien exploratorio. Se deseaba conceptuar la confianza al castellano y aplicarlo a un caso concreto, la *Sunshine Policy* en esta ocasión. Un análisis más sistemático, con una variedad de casos comparables y la utilización de métodos cuantitativos, sería necesario para obtener conclusiones decisivas. Sin embargo, este artículo demuestra la relevancia del estudio de la confianza en las relaciones internacionales, particularmente al momento de analizar las situaciones de confrontación y cooperación. La sistematización de su rol en estas situaciones, junto con la profundización del conocimiento teórico del concepto, se tornan esenciales para aprovechar su gran potencial explicativo en el campo de las Relaciones Internacionales.

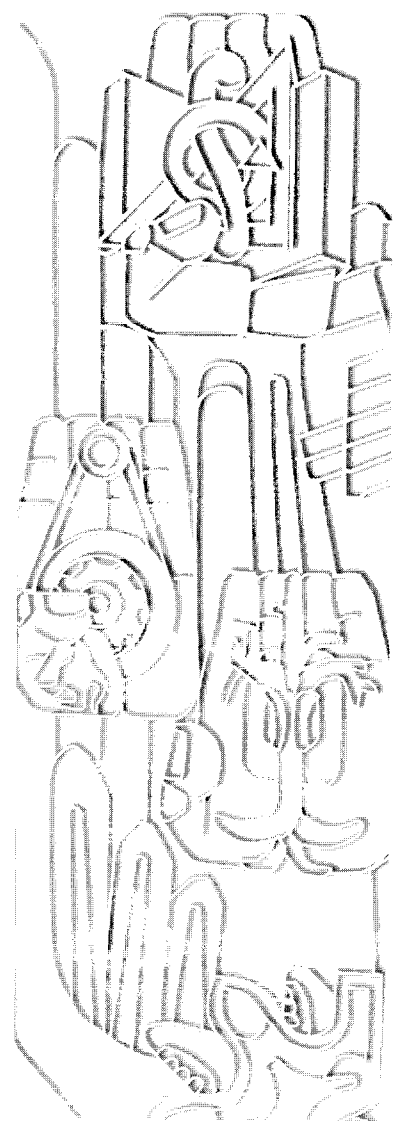


Referencias

- Armstrong, C. (2005). "Inter-Korean Relations in Historical Perspective". *International Journal of Korean Unification Studies*, 14 (2), 1–20.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Beal, T. (2001). "Bush Clouds Korean Sunshine". *New Zealand Journal of Asian Studies*, 3(1), 128–133.
- Bhattacharya, R. Devinney, T. y Pillutla, M. (1998). "A formal model of trust based on outcomes". *The Academy of Management Review*, 23(3), 459–472.
- Bilder, R. (1981). *The Role of Trust in International Agreement*. Consultado el 17 de noviembre de 2006. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=912741.
- Buzo, A. (2002). *The Making of Modern Korea*. New York: Routledge.
- Castelfranchi, C. y Falcone, R. (2001). "Social Trust: A Cognitive Approach", en C. Castelfranchi, y Y. H. Tan, (Eds.), *Trust and Deception in Virtual Societies*. Kluwer Academic Publishers. 55–90. Consultado el 25 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.istc.cnr.it/T3/download/Social-trust.pdf>.
- Cha, V. (1999). "The Rationale for 'Enhanced' Engagement of North Korea: After the Perry Policy Review". *Asian Survey*, 39(6), 845–866.
- ____ (2000). "The Continuity Behind the Change in Korea". *Orbis*, 44(4), 585–598.
- Chung, C. (2003). "Democratization in South Korea and inter-Korean relations". *Pacific Affairs*, 76(1), 9–35.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Cook, K., Hardin, R. y Levi, M. (2005). *Cooperation Without Trust?* New York: Russell Sage Foundation.
- Dasgupta, P. (2000). "Trust as a Commodity", en D. Gambetta (Ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. (pp. 49–72) Oxford: Basil Blackwell.
- Dujarric, R. (2001). "North Korea: Risks and Rewards of Engagement". *Journal of International Affairs*, 54(2), 465–487.
- Flake, L. G. (2005). "Sunshine or Moonshine: Inter-Korean Relations and their Impact upon the U.S.–DPRK Conundrum", en Larry A., Niksch, Jong-Chul Park, Hak-Soon Paik, L. Gordon Flake, Young-Ho Park, William M. Drennan, Young-Kyu Park, *Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula* (pp. 85–98). Seoul: The Korea Institute for National Unification.
- Foley, J. (2003). "Sunshine or showers for Korea's divided families?" *World Affairs*, 165(4), 179–184.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press Paperbacks.
- Gambetta, D. (2000). "Can We Trust Trust?", en Diego Gambetta (Ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* (pp. 213–237). Oxford: Basil Blackwell.
- Geva, N.; Mayhar, J. y Skorick, J. (2000). "The Cognitive Calculus of Foreign Policy Decision Making. An Experimental Assessment." *Journal of Conflict Resolution*, 44(4), 447–471.
- Geva, N. y Skorick, J. (2006). "The Emotional Calculus of Foreign Policy Decisions: Getting Emotions Out of the Closet", en D. Redlawsk (Ed.), *Feeling Politics*. New York: Pelgrave Macmillan.
- Gurtov, M. (1996). "South Korea's Foreign Policy and Future security: Implications of the Nuclear Standoff." *Pacific Affairs*, 69(1), 8–31.
- Hardin, R. (2001). "Conceptions and Explanations of Trust", en K. Cook (Ed.), *Trust in society* (pp. 3–39) New York: Russell Sage Foundation.
- ____ (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hardy, C., Phillips, N. y Lawrence, T. (1998). "Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations: Forms and Facades of Trust", en C. Lane, y R. Bachmann (Eds.), *Trust within and between organizations* (pp. 64–87). Oxford: Oxford University Press.
- Haré, R. (1999). "Trust and its surrogates: psychological foundations of political process", en Marc E. Warren (Ed.), *Democracy and Trust* (pp.249–272). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffman, A. (2002). "A Conceptualization of Trust in International Relations". *European Journal of International Relations*, 8(3), 375–401.
- ____ (2006). *Building trust: overcoming suspicion in international conflict*. Albany: State University of New York.
- Kang, D. (2003). "International Relations Theory and the Second Korean War". *International Studies Quarterly*, 47, 301–324.
- Kihl, Y. (Ed.) (1994a). *Korea and the World: beyond the Cold War*. Boulder: Westview Press.
- ____ (1994b). "The Politics of Inter-Korean Relations: Coexistence or Reunification", en Y. Kihl (Ed.), *Korea and the World: beyond the Cold War* (pp. 133–152). Boulder: Westview Press.
- Kim, Choong Nam (2000). "Pyongyang's Dilemma of Reform and Opening". *Korea and World Affairs*, 24(2), 247–276.
- Kim, D. (1998). *Inaugural address by Kim Dae-Jung, the 15th-term President of the Republic of Korea*. Consultado el 15 de febrero de 2007. Disponible en: <http://www.unikorea.go.kr/english>.
- ____ (2000a). *Address by President Kim Dae-Jung of the Republic of Korea at the Free University of Berlin*. Consultado el 15 de febrero de 2007. Disponible en: <http://www.unikorea.go.kr/english>.
- ____ (2000b). *Peace on the Korean Peninsula and Sweden –an Adresse to the Parliament of the Kingdom of Sweden*. Consultado el 15 de febrero de 2007. Disponible en: <http://www.unikorea.go.kr/english>.
- ____ (2000c). *Relations between North and South Korea: Unification of our homeland*. Vital Speeches of the Day. 66(18), 546–548.

- ____ (2002). *Remarks by President Kim Dae-Jung at a Dinner for President Johannes Rau of the Federal Republic of Germany*. Consultado el 15 de febrero de 200. Disponible en: <http://www.unikorea.go.kr/english>.
- Kim, Y. (1994). *President Kim Young Sam's 1994 Liberation Day Speech*. Consultado el 3 de noviembre de 2007. Disponible en: www.unikorea.go.kr/english.
- Klepak, H. (1994). "Medidas de confianza mutua y reaceramiento entre Cuba y los Estados Unidos". *Estudios Internacionales*, 27(107-108), 605-617.
- Koh, B. C. (1994). "Comparasion of Unification Policies", en Y. Kihl (Ed.), *Korea and the World: beyond the Cold War* (pp. 153-165). Boulder: Westview Press.
- Koh, D. (2004). "Dynamics of Inter-Korean Conflict and North Korea's Recent Policy Changes: An Inter-Systemic View". *Asian Survey*, 44(3), 422-441.
- Kydd, A. (2001). "Trust Building, Trust Breaking: The Dilemma of NATO Enlargement". *International Organization*, 55(4), 801-828.
- Kydd, A. (2005). *Trust and Mistrust in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Lane, C. (1998). "Introduction: Theories and Issues in the Study of trust", en Christel Lane y Reinhard Bachmann (Eds.), *Trust within and between organizations* (pp. 1-30). Oxford: Oxford University Press.
- Laney, J. y Shaplen, J. (2003). "Cómo negociar con Corea del Norte." *Foreign Affairs en Español*, 3(2), 184-200.
- Lee, D. (2000). "Inter-Korean Summitry". *Korea and World Affairs*, 24(2), 207-227.
- Lee, H. (1999). "Inter.-Korean Relations in Aftermath of Perry Report". *Korea Focus*, 7(4), 1-20.
- Lee, M. (2002). "Sunset for Kim Dae-Jung's sunshine policy?" *Current History*, 101(654), 166-171.
- Levin, N. y Han, Y. (2002). *Sunshine in Korea: the South Korean debate over policies toward North Korea*. Consultado el 15 de noviembre de 2006. Disponible en: www.rand.org.
- Lim S. (2005). *The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women*. Seoul: Korea Institute for National Unification. Consultado el 15 de enero de 2007. Disponible en: <http://www.kinu.or.kr/eng/>,
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. México: Anthropos.
- ____ (2000) "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives", en D. Gambetta (Ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* (pp. 94-107). Oxford: Basil Blackwell.
- Mercer, J. (2005). "Rationality and Psychology in International Politics". *International Organization*, 59(1). 77-106.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones*. Buenos Aires: GEL.
- Nissenbaum, H. (2004). "Will Security Enhance Trust Online, or Supplant It?", en Roderick M. Kramer y Karen S. Cook (Eds.), *Trust and Distrust in Organizations* (pp.155-188), New York: Russell Sage Foundation.
- Offe, C. (1999). "How can we trust our fellow citizens?", en Marc E. Warren (Ed.), *Democracy and Trust* (pp. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Neil, A (2001). "The 2000 inter-Korean summit: the road to reconciliation?" *Australian Journal of International Affairs*, 55(1), 55-63.
- Park, H. (2000). "North Korean Perceptions of Self and Others: Implications for Policy Choices". *Pacific Affairs*, 73(4), 503-516.
- Park, K. (2000). "North Korea's Defensive Power and U.S.-North Korea Relations". *Pacific Affairs*, 73(4), 535-553.
- Sako, M. (1998). "Does Trust Improve Business Performance?", en Christel Lane y Reinhard Bachmann (Eds.), *Trust within and between organizations* (pp. 88-119). Oxford: Oxford University Press.
- Scobell, A. (2005). *North Korea's Strategic Intentions*. Carlisle: Strategic Studies Institute. Recuperado el 18 de enero de 2007, desde en: <http://www.nautilus.org/napsnet/sr/2005/0569Scobel.pdf>.
- Sigal, L. (2006). "The Lessons of North Korea's Test". *Current History*, 105(694), 363-364.
- Snyder, S. (2004). "Inter.-Korean Relations: A South Korean Perspective", en Samuel S. Kim (Ed.), *Inter-Korean relations: problems and prospects* (pp. 21-37). New York: Palgrave Macmillan.
- Suh, D. (1993). "North Korea: The Present and the Future". *The Korean Journal of Defense Analysis*, 5(1), 73-74.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roh T. (1988). *Special Presidential Declaration for National Self-Esteem, Unification, and Prosperity*. Consultado el 11 de noviembre de 2007. Obtenido en: www.unikorea.go.kr/english.
- ____ (1989). *President Roh Tae-woo's Special Address for The Korean National Community Unification Formula*. Consultado el 1 de noviembre de 2007. Disponible en: www.unikorea.go.kr/english.
- Rousseau, D.; Sitkin, Sim B.; Burt, Ronald S. y Camerer, C. (1998). "Not so different after all: A cross-discipline view of trust". *The Academy of Management Review*, 23(3), 393-404.
- Yamagishi, T. (1988). "The provision of a sanctioning system as a public good". *Social Psychology Quarterly*, 51, 265-271.
- Yang, Y. (1998). "Kim Dae-Jung Administration's North Korea Policy". *Korea Focus*, 6(6), 48-62.
- Zolin, R. y Hinds, P. (2004). "Trust in Context: The Development of Interpersonal Trust in Geographically Distributed Work", en R. Kramer y K. Cook (Eds.), *Trust and Distrust in Organizations* (pp. 214-238). New York: Russell Sage Foundation.

In fieri



Una alternativa de participación política. Las Redes Ciudadanas del PRD en Nuevo León

Angélica Hernández Ramírez*

Durante el proceso electoral de 2006, se habló mucho sobre la participación de las redes ciudadanas en la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y de la gran capacidad movilizadora que éstas tenían en favor del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Lo que parecía una sencilla organización social en redes ciudadanas pasó a cobrar vital importancia para la subsistencia del partido. El presente documento revisa el proceso de gestación de las redes ciudadanas del PRD en la ciudad de Monterrey, y establece la función que éstas tienen, en cuanto herramienta de reconstrucción de la base social del partido. También, estudia brevemente el fenómeno de incorporación del modelo de redes ciudadanas a la estructura pública en un claro proceso de institucionalización, con lo que se llega a establecer condiciones generales de la relación entre las redes ciudadanas y el gobierno del Estado de Nuevo León.

Palabras clave: redes ciudadanas, partidos políticos, PRD, AMLO, relación redes ciudadanas-gobierno.

A political participation alternative. PRD's citizen networks in Nuevo Leon

During the 2006 Mexican electoral process, the participation of citizen networks in the presidential campaign of Andres Manuel López Obrador (AMLO) and their great capacity to mobilize in favor of the Democratic Revolution Party (PRD) were greatly discussed. What seemed like a simple social arrangement of citizen networks, turned out to be of vital importance for the party's subsistence. This document goes through the gestation process of PRD citizen networks in Monterrey and establishes the function they have as the reconstruction device of the party's social base. It also studies briefly the phenomenon of incorporation of the citizen networks model to the public structure in an evident process of institutionalization, which allows establishing the general conditions for the relationship between citizen networks and the government of Nuevo Leon.

Keywords: citizen networks, political parties, PRD, AMLO, relationship between citizen networks and government.

Fecha de Recepción: 18/08/08 Fecha de Aceptación: 19/09/08

La confianza no es por decreto. –el funcionario

I. INTRODUCCIÓN

La política ha cobrado un significado negativo ante los ojos de buena parte de la ciudadanía, quien, lejos de desear participar en ella, permanece lo más alejada posible. Ante esta situación, los partidos políticos y algunos sectores de la sociedad han comenzado a buscar medios alternativos de participación política. Uno de ellos está formado por las *redes ciudadanas* que podrían facilitar una participación directa mayor que la de los propios partidos, y que podrían constituir, en ocasiones, grandes masas de individuos dispuestos a integrarse en el sistema político.

Así, pues, surge la duda sobre la diferencia entre las redes ciudadanas y los partidos políticos en su origen, en sus mecanismos de participación, en sus fines, metas u objetivos. Estas herramientas que caracterizan a las redes ¿le otorgan

un valor agregado a la participación política ciudadana? ¿Las redes constituyen un actor político alternativo? ¿Las redes son un mecanismo idóneo para reconstruir las bases sociales de los partidos? Surgen estas inquietudes después de constatar la incapacidad de los propios partidos para convocar a los ciudadanos y rescatarlos, en términos de participación política.

Por lo anterior, los temas que nos ocupan son la participación política y las redes ciudadanas. El objetivo general del trabajo es: analizar la manera en que el Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹ ha utilizado las redes ciudadanas como un espacio para lograr la participación política de la sociedad en el Estado de Nuevo León, de cara a la elección presidencial del 2 de julio de 2006.

* Estudiante de la Maestría en Análisis Político y Medios de Información en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. angelica.hernandezr@gmail.com

1 El PRD es el partido de la izquierda mexicana, fundado el 5 de mayo de 1989 por Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez y Porfirio Muñoz Ledo. Sus miembros son conocidos como *perredistas* y actualmente es la segunda fuerza política.

Las Redes Ciudadanas² utilizadas por el equipo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO)³, para la candidatura a la Presidencia de la República por el PRD, en las elecciones de julio del 2006, tuvieron un éxito notable en cuanto a la movilización ciudadana que generaron. Al ser Nuevo León un estado visiblemente no perredista, el fenómeno de AMLO y sus redes resultaron importantes por la capacidad de convocar a la ciudadanía en torno a un tema político. El análisis se realizó específicamente en la ciudad de Monterrey, Nuevo León⁴.

Un análisis, como el propuesto, permitirá conocer algunas herramientas que suponen un éxito movilizador de masas. También, permitirá conocer las acciones y estrategias que utilizaron estos ciudadanos *no políticos* (según su propio discurso) para atraer a sus pares, y adentrarlos en el modelo de participación ciudadana de las redes. La unidad de análisis de este trabajo son principalmente las Redes Ciudadanas de AMLO. El periodo de tiempo para la observación de las Redes Ciudadanas del PRD fueron los meses de marzo, abril y mayo anteriores a las elecciones del 2 de julio de 2006, fecha en que se realizó la elección. La investigación es cualitativa, ya que se realizaron cuatro entrevistas con: 1) un representante de las Redes Ciudadanas; 2) un representante de la oficina de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; 3) un abogado y activista social vinculado a las redes y 4) un psicólogo político y fundador de redes ciudadanas en Monterrey. Además, se realizó una observación participante de una asamblea y un análisis de contenido del sitio web que, para efectos de este artículo, no fue incluido. La naturaleza del análisis es básicamente descriptiva. El tema es abordado desde la teoría de las organizaciones y desde las definiciones conceptuales de partidos políticos y sociedad red.

De tal modo que las preguntas guía son:

- ¿En qué se parecen y/o se diferencian, en general, las redes ciudadanas de Nuevo León y los actores tradicionales, por una parte, y, por otra, sus metodologías de participación política?
- ¿Cuáles son las herramientas que utilizan las redes ciudadanas del PRD como medio de movilización y participación política de los ciudadanos del Estado de Nuevo León?
- ¿De qué manera se vinculan las redes ciudadanas y los partidos políticos? En general, ¿qué papel jugaron las redes en el PRD?

II. REVISIÓN CONCEPTUAL

Como mencioné al final de la sección anterior, los conceptos que utilizaré para sustentar teóricamente el trabajo son: partidos políticos y sociedades red, además de hacer referencia a lo escrito sobre la relación entre las redes ciudadanas y el gobierno.

Los Partidos Políticos

Un partido político es al menos: "1) una organización política, 2) que funciona como actor colectivo, 3) para participar directamente en las decisiones de gobierno, 4) mediante el planteamiento de proyectos políticos generales y la presentación de candidatos a elecciones" (Revilla, 2002: 48). Adicionalmente, se le toma como "una organización (...) que rivaliza por obtener el apoyo popular (...) es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del Gobierno" (Neumann, 1965: 597). Su común denominador es la presentación de candidatos en un proceso (Neumann, 1965: 596). Como dicen Katz y Mair, son medios para movilizar a la masa (1997).

Ahora bien, para Stokes, los partidos políticos buscan expresar y canalizar los intereses de la sociedad; también, ofrecen a los ciudadanos opciones predecibles para el ejercicio de su voto; se vinculan con el gobierno y la sociedad; establecen orden en los procesos legislativos y disciplinan a los políticos (1998: 13-46). Por eso, un partido no es una unidad ni social, ni económica, ya que debe basarse en un programa que, en teoría, debe ser la expresión de los intereses de una clase o grupo social (Michels, 1997: 174). Partiremos de este concepto de partido político para vincularlo con el otro concepto de nuestro interés: las sociedades red.

Sociedades Red

La sociedad y las empresas han cambiado su modelo de organización para adaptarse a las condiciones impredecibles que marcan los cambios económicos y tecnológicos, cambios que son definidos como "el paso de las burocracias verticales a la gran empresa horizontal" (Castells, 1999: 192). Estos cambios parecen caracterizarse por siete tendencias fundamentales:

2 Nombre que llevaron las agrupaciones de ciudadanos organizados en torno a la figura del candidato presidencial del PRD para las elecciones de 2006. El sitio web oficial, actualmente, está deshabilitado y en su lugar se muestra otra organización que no es la perredista. (Ver: www.redesciudadanas.org.mx)

3 Político mexicano que fuera Presidente del PRD de 1996 a 1999 y Jefe de Gobierno del Distrito Federal del 2000 al 2005. Fue el candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 2006 por la "Coalición Por el Bien de Todos".

4 Ciudad al noreste de México, capital del Estado de Nuevo León. Con otros 10 municipios, conforma la tercera zona metropolitana del país con 3,700,000 habitantes, según el censo de 2005. Disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Monterrey>.

1) organización en torno al proceso, no a la tarea; 2) jerarquía plana; 3) gestión en equipo; 4) medida de los resultados por la satisfacción del cliente; 5) recompensas basadas en los resultados del equipo; 6) maximización de los contactos con los proveedores y clientes; 7) información, formación y retención de los empleados en todos los niveles (Castells, 1999: 192).

Para Castells (1999), la organización diferenciada, y culturalmente particular, de la sociedad moderna está basada en redes. La sociedad red a la que se hace referencia es una que hecha mano de recursos tecnológicos modernos como la Internet. Ésta constituye “la base tecnológica de la forma organizativa que caracteriza a la era de la información: la red. [Esto es] un conjunto de nodos interconectados” (Castells, 2001: 15). Estas redes se caracterizan actualmente porque adquieren vida al “convertirse en redes de información” (Castells, 2001: 15). Así, no sólo el gobierno vigila a los ciudadanos, sino estos también pueden vigilar a su gobierno. De tal modo que las redes ciudadanas puedan convertirse “en un instrumento de control, información, participación, e incluso de toma de decisiones estructurado de abajo arriba” (Castells, 2001: 211).

El efecto más directo de la informática en la estructura social, tiene que ver con el empoderamiento de las relaciones sociales. Históricamente, dicho empoderamiento ha investido a organizaciones e instituciones, organizadas en torno a *centros jerárquicos de poder*. Así, las redes disuelven estos centros, desorganizan el concepto de jerarquía y hacen materialmente imposible el ejercicio del poder jerárquico tradicional; tampoco contemplan el procesamiento de instrucciones dentro de la red, de acuerdo con las nuevas reglas morfológicas de éstas (Castells, 2000: 19). De esta forma, las redes se caracterizan como “forma de organización plural, horizontal y democrática” (Redes Ciudadanas, 2006).

El Estado reacciona ante este fenómeno transformándose a sí mismo en una red estatal. Cambiando el concepto de *centros* por el de *nodos* que comparten el poder, y constituyéndose en una *red de relaciones institucionales* (Castells, 2000: 19). Por eso, las mismas redes se anuncian en pro de un proyecto de nación (el Proyecto Alternativo de Nación)⁵, a favor del Estado de Derecho, la democracia y la justicia imparcial (Redes Ciudadanas, 2006).

Por otro lado, hay muchos autores que nutren el tema con sus perspectivas sobre las sociedades red haciendo anotaciones incluso en el nivel más básico. Por ejemplo, para Arce (2004), se

pueden establecer algunas características del trabajo en red con base en la idea dicotómica de colectividad/individualización:

- “Una red es un espacio de trabajo flexible pero a la vez con reglas claras para todos,
- No es un espacio gremial pero cuida y potencia a sus miembros,
- Algunas pueden ser muy selectivas en sus miembros pues sus objetivos son estratégicos y a largo plazo; a unos no les interesa crecer en afiliados,
- O pueden ser muy abiertas y tener una política muy agresiva de afiliación masiva, política que luego la reorganizan según sus intereses y/o prácticas (ejes temáticos, etc.),
- Otras pueden tener objetivos vinculados a coyunturas de emergencias y a su accionar urgente; por lo tanto, contiene gran heterogeneidad y desniveles entre sus miembros,
- Pero en todos, su permanencia depende principalmente de la confianza y las prácticas comunes entre sus miembros”

Como se puede observar, las Redes son una individualización de lo colectivo *per se*.

La relación entre las redes ciudadanas y el gobierno.

Para entretener la relación que existe, entre las redes ciudadanas y el gobierno, es indispensable pensar a las primeras como sociedades civiles generadoras de opinión pública y, con base en ello, establecer la relación. Es decir, el vínculo entre ambos es la opinión pública.

El término *sociedad civil* va más allá de “la esfera de una economía reglada a través de los mercados de trabajo, de capital y de mercancías” (Habermas, 1981: 33); es la población organizada, es decir, la ciudadanía. En un sentido más amplio, se dice que la sociedad civil está constituida por asociaciones voluntarias que están fuera del mercado y que, en tanto que son ciudadanas, también están fuera del ámbito del Estado. “Se extienden desde iglesias, asociaciones culturales y académicas, pasando por los medios independientes, sociedades de deporte y tiempo libre, clubs de debate o foros e iniciativas de ciudadanos, hasta asociaciones de profesionales, partidos políticos, sindicatos y organizaciones” (Habermas, 1981: 33).

Como mencioné al principio de este apartado, la sociedad civil no sólo genera opinión, sino que, además, la constituye. Y digo que la constituye porque la estructura y, sobre todo, la debate de forma crítica. Es precisamente bajo este carácter de

⁵ El Proyecto Alternativo de Nación fue el programa de 20 puntos presentado por el candidato perredista a la Presidencia de la República en 2006. Es un proyecto de izquierda, estandarte del movimiento ciudadano de apoyo a Andrés Manuel López Obrador.

formadora de opinión que, según John Keane, tiene la tarea de “mantener y redefinir las fronteras entre sociedad civil y el Estado a través de dos procesos interdependientes y simultáneos: la expansión de la igualdad social y de la libertad, y la reestructuración y democratización del Estado” (Habermas, 1981: 33).

Cabe aclarar que la sociedad civil juega en el límite del Estado sin ser Estado propiamente; ello la diferencia de los partidos políticos, ya que éstos se han fusionado con el Estado o, al menos, se mueven en ese sentido. La sociedad civil no tiene asociaciones con el sistema administrativo (Habermas, 1981: 33). Esta *no* asociación no impide la consecución de objetivos políticos y sus efectos; la sociedad civil consigue tales objetivos y efectos políticos por medio de la influencia de la publicidad que genera, y de su opinión, “porque o bien toman parte directamente en la comunicación pública o bien, como es el caso de los proyectos alternativos, porque contribuyen implícitamente a la discusión pública a través del ejemplo, a causa del carácter programáticos de sus actividades” (Habermas, 1981: 33).

Por otro lado, la función formadora de la sociedad civil incluye la creación de contextos adecuados “para una comunicación política que, con un abundante caudal de buenos argumentos, prepare a los ciudadanos para la *acción responsable*” (Habermas, 1981: 33), lo que, en el caso particular de las Redes Ciudadanas de apoyo a AMLO, dicha *acción responsable* hace referencia al voto y, más en específico, al voto favorable para el candidato perredista.

Por otro lado, las sociedades de Occidente construyen asociaciones voluntarias que son constituidas dentro del marco institucional del Estado democrático. Con ello, se abre la oportunidad para la sociedad civil de aprovechar el poder de los medios de comunicación a fin de esparcir su punto de vista (su opinión pública) y, así, competir con el poder de lo político y de lo económico. Dicha oportunidad va en el sentido de cambiar la agenda pública y los valores, con críticas e innovaciones (Habermas, 1981: 33), pero no son gobierno. Cuando esto ocurre, hay riesgos importantes como el de generar entes ciudadanos que tampoco van a poder solucionar los problemas de la sociedad, tal como ocurre ante la falta de voluntad política; como la desvalorización del trabajo legislativo y su carácter de representante directo del ciudadano; o como el engrosamiento del aparato administrativo.

Recapitulando lo anterior, tenemos que las características mínimas principales de un partido político son su carácter

electoral y su movilización de los ciudadanos en torno a un objetivo de índole electoral. En cambio, las redes sociales se caracterizan 1) por ser células de auto conformación espontánea; 2) por tener una estructura plana y horizontal a nivel interno; 3) porque se relacionan entre sí, igualmente, de modo horizontal; 4) porque buscan modificar su contexto; y 5) porque son un vehículo para la individualización colectiva. Ahora bien, la relación que se construye de manera natural entre las redes, en cuanto sociedad civil, y el gobierno ocurre cuando las primeras construyen su opinión y la publicitan para generar efectos en la agenda pública, así como para modificar su contexto social. Además, no son gobierno.

III. MOMENTOS DE UNA MOVILIZACIÓN NACIONAL

A continuación, se hará un repaso histórico de la experiencia de redes en México. Si bien existen muchos antecedentes de movilización ciudadana, he tomado como base o inicio la experiencia ciudadana de 1985, en la Ciudad de México, cuando la ciudad quedó devastada por los terremotos. Desarrollo el tema hasta la experiencia más reciente, en 2006, con Redes Ciudadanas de apoyo a Andrés Manuel López Obrador.

Para identificar las etapas a las que haré referencia, hice una primera entrevista a un representante de Redes Ciudadanas en Nuevo León de apoyo a Andrés Manuel López Obrador, para conocer de boca de un miembro activo la perspectiva histórica del tema.

El origen ciudadano

La participación ciudadana tiene una fuerte identidad histórica; su origen inmediato se dio en la Ciudad de México, cuando ocurrió el terremoto de 1985 donde, según el representante de *Redes Ciudadanas* en Nuevo León, ante la negativa del Gobierno mexicano para recibir ayuda humanitaria del extranjero, la ciudadanía comenzó a organizarse conformando pequeñas células de rescate y apoyo. Como lo señala Reygadas (2006), esta movilización popular se sintió tanto para los terremotos de 1985 como para el movimiento neocardenista de 1988; se percibió, en 1985, cuando los capitalinos tomaron la ciudad en sus manos primero, para encontrar a sus seres queridos bajo los escombros y, luego, para reconstruir el centro de la ciudad; y, posteriormente, en 1988, para desplegar una lucha nacional por la democracia.

Esta organización ocurre de manera espontánea y natural ante la desorganización del gobierno. Este estilo de organización ciudadana comienza a extenderse hasta cubrir buena parte de la población, en un momento de emergencia cívica, dotando a estas *redes* de un sentido filantrópico y social, escindido de la idea de gobierno o administración pública, es decir, alejado de un significado político en términos de burocracia o partidismo. No ocurre lo mismo con la actividad de las redes, ya que éstas comienzan a conformarse en grupos de poder equilibrando la balanza gobierno-ciudadanía y logrando obtener poder de negociación por la masificación del movimiento.

Más adelante, estos comités o células de ciudadanos organizados reaccionan al censurar “fuertemente el modelo económico de ajuste estructural excluyente y empobrecedor y lo expresaron en las urnas eligiendo como presidente a Cuauhtémoc Cárdenas en 1988” (Reygadas, 2006) en lo que se llamó movimiento neocardenista. Como es conocido, el sistema de cómputo electoral oficial fue manipulado y resultó electo Salinas de Gortari, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como Presidente de la República.

Los momentos de la transformación

Un segundo momento de la vida de las *redes* inicia en 1997, cuando aquellas redes de 1985 tenían una posición privilegiada de negociación ante el gobierno, en una continua búsqueda de beneficios sociales; su *filosofía* cambia y se transforman en una herramienta de *lo político* y en un actor más de *la política*. Cuauhtémoc Cárdenas se da cuenta del tremendo poder de convocatoria y de negociación que tiene este nuevo estilo de organización cívica de masas; así lo manifestó el representante de las redes. Ante la realidad de un PRD carente de estructura partidista concreta, decide tender el puente entre las *redes* (como organización cívica) y el PRD (como actor político partidista), por un objetivo político. Logra, entonces, poner en marcha la gran maquinaria que suponen las *redes*: de boca en boca, de vecino a vecino, de sujeto a sujeto, de ciudadano a ciudadano; y coloca su candidatura entre la gente para involucrar a esta masa cívica en una participación política concreta: *conseguir observadores electorales y simpatizantes* (no necesariamente militantes) *de su persona y su partido*, el PRD; así afirmó el representante. Entonces, a la filosofía original de las *redes* —aquella que se antojaba altruista, social, cívica, *no política*— se le agrega la sazón de la adrenalina electoral. Las *redes* se convierten en un elemento más del sistema político mexicano, ya no sólo desde la trinchera de lo cívico, sino desde

la ciudadanía en su participación política efectiva, con lo que pudieran parecer un agente de provisión de votos. Así

(...) gracias a una reforma jurídica, por fin en 1997, seis años después del Plebiscito por la Democracia, la ciudadanía acudió a las urnas y votó masivamente por el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 1997–2000. Con este gobierno [las organizaciones ciudadanas] establecieron un fecundo diálogo y una plataforma de trabajo articulado para incidir, en corresponsabilidad con el gobierno de la Ciudad, en políticas públicas en las que las diversas organizaciones son competentes. (Reygadas, 2006).

Haciendo una acotación, el carácter de las *redes* rebasa lo *cívico* para convertirse en *lo ciudadano*, ya que sus miembros no sólo buscan negociar beneficios como servicios públicos, sino que esta masa se concientiza de su poder y se involucra en la actividad *política*. Ingresan al terreno de los partidos y del gobierno al abrirse los espacios públicos para el debate de su agenda ciudadana. Con ello, convierten al Distrito Federal (DF) en “la ciudad más politizada del país”, según nos lo indicó el representante de Redes Ciudadanas Nuevo León.

Aparece un tercer momento en la vida de las *redes*, como las conocemos. Esto ocurre durante la gestión de AMLO cuando las *redes* toman un nuevo tinte; ya no son sólo grupos de poder que presionan hasta obtener beneficios como son los servicios públicos; luego, ya no son sólo aquel agente de provisión de votos, sino que, ahora, son parte de la estructura de la administración pública. Es decir, son un burócrata más, con la diferencia de que son un *burócrata colectivo*. AMLO los integra a la actividad pública como agentes de acción. Es decir, *redes* con intereses específicos como, por ejemplo, salvar el bosque de Chapultepec, donde trabajan en conjunto con la administración pública capitalina y su burocracia para desarrollar proyectos concretos. Así lo comentó el representante, según su experiencia; son co-partícipes de la función de *lo político*, se involucran en este aparato y participan de él y con él.

El mismo representante señaló que las *redes* son depositarias de la confianza y de los recursos del Gobierno del DF y se convierten en medios de gestión para desarrollar estos proyectos que terminan siendo parte de *políticas públicas* definidas. Así, pues, las *redes* se constituyen como medios vinculantes de la ciudadanía (de la masa consciente), el sector privado y el sector público, tras una acción concreta de carácter público. También, señaló la obtención de beneficios públicos, aquellos

que deberían de ser proporcionados por el poder público, pero con la enorme diferencia de que, ahora, las *redes* se convierten en actores que ejecutan la acción concreta y que, además, la gestionan, concluyó el representante. Es decir, se convierten en un actor burocrático colectivo novedoso.

Se podría decir que, para las elecciones del 2000, las *redes* se encontraban en un cuarto momento de evolución, un momento en el que ya no conseguían sólo beneficios públicos y sociales, ya no aportaban sólo votos. Eran burócratas colectivos y se vislumbraban como una estructura política paralela a los partidos políticos catapultando plataformas y posibles funcionarios públicos. Es decir, tenían una participación político-electoral directa.

A pesar de que se sostenga que las redes son espacios horizontales entre sus miembros; que surgen de abajo y que miran a la elite política del país de igual a igual, como lo manifestó el entrevistado, parecería que la realidad es que las *redes*, en este cuarto momento, son convocadas desde el poder político. Es decir, de arriba hacia abajo y no de la ciudadanía hacia el poder político. Así comentó el representante y miembro de las redes, que resulta cierto el argumento de que los partidos políticos ya no son suficientes para vincular a la sociedad con el gobierno y que, ante los números de poca participación política, ellos mismos buscan una nueva conformación político-cultural. Por lo tanto, se entiende que su estandarte sea el de la *información*.

Ahora bien, y como lo expresa el entrevistado, AMLO entiende bien que el partido (el PRD) no le iba a ser suficiente como estructura para resolver todos los problemas de gobierno, que era necesaria una nueva cultura política; sobre esta base, trabajó en su gobierno por lo que convocó una nueva modalidad de *redes ciudadanas* que se involucraron directamente con la función trabajo del aparato de gobierno. Lo que, en un primer instante, parecería una nueva modalidad de burocracia, en un segundo instante, involucra a las redes en las actividades del partido y las hace partícipes de las actividades de campaña y de una nueva modalidad o aparato complementario de lo que conocemos, tradicionalmente, como una estructura de partido. De esta forma, se aprovechó el que las *redes ciudadanas* ya hubieran funcionado y el que parecieran simétricas a la propia evolución del aparato de gobierno.

De lo anterior, se desprende la noción de las *redes* como agentes democráticos, ya que, como lo manifestó el entrevistado,

se involucran en dos sentidos: 1) de manera *representativa* al fomentar el voto [informado] y 2) *participativa* porque cogobiernan con el aparato público en un espacio más o menos "acotado a algunos proyectos puntuales realizados de común acuerdo (...) en proyectos de niños, jóvenes, mujeres, pero no hay un espacio de interlocución con el gobierno para incidir, de manera más concertada y ampliada, en políticas públicas" (Reygadas, 2006). Para el entrevistado, esto es lo que permite que se entienda a Alternativa Ciudadana como una nueva forma de expresión política que fomenta la toma de conciencia del modo de hacer política y la razón de hacerlo de ese modo, ya que debe haber "confianza política en las relaciones OSC-GDF (redes y gobierno), basada en coincidencias muy importantes para la aspiración de un proyecto democrático, participativo y con justicia social para esta ciudad" (Reygadas, 2006).

Por lo tanto, estas *redes* participan de la estructura de gobierno y, además, incursionan en un nuevo terreno, el de la actividad electoral masificada como una "coordinación para promover la candidatura (de AMLO), pero por el lado ciudadano, no nada más por el PRD", apuntó el entrevistado. Entonces, ¿por qué sostener que *no* son una organización política? Como el representante señaló, más bien por "una cuestión de marketing", pues, en el fondo, se plantean objetivos como el de ayudar a que AMLO gane las elecciones y, además, a que "tenga la mayoría en el Congreso para que pueda realmente llevar cambios estructurales".

Para el representante, éste es un discurso que permite a las redes sostenerse como clubes, ya que los individuos pueden decidir hasta qué punto involucrarse en este objetivo general (ayudar a AMLO); si involucrarse también en los objetivos menores, como son las candidaturas a diputados; si sólo participar en las actividades de concientización o si únicamente participar en propuestas ciudadanas buscando beneficios sociales. De lo conversado con el entrevistado, se puede observar cómo se identifica la labor de concientización directamente con el apoyo a AMLO, definiéndolo como conciencia política y cultura política; también que, a partir de ello, se define a la red ciudadana como "una organización política con fines de concientización" que, entre otras actividades, tiene un objetivo electoral y no precisamente como "una organización con fines electorales" *per se*.

Hablando de los fines electorales, es importante abordar el tema de las candidaturas a diputados. A este respecto, resulta interesante que, a pesar de sostener a la red ciudadana como

una organización *no* política y mucho menos partidista —como lo estableció el entrevistado— se alegue el apoyo para AMLO y lo temporal de su relación con el PRD. Entonces, ocurren las *candidaturas ciudadanas* a cargos públicos, en este caso diputaciones. Es decir, hay miembros de las *Redes Ciudadanas* que están en la lista del PRD para diputados, al igual que hay priistas. Estos candidatos están ahí porque “son personas destacadas o con un currículum de probada honestidad y que justamente por eso se están postulando para que sean no sólo miembros del partido, sino sean también miembros de la ciudadanía en general”; así lo sostuvo el entrevistado. De la misma manera, justificó que las Redes trabajaran “para llevar a Andrés Manuel al poder y para cogobernar con él; esa es la gran diferencia, se pretende que las redes ciudadanas formen una estructura de gobierno”, claramente, también por la vía electoral. Tal como lo enuncia el representante, hay una idea, según mi opinión, un poco confusa: de que “en conjunto se entiende que Andrés Manuel es PRD y ciudadanía”, por lo que, al llevar a AMLO al poder, se lleva también al partido; y, con el partido, a las redes; todos al gobierno de manera claramente dependiente.

Una primera consideración es que, al parecer, hay una distancia entre los dos discursos: entre lo que, por una parte, manifiestan sus participantes y lo que está plasmado en el sitio web, y lo que, por otra parte, manifiesta la realidad. El discurso de la web plantea una organización estructurada, no partidista y, en algún punto, apolítico. Al contrario, el otro discurso oral y vivencial deja ver una organización desarticulada, no ordenada y política. Ambos en una realidad de una organización desestructurada bajo un argumento de autonomía que, además, aparece politizada.

En algún punto, lo que estas redes buscan es democratizar al gobierno, lo cual implica democratizar a la democracia misma mediante un acceso de los ciudadanos a los procesos de las políticas públicas, de un modo efectivo (Uvalle, 2004: 76). La democratización supone

la ampliación de la esfera pública y ésta fortalece la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés compartido. El espacio de lo público es el lugar donde la democracia ciudadana se manifiesta de manera policéntrica, es decir, donde existen centros que influyen en el quehacer político y social. (Uvalle, 2004: 77)

Así, con este espacio, recuperado por los ciudadanos en su participación, se generan “*políticas ciudadanas* [que] son el

destino último del buen gobierno (...) nacidas en el espacio público; dirigidas a públicos específicos y [que] tienen legitimidad pública” (Uvalle, 2004: 78). Con una “autoestima ciudadana res-tablecida por estos conductos se fortalece a su vez en un juego de reciprocidades a los propios gobiernos que sean abiertos, democráticos y equitativos; reduciendo este ciclo a verdaderas políticas públicas” (Uvalle, 2004: 78–79). Es importante recordar que el riesgo más grande para la equidad y la democracia es el pasar el límite de la acción ciudadana y la responsabilidad pública, es decir, los gobiernos son los representantes de la sociedad y los responsables de la política pública.

Hay que hacer un paréntesis aquí, y poner dos cosas sobre la mesa en el caso mexicano y las Redes Ciudadanas de AMLO: 1) el objetivo de democratizar la democracia misma, que me parece es el resultado de la política centralista y unipartidista que se tuvo en México por más de 70 años y que, si me apuro, ha continuado sus prácticas en la anterior administración federal panista y continúa en la actual⁶ y 2) la expansión de la esfera pública hace referencia a la necesidad de promover la participación del ciudadano como medio para satisfacer las necesidades y problemas sociales insatisfechos por la burocracia y el Gobierno.

Por otro lado, esta inclusión del ciudadano y su agenda en la expandida esfera de lo público, dentro de un discurso de co-gobernanza, ha generado, en diversas ocasiones, la inclusión de las asociaciones civiles en las prácticas de gobierno, implementando programas, evaluándolos, administrando los recursos, siendo consultores u observadores. Es decir, como funcionarios públicos voluntarios. Cuestión que me parece temible, ya que cada vez menos responsabilidades tiene el gobierno y más obligaciones adquiere el ciudadano.

IV. REDES CIUDADANAS

Participación Ciudadana Institucional. Gobierno de Nuevo León

Como lo mencioné en el párrafo anterior, hay administraciones que han incluido a las redes en su estructura de gobierno. Éste es el caso de la actual administración estatal neoleonesa que ha incluido —a nivel normativo— la figura de los Consejos Ciudadanos y de Observatorios Ciudadanos. Recordemos que dicha incorporación ocurrió desde la campaña del actual Gobernador⁷.

6 En 2000, con el C. Vicente Fox Quesada, entró la primera administración federal distinta al Partido de la Revolución Institucional (PRI). Actualmente, el titular del Ejecutivo Federal es el C. Felipe Calderón Hinojosa para el período 2006 – 2012. Ambas administraciones corresponden al Partido Acción Nacional (PAN) identificado como de derecha.

7 La actual administración neoleonesa está en manos del C. José Natividad González Parás, quien cumplirá el periodo 2003 – 2009. Es miembro del Partido de la Revolución Institucional (PRI).

El segundo entrevistado es un funcionario público de la Administración Estatal en el tema de participación ciudadana. El entrevistado cuenta con experiencia en redes, ya que ha participado en diversas redes como miembro o como asesor, por más de 20 años. Dicha entrevista fue de gran apoyo para conocer un poco más acerca de esta incorporación de las redes ciudadanas a la estructura de gobierno.

Nuestro entrevistado señaló que las redes eran aquellas ya conformadas por los ciudadanos de manera espontánea, y que los círculos fueron una estructura diseñada para “incorporar y promover la participación ciudadana entre grupos de ciudadanos que pudieran coincidir en problemáticas académicas o sociales”; señaló, además, que la motivación de estas reuniones, más allá del mero instinto electoral, era el deseo de dar solución a los problemas básicos de su comunidad. Su naturaleza es primordialmente gremial, ya que se trabaja con colegios de profesionales.

El producto directo de estos trabajos fue la colaboración en el trazo del Plan Estatal de Desarrollo, que incorporó muchas de las recomendaciones de estos círculos. Justo en este momento, se da un brinco de la participación ciudadana hacia la política estatal. Ya dentro del modelo de Estado y política pública, los círculos pasan a ser los que actualmente se conocen como Consejos Ciudadanos. Incorporados por ley, existen actualmente 32 de ellos en las áreas principales de la gestión pública, que van desde la política central —como la seguridad y la salud— hasta las dependencias paraestatales —como el Instituto Estatal de la Mujer— y que siguen siendo modelos de colectivización del ciudadano especializado en cierta materia.

Este nuevo esquema de participación ciudadana institucionalizada tiene tres objetivos principales, señaló el funcionario: “1) promover la participación, 2) la formación ciudadana y, posteriormente, 3) el diálogo ciudadano con un interlocutor válido”. Es, pues, importante su función evaluadora, ya que en muchos de los casos es en los Consejos donde se establecen “los lineamientos en los que se desarrollarán las políticas públicas” —señaló.

Sin dejar de reconocer la espontaneidad del movimiento ciudadano organizado como *sociedad civil*, el funcionario comentó que el gobierno detectó una urgencia por integrar la necesidad de participación ciudadana y, por lo tanto, promovió la creación de “un modelo centralista y vertical que ha ido transitando a un modelo horizontal y autónomo”. Yo agregaría

la idea de modelo *legal*, ya que son creados por medio de decretos ejecutivos y reglamentados por normatividad dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Surge la duda de cómo sostener que un modelo centralista y vertical es de participación ciudadana *legítima* y *genuina*, cuando es convocada, incorporada y reglamentada por la administración pública. Sobre todo, reconociendo que el capital social y *político* de la participación ciudadana es precisamente la *confianza* que emana de su distanciamiento con lo público.

El funcionario sostiene que se trabaja actualmente a nivel normativo para proveer de autonomía a los Consejos Ciudadanos, y, con ello, evitar lo que llamó una *democracia dirigida* o sea, *consejos consultivos a modo*. A su vez, comenta que en el Estado se está “construyendo ese modelo de ciudadanía informada, crítica y responsable que se va a derivar en una ley que incorpore las figuras de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito, etc.”.

En esta misma inercia, el gobierno estatal incorporó un modelo similar, pero más abierto: los Observatorios Ciudadanos. Es un modelo de vinculación directa con la ciudadanía y que integra a las universidades y a las comunidades que estén interesadas en participar, de manera colectiva, en la toma de decisiones gubernamentales que las afectan directamente; es decir, en la “construcción de una democracia de participación” tendiente a la horizontalidad. Los Observatorios trabajan mediante la organización de paneles de discusión, foros, seminarios académicos e, incluso, parlamentos estudiantiles.

Al igual que ocurre con los Consejos Ciudadanos, los puestos de los Observatorios son ocupados por representantes de la función pública del sector en el cual se especializan y por ciudadanos que, por su actividad intelectual, empresarial o social, se ven identificados con el tema y que gozan de liderazgo y reconocimiento público. Cabe destacar que son invitados por el Ejecutivo Estatal quien, a su vez, funge como Presidente. Algunos otros Consejos y Observatorios tienen un Secretario Técnico que es el Director de la dependencia con la cual se trabaja estrechamente.

La organización interna y sesiones de trabajo, en términos de tiempo y lugar —por citar algunos ejemplos— no son homogéneas entre los Consejos y los Observatorios. Cada uno goza de libertad administrativa y operativa. Es por ello que el gobier-

no estatal —por lo que comentó el funcionario— está previendo la protección del modelo y, por lo tanto, trabaja en propuestas legislativas que habrán de normar la asignación de presupuestos, los canales de transparencia, la elección de consejeros y la autonomía de gestión de las mismas, entre otros rubros. Cabe señalar el carácter voluntario del trabajo realizado por los ciudadanos en los Consejos y Observatorios, es decir, no reciben ningún tipo de ingresos por la labor de *establecer la agenda ciudadana* dentro de la propia estructura gubernamental.

Ahora, es verdad que no reciben ingresos por esta labor; sin embargo, ¿en qué lugar quedan los *metaprivilegios* de los que se pudiera gozar por estar dentro de la estructura y la posibilidad de acceso a información confidencial? ¿Acaso esto no marca una distancia entre el ciudadano común y el ciudadano privilegiado? ¿Acaso no abre una brecha, a su vez, entre la conocida *agenda ciudadana* y los *Consejos y Observatorios*?

Esta cuestión de la participación ciudadana directa, principalmente en los Observatorios, se puede corroborar con las posibilidades de acceso que tienen los ciudadanos, precisamente de modo *directo*. Las únicas vías de acceso que tiene el ciudadano común son la página web, el teléfono, el correo electrónico y tradicional, las revistas oficiales y, más recientemente, la radio; mediante ellas, puede contactar a un Consejero y, por medio de éste, participar. En pocas palabras, la participación en este medio institucionalizado involucra, a su vez, otro proceso de representación, el de representación ciudadana de la participación civil.

Es importante puntualizar que ambos modelos, implementados por la administración neoleonesa son tales que, por su naturaleza, más que integrar o incorporar al ciudadano común, son un medio de colectivización del ciudadano especializado y, de manera general, del ciudadano ya movilizado. Ambos modelos canalizan los liderazgos naturales y públicos. No obstante, al ser convocatorias verticales e institucionalizadas tienen como principal reto del modelo a la confianza, siendo ésta el capital político de las redes ciudadanas tradicionales. Como bien lo resumió el funcionario público: “la confianza no es por decreto”. Sobre todo, que al institucionalizar la actividad ciudadana —en tanto que colectivo— toma el valor de *interlocutor válido* ante los ojos del gobierno, perdiendo su cualidad confiable para su contraparte *inválida*. Es un modelo reconocidamente centralista y vertical, en anunciado proceso de tránsito a la horizontalidad y autonomía, pero no a la *independencia*. Un segundo reto del modelo, en términos de verticalidad, es

precisamente el tema de la participación ciudadana, ya que el modelo no llega a tocar al ciudadano promedio *no* movilizado. Y un tercero, el riesgo de implicar a las redes en el Gobierno y, con ello, socializar la culpa del mal gobierno.

Cultura política regiomontana

Hablar del caso de la conformación de redes ciudadanas en Nuevo León y, más en específico, para el caso de Monterrey, es un tanto complicado, ya que no existe documentación del proceso y mucho menos, una historia uniforme. Para obtener esta información, se realizaron cuatro entrevistas exploratorias con los actores mismos de esta conformación. Es decir, con ciudadanos involucrados en la historia de esta conformación, ciudadanos que, por más de 20 años, han formado y participado en movimientos ciudadanos del tipo de las redes.

Se entrevistó, en tercer lugar, a un abogado y activista social, oriundo de la Ciudad de México, avocinado en Monterrey desde más o menos 25 años. Él ha participado en distintas redes, a lo largo de su vida; inició las primeras redes construidas en torno al movimiento estudiantil del 68 en su ciudad natal; continuó hasta las redes más actuales como las de la defensa de Valle de Reyes⁸ en Monterrey.

Lo primero que el activista nos comenta es que, para él, el origen del movimiento ciudadano organizado en redes tiene un toque de ideología de izquierda y recuerda que, en 1968, los estudiantes se reunían en casas, en cafeterías o en bibliotecas para discutir lo que consideraban debía ser cambiado en la sociedad y la política. Pero, sobre todo, para pensar en soluciones y mecanismos para plantearlas. Siempre con la conciencia de que, en aquel entonces, la represión a la libertad de expresión y de participación era tal que podía acallar a cualquiera, pero no a muchos. Como él mismo lo enuncia “ante una situación particular la sociedad empieza a organizarse para satisfacer sus demandas o necesidades”. A su parecer, una de las cualidades más importantes de las redes es que se “van nutriendo de la gente que de manera voluntaria busca el contacto con los movilizados para unirse a la causa de manera incipiente”.

De manera concreta, nos comentó que la participación política es tan sólo una parte de la vastedad de la *cultura política*, y que a ésta “la conforman la lucha concreta por los pequeños asuntos concretos de convivencia”. Para él, los bienes comunes y la propiedad común son el primer paso; es decir, las cosas que se comparten entre los conciudadanos; el segundo paso es

⁸ El proyecto de Valle de Reyes es un proyecto inmobiliario en la zona de la Huasteca, en el municipio de Santa Catarina, N.L. (Ver http://www.unidad.org.mx/unidad_old/temas/rebeldia/vreyes.html)

decidir juntos [los conciudadanos] el destino, que es lo mismo que tener derecho a discutir las decisiones comunes. Por otro lado, para él “la cultura política regiomontana y nacional no puede girar en torno a temas filosóficos, como la consolidación democrática o la libertad o el destino social compartido o el nacionalismo [ya que] la gente se va por los pequeños temas que la afectan en su comunidad inmediata”.

Hablando en específico del caso neoleonés y de las redes ciudadanas de AMLO, de inicio, para el activista son incompatibles Nuevo León y perredismo. Como él mismo lo comenta, para que exista una izquierda, necesitan existir los tres elementos básicos: un campesinado que para Nuevo León es inexistente; un movimiento obrero organizado e independiente que, en el caso que nos ocupa, sí está organizado, pero no es independiente; y, finalmente, un estudiantado crítico que también está disminuido en esta entidad.

Por lo tanto, pensar en la posibilidad de que los ciudadanos se organicen de manera espontánea, en torno a un discurso de izquierda, es prácticamente imposible de darse. Como los votos de la zona noreste del país son muy significativos para la victoria nacional del candidato del PRD, se impulsó la creación, organización y movilización de redes ciudadanas para el voto. Estas redes ciudadanas del voto no pretendían ideologizar a la gente, sino sacarlas en masa a la calle y llevarlas a las urnas el 2 de julio. Así, se conformaron redes ciudadanas “promotoras del voto, promotoras del cambio a través de contactos”, según la perspectiva del activista.

Por otro lado, los objetivos principales de las redes ciudadanas de AMLO —con especial enfoque en el discurso para el norte del país— según el análisis del activista eran: 1) atemperar el miedo [*“no se acaba la república, no termina la nación”*] y 2) el cambio [*“en el sentido de combatir la pobreza, la desigualdad y marginación, no destruyendo la riqueza, no acabando con el empresariado ni los medios de producción, sino bajándole a la ambición y a la especulación de la acumulación excesiva del dinero; en pocas palabras, esto es permitir la competencia empresarial”*].

Del mismo modo, el activista condensó los saldos del movimiento de redes en Monterrey específicamente: 1) se logró la votación; 2) se logró la reducción del miedo al cambio; 3) se logró el combate a la descalificación y al linchamiento mediático; 4) se logró llevar cantidades insólitas de gente a las plazas, pero 5) no se logró concientizar la necesidad del cambio.

Para el análisis particular del activista, uno de los problemas más importantes, que enfrentaron las redes ciudadanas de AMLO en Monterrey, fue “que los coordinadores de campaña quisieron plantear la misma estrategia de otras ciudades en Monterrey, y eso no puede ser”. Otro problema que enfrentaron las redes ciudadanas de AMLO y que, según el activista, pudo contribuir a que no logaran éxito, al menos en Monterrey, es que las redes de AMLO fueron redes organizadas de arriba hacia abajo con un objetivo medible como el electoral, es decir, el triunfo o fracaso del candidato. Como él mismo lo describe: “redes ciudadanas para motivos electorales son organizadas desde arriba hacia abajo [en estructura vertical] que permiten la organización libre y autónoma [del tipo horizontal] y que proporcionan el dinero y el motivo”. Para el entrevistado, aquí no está la verdadera red ciudadana, ya que ésta “se organiza por motivos concretos y pequeños cercanos a los involucrados y que, de poco a poco, van generando interés y participación política”. Por otro lado, el elemento del caudillo es importante para la movilización inmediata del individuo, pero no para la continuidad del movimiento en sí mismo, puesto que “a los líderes los cooptas”, según el abogado; por lo que la idea es continuar, que sea un movimiento horizontal y rotativo en su liderazgo.

A partir de la experiencia del activista, hay tres tipos de redes:

- 1) hay redes de arriba para abajo con objetivos muy claros y bien organizadas; 2) las redes de abajo para arriba, con objetivos muy específicos donde la ciudadanía, de manera espontánea, se organiza para la defensa de sus propósitos; y 3) hay un tercer tipo de redes, una construcción de redes rarísima como la de AMLO porque tiene de ambos tipos, con la innegabilidad del caudillo.

Pero sobre todo, que las redes ciudadanas de AMLO, esas de las que echa primera mano, son redes organizadas y movilizadas desde hace muchos años, redes que ya saben cómo hacer su trabajo, que tienen el *know how* de la marcha y la protesta ciudadana.

Una Regia experiencia organizacional. El traslape de estructuras

Nuestro cuarto entrevistado es un psicólogo político con muchos años de experiencia en el trabajo en redes, ya que fundó una red con el tema de la salud, hace más de veinte años, en la ciudad de Monterrey. A nivel organizacional, nos comparte

su experiencia respecto del método que han utilizado durante estos años para organizar y, sobre todo, para mantener las redes ciudadanas de su fundación.

Según su método, las redes se forman trabajando en la detección de liderazgos y en su capacitación para que, a través de ellos, fluya la información de la dirección al resto de la gente que participa de una red, generando pequeñas células a cargo de cada líder, teniendo en cuenta que éstos líderes son miembros comunes y corrientes que participan de la misma red, pero que cuentan con alguna capacitación (ésta, pensando en el caso de las redes de AMLO, se adquiere por medio de la experiencia: el *know how* de las marchas) que los convierte en las vías de flujo de información en ambas direcciones —horizontal y vertical— dentro de la propia organización; “las redes son organizaciones muy planas con una mínima estructura” concluyó. A eso, le llama multiniveles.

Para el entrevistado, las redes tienen una característica importante: la movilización social. Esta movilización es, a su vez, de comunicación rápida, con fuerte influencia y penetración entre la comunidad. Estando bien organizada, la red tiene un alto potencial de penetración y movilización social. Precisamente, estos potenciales hacen de las redes una estructura sumamente llamativa para el trabajo político-electoral. En el caso de Nuevo León, recuerda el psicólogo, para el periodo 1997 a 2003, el PRI se da cuenta de este potencial y echa mano de las redes ya estructuradas, para escuchar y canalizar inquietudes. Así, el candidato, por dicho partido, en aquel momento, aprovechó estas estructuras sociales para complementar su propia estructura ciudadana.

Es entonces cuando la estructura ciudadana se traslapa con la estructura política. Como nos lo comenta: “las redes tienen un factor muy importante que no tienen los partidos políticos, que es la credibilidad” y añade otra diferencia con los partidos políticos y es que “las redes se mueven en base a las necesidades genuinas de los ciudadanos, a las necesidades sentidas y expresadas” por ellos mismos. El fenómeno ocurre de esta forma: la gente tiene su propia agenda, una agenda ciudadana; adicionalmente, tiene la necesidad de que ésta sea escuchada. Por eso, cuando se le presta atención a su agenda y a su sentir, la gente empieza a movilizarse. Así, las redes ciudadanas permiten operar la agenda y el espacio para debatir las necesidades y las soluciones. Como se mencionaba en el párrafo anterior, el político, en este caso el candidato del PRI al Gobierno del Estado, se dio el tiempo para escuchar a

los ciudadanos desde sus propias estructuras, para canalizar sus demandas y organizarlas dentro de la propia estructura de gobierno. El entrevistado puntualiza que uno de los factores necesarios para que las redes perduren y funcionen es que los miembros de la red se planteen objetivos, estrategias y acciones. Pero, sobre todo, que tengan a su alcance las recompensas de ese trabajo, es decir, que los satisfactores sean alcanzados por los propios miembros. En términos del traslape, estos satisfactores tienen su primer éxito en la victoria electoral y el segundo, en la posibilidad de encontrar soluciones gubernamentales a su agenda ciudadana.

En esta situación de traslape, entre la estructura social y los objetivos político/electorales, las redes sociales sufren alguna modificación en su estructura, ya que “las redes se organizan en función del para qué y de quién las organiza”, comenta; ello debido precisamente a que en el tema político la gente quiere participar, pero usualmente no sabe cómo hasta que se abren estos espacios. Él mismo aclara que las redes ciudadanas involucradas con lo político o inmersas en lo electoral deberían estar encaminadas al ejercicio ciudadano, lo cual está ligado con la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos ciudadanos, dentro de los cuales se encuentran el organizarse, documentarse, expresarse y plantear soluciones. De manera optimista, señala que es “el primer paso para la democracia de participación, previo a la democracia total”. Sin embargo, le pareció importante aclarar que las redes ciudadanas, de origen, no buscan posiciones políticas y que de ello emana el carácter genuino de las redes, ya que la solución de sus demandas, en gran medida, están dentro de ellas mismas.

Sobre el caso particular de las Redes Ciudadanas del PRD, surge de la propia conclusión del psicólogo político de que éstas eran más bien redes ciudadanas en torno a AMLO. Añade que probablemente hubo tres factores que limitaron su éxito: 1) que eran redes manejadas por un político y no por un ciudadano regular; 2) una estructura que distribuía el discurso del candidato y que, muy pobremente, escalaba las necesidades de los ciudadanos hacia el candidato y su plataforma —al menos en lo local; y 3) que no planteó una estrategia que integrara al sector medio de la sociedad —es decir, que se enfocaba al sector ya identificado con el partido.

Adicionalmente, el primer fracaso, en términos de victoria electoral, puede ser el primer factor de disolución de las Redes Ciudadanas, al menos a nivel local, ya que el PRD y AMLO no cuentan con un apoyo generalizado en esta zona del país.

V. CONSIDERACIONES FINALES

En primer lugar, podemos sostener que las Redes Ciudadanas de Nuevo León son una organización porque “1) hay personas capaces de comunicarse unas con otras; 2) están dispuestas a contribuir con sus actividades; 3) para lograr un propósito común” (Harmon y Meyer, 1999: 143). Pueden ser tanto formales como informales. Pueden ser tomadas como formales porque comprenden las actividades de la gente, coordinadas conscientemente; e informales porque involucran sentimientos, pasiones y actividades grupales inconscientes, además de ser indefinidas y carentes, de algún modo, de estructura; además de una subdivisión imprecisa (Harmon y Meyer, 1999: 145).

En segundo término, se puede afirmar que las Redes Ciudadanas de Nuevo León corresponden al modelo de redes como las enuncia Castells. Esto debido a que sí se organizan en torno a la tarea como objetivo (que es la victoria electoral de AMLO y la mayoría del PRD en el Congreso), y no en sí a los procesos; tienen una jerarquía plana –al menos a nivel micro– demandan siempre un resultado que les dé satisfacción y en ello miden su éxito, buscando en éste una recompensa; sí maximizan sus recursos al involucrarse, incluso, vívidamente en el propio proceso electoral, además de buscar retener al mayor número de individuos entre sus filas (Castells, 1999: 192).

Tercero, son también, sociedad civil u organización civil o ciudadana, pues su existencia depende de la negación de la existencia misma de sus relaciones con *la* política (Revilla, 2002: 16); accionan una participación ciudadana en torno a valores que buscan imprimir en el sistema político, como podrían ser la confianza, la honestidad, la credibilidad y la transparencia, ante la desconfianza que les produce *la* política y *lo* político.

Un cuarto punto es que pueden ser base de un partido político, pues definitivamente, siguiendo la teoría (Weber, 1999: 228), son una “organización política”, como repetidamente sostuvo su representante; son un actor colectivo, pues involucran a grandes masas que también buscan participar e involucrarse en las decisiones de Gobierno (incluso, ahora, presentando candidaturas ciudadanas); plantean proyectos políticos, o al menos –como dijo el representante– los “enriquecen”; presentan candidatos al proceso de elección, con la excusa de que esta característica electoral es algo transitorio como medio del fin último –que es colocar a AMLO en la Pre-

sidencia– lo que parecería un reclutamiento, porque rivaliza con el PRD, en términos de movilización y de liderazgo, al ser un movimiento *pejista*⁹.

Quinto, son una red porque, además, cumplen con varias de las características que tuvo a bien mencionar Arce: son un espacio flexible, aunque no tanto de reglas claras; no son gremiales; les interesa crecer en afiliados donde cada célula asume la responsabilidad de selección de los miembros; se presentan con un objetivo coyuntural –las elecciones de 2006–, pero, sobre todo, la confianza entre sus miembros y las prácticas reticulares comunes son su capital más importante. Como se mencionaba a principios del texto, son un medio de empoderamiento de las relaciones sociales.

Por otro lado, el hecho de buscar la victoria electoral para AMLO, como principal objetivo de la organización, es factor principal para la personificación de la política, pues la organización y sus objetivos consecuentes giran en torno a la imagen del candidato. Es decir, son redes promotoras del voto, lo que bien se puede interpretar como redes con carácter electoral.

También, se pueden definir dos tipos de redes principalmente: 1) las que son organizadas desde arriba hacia abajo, y 2) las que son organizadas en un sentido inverso. Sin embargo, las Redes Ciudadanas de AMLO bien podrían ser un tercer tipo de redes, ya que son convocadas desde arriba, organizando nuevas células también desde arriba; además, aprovechan la propia organización y diversificación social para incorporar demandas a un programa político/electoral. Incluso, se puede hacer mención del carácter híbrido de su estructura.

Lo anterior ocurre cuando incorpora su estructura informal –horizontal y plural– a la nueva estructura formal organizada de abajo hacia arriba y que, a su vez, se empata con la estructura del PRD al presentar candidatos –es decir, otra estructura organizacional formal. Este carácter híbrido de las redes de AMLO contradice el carácter simple y plano que caracteriza a redes, cuando incluso sólo incorpora los liderazgos naturales a nivel micro, ya que, a medida que se integran las estructuras informales con las formales, los liderazgos se van tornando cupulares y elitistas por su origen político; y carecen de rotación real. Es decir, las posibilidades de capacitación ciudadana de los líderes terminan con esta mezcla de estructuras.

A pesar del alto potencial de movilización social, la disolución de las redes y sus vínculos pudieran tener relación con el

⁹ Modo popular de identificar a los simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador, dado que su mote es “Pejelagarto” que es un pez típico de Tabasco, estado natal del candidato.

fracaso del primer objetivo a alcanzar: la victoria electoral en 2006. Pues, a la fecha —corre el 2008—, no hay ni página de Internet, ni casa de campaña, ni continuidad en la movilización social a este respecto en Monterrey y su zona metropolitana.

Por otro lado, pudieran existir algunos otros factores para la disolución de estos vínculos: primero, el liderazgo principal de las redes fue ejercido por un político y no por un ciudadano; segundo, una estructura que principalmente sirve para distribuir la plataforma electoral del candidato, y que tiene pocas vías para enriquecer dicha estructura, desde la base ciudadana, ante la carencia de procesos de flujo de información y medios de escalar las propuestas de modo efectivo; lo mismo ocurre con los procesos de toma de decisión; en tercer lugar, la base de la movilización se centra en los sectores populares ya identificados con el partido del candidato e integra pobremente a los sectores medios o altos de la sociedad. Es decir, las redes tienen la misma base social que el partido sin incorporar a grupos nuevos a la causa.

Las redes, en un intento por democratizar la democracia, crearon una movilización ciudadana fuera del alcance de sus posibilidades organizativas, mezclando, como ya se mencionó, la estructura informal de las redes con la estructura formal del partido. Con lo cual se obtienen dos organizaciones paralelas, hasta cierto punto, complementarias, pero, en términos de resultado, híbridas: la organización ciudadana (por su espontaneidad) y la organización política (por sus fines y medios).

Hasta aquí, podemos responder a las preguntas planteadas en la investigación. Primero, en términos generales, las Redes Ciudadanas se parecen a los partidos políticos en el sentido de que mantienen vivo el interés político del ciudadano común y promueven el voto; y se diferencian en el capital de confianza del ciudadano involucrado y la credibilidad de la estructura pública utilizada. Y, segundo, la principal herramienta, que utilizan las Redes Ciudadanas de AMLO para movilizar al individuo y hacerlo participar, es el recurso de la pequeña colectivización del individuo anónimo, al cual le da espacios para posicionar su agenda en el escritorio del burócrata o del candidato. Es decir, habilitándole su derecho a la expresión organizada y reconociéndole su cualidad de ciudadano al sacarlo del anonimato popular. Finalmente, las redes ciudadanas y los partidos políticos, bajo la experiencia de las redes de AMLO y el PRD, se vinculan en la promoción del voto y la movilización ciudadana con objetivos electorales.

Posteriormente, como se puede inferir de la lectura, un tercer momento de las redes se da cuando éstas se integran a la estructura de gobierno y se mimetizan con el aparato administrativo. Éste es el caso analizado de Nuevo León que utiliza un modelo que llamaré de *participación institucionalizado*.

A este nivel (el institucionalizado), me parece importante hacer algunas anotaciones. Por ejemplo, en primer plano, el tema de las ideologías en los Consejos y Observatorios Ciudadanos. Éstas son un punto importante, ya que todos los miembros del Consejo y/o del Observatorio tienen una ideología o pertenencia política que puede o no ser equivalente a la del gobierno en turno e, incluso, puede diferir, al interior del órgano, de los demás miembros. Por lo tanto, esta diferenciación de ideologías, en condiciones de autonomía e independencia de elección de los miembros, puede establecer condiciones de control político-partidista. Y, con ello, alejarse de la naturaleza de las redes como tales.

Desde otra visión, este control político-partidista es una ampliación de la capacidad de control político que la sociedad civil ejerce, sobre el gobierno, con sus asociaciones y redes ciudadanas. Ya que la opinión pública, generada por estas organizaciones, se debe incluir (al menos teóricamente) en la construcción de la agenda pública o ciudadana y en la planeación de las políticas públicas. Sin embargo, siendo un poco más estrictos en el manejo del tema, cómo sostener que la agenda que se produce a partir de los trabajos de estos órganos, es ciudadana si es convocada desde una estructura vertical y que no tiene a nivel horizontal ninguna otra organización similar.

Es vertical porque es convocado y normado por el poder público. Sus miembros son convocados por invitación bajo el argumento de que son ciudadanos que por su actividad social, empresarial o académica se han destacado. Es decir, no es un modelo abierto al ciudadano común y corriente que, desde la figura del Consejero, puede participar siendo representado. O sea, representado, a su vez, por algún *ciudadano consejero*.

En mejores palabras, el modelo de *participación institucionalizada*, en Nuevo León, es un modelo de democracia de participación cuando el ciudadano que participa es aquel que, de algún modo, ya lo hacía. Pero, también podría ser un modelo oportunista que, por medio de la incorporación, busca la legitimación social políticamente correcta. Incluso, profundizando, más bien sería un modelo de democracia de

representación participativa, porque claro está que no es un modelo de participación representativa.

Finalmente, diré que uno de los resultados indirectos de este tipo de co-gobernanza entre el Ciudadano y el Estado es el adelgazamiento de éste último. Me refiero a que el Estado cubre su incapacidad para dar seguridad a sus ciudadanos y para establecer condiciones de competencia adecuadas para el desarrollo en el recurso de “compartir la responsabilidad con el ciudadano”. Creo que no se debe pensar en ver al Estado a nivel horizontal, desde una red ciudadana, pues considero que

el modelo democrático establece la verticalidad de la relación; me refiero a una *verticalidad representativa*.

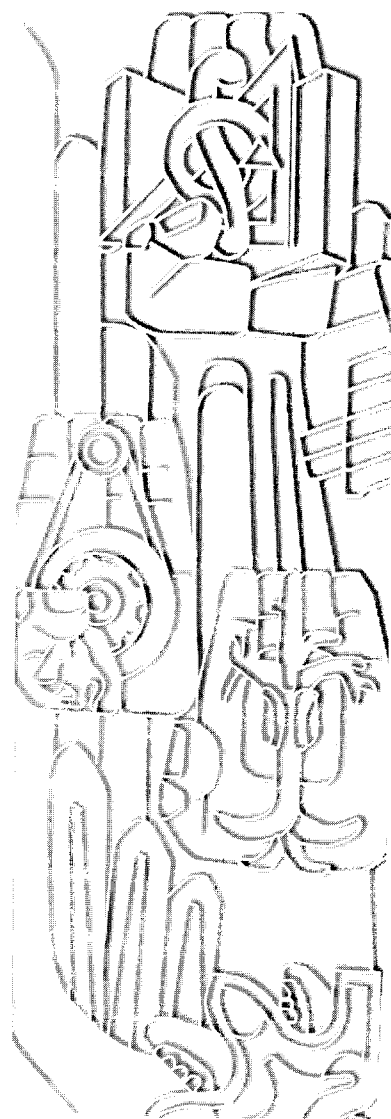
Como lo menciona claramente Ortega Sánchez, el propósito de crear estos entes ciudadanos, dentro de la administración pública, es el de cooptar a auto-designados *representantes de la sociedad civil*, de mediatizar el malestar social; de escamotear el derecho de los ciudadanos a que se les rindan cuentas y de engrosar la burocracia disfuncional. (*El Norte*, 2008, 7 de septiembre)



Referencias

- Arce, M. (2004). "Las redes sociales: un camino para la acción política transformadora". Ponencia presentada en el *Primer Foro Nacional de Redes Sociales*, realizado en México en octubre de 2004. Consultado el 13 de marzo de 2008. Disponible en: <http://revistaprobidad.info/tiki-index.php?page=RedesSocialesAccionPoliticaTransformadora>
- Breiger, R. (1999, 22 de junio). *Control social y redes sociales. Un modelo a partir de Georg Simmel* (N. Pizarro, Traduce). Consultado el 22 de junio de 2008. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/pecar/Articulos/Breiger2.pdf>
- Castells, M. (1999). *La era de la información: economía, sociedad y cultura, 1*. México: Siglo XXI.
- ____ (1999). "Materials for an exploratory theory of the network society". *British Journal of Sociology*, London School of Economics, 5(1) (5-24).
- ____ (2000). "Toward a Sociology of the Network Society". *Contemporary Sociology. American Psychological Association*. 29 (5), (693-699).
- ____ (2001). *La Galaxia Internet*. Madrid: Areté.
- Díaz Sevilla, L. (2006). *Las redes ciudadanas y su legitimidad*. Consultado el 7 de marzo de 2006. Disponible en: <http://www.comsoc.udg.mx/gaceta/paginas/370/370-8.pdf>
- Habermas, J (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona. Gustavo Gili.
- Harmon, M. y Meyer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México: FCE.
- Katz, R. y Mair, P. (1997). "Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party" en P. Mair, *Party System Change*. Oxford: Clarendon Press, (pp. 93-120).
- Lipset, S. y Stein R. (1992). "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en A. Battle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 234-235). Barcelona: Ariel.
- Martín Cubas, J. (2001). "Democracia e Internet", en *Colección Interciencias* (pp. 119-188). Alzira-Valencia: Centro Francisco Tomás y Valiente UNED.
- Merelo, J. (2006). *Redes sociales una introducción*. Universidad de Granada, España. Consultado el 22 de junio de 2008. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/redes-sociales.pdf>
- Michels, R. (1997). *Los partidos políticos, 2*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Neumann, S. (1965). *Partidos políticos modernos*. Madrid: Tecnos.
- Panbianco, A. (1993). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- Redes Ciudadanas. (2006). *Un proyecto alternativo de nación*. Consultado el 7 de marzo de 2006. Disponible en: <http://www.redesciudadanas.org.mx/>
- Revilla, M. (2002). "Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política" en Revilla (Ed.), *Las ONG y la política* (pp. 15-65). Madrid: Istmo.
- Reygadas Robles, R. (2004). Consultado el 12 de mayo de 2006. Disponible en: http://www.enlace.df.gob.mx/temas/rafael_reygadas.html
- Sartori, G. (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Stokes, S. (1998). "¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?" en *Política y Gobierno*, 1(1) (13-46)
- Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle, R. (2004). "La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de las sociedades contemporáneas" en J. De Dios Pineda y R. Grandinetti (Eds.), *La gestión pública en gobiernos locales* (pp. 68-69). México: Universidad Nacional de Rosario/Universidad Autónoma de Tabasco.
- Weber, M. (1999). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ex Libris



Releyendo las fisicidades de la identidad

María Elí Ceballos López*

Imaz, E. (ed.) (2008). *La materialidad de la identidad*. Donostia-San Sebastián, España: Hariadna Editoriala.

En medio de la tendencia hacia la relativización conceptual y del debate sobre el desvanecimiento de las formas físicas tradicionales en que la identidad se había plasmado, Elixabete Imaz, nos ofrece, en *La materialidad de la identidad*, un replanteamiento de las dinámicas que se producen entre la identidad y las bases materiales que le dan vida. Esta obra es el resultado del encuentro de la Red de Investigadores “Las astucias de lo social”, celebrado en 2005, en el que participaron científicos sociales y miembros de la comunidad artística para repensar cuestiones teóricas de la identidad y proponer aproximaciones metodológicas para abordarlas.

Los ensayos reunidos muestran cómo la identidad se presenta y se expresa a través de objetos y situaciones de la cotidianidad, aunque no siempre ostensiblemente e inclusive en lo que pareciera mera banalidad. Sin embargo, los tratamientos dados por los colaboradores logran reivindicar esta supuesta trivialidad, y la elevan al peldaño de objeto de estudio, contribuyendo, así, a ampliar la reflexión de la identidad como construcción social y cultural. El objetivo de esta compilación no es estudiar las identidades clásicas (a las que Gabriel Gatti califica de “fuertes”, “modernas” y “estables” (en Imaz, 2008: 41), sino indagar en el terreno de las identidades “frágiles”, mutables y no duraderas, las cuales caracterizan a las sociedades contemporáneas.

Imaz estructura el contenido del libro alrededor de tres ejes temáticos: espacios, cuerpos y tecnologías. En la primera sección, “Espacios”, se incluyen artículos, cuya tesis se puede resumir en cómo la extensión en la que se circunscribe lo material funciona, a la vez, como fuente y receptora de identidades.¹ En la segunda, “Cuerpos”, se agrupan los trabajos cuyo enfoque analítico común es la exploración de algunas de las corporeidades en que se llega a materializar lo identitario², bajo

el entendimiento de que “nuestros cuerpos son quizá la mejor muestra de nuestra capacitación como agentes semióticos-materiales” (García y Casado, en Imaz, 2008: 182). Finalmente, en la sección de “Tecnologías”, el tema común es la relación de las tecnologías con la transformación y diversificación de las subjetividades.³

En el primer apartado, el texto de Gabriel Gatti no parece compartir de forma tan clara los patrones temáticos de los otros trabajos que abordan la reinterpretación del espacio como dimensión de la identidad. A pesar de lo anterior, la presencia de este artículo resulta casi imprescindible para la obra misma, ya que, desde el inicio de la misma, al realizar la distinción de lo contemporáneo frente a lo moderno, nos adentra en el marco teórico en el que se insertan todas las propuestas que se incluyen en este volumen.

Para reflexionar en torno a las identidades colectivas, en *Identidades de Ida y Vuelta*, Ignacio Irazuzta aborda dicha problemática a partir del concepto de “diáspora”. Haciendo a un lado la concepción clásica de grupo nacional, definida en términos de una colectividad dentro de una base territorial común y bajo un mismo gobierno, Irazuzta centra su interés en aquellos grupos que han desvinculado su identidad de los cimientos geopolíticos, las diásporas, y presenta el caso de la comunidad vasca en Argentina para ilustrar sus interpretaciones con respecto a este fenómeno. Esta identidad intersubjetivizada entre los miembros, erigida al exterior del territorio, no se encuentra exenta de sentimientos contradictorios y cuestionamientos existenciales, los cuales alimentan el permanente movimiento dialéctico de la autodefinición.

En una línea similar, Aitzpea Leizaola realiza una lectura de las fronteras, ya no de la manera tradicional de las relaciones

* ceballosme6514@hotmail.com

1 Los trabajos agrupados en la sección de Espacios son los de Teresa del Valle, Gabriel Gatti, Ignacio Irazuzta, Aitzpea Leizaola, y Beatriz Moral.

2 La sección de Cuerpos reúne los artículos de Mari Luz Esteban, Elixabete Imaz, Elena Casado y Antonio Agustín García, Aurora Álvarez, David Casado-Neira.

3 En Tecnologías, se agrupan los textos de Amparo Lasén, Juan Luis Moraza, Carmen Pardo, Jorge Luis Marzo y Héctor Fouce.

internacionales, concebidas como los límites geográficos del Estado-nación, sino como un punto de encuentro y reencuentro. Así, hablar de las identidades de las fronteras no se refiere exclusivamente a las constituidas a partir del imaginario nacional institucionalizado, promovido y cobijado por el Estado-nación westfaliano, sino a la compleja refundación del sujeto frente a un conjunto de alteridades dinámicas, que se crean, interactúan y se reinventan circularmente.

Alejándose de los conceptos de la Ciencia Política, los ensayos de Teresa del Valle y Beatriz Moral aluden a una visión etnográfica para analizar el espacio. Por un lado, Del Valle emplea el método del intersticio para el estudio de la configuración espacial urbana. El espacio intersticial, además de constituirse como punto sujeto a múltiples valoraciones, puede verse como recinto de convergencia de identidades, al grado de convertirse en una base material de las mismas. Al mismo tiempo, Moral aprehende la significación del museo como un espacio en el que se contienen materialidades portadoras de representatividad. No sólo son relevantes los objetos que componen una exposición —por ser en sí la representación de la identidad cultural de determinado grupo social—, sino también aquellos que aún dentro de las instalaciones del museo, pero no al alcance del visitante, han sido excluidos, ya que siguen siendo, en potencia, una base física de cierta identidad colectiva.

En la sección “Cuerpos”, destaca una cargada presencia de las cuestiones de género: Imaz, a partir de un estudio sobre la construcción cultural de la maternidad; Aurora Álvarez, mediante la revisión de la figura de la mujer migrante; Antonio Agustín García y Elena Casado analizan la vinculación entre las identidades de género y la violencia que se puede gestar en las relaciones hombre-mujer; mientras que Mari Luz Esteban reflexiona sobre las nuevas conceptualizaciones en torno a la sexualidad y la corporalidad. Por otro lado, David Casado-Neira ofrece una interpretación menos sexuada del cuerpo —lo cual no significa que este aspecto no sea abordado durante su exposición—, para centrarse en las dicotomías cuerpo-ánima, immanencia-trascendencia, ser-deber ser, etc.

En su artículo, Imaz expone, presentando los extractos de algunas entrevistas, cómo las apreciaciones psicosociales en torno al embarazo y al propio cuerpo embarazado, pueden reinventar la identidad de la mujer. Un aspecto destacable de esta investigación es que rebasa las ideas asociadas normalmente con dicho proceso biológico, en ocasiones, idealizado

como un periodo de realización femenina. El estudio presenta la visión de algunas mujeres con respecto a la preñez como una fase de limitaciones físicas, las cuales acarrear consigo restricciones en el ámbito social, en parte, atribuibles a las expectativas sociales de lo que debe y no debe hacer una mujer en tal estado.

En un punto intermedio, entre lo corporal y lo espacial, y entre lo femenino y lo fronterizo, se sitúa el trabajo de Aurora Álvarez, quien analiza la carga semántica que implica ser mujer migrante. Los significados dados socialmente a la naturaleza biológica femenina y a las actividades económicas desempeñadas, dentro del marco de la movilidad transfronteriza de la que son participantes, afectan la forma en que las mujeres migrantes se perciben a sí mismas y son apreciadas por la comunidad receptora.

En los confines de los apartados “Cuerpos” y “Tecnologías” se ubica el capítulo de David Casado-Neira, quien realiza una revisión de las preconcepciones sobre la donación de sangre. Si bien este manuscrito versa sobre aspectos particulares del cuerpo humano y sus rasgos identitario para el sujeto, esta discusión también se enmarca en el contexto de la tecnología y los avances científicos que han hecho posible las transfusiones sanguíneas. Así, el autor realiza una breve revisión de la historia de la ciencia, dentro de la cual se halla reiteradamente la interminable discusión, influida por las preconcepciones religiosas y filosóficas imperantes del momento, en torno a los binarismos cuerpo-alma, materialidad-sacralidad.

Ya adentrándonos propiamente en la última sección, “Tecnologías”, Juan Luis Moraza discute sobre la relación patológica entre el sujeto y lo tecnológico, discerniendo una situación en la que el primero puede ser anulado, si no es que ya lo está, por lo segundo. Por otro lado, Carmen Pardo presenta sus reflexiones sobre la hibridación de subjetividades producidas y manifestadas por lo digital, las cuales se pueden caracterizar por una lógica contradictoria de multiplicidad-singularidad. Así como lo tecnológico puede dar cabida a toda una gama de identidades frágiles y diferenciadas, también se insinúan los riesgos de una eventual manipulación de imágenes que tiendan hacia la uniformización y alienación, situación que José Luis Marzo distingue igualmente en su ensayo, y que denomina como *tecnoestética*; de ahí que Pardo mencione la importancia del quehacer del artista para lograr que este tipo de generación de subjetividades se torne un proceso liberador.

De igual forma, Amparo Lasén resalta la contribución del arte, específicamente, de la fotografía, en el estudio de lo social. Con respecto a la utilización de un lente analítico cargado hacia lo estético, Lasén explica que “las prácticas artísticas crean también un campo de investigación y experiencia para la teoría sociológica” (en Imaz, 2008: 257). Así como la literatura es una fuente recurrente de (re)conocimiento de la sociedad, a través de la fotografía, se genera una cantidad de material visual que, no siempre de forma tan perceptible, es útil para sostener e ilustrar los estudios sociológicos, ya que las fotografías constituyen imágenes congeladas de lo cambiante, que, de no existir materialmente, sólo existirían –hasta cierto punto distorsionadas– en los recuerdos.

Ahora bien, ¿cómo se puede hablar del artista en un momento en el que los *reality shows* lo presentan como un producto fabricado en serie? ¿Dónde está su individualidad y su capacidad creadora? Éstas son algunas preguntas que dirigen el texto de Héctor Fouce, en el que cuestiona la perspectiva que nos ofrece la *telerealidad* en su intento por mostrar a los espectadores el proceso “total” de creación y desarrollo del artista. ¿Qué es entonces el artista, sino el producto de los medios de comunicación y la mercadotecnia? ¿Son éstos sus nuevos soportes físicos?

Como se puede constatar, la variedad de las áreas disciplinarias de procedencia de los colaboradores y, por consiguiente, de los acercamientos epistemológicos en torno al tema, constituye un elemento distintivo y valioso de esta compilación; aunque, de forma paradójica, también resulta ser una dificultad para asegurar la armonía temática y metodológica entre los artículos que la componen. Entre las objeciones a la obra de Imaz, puede señalarse los criterios de selección de los estudios presentados y las categorías bajo las cuales se ordenaron los mismos, ya que, al pasar de un artículo a otro, se puede generar en el lector un desencanto al verse imposibilitado para profundizar a gran escala sobre cada uno de las particularidades examinadas. No obstante, estas críticas pueden verse confrontadas por la naturaleza del objeto general de discusión, así como por el origen y finalidad de la obra.

Con respecto a la primera observación, todos los artículos tienen como preocupación central la identidad, empero, la directriz de éstos apunta hacia cuestiones temáticamente

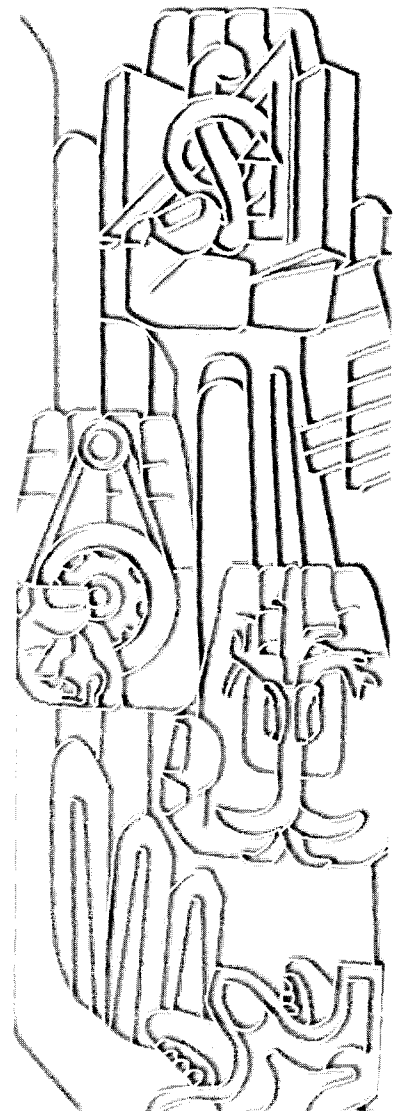
divergentes, en lo que se podría creer que no hay comunión. Sin embargo, es en la diferencia donde pueden llegar a encontrarse. Aún cuando la selección de temas podría parecer arbitraria, ésta pone en manifiesto la complejidad del fenómeno identitario y ofrece una muestra –tal vez no representativa, pero sí bastante ilustrativa– de la amplitud de formas en que puede materializarse la identidad.

En cuanto a la lógica de la agrupación, el acomodo de los capítulos bajo los tres ejes temáticos en que se divide la obra es, en apariencia, forzado, o, en todo caso, se presta para una discusión sobre las razones que motivan a Imaz a elegir tal clasificación. Mientras algunos trabajos parecen no tener cabida, o una justificación clara de su inclusión en determinado apartado, otros parecen concurrir en varias aristas, como es el caso de artículo de Aurora Álvarez, sobre las mujeres migrantes; el de Moral, sobre el museo como espacio de identidad, o el de Casado-Neira, sobre la donación de sangre y sus preconcepciones. Sin embargo, el surgimiento de dicho debate puede encontrar justificación en la maleabilidad misma de las fronteras temáticas y metodológicas, y la posibilidad de éstas de superponerse unas a las otras, aunadas al intento –voluntario o involuntario de los colaboradores– de analizar la identidad a partir de la transversalidad.

Las identidades que acontecen en las sociedades contemporáneas, y que han sido examinadas en esta obra, se distinguen, no por su permanencia, unidad o solidez, sino por la fragilidad de sus soportes, pero no por ello son descartadas como objeto de estudio, puesto que explican las relaciones sociales que estamos estableciendo día a día. Por el contrario, estas identidades y sus materias, a veces sutiles y cotidianas, merecen estar bajo la lupa del análisis social para que se logre un mejor entendimiento de las aparentes contrariedades de las sociedades posmodernas. En resumen, la aportación de esta obra es que –con un reducido espacio muestral– logra exponer, por un lado, la heterogeneidad de formas concretas que llega a adoptar el fenómeno identitario y, por el otro, la *relacionalidad* que sobreviene entre la subjetividad y los medios objetivos físicos, y que, finalmente, da cuenta de la mutabilidad de las identidades. Estas condiciones nos invitan a explorar el campo fértil de investigación y continuar con la reflexión en torno a las fisicidades de la identidad que aún no han sido repensadas.



Communitas



¿Hacia un Nuevo Orden Mundial?*

XV Simposium de Relaciones Internacionales, en Monterrey, Nuevo León, 17, 18 y 19 de abril de 2008

René Eduardo Argüelles García**

Nuevas realidades de ordenamiento social e institucional requieren de nuevas formas de replantear y entender el sistema internacional. La entrada a un nuevo siglo, más que por el hecho simbólico del “cambio” en el número de éste, hace suponer, en una opinión generalizada, que la realidad en el escenario internacional cambiará. Por lo general, cada época se distingue por aspiraciones particulares, sobre todo, para los centenarios, como lo fue la embelesadora concepción del progreso como sinónimo del desarrollo tecnológico en el siglo XX, misma que trajo la desilusión al saber que no era suficiente para el desarrollo máximo del hombre. Todo esto nos obliga a preguntarnos: ¿qué aspiraciones tiene el siglo XXI?

Para responder este planteamiento, y como parte de una tradición estudiantil, los días 17, 18, 19 de abril de 2008, se llevó a cabo en el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey el décimo quinto Simposium de Relaciones Internacionales a cargo de la Sociedad de Alumnos de Relaciones Internacionales (SALRI). Este año el tema abordado fue: *¿Hacia un Nuevo Orden Mundial? Diálogos en torno al balance de poder global en el siglo XX y el papel de México*. El objetivo fue realizar un análisis prospectivo del balance de poder en el sistema internacional y la posición esperada por parte de México dentro de este orden mundial.

En este esfuerzo por un acercamiento académico a las nuevas realidades internacionales, se logró conformar un panel multidisciplinario y se abordaron las conferencias bajo líneas temáticas concretas. El evento se enriqueció por la diversidad regional de los conferencistas, ya que contó con la presencia de 5 especialistas internacionales, procedentes de Sídney, Washington y París, así como un especialista de la Ciudad de México. Este hecho hizo posible un nutrido intercambio de diferentes visiones académicas que los participantes pudieron aprovechar para formar una opinión crítica sobre el cuestionamiento temático planteado en este Simposium.

Una de las conferencias más esperadas por profesores y alumnos estuvo a cargo del Dr. Zaki Laïdi, quien, siendo investigador del Centro de Estudios Internacionales de Sciences Po París, ofreció un análisis general del sistema internacional, cuya interpretación, desde su punto de vista, se ha vuelto cada vez más compleja.

En dicha conferencia, mencionó que existen diversos elementos para considerar factible un orden mundial multipolar en un futuro. Dentro de ellos, destacó que los recursos económicos mundiales hoy se encuentran más redistribuidos entre distintos países, por lo que la hegemonía de Europa y Estados Unidos ya no existe en el panorama económico. Dicha realidad hace obligatoria una reflexión acerca de la importancia de las normas, pues en este nuevo orden multipolar, de acuerdo al Dr. Laïdi, ni la fuerza militar ni la económica son suficientes para la gobernanza internacional.

La actual crisis financiera internacional, tema en boga de las últimas semanas, fue una cuestión que abordó el ex precandidato a la Presidencia de Estados Unidos, Lydon H. LaRouche. Uno de sus argumentos más destacados fue la desatención estadounidense por implementar medidas regulatorias que evitaran dicha crisis, ya que no sólo este país se vería afectado, sino el resto del mundo. LaRouche pronosticó una carestía mundial en la distribución alimentaria como consecuencia de esta crisis, lo cual representaría uno de los efectos más perjudiciales para la humanidad. En una evaluación general, LaRouche ofreció una expectativa pesimista de la voluntad del gobierno estadounidense por contrarrestar las medidas financieramente irresponsables y las políticas neocolonialistas que, en su opinión, detenían el progreso en los países subdesarrollados.

Las ponencias también fueron organizadas temáticamente en regiones, como el caso de la impartida por el Dr.

* Agradezco a Raúl Alejandro Treviño González por algunas de las notas de este artículo.

** Coordinador General del XV Simposium de Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. reneedu_ar@hotmail.com

Quansheng Zhao, donde se abordaron temas relacionados con Asia, especialmente China. El Dr. Zhao es investigador y director del Center for Asian Studies de la American University en Washington. A lo largo de la conferencia, se reconoció el progreso que se está percibiendo de China a nivel mundial, y complementó esta visión generalizada con la enumeración de factores que podrían entorpecer el desarrollo chino. Entre ellos, resaltó el monopolio político que el partido comunista posee, lo cual provoca una imagen hacia el exterior de autoritarismo, teniendo como consecuencia natural una percepción internacional negativa. Así mismo, el sector bancario necesita mayor desarrollo y, por otra parte, en los aspectos sociales, la desigualdad económica, la corrupción y el descontento social permanecen como constantes de la realidad de ese país.

Por otra parte, el Dr. David Goodman, quien es investigador de estudios de China contemporánea en la University of Technology de Sídney, enfocó su ponencia a las características de la actual clase media china. Para Goodman, la reforma de la República Popular de China ha dado lugar a nuevas categorías de riqueza y poder. Los “nuevos ricos” como una de estas categorías son considerados una variante de análisis significativa para los estudiosos de China, debido a que, en la actualidad, representan un componente importante de la clase gobernante, de ahí su trascendencia futura y relevancia actual. Por lo tanto, para el Dr. Goodman, el concebir a los nuevos empresarios como parte de la nueva clase media, supone un mito de fondo porque durante mucho tiempo éstos han sido una clase profesional y gerencial establecida.

El Dr. Pablo Telman Sánchez, investigador del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, realizó una cobertura temática de la región de Eurasia, teniendo como protagonista a Rusia. En su presentación, reconoció a este país como uno de significativa influencia en el Sistema de Seguridad Europeo. Esto gracias a ventajas notables como el comercio energético (donde Rusia se ubica como el segundo país productor), y su asiento geopolítico. No obstante, reconoció que las relaciones con la Unión Europea, para este país, estaban peor que nunca, pues, de los 27 Estados miembros, 12 no son afines a él.

La región latinoamericana, zona que ha presentado una variedad de cambios políticos significativos en la última década, no podía quedar excluida del análisis, y fue el Dr. Jaime García Covarrubias del Center for Hemispheric Defense Studies de la National Defense University de Washington, el especialista en abarcar dicho tema. En su análisis, consideró a la región

como una bastante pacífica a comparación de otras, pero con una grossa necesidad de mejorar las instituciones democráticas. Reconoció la emergencia de nuevos proyectos político-económicos como el caso del ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), así como la manera en la que los países latinoamericanos respondían frente a proyectos alineados con el consenso de Washington. También aseguró que dichas dinámicas, antagónicas a las tradicionales, producen diferentes retos para Latinoamérica entre los que destaca: compartir una visión estratégica, definir las capacidades del Estado y la formación de subregiones virtuales y nacionales como los “Brasiguayos”, donde se elimina la existencia de fronteras.

Por otro lado, para complementar las conferencias de los especialistas y con el fin de impulsar la participación universitaria emitiendo opiniones e intercambios, los convocados al XV Simposium asistieron también a talleres, uno acerca de construcción de consenso del Dr. James Graham de la consultoría Lobo & Graham Asociados y otro de mediación a cargo del Lic. Arjan Shahani, consultor de la American Bar Association. De igual manera, por primera vez, se implementaron mesas de diálogo conformadas por alumnos del ITESM Campus Monterrey, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Durango, moderadas por especialistas del ITESM Campus Monterrey.

Dentro de los temas que se pusieron a discusión en las mesas de diálogo, se retomó la especulación realizada por Felipe Calderón de colocar a México como quinta potencia económica para el 2040. En esta mesa, que estuvo moderada por la Mtra. Mariana Rangel, los alumnos mencionaron, como problemas estructurales, la falta de educación, la falta de crecimiento, así como la necesidad de combatir la corrupción. La influencia de los BRIC en el futuro de las relaciones internacionales también fue una cuestión debatida, cuya mesa fue moderada por el Dr. Zidane Zeraoui y en la cual los estudiantes evaluaron principalmente proyectos de educación, modelos económicos y el peso geopolítico de los países involucrados.

En resumen, Rusia, como observamos, retoma el liderazgo, al menos en la región euroasiática, que antaño había perdido tras la conclusión de la Guerra Fría; regiones como Latinoamérica, caracterizadas por el arribo gobiernos de izquierda en la última década, creyentes en la necesidad de un Estado más fuerte, obligan a replantearnos qué tanto pueden variar las políticas públicas de estos países para cambiar retos históricos como la desigualdad y el subdesarrollo. La fortaleza de China

y su avasallante expectativa como potencia para el siglo XXI, sólo vino a ser confirmada por los especialistas que ofrecieron su opinión en dicha área. Las aspiraciones del presente siglo parecen muy claras para algunos países, pero, para otros, tan ambiguas como en el siglo pasado. Países como China, Brasil, España, por mencionar algunos, han definido un proyecto de nación sólido que se ha visto reflejado en su desarrollo exterior, y tal pareciera ser el camino para enfrentar un siglo XXI que inicia con incertidumbre y paradigmas en ruptura. Por otra parte, independientemente de las diversas posturas acerca de

la configuración del orden, la trayectoria de muchos países de políticas globales hacia modelos regionales de desarrollo es un elemento que, para muchos, ha marcado la diferencia del desarrollo de las naciones.

Sin lugar a dudas, la información que aportaron los diferentes especialistas abre el abanico de posibilidades a más cuestionamientos e inquietudes acerca del futuro del sistema internacional. No obstante, en un aspecto se puede concordar, y es el hecho de que vivimos en un orden mundial cambiante.



Colaboradores



René Eduardo Argüelles García. Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Fue Coordinador General del XV Simposium de Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey.

María Elí Ceballos López. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Actualmente realiza estudios de doctorado en Ciencias Sociales en la misma institución.

Emilio Crenzel. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Argentina. Publicó recientemente “La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en Argentina”.

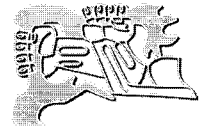
Anselmo Flores Andrade. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid España. Ha sido profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, y de asignatura en la Universidad Iberoamericana. Sus temas de investigación son empresarios y democracia; y partidos nuevos y Asociaciones Políticas Nacionales (APNs) en México.

Jöel Lambert. Graduado en Ingeniería Civil en la Escuela Politécnica de Montreal, afiliada a la Universidad de Montréal, Canadá. Es candidato a Maestro en Estudios Internacionales por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. En 2006 y 2007, contribuyó en el Centro de Asia-Pacífico y en el Programa de Estudios Coreanos del mismo Instituto.

Angélica Hernández Ramírez. Licenciada en Ciencias Políticas por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Actualmente, es estudiante de la Maestría en Análisis Político y Medios de Información en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey en Monterrey.

Silvina María Romano. Licenciada en Historia y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba. Es doctoranda del Doctorado en Ciencia política del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba; becaria del CONICET. También, es parte del Grupo de Trabajo de Estudios sobre Estados Unidos de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Notas



A series of horizontal dashed lines spanning the width of the page, intended for writing notes.

Normas de publicación

CONfines de relaciones internacionales y ciencia política es una revista arbitrada de periodicidad semestral, publicada por el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, que difunde trabajos de diferentes áreas de investigación dentro del campo de las ciencias sociales, fundamentalmente de Relaciones Internacionales, Ciencia Política, Sociología y Comunicación Política.

El envío de un trabajo a esta revista compromete al autor a no someterlo simultáneamente a consideración de otras publicaciones. Los autores se hacen absolutamente responsables del contenido de sus colaboraciones y autorizan al Comité Editorial para su inclusión en la página electrónica de CONfines, en colecciones y en cualquier otro medio que decida para lograr una mayor y mejor difusión.

Se considerarán para publicación solamente aquellas colaboraciones que cumplan con las siguientes normas:

1. Los escritos deberán ser inéditos y estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
2. Podrán estar redactados en español, inglés o francés.
3. Sólo se aceptará trabajos en formato Ms Word.
4. Se deberá enviar el texto a la siguiente dirección electrónica: *confines.mty@itesm.mx*. La redacción de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción.
5. Los **artículos** deberán ser trabajos de investigación que contribuyan a la generación de conocimiento teórico y/o aplicado sobre el tema correspondiente. Deben tener una extensión de 25–35 páginas en fuente Times New Roman 12, a espacio y medio. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (que no exceda 120 palabras), 4–7 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
6. Las **reseñas** deberán ser valoraciones críticas de libros recientes en las que se indique su importancia y limitaciones. Deben tener una extensión de 5–8 páginas en Times New Roman 12 a espacio y medio.
7. El título que encabeza la colaboración se escribirá en negritas. El nombre del autor y de la institución y/o departamento al que pertenece deberán ir al inicio del texto, en itálicas, después del título.
8. Todos los textos originales deberán incluir la información siguiente: Nombre y currículum breve del autor (5 renglones máximo), además de número de teléfono, fax, correo electrónico y domicilio.
9. En caso de que el trabajo incluya imágenes, éstas deberán estar respaldadas y ser enviadas por separado, en formato JPEG o TIFF con una resolución de 300dpi y en escala de grises.
10. Las citas textuales que excedan de 40 palabras se pondrán en párrafo aparte, sin comillas y con sangría del lado izquierdo de 5 golpes.
11. Las citas de libros y artículos se efectuarán dentro del texto de acuerdo a la siguiente forma (con base en el estilo APA):
 - a) Cita de un libro, haciendo referencia a una página concreta. Ej.: (Beck, 1998: 327)
 - b) Cita de un artículo publicado en un libro colectivo o en revista. Ej.: (Maffesoli, 1998).

12. En los **artículos y reseñas**, las referencias bibliográficas de las citas aparecerán enlistadas al final por orden alfabético. En las notas de pie de página solamente se podrá incluir comentarios adicionales, no referencias.
13. Las referencias se realizarán de la siguiente manera:

Libro

Beck, U. (1998). *La invención de lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo en libro

Zizek, S. (1993). "Más allá del análisis del discurso", en E. Laclau (ed.) *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Journal

Piette, A. (1992). "Les rituels: du principe d'ordre à la logique paradoxale. Points de repère théoriques". *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 39 (92), 163-179.

Journal en línea

Arnold, K.E. y Owens, I.P.F. (1999). "Cooperative Breeding in Birds: The Role of Ecology". *Behavioral Ecology*, 10(5). Consultado el 4 de agosto de 2001. Disponible en: <http://mcb.harvard.edu/Biolinks.html>

DEL ARBITRAJE DE LOS ARTÍCULOS

CONfines somete los artículos a arbitrajes externos, procurando evaluar la calidad de los trabajos a publicar.

1. Los manuscritos recibidos serán primeramente objeto de una revisión preliminar por parte del Comité Editorial y, en caso de que el contenido satisfaga las características básicas de calidad requeridas y los lineamientos señalados, el Comité propondrá a dos dictaminadores externos. El Comité Editorial se reserva el derecho de rechazar sin someter a arbitraje externo a aquellos manuscritos que no se ajusten a la línea editorial, estilo o forma establecidos.
2. Las colaboraciones serán sometidas al dictamen de dos expertos en el tema correspondiente. Se seguirá un procedimiento doble ciego en el que se mantendrá en secreto la identidad del autor y los evaluadores. En caso de que exista discrepancia entre los dos dictámenes, se procederá a un tercer arbitraje.
3. Con base en los dictámenes, el Comité Editorial emitirá la decisión final sobre la publicación del artículo en un plazo máximo de seis meses. Esta resolución podrá estar supeditada a revisiones y modificaciones del texto original, propuestas al autor por los árbitros y el propio Comité Editorial.
4. El veredicto final puede ser de tres formas:
 - a. Que el artículo sea aceptado para su publicación.
 - b. Que el artículo requiera cambios antes de ser aceptado.
 - c. Que el artículo sea rechazado.
5. El Comité Editorial se reserva el derecho de hacer las modificaciones de estilo que juzgue pertinentes.

Rules of submission

CONfines de relaciones internacionales y ciencia política is a bi-annual peer-reviewed journal of the Department of International Relations and Political Science of the Tecnológico de Monterrey, Monterrey Campus. As a reflection of the widening and increasingly complex panorama of contemporary local, national, and international politics, the journal is open to different areas and disciplines of research within the Social Sciences, specially International Relations, Political Science, Sociology and Political Communication.

Articles submitted should be currently not under review by other journals or publications. The author is solely responsible for the intellectual content of that work and authorizes the Editorial Committee for its inclusion in the website of CONfines, in collections and any other media that the Committee regards as opportune to provide a better and wider diffusion.

Those works that will be considered for publication must meet the following editorial criteria and standards:

1. Submissions are accepted under the condition that the intellectual work has not been previously published in other journals, books, or other formats, and should be directly related to the subjects, which fall under the title of the journal.
2. Submissions are accepted in the languages of Spanish, English, or French, and will be published in the language of submission.
3. Texts should be sent to the following electronic address: *confines.mty@itesm.mx*. Acknowledgement and response to the reception of the submitted work will occur within 15 days.
4. Works should be written in the Ms Word format.
5. **Articles** should be research papers that contribute to the construction of theoretical and/or applied knowledge. They should have a length of 25–35 pages in Times New Roman font (size 12), with one and one-half line spacing. This space limitation includes abstracts in Spanish and English (no more than 120 words), 4–7 keywords in both languages, footnotes (only the necessary), tables, graphics, and the bibliography.
6. **Book reviews** should be critical valuations of recent publications in which their relevance and limitations are duly indicated. They should have a length of 5–8 pages in Times New Roman (font 12), with one and one-half line spacing.
7. The title at the head of the work should be written in bold. The name of the author(s) and their corresponding institutions and/or academic departments, should be written at the beginning of the article, in italics, following the title.
8. All submitted works should also include a cover page with the following information: name, brief vitae (five lines maximum) as well as telephone number, electronic address, and home address.
9. In case the author uses graphs/images, these should be sent as separate files, either in JPEG (.jpg) or TIFF (.tif) format at 300 dpi of resolution, grayscale (B/W).
10. Direct quotations which exceed 40 words should be placed in a separate paragraph, without quotation marks, and indented by five spaces.
11. Cited books and journal articles should adhere to the APA format, as follows:
 - a) Quotation of a book, referencing an specific page: (Beck, 1998: 327)
 - b) Quotation of a book published in a collective book or journal: (Maffesoli, 1998).

12. **For articles and book reviews.**– Bibliographic references should be listed alphabetically at the end of the manuscript. Footnotes should not include bibliographical references, but only additional comments to the text.

13. Bibliographic references should be cited as follows:

Book

Beck, U. (1998). *La invención de lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Chapter in book

Zizek, S. (1993). "Más allá del análisis del discurso", in E. Laclau (ed.) *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Journal

Piette, A. (1992). "Les rituels: du principe d'ordre à la logique paradoxale. Points de repère théoriques". *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 39 (92), 163–179.

Online journal

Arnold, K.E. y Owens, J.P.F. (1999). "Cooperative Breeding in Birds: The Role of Ecology". *Behavioral Ecology*, 10(5). Retrieved on August 4, 2001. Available at: <http://mcb.harvard.edu/Biolinks.html>

ABOUT THE PEER REVIEW PROCESS

Submitted articles are peer-reviewed in order to guarantee the empirical quality and/or innovative theory of the manuscripts that are published.

1. Submitted articles will firstly be object of a preliminary review undertaken by the Editorial Committee and, in case the content meets the required quality and the guidelines described above, the Committee will assign two external reviewers. The Editorial Committee reserves the right to reject any manuscript as being unsuitable in topic, style or form without requesting an external review.
2. The articles will, then, be submitted to the review of the two experts of the corresponding topic, following a double-blind review (in which the author(s)' and reviewers' names will be omitted). In case of a disagreement between the reviewers' opinions, a third review will be requested.
3. The final resolution can be stated in three forms:
 - a. Accepted
 - b. Accepted with revision
 - c. Rejected.
4. Based on the reviewers' opinions, the Editorial Committee will decide on the publication/non-publication of the submitted work within a maximum of six months. This resolution could be extended due to revisions and modifications to the original text, proposed to the autor by the referees and/or the Editorial Committee.
5. Submissions might be subject to minor editorial revisions and slight modifications to their original work.



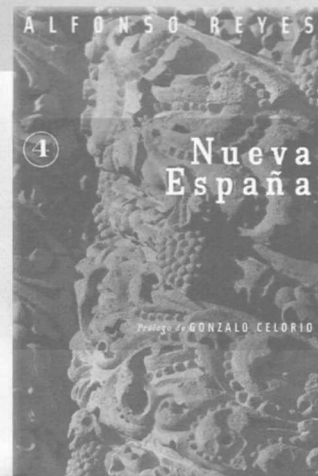
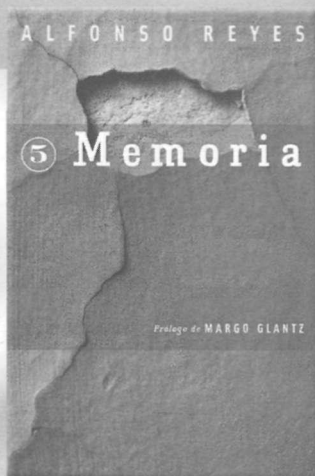
Notas

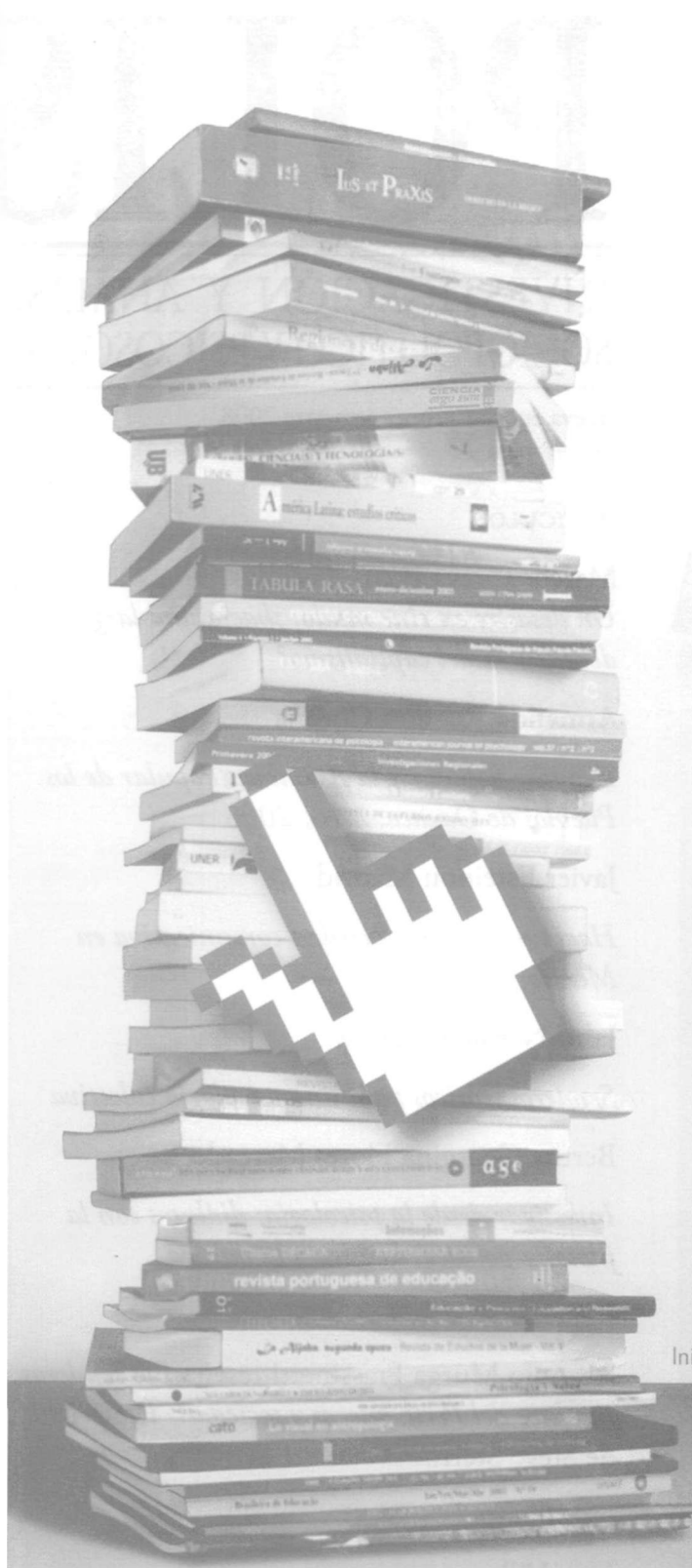
A series of horizontal dashed lines for writing notes.

NOTAS

LIBERA TU MENTE.

NOVEDADES EDITORIALES





El conocimiento a tu alcance
con un *click*



La Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal puso en marcha este proyecto el 1º de octubre de 2002. Hoy cuenta con cientos de publicaciones y miles de artículos en línea.

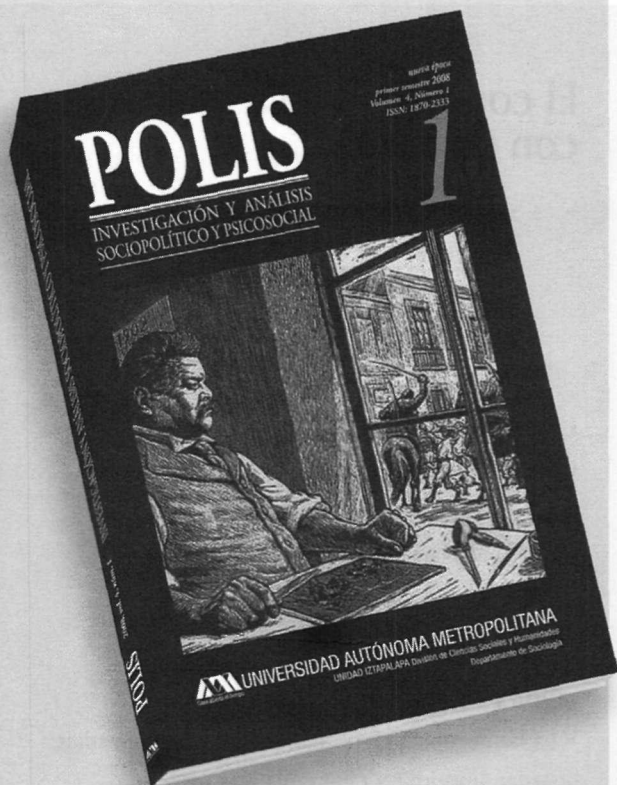
¿Qué es Redalyc?

- La **hemeroteca** científica que permite consultar, guardar, imprimir y citar cada artículo
- Un **foro** científico actualizado
- Toda la información en versión original en formato pdf con los textos protegidos contra extracción
- Opciones de **búsqueda** por: áreas del conocimiento, título de la revista, título del artículo, autores y resúmenes.
- El portal con lo más reciente de la **investigación** científica iberoamericana
- **Artículos** con carátula de datos hemerográficos
- Una nueva forma de **investigar** al alcance de centros de documentación con tan sólo instalar los motores de búsqueda que ofrece el sitio

Un servicio científico de libre acceso
Iniciativa de la Universidad Autónoma del Estado de México

www.redalyc.org





Precio del ejemplar

\$50.00 (cincuenta pesos 00/100 M.N.)

Suscripción anual (dos números)

\$100.00 (cien pesos 00/100 M.N.),
más gastos de envío

Informes y suscripciones

5804-4788

Correo electrónico

polis_iztapalapa@yahoo.com.mx

Consulta

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=polis>

Avenida San Rafael Atlixco número 186,

Colonia Vicentina

Delegación Iztapalapa

C. P. 09340, México, Distrito Federal

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Sociología

POLIS

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO Y PSICOSOCIAL

nueva época / primer semestre 2008

vol. 4, núm. 1

ARTÍCULOS

Marcos Cueva Perus

*Un desastre en cine mudo: ¿hacia una larga
decadencia del capitalismo?*

Armando Rendón Corona

*El poder popular y la Asamblea Popular de los
Pueblos de Oaxaca. APPO, 2006*

Javier Esteinou Madrid

*Hacia una nueva sociedad comunicativa en
México*

Jahir Navalles Gómez

Senderos teóricos para una psicología colectiva

Bertha Georgina Flores Mercado

*Investigar desde la psicología: diálogos con la
filosofía política, la ética y la música*

RESEÑAS

Antonio Murga Frassinetti reseña *Los senderos
insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995*,
de Steve Stern

HOMENAJE

Juan Villoro

Un Maestro

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA - IZTAPALAPA

FRONTERA NORTE

estudios ambientales, culturales, de población, de administración pública, económicos, sociales

La disputa por el cuerpo de la mujer, la/s sexualidad/es y la/s familia/s
en Estados Unidos y México

Elizabeth Maier

El control del río Colorado como factor histórico. La necesidad de estudiar
la relación tierra/agua

Marco Antonio Samaniego López

Cambio regional del empleo y productividad manufacturera en México. El
caso de la frontera norte y las grandes ciudades: 1970-2004

Adrián de León Arias

Impacto subregional del TLCAN. Sonora en el contexto de la frontera norte

María del Carmen Hernández Moreno, Alba Celina Soto Soto y Miguel Ángel Vázquez Ruiz

Las organizaciones del sector social del Valle del Yaqui.

Retrocesos de política agraria

María Almanza Sánchez

Sistemas y comportamientos financieros comparados en América del Norte

Fernando Velázquez Vadillo



El Colegio
de la Frontera
Norte

40

Migraciones INTERNACIONALES

Las cifras sobre remesas en México. ¿Son creíbles?
Alejandro I. Canales

El transnacionalismo y la movilización colectiva
de la comunidad maya en Júpiter, Florida. Ambigüedades
en la identidad transnacional y la religión vivida
Timothy J. Steigenga, S. Irene Palma y Carol L. Girón S.

Perfil educativo y laboral de los nuevos y viejos migrantes
regionales censados en Argentina y Brasil
Gabriela Adriana Sala

La migración de estudiantes chinos hacia Europa
Christof Van Mol

¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar
la inmigración legal? Un análisis jurídico desde España
Ángeles Solanes Corella

Derechos ciudadanos y migración en perspectiva comparada.
Tendencias y cambios recientes
María Jesús Criado



El Colegio
de la Frontera
Norte

15

VOL. 4, NÚM. 4, JULIO-DICIEMBRE 2008

Cuenta el mito que la deidad suprema, Ometecutli, designó a Quetzalcóatl y a Tezcatlipoca para que crearan la humanidad. Quetzalcóatl formó a los nuevos mortales amasando su propia sangre... Entonces, Tezcatlipoca... lo retó a una lucha sin cuartel.

Composición gráfica basada en el mural del edificio de la Rectoría del Tecnológico de Monterrey, diseñado por Jorge González Camarena en 1954.



D.R. © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
Eugenio Garza Sada 2501,
Col. Tecnológico, Monterrey, N.L. México. 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

