

**P**erspectivas sobre  
temas de relaciones  
internacionales



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Dr. Gabriel Estrella Valenzuela  
*Rector*

Dr. Felipe Cuamea Velázquez  
*Secretario General*

M.C. Judith Isabel Luna Serrano  
*Vicerrectora Campus Ensenada*

Arq. Aarón Gerardo Bernal Rodríguez  
*Vicerrector Campus Mexicali*

Dr. Alfonso Vega López  
*Vicerrector Campus Tijuana*

Lic. Ricardo Moreno García  
*Secretario de Rectoría e Imagen Institucional*

# Perspectivas sobre temas de relaciones internacionales

Felipe Cuamea Velázquez  
Ana B. Mungaray Moctezuma  
*Coordinadores*



SERIE CONMEMORATIVA  
50 ANIVERSARIO UABC



Universidad  
Autónoma de  
Baja California



MÉXICO • 2010

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Cuamea Velázquez, Felipe.

Perspectivas sobre temas de relaciones internacionales / Felipe Cuamea Velázquez y Ana B. Mungaray Moctezuma. -- Mexicali, Baja California : Universidad Autónoma de Baja California ; México, D.F. : Miguel Ángel Porrúa, 2010.

290 p. ; 21 cm. -- (Serie conmemorativa 50 aniversario UABC)

1.Globalización -- Aspectos políticos. 2.Relaciones internacionales.  
I.Mungaray Moctezuma, Ana Bárbara. II.t. III.s.

JZ1318 C83 2010

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

COEDITORES DE LA PRESENTE EDICIÓN  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, marzo del año 2010

© 2010  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA  
Departamento de Editorial Universitaria  
Rosa María Espinoza Galindo  
Coordinadora editorial  
Av. Reforma 1375, Col. Nueva  
21100 Mexicali, Baja California, México  
Teléfono (686) 552-1056  
editorial@info.rec.uabc.mx  
<http://www.uabc.mx>

© 2010  
Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-401-231-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO  PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)  
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

## Presentación

FELIPE CUAMEA VELÁZQUEZ Y ANA B. MUNGARAY MOCTEZUMA

El presente libro une los esfuerzos de investigación de los miembros del cuerpo académico de Relaciones Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Baja California, que, en el marco de la celebración de su 50 aniversario ofrecen una discusión teórica y empírica sobre diversos temas en torno al desarrollo global. El libro se divide en dos partes: la primera relacionada con los actores políticos que dan forma y sentido al sistema internacional y la segunda, con los temas que hoy en día se debaten en la agenda internacional del desarrollo.

De tal forma que en el capítulo I de la primera parte, se ofrece un marco conceptual relativo al enfoque liberal y la cooperación internacional, teoría que representa los conceptos angulares de los temas de cooperación y desarrollo que se abordan en el presente libro, sugiriendo que los principales conceptos liberales han tenido un efecto directo en la construcción de instituciones modernas que dan importancia al estatus intelectual, legal, económico y político de los actores en la sociedad.

En este mismo sentido, el capítulo II trata de la evolución de los organismos internacionales y su papel en el ámbito de la cooperación internacional. En su trabajo, la autora sugiere un cambio en el papel de los organismos mundiales, fenómeno que repercute en la proliferación de nuevos organismos regionales y funcionales que coadyuvan al desarrollo de lo local a lo global.

Por su parte, el capítulo III se ofrece un análisis de aspectos que influyen en el desempeño de los actores políticos en las relaciones inter-

nacionales, en los procesos de toma de decisiones, enfocándose deliberadamente en el individuo-actor como nivel de análisis.

Adicionalmente, el capítulo iv aborda la importancia de las relaciones internacionales en la formación de sistemas políticos que toman en cuenta elementos propios de la era global, donde el Estado-nación pierde control sobre las políticas y herramientas que tradicionalmente utilizaba para la resolución de conflictos en escala nacional y su relación con los temas globales. En este mismo sentido, el capítulo v ofrece un análisis empírico sobre la percepción de la política a través de los medios de comunicación en un entorno global, como ejemplo de la nueva dinámica en la política, destacando el caso de México cuyo sistema político todavía está poco familiarizado con las estrategias globales mediáticas.

La segunda parte del libro se orienta al análisis de algunos elementos de cooperación para el desarrollo, siempre tomando en cuenta la etapa global en la que actualmente nos encontramos, por lo que los capítulos vi y vii se enfocan a la problemática fronteriza en torno a la seguridad y los conflictos. En dos fronteras geográficamente distantes pero en condiciones vulnerables frente a la globalización, tal es el caso de las fronteras de China y la de México y Estados Unidos, donde en ambos casos los autores sugieren que la cooperación transfronteriza puede ser una opción viable para la disminución de los conflictos y todas las consecuencias que ellos puedan representar. El capítulo viii aborda otro tema fundamental del desarrollo, el de la provisión de bienes públicos globales, en particular el caso del agua, mediante el uso y formación de redes en escala mundial, donde el autor sugiere que los actores transnacionales y sus interrelaciones comunicativas han sido los elementos clave para la formación de la red actual del agua, donde se han trascendido los límites de los estados y se generan encuentros multiescalares entre los actores.

De manera complementaria, en el capítulo ix los autores analizan las redes transfronterizas de educación superior para el caso de la frontera entre Baja California y California. Siguiendo la tónica del capítulo anterior, los autores sugieren que la cooperación a través de la creación de redes en materia educativa de ambos lados de la frontera requiere de un grado de institucionalización, que una vez que se logra, mejora el posicionamiento de las

instituciones de educación respecto a su capacidad de gestión y la calidad de programas y egresados que ofrecen.

Los últimos dos capítulos, x y xi, exploran las nuevas dinámicas de conformación de mercados en el ámbito global, tanto para países emergentes como para los desarrollados, asumiendo que en ambos casos se presentan nuevos retos inherentes a los procesos globales. De tal forma que en el capítulo x, el autor centra su estudio en el análisis de mercados de tecnologías de la información y sugiere que los grandes retos se relacionan con la construcción y difusión de los conocimientos especializados hacia los actores implicados en la realización de las diversas finalidades sociales y humanas. En el mismo sentido, el capítulo xi explora los retos de los mercados del arte en países emergentes y su relación con las políticas de desarrollo, sugiriendo que uno de los mayores retos de los mercados del arte es aquel de distribución y asignación de recursos, donde las redes telemáticas y las infraestructuras de acceso a los bienes culturales desempeñan un papel determinante.

Finalmente, cabe destacar que la presente obra representa el inicio de una discusión interdisciplinaria e interinstitucional que en los últimos tiempos se ha venido gestando con el fin de encontrar respuestas alternativas a antiguos dilemas en torno al desarrollo con nuevos matices globales.

Este libro no se hubiera podido gestar sin el apoyo y la disposición de todos los autores y estudiantes involucrados en este proceso y de manera muy especial a la de los doctores Gabriel Estrella Valenzuela, rector de la UABC, y David Ledezma Torres, director de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, UABC, por todas las facilidades brindadas para la culminación de esta obra, así como también a los estudiantes Saúl López Llanes y Leonora Arteaga del Toro, quienes colaboraron con entusiasmo en el trabajo de edición.

*[Tijuana, Baja California, octubre de 2008]*





Primera parte  
Actores políticos  
ante la globalización



## Liberalismo y cooperación internacional: perspectiva histórica

ANA B. MUNGARAY MOCTEZUMA Y FELIPE CUAMEA VELÁZQUEZ

### INTRODUCCIÓN

Los grandes debates dentro del estudio de las relaciones internacionales giran en torno a dos preguntas fundamentales: la primera, ¿por qué existen las guerras?, se relaciona con la propia existencia y permanencia de los actores en el sistema internacional e incluso la del propio sistema internacional. La segunda, el ¿cómo? de la cooperación internacional, se relaciona con la parte operativa y del funcionamiento del sistema internacional. Alrededor de estas preguntas se han desarrollado grandes debates enmarcados en las teorías realistas y liberales. En este capítulo se estudia el desarrollo de la teoría liberal, asumiendo que el mundo que conocemos es en gran parte el resultado institucional del triunfo político del liberalismo.

La relación de estas preguntas con interrogantes fundamentales de otras disciplinas ha ayudado a entender fenómenos más complejos, tales como el del desarrollo y el de la globalización. Otros cuestionamientos importantes que resumen ambas disciplinas sería ¿qué tipo de cooperación internacional genera desarrollo?, ¿cuáles son los mecanismos institucionales que permiten la cooperación entre actores individuales, locales, regionales o globales? y ¿hasta qué punto las instituciones políticas afectan los procesos de desarrollo de los países?

Aunque no hay una definición canónica del liberalismo, se tiende a relacionarlo con una familia de principios e instituciones que se reconocen

por ciertas características, tales como la libertad individual, la participación política, la propiedad privada y la igualdad de oportunidades. En general se sugiere que el liberalismo ha fortalecido el estatus intelectual, legal, económico y político de los individuos dentro de la sociedad.

Enseguida se presenta una descripción de la evolución de la corriente liberal, con sus matices y la conceptualización de cada una de ellas en torno a la cooperación.

## LIBERALISMO

La tradición liberal en las relaciones internacionales está muy ligada con el surgimiento del moderno Estado liberal. Los filósofos liberales, comenzando con John Locke en el siglo XVII, identificaron un gran potencial para el progreso del ser humano dentro de una sociedad civil moderna y una economía capitalista, ambas floreciendo en estados en los que se pudieran garantizar las libertades individuales. El proceso de modernización desatado por la revolución científica condujo a la improvisación de tecnologías y de esta manera a formas más eficientes para la producción de bienes (Jackson y Sorensen, 2003: 106). Lo anterior se vio reforzado por la revolución intelectual liberal, la cual manifestó una gran esperanza en la razón y la racionalidad humanas, mismas que fueron las bases para la creencia liberal respecto al progreso: el moderno Estado liberal invoca un sistema político y económico que traerá, de acuerdo con Jeremy Bentham, “la felicidad mayor a un número mayor” (Jackson y Sorensen, 2003: 106).

Así, Adam Smith y Bentham creyeron que el libre comercio podría originar interdependencias que permitieran aumentar los costos de la guerra y en recompensa la cooperación y la competencia serían posibles mediante la paz, la seguridad y una justicia mayor. Por medio de esta rama del liberalismo se sentaron las bases del liberalismo económico (Karn y Mingst, 2004: 36).

Asimismo, estos liberales reconocen a los individuos como interesados y competitivos hasta cierto punto; sin embargo, también asumen que comparten muchos intereses en común y por ello participan mediante una acción social cooperativa y colaborativa, tanto de manera nacional como en el ámbito internacional (Jackson y Sorensen, 2003: 106-107).

Al respecto Genest (2004: 124) destaca el papel de los estados, pues indica que los partidarios del liberalismo argumentan que los estados cooperan de igual manera que compiten y que cooperan debido a que tienen un interés común, y de esa manera la estabilidad y prosperidad en el sistema internacional se refleja como resultado directo de la cooperación.

En este sentido, los liberales señalan que en el largo plazo la cooperación basada en intereses mutuos prevalecerá, y eso debido a que la modernización de manera constante incrementa tanto el ámbito como la propia necesidad de la cooperación. Sin embargo, el conflicto y la guerra no son inevitables; cuando las personas utilizan la razón, entonces las personas pueden lograr una cooperación con beneficios mutuos, no únicamente dentro de los estados, sino además a través de las fronteras internacionales. En este sentido, los teóricos liberales consideran que la razón humana puede triunfar por encima tanto del sufrimiento humano como del deseo por el poder (Jackson y Sorensen, 2003: 107).

De esta manera el establecimiento y el éxito del orden internacional, de acuerdo con el liberalismo, depende en gran parte de cuatro importantes factores: el papel de las instituciones internacionales; de las reglas y normas internacionales de comportamiento de los estados; del incremento de la interdependencia económica entre los estados y, finalmente, tanto de los avances tecnológicos como del crecimiento global de la comunicación. Así, los vínculos transnacionales de estos cuatro factores representan la construcción de incentivos para la cooperación, para mejorar la confianza entre las naciones y promover la negociación, más que la confrontación militar como recurso para resolver los conflictos entre los estados (Genest, 2004: 124).

Es importante destacar que el pensamiento liberal está claramente ligado con el surgimiento del Estado moderno constitucional, ya que los liberales argumentan que la modernización es un proceso que comprende el progreso en la mayoría de las actividades del ser humano. Entonces, el proceso de modernización aumenta el ámbito para la cooperación a través de las fronteras internacionales. De tal forma que los seres humanos poseen la razón y cuando ésta se aplica a los asuntos internacionales una cooperación más intensa será el resultado final (Jackson y Sorensen, 2003: 108).

Finalmente, hay que destacar la importancia de la evolución de la teoría liberal para poder analizar los puntos clave de la evolución del pensamiento y de la teoría acerca de los organismos internacionales y de la cooperación internacional, toda vez que el liberalismo es la base fundamental de la propia existencia tanto de los organismos internacionales como de la cooperación internacional.

## LIBERALISMO UTÓPICO

Cuando Estados Unidos junto con el Reino Unido y Francia intervinieron militarmente en la Primera Guerra Mundial en 1917, vencieron a los poderes centrales autocráticos: Alemania, Austria y Turquía. En esa época el presidente de Estados Unidos era Woodrow Wilson, quien visualizaba como su misión central conseguir que los valores democráticos liberales se establecieran en Europa y en el resto del mundo, ya que únicamente de esa forma se podría prevenir otra gran guerra. De esta manera, el sentido del pensamiento liberal tuvo un sólido antecedente político del Estado más poderoso del sistema internacional de ese tiempo. Fue entonces que el presidente Wilson tuvo la visión de hacer el mundo “seguro para la democracia” (Jackson y Sorensen, 2003: 37).

De esta manera, Walt (2004: 31) señala que Wilson observó el esparcimiento de la democracia como una especie de llave para la paz mundial, basándose en el argumento de que los estados democráticos eran inherentemente más pacíficos que los autoritarios. Sin embargo, Figueroa (1989: 25-26) señala que Wilson fue un gran impulsor, pero no el único, y que al generalizarse la idea de establecer una gran internacional se elaboraron muchos proyectos, mismos que corroboraron el hecho de que la preocupación de Wilson no era aislada, sino compartida.

En 1918 Wilson propone un programa de catorce puntos<sup>1</sup> (Figueroa, 1989: 25; Jackson y Sorensen, 2003: 38), en el que quedó expresada su idea

<sup>1</sup> El presidente estadounidense Woodrow Wilson propone sus catorce puntos como parte de un programa más amplio para el establecimiento de un nuevo orden internacional, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial y en respuesta a que tuvo conocimiento de que algunos de los aliados habían llevado a cabo negociaciones en secreto con el fin de dividir las naciones conquistadas y obtener ganancias económicas y geopolíticas: Wilson señala en su plan (punto número uno), la necesidad de establecer pactos o negociaciones francas de paz, esto es, hacía un llamado para la práctica de una

de una institución internacional basada en tres grandes principios: la autodeterminación, la solución pacífica de controversias y la igualdad de los estados (Figueroa, 1989: 25).

La creencia liberal de Wilson de que podría crearse una organización internacional que permitiera garantizar la paz permanentemente, se basaba en el pensamiento de Emmanuel Kant, contenido en el folleto de 1795, *La paz perpetua*<sup>2</sup> (Jackson y Sorensen, 2003: 38).

Emmanuel Kant proclamó en *La paz perpetua*, la necesidad de que el Derecho de Gentes esté fundado en una federación de estados libres, considerándola como un requerimiento inherente al desarrollo humano, buscando un ideal, que es el Estado universal (Figueroa, 1989: 19).

Otro importante idealista liberal de la época de Wilson fue Norman Angell, quien en 1909 publicó el libro titulado *La gran ilusión*. De esta manera, ambos pensadores se basaron en que los seres humanos son racionales y cuando éstos aplican la razón a las relaciones internacionales pueden establecer organizaciones para el beneficio de todos. La opinión pública desempeña un papel importante, pues se convierte en un poder constructivo que evita la diplomacia secreta en las negociaciones entre los estados; la diplomacia abierta al escrutinio público, entonces, asegura que las negociaciones sean sensibles y justas (Jackson y Sorensen, 2003: 39).

Dentro de las ideas de Wilson para lograr un mundo más pacífico destacan la promoción de la democracia y la autodeterminación, lo que implica

---

diplomacia abierta (Mingst, 2006: 76; Genest, 2004: 138). Asimismo, en su propuesta, Wilson introduce el concepto de seguridad colectiva (Genest, 2004: 138). Figueroa (1989: 25) señala que con su mensaje Wilson, indicó que había que crear una asociación general de naciones, en virtud de convenios formales, con el fin de crear garantías mutuas de independencia política y de integridad territorial, tanto para los pequeños como para los grandes estados. De manera que en su mensaje quedaron expresadas las ideas de una institución internacional basada en tres grandes principios señalados: la autodeterminación, la solución pacífica de controversias y la igualdad de los estados.

<sup>2</sup>Stern (2000: 229-230) señala que Kant, en *La paz perpetua*, elaborado como un intento de tratado, anticipa en sustancia y estilo las ideas tanto de Marx como Woodrow Wilson, ya que este último, como Kant, creía que la guerra era un inevitable producto del autoritarismo y del insaciable manejo de este tipo de gobierno por obtener ganancias materiales. Escrito en el tiempo de la Revolución Francesa, Kant argumentó, cincuenta años antes que Marx, sobre una lucha transnacional para derribar al absolutismo en todo el mundo y en lo relacionado en el argumento que había un derecho histórico, con el cual se lograría la paz perpetua, tan inevitable como ésta fue deseada. Asimismo, Kant observó que el manejo de la seguridad y del bienestar material que impulsa a los hombres a ir a la guerra pudiera además atraerlos hacia un esfuerzo de cooperación.

la convicción liberal de que los gobiernos democráticos no van y no irán a la guerra en contra de otro gobierno democrático. Asimismo, entraría la creación de una organización internacional que permita establecer las relaciones entre los estados sobre bases institucionales firmes, más que las logradas por las nociones realistas en el concierto de Europa y por la balanza de poder (Jackson y Sorensen, 2003: 38).

En su lugar, entonces, las relaciones internacionales serían reguladas por un conjunto de reglas de derecho internacional. De esta manera, la idea de que las instituciones internacionales pueden promover una cooperación pacífica entre los estados es un elemento básico del pensamiento liberal; es, además, la noción sobre la relación entre la democracia liberal y la paz (*ibid.*).

Wilson sugirió que el orden dentro de la comunidad podría presentarse con la seguridad colectiva. Ésta es entendida como un sistema en el cual los estados se unen para salvaguardar la independencia territorial y la seguridad de cada uno de sus miembros en contra de la agresión. Esto es, que el uso de la fuerza por un Estado o grupo de estados se podría restringir por la fuerza de todos los estados si se trabaja mediante una institución internacional diseñada con ese propósito (Genest, 2004: 125).

## LIBERALISMO SOCIOLÓGICO

Para los liberales sociológicos las relaciones internacionales no sólo se enfocan a estudiar las relaciones interestatales, sino que también se enfocan a las transnacionales; esto es, a las relaciones entre las personas, los grupos y las organizaciones que pertenecen a diferentes países. De esta manera, se destaca la importancia tanto de la sociedad como del Estado sobre los diferentes tipos de actores y no sólo de los gobiernos nacionales, lo cual ha conducido a algunos a identificar al pensamiento liberal con el término “pluralismo” (Jackson y Sorensen, 2003: 109).

El liberalismo sociológico está basado en la noción de las relaciones entre las personas, como de la sociedad civil por ejemplo, pues son más cooperativas y promotoras de la paz que las propias relaciones entre los gobiernos (Sorensen, 2006: 255; Jackson y Sorensen, 2003: 109). De tal manera que Rosenau recientemente ha señalado que, debido al progreso en la educación y a las mejores fuentes de comunicación, los individuos son más impor-

tantes en los asuntos globales, de tal manera que un mundo más pluralista se traduce en un mundo más pacífico debido a las redes transnacionales interconectadas de personas. Por tanto, no será fácil que se dividan en grupos antagónicos (Sorensen, 2006: 255).

En este sentido, las relaciones transnacionales son consideradas por los liberales sociológicos como un aspecto altamente importante de las relaciones internacionales. James Rosenau, por ejemplo, define al transnacionalismo como “los procesos por los cuales las relaciones internacionales son conducidas por los gobiernos, y que han sido complementadas por las relaciones entre los particulares, grupos y sociedades; que pueden y tienen consecuencias importantes para el desarrollo de los eventos” (Jackson y Sorensen, 2003: 109).

En los años cincuenta, Karl Deutsch, figura importante en el estudio de las relaciones transnacionales de la época, señaló que en gran medida los vínculos o lazos entre las sociedades tienen como resultado relaciones pacíficas, mismas que tienen un valor mayor que la propia ausencia de la guerra, lo que conduce a garantizar una comunidad, es decir, a “un grupo de personas, las cuales han sido integradas” (*ibid.*).

Así, integración significa que se ha logrado un “sentido de comunidad”, que las personas han comenzado a estar de acuerdo en que sus conflictos y problemas pueden resolverse “sin recurrir a la fuerza física de gran escala”. En este sentido Deutsch enumera una lista de condiciones que conducen al surgimiento de comunidades: incremento de la comunicación social, mayor movilidad de las personas, vínculos económicos fuertes y un amplio rango de transacciones (*op. cit.*).

Muchos liberales sociológicos sostienen la idea de que las relaciones transnacionales entre las personas de diferentes países ayuda a la creación de nuevas formas de sociedades, las cuales existen junto al Estado-nación o en competencia con éste. En el libro *Sociedad mundial*, de John Burton, escrito en 1972, propone un modelo denominado de “telaraña” para representar las relaciones transnacionales; su propósito es demostrar cómo es que cualquier Estado-nación está integrado por muchos grupos de personas diferentes, las cuales tienen diversos tipos de vínculos con el exterior del Estado-nación y distintos tipos de intereses, ya sean religiosos, de negocios, de trabajo, etc. (Jackson y Sorensen, 2003: 110; Stern, 2000: 28).

En este sentido, Stern (2000: 28-29) señala que en *La sociedad mundial* de Burton se indica como argumento central que las relaciones internacionales contemporáneas difieren fundamentalmente de las redes anteriores de relaciones, pues las contemporáneas están compuestas por múltiples estructuras altamente complejas e interdependientes, mismas que pueden estar mejor representadas por una “telaraña” con diversas interconexiones y no por el choque de unas bolas de billar.

De acuerdo con Burton y los liberales sociológicos, si se hace un mapa de los patrones de comunicación y de las transacciones entre varios grupos se obtendrá una fotografía más precisa del mundo, porque se representarían los patrones actuales del comportamiento humano más que las fronteras artificiales de los estados. En este sentido, el modelo de “telaraña” de Burton señala un mundo que ha sido conducido más por un beneficio de cooperación mutua que por el conflicto antagónico (Jackson y Sorensen, 2003: 110).

De esta manera, los gobiernos no pueden ejercer más el control completo sobre los flujos de información, de ideas, fondos, bienes y personas a través de las fronteras, ni tampoco proteger a sus ciudadanos contra nuevas formas o subformas de hostilidad, subversión o agresión tanto dentro como fuera del mismo Estado. De esta manera se proclama por una gran cantidad de nuevas organizaciones funcionales y regionales, mismas que ofrecen el potencial para una mucha mayor cooperación a través de las fronteras en comparación con el pasado, así como de actores no gubernamentales, como las corporaciones multinacionales (Stern, 2000: 29).

## LIBERALISMO INTERDEPENDIENTE

La interdependencia significa dependencia mutua, es decir, las personas y los gobiernos son afectados por lo que sucede en cualquier otra parte, por las acciones de sus contrapartes en otros países. Así, un alto grado de relaciones transnacionales implica un nivel más alto de interdependencia (Jackson y Sorensen, 2003: 112).

Por su parte, Keohane (2005: 101), así como Keohane y Nye (1988: 18), señalan que en la política mundial el término interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países, por lo que a menudo estos efectos son resultado de

intercambios internacionales, como son los flujos de dinero, de bienes, de personas, etc., los cuales se incrementaron de manera drástica después de la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto, durante esa segunda conflagración, David Mitrany sentó las bases de lo que se conocería como la teoría funcionalista de la integración, al señalar que con una mayor interdependencia entre los distintos vínculos transnacionales de los países, estos vínculos conducirían a la paz. En este sentido, Keohane y Nye (1988: 18) destacan que los efectos del intercambio dependerán de las limitaciones o costos que impliquen; de tal forma que donde hay efectos de costo recíproco en los intercambios, aunque éstos no sean simétricos, hay interdependencia, mientras que cuando las interacciones no implican efectos de costo significativo simplemente hay una interconexión.

Sin embargo, Ernst Haas con base en lo identificado por Mitrany, desarrolló lo que se conoce como la teoría neofuncionalista de la integración internacional, misma que le fue inspirada por la intensificación de la cooperación entre los países de Europa Occidental que comenzó en 1950. De acuerdo con Haas, la integración, entonces, es un proceso por el cual “los actores políticos son persuadidos en cambiar su lealtad [...] con respecto a un nuevo centro, en donde las instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los preexistentes estados-nación” (Jackson y Sorensen, 2003: 113).

Keohane (2005: 96) indica que la interdependencia afecta tanto la política mundial como el comportamiento de los estados, pero las acciones gubernamentales también influyen en los patrones de interdependencia, pues al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales.

A raíz de que a mediados de los años sesenta la cooperación entre los países de Europa Occidental entró en una etapa de estancamiento, las teorías funcional y neofuncional no permitieron posibles imprevistos en materia de cooperación y los teóricos de la integración tuvieron que repensar sus teorías. De esta manera, Haas concluye que la integración regional debería analizarse en un contexto más amplio: “la teoría de la integración regional

debe de ser subordinada a la teoría general de la interdependencia” (Jackson y Sorensen, 2003: 113).

Sin embargo, las teorías de la integración resurgieron en los años ochenta y noventa debido a un nuevo momento en la cooperación de Europa Occidental; en ellas se analiza principalmente que el estudio de la integración es mejor explicado por el enfoque liberal, neofuncionalista o por el realista enfatizando en el interés nacional. De aquí que surjan las bases de una teoría general, conocida como la teoría de la “interdependencia compleja”, elaborada a finales de los años setenta en el libro de Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia* (*op. cit.*).

De acuerdo con Keohane (2005: 127) la interdependencia compleja presenta tres características: primero, canales múltiples que conectan a las sociedades, los cuales pueden ser representados por las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; segundo, una agenda de múltiples temas de las relaciones interestatales, los cuales no están conectados en una jerarquía estable, y tercero, una fuerza militar que no es empleada por los gobiernos con otros gobiernos de la región.

En este contexto, Jackson y Sorensen (2003: 115) indican que la interdependencia compleja claramente implica una relación mucho más cooperativa y amistosa entre los estados, debido a una serie de consecuencias que se presentan. Primero, los estados perseguirán diferentes metas simultáneamente y los actores transnacionales, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las corporaciones transnacionales, buscarán sus propios objetivos libres del control del Estado. Segundo, los recursos de poder serán más frecuentemente especializados en ciertas áreas. Tercero, la importancia de las organizaciones internacionales aumentará, pues son arenas para las acciones políticas de los estados débiles, los que alentarán la formación de coaliciones y supervisarán el establecimiento de las agendas internacionales (*op. cit.*).

Lo anterior, como lo señala Keohane (2005: 147) la existencia de canales múltiples que presenta la interdependencia compleja lleva a predecir un diferente y significativo papel para los organismos internacionales dentro de la política mundial.

## LIBERALISMO INSTITUCIONAL

Desde la década de 1970, el liberalismo ha renacido bajo la rúbrica de “institucionalismo neoliberal”. Científicos como Axelrod y Keohane se preguntan por qué los estados eligen cooperar en la mayoría de las ocasiones, aun dentro de la condición anárquica del sistema internacional (Mingst, 2006: 119).

Los teóricos neoliberales, comparten la premisa epistemológica realista en lo relativo a que también consideran a los estados actores racionales esforzándose por maximizar sus intereses nacionales bajo las condiciones de anarquía. De manera similar a los realistas, los neoliberales también hacen especial énfasis sobre la importancia de los cálculos racionales hechos por los estados como vías para obtener poder absoluto o relativo, o de otro modo mejorar la seguridad nacional (Tarzi, 2004: 125).

Los institucionalistas neoliberales y los liberales clásicos llegan al mismo resultado, es decir, a la cooperación, pero las razones de por qué sucede son diferentes. Mientras que para los liberales clásicos la cooperación surge de la acción del hombre, estableciendo y reformando instituciones que permiten interacciones cooperativas y prohíben acciones coercitivas, para los institucionalistas la cooperación surge porque está en el interés particular de los actores que interactúan continuamente entre sí, esto es, que cooperar es compatible con el interés propio de cada uno. De manera que las instituciones pueden estar presentes, influyendo en las posibilidades de cooperación, pero no garantizan la colaboración entre los estados (Mingst, 2006: 120-121).

La proliferación de las instituciones internacionales es comúnmente asociada con la globalización y con el incremento de los niveles de intercambio transnacional y de la comunicación. De tal forma que las instituciones son necesarias para tratar con la complejidad de los problemas de la acción colectiva que surgen en un mundo globalizado. En este sentido, las instituciones son analizadas en términos de cómo los intereses egoístas propios vencen los problemas de la acción colectiva, mismos que se incrementan debido al también incremento de la interdependencia y la interacción. Básicamente alrededor de este argumento es que se ha basado y desarrollado el liberalismo institucional (Hurrell, 2005: 34).

El liberalismo institucional se enfoca en la institucionalización global de la cooperación. Los institucionalistas claman por la creación de una nueva estructura global de poder, basada en una variedad de organizaciones internacionales. Los seguidores de esta rama del liberalismo creen que la cooperación global está basada en tres factores fundamentales: el incremento del papel y la influencia de las organizaciones internacionales; la institución de la seguridad colectiva y el cumplimiento del derecho internacional (Genest, 2004: 124).

Esta rama del liberalismo retoma el primer pensamiento liberal en cuanto a los efectos benéficos de las instituciones internacionales; sin embargo, los liberales institucionales son menos optimistas que sus predecesores idealistas. Esto es, que están de acuerdo en lo que se refiere a que las instituciones internacionales pueden hacer la cooperación más sencilla y mucho más probable; sin embargo, no en lo relativo a que tales instituciones pueden por sí mismas garantizar una transformación cualitativa de las relaciones internacionales, ya que los estados poderosos no fácilmente serán completamente obligados (Jackson y Sorensen, 2003: 116).

Para los institucionalistas, la seguridad es esencial y las instituciones son las que la hacen posible. Esto es, que las instituciones proporcionan una red garantizada de interacciones, pues éstas sugieren que habrá expectativas para futuras interacciones, que no sólo se prevé que ocurran en los asuntos de seguridad, sino en todo un conjunto de temas internacionales, como derechos humanos (preocupación clásica de los liberales), medio ambiente, economía, migración etc. (Mingst, 2006: 121).

De manera central, el neoliberalismo tienen la visión de que más que en la fuerza bruta, un conjunto de reglas y de instituciones en el sistema internacional atenuarán el conflicto, afectando las relaciones entre los estados, empujando al sistema internacional hacia el pluralismo y a la diversidad. Adicionalmente, el neoliberalismo sostiene que los contactos transnacionales han transformado las actitudes nacionales y la definición del interés nacional (Tarzi, 2004: 120).

En este sentido, los liberales institucionales no aceptan la visión de los realistas en lo relativo a que las instituciones internacionales son únicamente pedazos de papel y que están sólo a la completa merced de los esta-

dos poderosos, ya que de acuerdo con los institucionalistas las instituciones internacionales son más que simples alfiles de los estados fuertes, pues cuentan con importancia independiente y pueden promover la cooperación entre los estados (Jackson y Sorensen, 2003: 117).

De acuerdo con los institucionalistas, el poder de una institución no sólo nace principalmente de su capacidad para utilizar la fuerza física; más bien emerge de los beneficios que se derivan de su participación en ésta. Las instituciones realizan cosas por sus miembros que éstos no podrían obtener sin aquéllas. Los miembros reciben incentivos para preservar las instituciones. Entonces la prueba del poder de una institución radica en su utilidad, no en su poder de coerción (Gourevitch, 1999).

Los liberales institucionalistas argumentan que las instituciones internacionales ayudan a promover la cooperación entre los estados, por lo que para evaluar este argumento los institucionalistas adoptan un enfoque científico conductista.

## LIBERALISMO REPUBLICANO

En la década de los noventa el liberalismo recobró su credibilidad como perspectiva teórica; con la paz democrática trata de determinar por qué los regímenes democráticos no pelean entre sí.

Un argumento es que las democracias son amigables entre ellas porque las normas y la cultura democráticas inhiben a sus líderes para ser agresivos con sus homólogos; los gobernantes tienden a escuchar diversas voces, las cuales tienden a acotar las acciones de quienes toman las decisiones y así se disminuyen las posibilidades de un conflicto. Otro argumento es que las instituciones transnacionales e internacionales encargadas de aliar a las democracias por medio de complejas redes sirven para restringir cierto tipo de conductas (*op. cit.*).

Keohane (2005: 61) señala que uno de los argumentos de este liberalismo es que las repúblicas son más propensas a la paz que los regímenes despóticos. Para Kant, las repúblicas son gobiernos constitucionales basados en los principios de la libertad de los individuos, el Estado de derecho y la igualdad de los ciudadanos. De manera que en las repúblicas, el poder legislativo puede restringir las acciones del poder ejecutivo, así como también

que es preciso el consentimiento de los ciudadanos para decidir si debe haber guerra o no, pues, como lo ha señalado Michael Doyle, desde la óptica de Kant el republicanismo sólo conduce a la precaución, ya que no constituye una garantía para que la paz prevalezca, puesto que si se desea evitar la guerra habría que emprender diversas acciones en los ámbitos nacional e internacional.

Está construido en la premisa de que las democracias liberales son más pacíficas y respetuosas de la ley en comparación con otros sistemas políticos. El argumento no significa que las democracias nunca van a la guerra, sino que han aceptado ir a ella de manera frecuente con los que no son democráticos. De esta manera las democracias no van a la guerra unas contra otras (Jackson y Sorensen, 2003: 120).

En este sentido, Michael Doyle identificó que hay tres elementos detrás del argumento relativo a que las democracias tienen relaciones pacíficas con otras democracias. Primero, la existencia de la cultura de la política interna basada en la solución pacífica de los conflictos. El segundo es que las democracias mantienen valores morales comunes, lo que conduce a la formación de lo que Kant llamaba “unión pacífica” (Jackson y Sorensen, 2003: 120).

Keohane (2005: 63,67) señala que el liberalismo republicano explica el comportamiento del Estado en el ámbito internacional, con base en la política interna. Asimismo, Kant, al proponer una “federación” de estados libres, no señala detalles acerca de la forma en que tal federación sería institucionalizada, pero su visión se refleja en los organismos internacionales del siglo xx.

De manera adicional, Russett y otros estudiosos se han enfocado en el estudio de los tres principales factores en los que se fundamenta la “paz kantiana”, así como sus múltiples indicadores: primero, las constituciones republicanas, o lo que comúnmente se conoce como democracias representativas, más que las democracias directas pudieran limitar los deseos autocráticos de ir a la guerra (Russett y Starr, 2000: 116-117).

Segundo, que el derecho cosmopolita o interdependencia económica pudiera reforzar limitaciones estructurales y normas de tipo liberal con la creación de vínculos transnacionales que promuevan acuerdos más que el conflicto. Tercero, que el derecho internacional y las “federaciones” de

estados independientes, conocidas en la actualidad como organismos internacionales, construidas sobre un entendimiento de los derechos legítimos de todos los ciudadanos y todas las repúblicas, pudieran proveer un edificio moral y legal para la resolución pacífica de los conflictos (*op. cit.*).

En este sentido, se identifica que desde la perspectiva de Kant los tres factores están conceptualmente relacionados y no simplemente porque cada uno de ellos es útil, sino debido a que la democracia es la piedra angular, mientras que el comercio y las organizaciones internacionales contribuyen de manera importante al mantenimiento de toda la estructura de una paz estable y a la resolución de conflictos por medios pacíficos (Russett y Starr, 2000: 117).

Desde esta perspectiva, Russett y Starr (2000: 120) destacan que los líderes de las sociedades democráticas esperan utilizar los organismos y el derecho de manera similar en sus interacciones con otros estados, especialmente con otras democracias, y lo hacen en parte porque las personas que viven en las democracias esperan que sus líderes utilicen tanto los organismos como el derecho, los cuales se identifican como elementos de la sociedad civil internacional, en sus relaciones con otras democracias; no hacerlo sería percibido como una falla o incompetencia de sus líderes (*op. cit.*).

Sin embargo, Keohane (2005: 67) señala que son relativamente pocos los organismos internacionales contemporáneos que limitan su membresía a países constituidos como repúblicas, pues la mayoría de los países miembros de la ONU, según los criterios de Kant, serían clasificados como regímenes despóticos. Sin embargo, de acuerdo con este autor, frente a la serie de problemas globales en la actualidad, sería contraproducente rehusar la búsqueda de la cooperación de los estados autocráticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- DiZEREGA, Gus (2001), "Liberalism, Democracy, and the State: Reclaiming the Unity of Liberal Politics", *The Review of Politics*, vol. 63, núm. 4.
- FIGUEROA, Uldaricio P. (1989), *Manual de organismos internacionales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.
- GENEST, Marc A. (2004), *Conflict and Cooperation. Evolving Theories of International Relations*, 2a. ed., Canadá, Thomson Wadsworth.

- GOUREVITCH, Peter A. (1999), "The Governance Problem in International Relations", en David Lake y Robert Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, pp. 137-164.
- JACKSON, Robert y Georg Sorensen (2003), *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*, 2a. ed., Nueva York, Oxford University Press.
- KARNS, Margaret P. y Karen A. Mingst (2004), *International Organizations. The politics and Process of Global Governance*, Reino Unido, Lynne Rienner Publishers.
- KEOHANE, Robert O. (2005), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, Arturo Borja (comp.), México, D.F., Colección de Estudios Internacionales CIDE.
- y Joseph S. Nye (1988), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- MINGST, Karen A. (2006), *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México, Colección de Estudios Internacionales CIDE.
- y Margaret P. Karns (2007), *The United Nations in the 21<sup>st</sup>. Century*, 3a. ed., Estados Unidos, Westview Press.
- RUSSETT, Bruce M. y Harvey Starr (2000), "From Democratic Peace to Kantian Peace: Democracy and Conflict in the International System", en Midlarsky Manus (ed.), *Handbook of War Studies II*, Estados Unidos, University of Michigan Press, pp. 93-128.
- STERN, Geoffrey (2000), *The structure of international society. An introduction to the study of international relations*, 2a. ed., Londres, Continuum.
- TARZI, Shah M. (2004), "Neorealism, Neoliberalism and the International System", *International Studies*, vol. 41, núm. 1, pp. 115-128.
- WALT, Stephen M. (2004), "International Relations: One World, Many Theories", en Marc A. Genest, *Conflict and Cooperation. Evolving Theories of International Relations*, 2a. ed., Canadá, Thomson Wadsworth, pp. 29-38.

## Los organismos internacionales en el siglo XXI: ¿globales o regionales? Una visión conceptual e histórica

MARCELA MALDONADO BODART

### INTRODUCCIÓN

En la época actual estamos siendo partícipes de una creciente interconectividad entre las personas, lugares, capitales, bienes y servicios; una era en la que el incremento y la intensificación de las interacciones políticas, económicas y culturales a lo largo de las fronteras territoriales son una realidad. Como resultado de ello, tanto los estados como las distintas sociedades han comenzado a estar inmersos en un complejo sistema de mutua dependencia (Axtmann y Grant, 2000: 26) en donde la cooperación internacional se encuentra en constante tensión dentro del propio sistema internacional.

Esta tensión, representada por la creciente necesidad de manejar y llevar a cabo una cooperación internacional, ha conducido a un crecimiento en el número (Hafner-Burton, Stein y Gartzke, 2008: 175; Hansen, Mitchell y Nemeth, 2008: 295) y prestigio de los organismos internacionales, así como en el uso de acuerdos internacionales formales de manera más general (Hafner-Burton, Stein y Gartzke, 2008: 175).

Sin embargo, el incremento de los organismos y colectivos tanto internacionales como transnacionales, desde la Organización de las Naciones Unidas y sus órganos especializados, hasta los grupos internacionales de presión y movimientos sociales, han alterado la forma y dinámica tanto del Estado como de la sociedad civil (Held y McGrew, 2003: 28-30).

De ahí que se destaque la importancia del hecho histórico conocido como el fin de la guerra fría para las relaciones internacionales, ya que con éste se pueden identificar tres acontecimientos importantes: primero, el término de la guerra fría marcaría el inicio de la era de la globalización (Mingst y Karns, 2007: 7). Segundo, una era en la que se identifican tendencias únicas y contradictorias, en donde las asociaciones regionales y continentales de estados han estado desarrollando alternativas para intensificar la cooperación (Ghali, 1992: s/n). Tercero, el fin de la guerra fría significó el inicio de una resurgencia de nacionalismos, guerras civiles, conflictos étnicos, el fenómeno de los estados fallidos y una serie de crisis humanitarias (Karns y Mingst, 2004: 129).

Al respecto, Icaza y Banuet (1994: 35) señalan que a pesar de que con el fin de la oposición Este-Oeste se anticipaba el surgimiento de un nuevo orden internacional, en donde se propiciaría el desarrollo continuo y equilibrado en un marco de paz y cooperación, pronto las expectativas fueron matizadas frente a signos inequívocos de inestabilidad.

Con respecto a estos signos de inestabilidad, un ejemplo claro de años recientes fueron los acontecimientos que culminaron en la guerra de Iraq en el 2003, en donde los límites de las instituciones internacionales existentes fueron expuestos, particularmente en el caso de la ONU; la cual no fue capaz de ratificar la decisión de Estados Unidos de ir a la guerra o para impedir a este Estado actuar por su propia cuenta (Fukuyama, 2006).

Lo anterior, de acuerdo con Drezner (2007: 39), refleja que las instituciones globales actuales han dejado de ser apropiadas, principalmente porque la asignación de las autoridades encargadas de la toma de decisiones dentro de las mismas ya no corresponde a la distribución de poder actual.

Frente a esta problemática se encuentra la emergencia de un sistema regional, el cual consiste en la interdependencia interestatal, tanto ideológica como en materia de cooperación (Chunyaoyi, 2005: 3).

En este sentido, una cantidad de argumentos se presentan al respecto, como es que la región es el nivel más apropiado y viable para reconciliar las presiones cambiantes e intensas de la competencia capitalista global; de un lado, por la necesidad de una regulación política y de dirección; de otro, por la facilidad para negociar una “integración a fondo”, así como los tipos

de reglas necesarias para manejar la globalización en un ámbito regional más que en el global, ya que para muchos países en desarrollo el regionalismo puede ser parte de un proceso de una negociada o controlada integración en la economía global (Hurrell, 2007: 131).

De manera que los dominios tradicionales de la responsabilidad y actividad del Estado ya no pueden ser garantizados sin institucionalizar formas multilaterales de colaboración (Held y McGrew, 2003: 35).

El sistema mundial, conceptualizado como una red de organismos internacionales y de estados, ha crecido menos cohesivo, más fragmentado, más heterogéneo y menos “poco-sofisticado” en su estructura. Esta evolución refleja un reciente surgimiento de la regionalización del sistema mundial (Beckfield, 2007: 1).

En este sentido, el sistema mundial actual es uno en transición y evolución constantes; los organismos internacionales, como parte sustancial del mismo, han demostrado también ser dinámicos; las relaciones internacionales del siglo XXI no pueden entenderse sin comprender parte de esta evolución y dinamismo, que también se ha trasladado de una forma manifiesta a la propia sociedad internacional, mediante los procesos de cambio del conflicto a la cooperación y de la transición hacia una sociedad mundial o global.

En este contexto, el objetivo principal de este capítulo es destacar la importancia de los organismos internacionales, los de alcance tanto global como regional, para estar en posibilidad de replantear el papel que representan dentro de las relaciones internacionales actuales, las del siglo XXI. Para ello, en el primer apartado se desarrolla una visión conceptual, en la que se destacan y contrastan distintas definiciones y características en relación con los mismos. En el segundo apartado destaca el tema de la transición y evolución de los mismos, partiendo en el análisis del periodo histórico comprendido después de la Segunda Guerra Mundial.

## DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Beckfield (2007: 1) señala que la estructura del sistema mundial está conceptualizada como una red de organismos internacionales y estados, siendo esta estructura una red bipartita, pues los estados están interconectados por

medio de sus membresías en los organismos y éstos lo están a través de sus estados miembros.

Figuroa (1989: 21-23) indica que los organismos internacionales tienen ciertos elementos comunes, como son: primero, un acto jurídico creador, en el cual se determina la finalidad, la estructura, el funcionamiento, las competencias, etc.; mismo que se denomina Carta, Estatuto o Constitución. Segundo, están compuestos por sujetos de derecho internacional. Tercero, están dotados de órganos permanentes, encargados de llevar a cabo los objetivos de la organización. Cuarto, tienen carácter estable, permanente. Quinto, está dotado de un secretariado propio. Sexto, tiene su propio financiamiento, mediante contribuciones directas de sus miembros. Asimismo, cualquiera que sea el tipo de organismo internacional, salvo alguna excepción, su estructura está compuesta por tres tipos de órganos: una asamblea deliberante de carácter plenario; un órgano ejecutivo y un órgano administrativo.

De esta manera, los organismos internacionales se pueden definir como instituciones creadas por sus estados participantes con el propósito de imponer, elaborar y modificar leyes internacionales, dependiendo de las legislaturas de cada uno de los estados, lo que significa que únicamente obliga a los estados signatarios (Bueno de Mesquita, 2006).

Tarzi (2004: 116) destaca la característica formal de los organismos internacionales al señalar que las instituciones formales son parte del sistema internacional, como las Naciones Unidas, la Organización de la Unión Africana, entre otras, así como también las normas internacionales, los principios de conducta y las reglas internacionales, ya que juntas ofrecen el marco sobre el cual descansa la cooperación internacional.

De acuerdo con Karns y Mingst (2004: 7) la definición de organismos internacionales formales se refiere a que son aquellos cuyos miembros incluyen al menos tres estados, los cuales están comprometidos mediante un acuerdo intergubernamental formal, clasificándose de acuerdo con su ámbito geográfico y su propósito. Por ejemplo, el alcance geográfico global (ONU, OMC), regional (ASEAN, UA) o subregional (Consejo de Cooperación del Golfo), mientras que el propósito puede ser general (ONU) o especializado (OMS).

Al respecto, Colliard (1977: 353) señala que las organizaciones universales con amplia competencia son las más audaces, pues al afirmar su vocación universal tienden a agrupar al conjunto de los estados del mundo y disponen, en ese ámbito geográfico, de una amplia competencia, esto es, no especializada. En este aspecto, se oponen tanto a las organizaciones con vocación igualmente universal, pero con competencia especializada, como a las organizaciones con vocación regional o continental. Estas organizaciones universales de competencia amplia incluyen dos tipos: la desaparecida Sociedad de Naciones y su sucesora en la actualidad, la ONU.

Los organismos internacionales globales son típicamente más centralizados, institucionalizados y ricos en recursos, lo que puede aumentar el éxito de sus actividades para el manejo de conflictos. Sin embargo, los esfuerzos de los organismos globales en el manejo de conflictos pueden ser obstaculizados por un enfrentamiento entre los grandes poderes (Hansen, Mitchell y Nemeth, 2008: 296).

Por su parte, cada uno de los organismos especializados cuentan con su instrumento legal o Carta, sus propios sistemas de financiamiento, su propia cabeza ejecutiva y con frecuencia cuentan con una ubicación sede. Los estados pueden unirse o no a éstos, independientemente de su membresía en la ONU. Los numerosos organismos especializados de ésta, cada uno con sus propias agendas, indica que existe una teoría dentro de la teoría, pues es por medio del enfoque funcional, concentrado en asuntos de ciencia, infancia, trabajo, cultura, etc., que se pudiera no únicamente avanzar hacia un desarrollo económico y social, sino además en una construcción funcional de redes que los estados pudieran aprender de la cooperación (Weiss, Forsythe y Coate, 2004: 227).

Figueroa (1989: 155) señala que los organismos especializados son entes internacionales autónomos e independientes entre ellos, establecidos mediante acuerdos multilaterales o Carta Constitutiva en la que se le asignan funciones específicas en materias de sus competencias; es muy común que en la práctica se les denomine agencias especializadas. Sin embargo, un organismo internacional adquiere la calidad de especializado cuando celebra un acuerdo con un organismo de mucho mayor jerarquía política. Esto es, por ejemplo, si celebra un acuerdo con la ONU, el organismo pertenecerá

al Sistema de las Naciones Unidas, o si el acuerdo lo celebra con la OEA, será un organismo especializado del Sistema Interamericano. Para ello, debe existir una manifestación expresa de reconocimiento.

La membresía de la mayoría de los organismos internacionales no es de alcance global, sino más bien regional, en donde intereses comunes motivan a los estados a cooperar en asuntos que los afectan directamente. La mayoría son de membresía pequeña y están diseñados para dirigir funciones específicas (Karns y Mingst, 2004).

Al respecto, Hafner-Burton y Montgomery (2006: 11) señalan que en las relaciones cooperativas o en la acción colectiva las dificultades emergen cuando el número de actores se incrementa, ya que el monitoreo y el cumplimiento comienza a ser más complicado de manera progresiva cuando el tamaño de la membresía de los organismos internacionales se incrementa, haciendo del engaño una estrategia ventajosa; también se complica en lo relativo a la toma de decisiones, pues se vuelve más ineficiente. De esta manera, las instituciones más pequeñas son una alternativa para superar estas debilidades y por lo tanto ofrecer un ambiente más agradable para la cooperación.

Estos mecanismos basados en la toma de decisiones racionales se desarrolla por medio de grupos formales dentro de los organismos internacionales; sin embargo, los grupos informales también importan dentro del sistema internacional, pues, es más probable que las pequeñas agrupaciones ofrezcan el ambiente social más apropiado para lograr la cooperación entre los miembros (*op. cit.*).

De esta manera, los organismos regionales pueden ser categorizados de acuerdo con los mismos lineamientos que las organizaciones internacionales de alcance global: propósito general, económico, seguridad, etc. Desde el aspecto político, se encargan de promover objetivos de seguridad, paz, democracia y, en el caso de la UE, la integración. En el aspecto económico, las organizaciones regionales se crean para mejorar el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar mediante la disminución de las barreras comerciales, el flujo de bienes y servicios, así como del capital (Karns y Mingst, 2004).

Hay una considerable variación en el diseño institucional entre los organismos internacionales regionales y los globales; esto es, diferencias en el ámbito, la membresía, la centralización y la institucionalización (Hansen, Mitchell y Nemeth, 2008: 296).

Los requerimientos en el ámbito y en la membresía producen una variación en el grado de homogeneidad o heterogeneidad de las preferencias de los estados miembros. Las instituciones que son ampliamente inclusivas y que son extensas en su ámbito, como la ONU o la Sociedad de Naciones, es probable que tengan más miembros heterogéneos que con una membresía exclusiva y un enfoque cercano, como por ejemplo el CARICOM (*op. cit.*).

Los organismos internacionales con miembros más heterogéneos pueden ser menos efectivos en el manejo de conflictos comparados con aquellos con membresía más homogénea. Los organismos internacionales que son altamente institucionalizados, especialmente con relación a los mecanismos de solución de controversias, son más efectivos en la promoción de la cooperación entre sus miembros y cuenta con más herramientas a su disposición para el manejo de conflictos entre los estados miembros (Hansen, Mitchell y Nemeth, 2008: 296).

Mansfield y Pevehouse (2008: 270) señalan que los estados tienen razones particulares para buscar ser parte de un organismo internacional y en especial cuando aquéllos se encuentran en un proceso de democratización, pues en medio de la transición democrática los líderes de los estados tienen dificultades para sostener compromisos de reformas creíbles, ya que pueden beneficiarse al impedir de alguna forma la liberalización, de tal manera que la ausencia de tales compromisos puede debilitar la transición democrática.

En este sentido, el Estado en transición puede obtener una membresía en un organismo internacional, para hacerlo público y aumentar la credibilidad de los compromisos de los líderes respecto a las reformas democráticas; sin embargo, no todos los organismos internacionales son igualmente útiles para estos fines (*op. cit.*). Por su parte, los organismos regionales han comenzado cada vez más a desarrollar adecuados mecanismos para manejar controversias interestatales e internas, incluso en los organismos regio-

nales que se enfocan principalmente sobre asuntos económicos (Hansen, Mitchell y Nemeth, 2008: 296).

En lo que respecta a las funciones de los organismos internacionales, se encuentran la colección de información; el monitoreo; la entrega de servicios y ayuda; los foros para las negociaciones y solución de conflictos; representan instrumentos de hábitos estables de cooperación mediante reuniones regulares, entrega de información y análisis de información, etc. (Karns y Mingst, 2004: 7).

Hafner-Burton y Montgomery (2006: 5) indican que los organismos internacionales facilitan la cooperación estatal; esto es al incrementar el flujo de la información entre los estados y ofrecer oportunidades de coordinación entre gobiernos; al proveer mecanismos para que los estados expresen sus compromisos creíbles frente a una política o comportamiento en particular; al ofrecer normas globales entre los estados con diferentes historias sociales y políticas, socializando elites, generando un sentido compartido de valores e identidad, legitimando decisiones colectivas, entre otros.

En este sentido, Abbott y Snidal (1998: 4-5) identifican dos atributos funcionales de los organismos internacionales a lo largo de un rango de áreas temáticas. Estas dos características funcionales llevan a los estados en circunstancias apropiadas a preferir a los organismos internacionales que a otras formas alternativas de institucionalización, mismas que son la centralización y la independencia. Los organismos internacionales permiten la centralización de las actividades colectivas a partir de una estructura organizacional concreta y estable, así como de un aparato administrativo, lo cual incrementa la eficiencia de las actividades colectivas y mejora la habilidad de la organización para afectar el ambiente, los intereses y los acuerdos de los estados (*op. cit.*).

Por otra parte, la independencia significa la habilidad de actuar con un grado de autonomía dentro de esferas definidas. Con frecuencia implica la capacidad para operar de manera neutral en el manejo de conflictos y disputas entre los estados. En este contexto, la independencia de los organismos internacionales es elevadamente limitada, debido a que los miembros de los estados, en especial los poderosos, pueden limitar la autonomía de las organizaciones internacionales, interferir con sus operaciones, ignorar sus

mandatos, reestructurarlos o ignorarlos. Como en muchas de las transacciones privadas, la participación de un actor parcialmente autónomo o neutral puede incrementar la eficiencia y afectar la legitimidad de las acciones individuales o colectivas, lo cual ofrece hasta a los estados poderosos incentivos para conceder a las organizaciones internacionales una sustancial independencia (Abbott y Snidal, 1998: 5).

De manera que las amplias categorías de centralización y de independencia comprenden numerosas funciones específicas; entre las más importantes se pueden señalar: facilitar la negociación y la implementación de acuerdos, resolver disputas, manejar conflictos, llevar a cabo actividades operacionales, como asistencia técnica, elaboración de normas, moldear el discurso internacional (*op. cit.*).

En lo que respecta a los efectos que tienen las instituciones internacionales, Mitchell y Hensel (2007: 723) señalan que tienen dos tipos de efectos: el activo y el pasivo, en lo que se refiere al cumplimiento con éstas. Los organismos internacionales tienen un efecto activo sobre las negociaciones estatales cuando ayudan a los estados a resolver asuntos sobre disputas directamente como un tercero y apoyan a las partes en el cumplimiento de acuerdos; por ejemplo, la participación activa de dichos organismos en el proceso de manejo de un conflicto incluye tanto la intervención facilitadora en la forma de buenos oficios, mediación, conciliación; así como también en la búsqueda de hechos y la intervención obligatoria, esto es por medio del arbitraje o como juez (Mitchell y Hensel, 2007: 723; Hansen, Mitchell y Nemeth, 2008: 298).

Por otra parte, los organismos internacionales de manera adicional influyen en las negociaciones interestatales más pasivamente mediante la presión que ejercen sobre los estados miembros para solucionar sus desacuerdos de manera pacífica. Así, aun cuando los organismos internacionales no funcionan directamente como mediadores, aumenta los costos de la reputación por la violación de un tratado (Mitchell y Hensel, 2007: 723).

En este sentido, Tarzi (2004: 117) indica que los organismos formales en un nivel utilizan sus estructuras formales y permanentes para elegir y solucionar los problemas de conflicto interestatal y los asuntos relacionados con sus estatutos. En otro nivel, estas instituciones se convierten en

arenas privilegiadas para la competencia y la rivalidad dentro del mismo sistema global.

Asimismo, Abbott y Snidal (1998: 23) destacan a los organismos internacionales como reguladores y representantes de la comunidad, al crear e implementar valores y normas comunes, así como al brindar apoyo relativo a la aplicación de compromisos internacionales.

Hafner-Burton y Montgomery (2006: 6) señalan que los organismos internacionales además dan origen a la creación de redes, las cuales permiten definir la posición social relativa de los estados en el sistema internacional, lo cual a su vez crea las condiciones para el conflicto o la cooperación. En este sentido, los autores señalan que la posición relativa de los estados dentro la red social de los organismos internacionales tiene efectos importantes sobre el comportamiento de cooperación o conflicto de los estados. De esta manera los organismos internacionales pueden moldear el conflicto en el sistema internacional, no únicamente a través del poder militar, sino además promoviendo creencias comunes y alterando la distribución social de poder.

En lo relacionado con la posición de prestigio, Hafner-Burton y Montgomery (2006: 11) indican que el prestigio es proporcional al número de vínculos recibidos por un actor, de tal forma que éste tiene un alto prestigio si muchos otros actores tienen vínculos con él. En este sentido, el prestigio es una forma de estatus social que se extiende por medio de las agrupaciones y que puede servir para reforzar el comportamiento del actor prestigioso; esto puede ser por medio de respaldo social, cuando el actor toma decisiones ya sea de conflicto o de cooperación.

Las organizaciones internacionales representan un papel fundamental en las negociaciones internacionales, ya que sirven como escenarios de conciliación y consolidación de alianzas. Asimismo, facilitan la formación de redes transnacionales compuestas tanto de actores subnacionales como no gubernamentales. Son foros en donde se negocian los cambios más importantes en la distribución del poder mundial (Mingst, 2006).

En lo que respecta a las desventajas, Karns y Mingst (2004), por ejemplo, señalan que en lo que respecta al poder, éste es limitado en términos de habilidad para imponer decisiones, *excepto* en casos específicos, como el

de la Unión Europea, que tiene una autoridad *supra* nacional sobre sus estados miembros en muchos ámbitos políticos. De hecho, las acciones son recomendaciones y su eficacia radica en el consentimiento de los actores para hacer y obedecer compromisos. Su persuasión es altamente moral y también por medio de ésta la presión puede ser poderosa.

A continuación se presenta una breve contribución en lo que respecta a la evolución de los organismos internacionales, tomando como punto de partida la época histórica que comienza después de la Segunda Guerra Mundial, hasta la actualidad.

### ORGANISMOS INTERNACIONALES CON ALCANCE GLOBAL

El primer ministro británico, Winston Churchill, el presidente de Estados Unidos, Franklin Roosevelt, y el premier soviético, José Stalin, se reunieron durante la Segunda Guerra Mundial a fin de planear el orden posbélico (Mingst, 2006: 78). Con fecha del 14 de agosto de 1941 (Figueroa, 1989: 46; Seara, 1974: 82; Mingst, 2006: 79; Weiss, Forsythe y Coate, 2004: 9; Mingst y Karns, 2007: 22; Karns y Mingst, 2004: 98; Colliard, 1977: 367) Churchill y Roosevelt suscriben la Carta del Atlántico, el documento que se considera como el primer intento para unificar voluntades en busca de la paz y la seguridad internacionales (Figueroa, 1989: 46).

Con la declaración conjunta de la Carta del Atlántico ambos representantes llamaban a la colaboración en asuntos económicos y por un sistema de seguridad permanente (Mingst y Karns, 2007: 22). La Carta constaba de ocho puntos, considerados como principios de la sustentación de la paz de la posguerra (Figueroa, 1989: 46) ofreciendo el marco para formular la Declaración de las Naciones Unidas en enero de 1942 (Mingst y Karns, 2007: 22).

La Declaración de las Naciones Unidas fue formulada en Washington, por los representantes de 26 países, que acordaron crear un nuevo organismo universal para remplazar a la Sociedad de Naciones; acordaron además que el organismo estuviera basado sobre el principio de la igualdad soberana de sus miembros y que todos los estados “amantes de la paz” podrían ser elegibles para su membresía (Karns y Mingst, 2004: 98; Mingst y Karns, 2007: 22).

Asimismo, se acordó que las decisiones sobre los asuntos de seguridad deberían requerir la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los grandes poderes, y finalmente, hubo un gran consenso en ampliar el alcance de la nueva organización más allá que el de su antecesora, la Sociedad de Naciones (*op. cit.*).

Fueron 51 países los que asistieron a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Organismo Internacional en San Francisco, el 25 de abril de 1945. De manera que la ONU surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva en escala global para lograr la estabilidad política (Stiglitz, 2002: 37). En la actualidad tiene una membresía de 192 países, con la admisión de Montenegro el 28 de junio de 2006 (ONU, 2006: s/n).

La Carta del Atlántico, como se mencionó, también contenía la preocupación por los asuntos económicos. En julio de 1944 se celebró la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, en Bretton Woods, New Hampshire, en la que estuvieron representados 44 estados que participaron en la Segunda Guerra Mundial; con ella se dio origen a dos organizaciones internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, conocido como el Banco Mundial (BM), como parte del esfuerzo concertado para reconstruir Europa tras la devastación de la guerra y para salvar al mundo de depresiones económicas futuras (Stiglitz, 2002: 35).

En lo relativo al Banco Mundial, Stiglitz (2002: 36) señala que se le denominó de “Desarrollo” porque en esa época el grueso de países del mundo subdesarrollado eran aún colonias y se consideraba entonces que el avance económico de éstas era responsabilidad de sus colonizadores europeos. Harry Dexter White, funcionario del Departamento del Tesoro estadounidense, y John Maynard Keynes, representante del Ministerio de Economía británico, presidieron las importantes negociaciones al respecto (Gascó, 2004: 37).

White presidió los trabajos sobre el FMI, mientras que Keynes los del BM. Hubo numerosas cuestiones técnicas que resolver, pero la discrepancia mayor radicó en el tema de la soberanía nacional (Dawkins, 2004: 26).

Las arduas negociaciones pusieron de manifiesto la dificultad para establecer un modelo en el que todos los países participantes estuvieran de

acuerdo; sin embargo, se alcanzaron algunos acuerdos que configuraron el Sistema de Bretton Woods,<sup>1</sup> que se basaba en un tipo de cambio estable y fuerte, estableciéndose el dólar estadounidense como patrón; como consecuencia, las transacciones internacionales empezaron a realizarse predominantemente en dólares, lo que condujo al declive de la libra esterlina británica (*op. cit.*). El FMI inició sus actividades en diciembre de 1945, con la firma del Convenio Constitutivo por los primeros 29 países. Los fines estatuidos del FMI son hoy los mismos que se formularon en 1944 (FMI, 2004: 9). En la actualidad tiene 185 miembros (FMI, 2007: s/n).

La estabilidad económica global fue la tarea designada al FMI, pues los asistentes a Bretton Woods tenían muy presente la Gran Depresión de 1929, que abarcó todo el planeta; en su peor momento, la cuarta parte de la población activa estadounidense estaba desempleada. Por ello se facultó al FMI para impedir una nueva depresión global, lo cual llevaría a cabo descargando presión internacional sobre los países que no mantuvieran la demanda agregada global y dejaran que sus economías se desplomaran (Stiglitz, 2002: 36).

En su concepción original se fundamentó en el reconocimiento de que los mercados con frecuencia no funcionaban, pues podían dar como resultado un paro masivo, por lo que los mercados fallarían en el momento de aportar los fondos necesarios para que los países pudieran recomponerse en escala global para lograr la estabilidad económica (2002: 36-37).

El Banco Mundial, por su parte, fue diseñado para cubrir el vacío existente en el mercado privado de capital para proyectos de alto riesgo en países necesitados de inversión. Las propuestas de White para el BM ponían énfasis en los préstamos a largo plazo y a bajo costo para reconstruir la capacidad productiva de una Europa asolada por los bombardeos, pero Keynes señalaba la necesidad de ofrecer ayuda al desarrollo en otras partes del

<sup>1</sup> Este régimen cambiario, que recibió el nombre de “Sistema de Bretton Woods”; estuvo en vigor hasta 1971, pues en ese año el gobierno estadounidense suspendió la convertibilidad en oro del dólar estadounidense (y de las reservas en dólares que mantenían otros gobiernos). Desde entonces, por ejemplo, los países miembros del FMI pueden elegir el régimen cambiario que deseen (salvo la vinculación con el oro): algunos dejan que el tipo de cambio de su moneda flote libremente, otros vinculan su moneda a otra moneda o a un grupo de monedas, otros han adoptado como propia la moneda de otro país y otros participan en bloques monetarios (FMI, 2004: 11-12).

mundo, incluyendo las colonias europeas y otros países más pobres (Dawkins, 2004: 27). Finalmente se aceptó una enmienda recomendada por México en la que se reconocía la necesidad inmediata de reconstruir Europa, pero al mismo tiempo solicitaba que se tuvieran en cuenta equitativamente los proyectos de desarrollo y reconstrucción similares (*op. cit.*).

El BM se interesa principalmente en los temas relacionados con el desarrollo a largo plazo y la reducción de la pobreza. Su actividad incluye el financiamiento concedido a los países en desarrollo y en transición para proyectos de infraestructura, la reforma de determinados sectores de la economía y las reformas amplias de índole estructural. El BM inició operaciones en el año de 1946 con 38 países miembros; actualmente cuenta con 185 (GBM, 2007: 1).

Adicionalmente, en el Acta final de la Conferencia de Bretton Woods, de julio de 1944, se recomienda que los estados creen mecanismos que permitan alcanzar el desarrollo del comercio internacional, “la regularización de los intercambios de mercancías principales, con un precio equitativo para la producción y el consumo”; prevé también que se logre un acuerdo para permitir la armonización de las economías nacionales (Colliard, 1977: 657-659).

La intención original era crear una tercera institución que se ocupara de la esfera del comercio en la cooperación económica internacional y que viniera a añadirse a las dos “instituciones de Bretton Woods”: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Más de 50 países participaron en negociaciones encaminadas a crear una Organización Internacional de Comercio (OIC) como organismo especializado de las Naciones Unidas (OMC, 2008: s/n).

El proyecto de Carta de la OIC era ambicioso. Además de establecer disciplinas para el comercio mundial, contenía también normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios. Se tenía la intención de crear la OIC en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo celebrada en noviembre de 1947 en La Habana, Cuba (*op. cit.*).

Dicha conferencia agrupó a 56 estados, siendo 53 los que firmaron el llamado Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), el cual entró en vigor el 1 de enero de 1948 (Colliard, 1977: 660).

A lo largo de los años, el GATT evolucionó como consecuencia de varias rondas de negociaciones. La última y más importante fue la Ronda de Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994, misma que dio lugar a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ésta surgió de manera formal el primero de enero de 1995. Mientras que el GATT se había ocupado principalmente del comercio de mercancías, la OMC y sus acuerdos abarcan actualmente el comercio de servicios y las invenciones, creaciones, dibujos y modelos que son objeto de transacciones comerciales (propiedad intelectual) (OMC, 2008: s/n). La OMC hasta el 16 de mayo de 2008, fecha en la que ingresó Ucrania, cuenta con una membresía de 152 estados (*op. cit.*).

De manera que las instituciones de Bretton Woods fueron diseñadas para atender las debilidades sistémicas de la economía promoviendo un orden económico liberal (Karns y Mingst, 2004: 75). Su análisis es de especial interés debido a que la mayor parte de la actividad relacionada con la dirección de las relaciones económicas internacionales, de manera general ha tomado lugar históricamente en lo que han sido llamadas las instituciones de Bretton Woods (el BM, el FMI y la OMC) y porque a pesar de formar parte del denominado Sistema de las Naciones Unidas, como organismos especializados, han operado tradicionalmente en gran parte fuera de dicho Sistema (Mingst y Karns, 2007: 134).

En cuanto a la evolución de la ONU, en términos generales está compuesta por seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Secretaría, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia (Mingst y Karns, 2007: 24).

Con la denominación de “Sistema de las Naciones Unidas”, se hace referencia a que la ONU ha evolucionado, de manera que cuenta con más de seis órganos, pues su propia Carta convoca a la afiliación de varias agencias que ya han sido establecidas por separado mediante tratados internaciona-

les, para abordar con asuntos particulares (Mingst y Karns, 2007: 24), y a los que se ha designado “organismos especializados”.<sup>2</sup>

En el organigrama diseñado por la propia ONU<sup>3</sup> se señala el papel de los organismos especializados dentro de las notas de pie de página: “Los organismos especializados son organizaciones autónomas que trabajan con las Naciones Unidas y entre sí a través de los mecanismos de coordinación del Consejo Económico y Social en el plano intergubernamental y a través de la Junta de los jefes ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la coordinación en el plano intersecretarial” (*op. cit.*).

En la gráfica 1 se pueden identificar los principales organismos especializados que pertenecen al Sistema de la ONU, así como su evolución. Esta última se puede diferenciar a partir de distintos periodos históricos clave. De tal forma que se identifican organismos especializados que se originaron antes de la fundación de la propia ONU en 1945; los establecidos después de la Segunda Guerra Mundial, los creados durante la época de descolonización, y por último, los que se fundaron durante el periodo de la guerra fría. La línea discontinua entre la ECOSOC y los organismos especializados indica una relación no subsidiaria. La flecha continua entre la ECOSOC y los órganos conexos indican una relación de información directa.

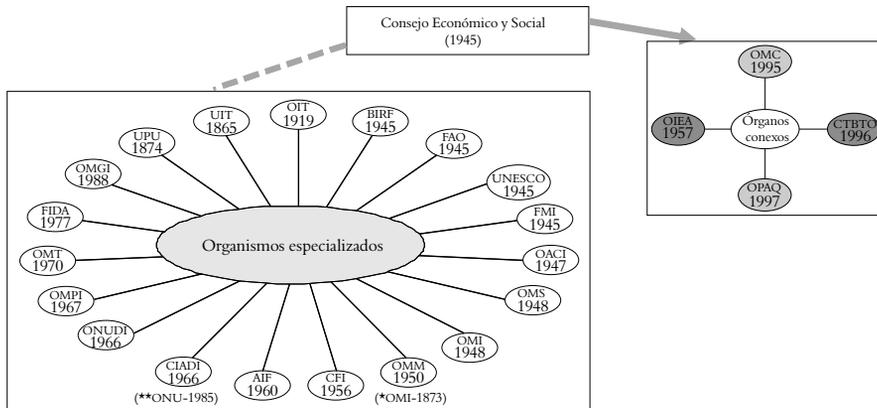
Por otra parte, el Grupo del Banco Mundial está conformado por cinco instituciones principales. El Banco Interamericano de Reconstrucción y

<sup>2</sup>Al respecto, el artículo 57 de la Carta de la ONU establece que: “1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63. 2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante ‘los organismos especializados’”. De ahí que por ejemplo, el BM, el FMI, OMC, entre otros con amplia membresía y atribuciones en sus distintos ámbitos, se vinculen, no por el interés *per se* de pertenecer a ella. En este sentido, el artículo 63 de la misma Carta de la ONU, establece la relación entre los organismos especializados y la ONU: “1. El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el Artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General. 2. El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas” (ONU, 2006: s/n).

<sup>3</sup>El organigrama de la ONU se puede consultar en su versión electrónica en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/UNsystemcharts/spanish.pdf>

Fomento (BIRF) fue la primera institución fundada en 1944, que trabaja con los países de ingreso mediano y con los países con capacidad crediticia a fin de promover un crecimiento sostenible, equitativo y conducente a la creación de empleo, reducir la pobreza y abordar cuestiones de importancia regional y mundial. En la actualidad está integrado por 185 países, con el ingreso de Montenegro en el año 2007 (BM, 2008: s/n).

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC),  
LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y ÓRGANOS CONEXOS



Fuente: Elaboración propia.

Entre las décadas de los cincuenta y sesenta muchos países se independizaron y pasaron a formar parte del Banco Mundial. A medida que los estados miembros crecieron en número, sus necesidades cambiaron; el BM también creció y ahora son cinco organismos diferentes los que lo conforman (GBM, 2007: 1), siendo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) las dos instituciones principales del BM, mientras que el CFI, OMGI y CIADI son instituciones afiliadas a éste, pero en conjunto las cinco instituciones conforman el “Grupo del Banco Mundial” (GBM, 2008: s/n).

En el caso del FMI, rinde cuentas a los gobiernos de sus países miembros, siendo su autoridad máxima la Junta de Gobernadores, que está integrada por los gobernadores de los 185 países miembros (un gobernador por

país), los cuales se reúnen una vez al año, mientras que los 24 gobernadores que conforman el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) se juntan dos veces por año. El Director Gerente es tanto el jefe del personal del FMI como el Presidente del Directorio Ejecutivo, mismo que cuenta con la asistencia de tres subdirectores gerentes (FMI, 2007: s/n).

Tanto el BM como el FMI, alcanzaron un acuerdo con el Consejo Económico y Social en 1947, en el que se declaran como organismos especializados de la ONU (Dervis, 2005: 27).

Finalmente, en lo que se refiere a la Organización Mundial de Comercio (OMC), se encuentra conformada por distintos comités, consejos y por tres órganos; sin embargo, la Conferencia Magisterial es el órgano de adopción de decisiones más importante y debe reunirse por lo menos una vez cada dos años. En ésta se encuentran representados todos los miembros de la OMC. La Conferencia Ministerial puede adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales (OMC, 2008a: s/n). Todos los países miembros pueden participar en todos los consejos, comités, etc., con excepción del órgano de apelación, los grupos especiales de solución de diferencias, el órgano de supervisión de los textiles, y los comités establecidos en el marco de los acuerdos plurilaterales (OMC, 2008b: s/n).

Finalmente, y en este contexto, a continuación se desarrolla lo relativo a la evolución de los organismos internacionales con alcance regional, misma que se considera de importancia, toda vez que, a diferencia de los de alcance global, continuaron incrementándose después de la guerra fría.

## ORGANISMOS INTERNACIONALES CON ALCANCE REGIONAL

En lo relativo a la evolución de los organismos internacionales con alcance regional, se identifica que éstos se han multiplicado desde finales de la Segunda Guerra Mundial, siendo los esfuerzos más pronunciados en algunas partes del mundo que en otras (Colliard, 1977: 410; Dervis, 2005: 200). Aunque su origen se puede identificar en el continente americano desde el año de 1826 con el Tratado de Panamá, conocido como la Unión Panamericana o Panamericanismo, tienen reconocimiento de manera formal dentro del

sistema internacional desde la Sociedad de Naciones (Weiss, Forsythe y Coate, 2004: 20).

De ahí que se registrara el antecedente para establecer una compatibilidad entre el regionalismo y universalismo para las cuestiones del mantenimiento de la paz en la primera organización internacional con alcance global. Posteriormente, Karns y Mingst (2004: 145) señalan que con la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas en 1945, el Consejo Económico y Social muy pronto creó las comisiones económicas regionales,<sup>4</sup> así como los bancos regionales de desarrollo, que fueron establecidos entre los años cincuenta y sesenta.

Las comisiones regionales se fundaron para estimular propuestas regionales para el desarrollo, mediante estudios e iniciativas para la promoción de proyectos regionales (Mingst y Karns, 2007: 139).

La entrada en vigor de la Carta de la ONU en 1945 conduce a destacar el papel que en ésta se otorga a los organismos regionales, toda vez que la misma continúa vigente hasta nuestros días. En primera instancia, la Carta titula el capítulo VIII como “Acuerdos regionales” y en su primer artículo (el 52) se subraya la compatibilidad con los organismos regionales. En su primer párrafo establece que: “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas” (ONU, 2006: s/n).

Al respecto, Weiss, Forsythe y Coate (2004: 20) señalan que es por medio de este artículo que se promueve entre los estados la utilización de los organismos regionales, para el arreglo pacífico de controversias antes de dirigir-las al Consejo de Seguridad.<sup>5</sup> En lo relativo al capítulo VIII, se destaca que

<sup>4</sup>Estas comisiones tuvieron su origen en 1947, con dos de las que vinieron a formar una red de cinco comisiones regionales con el establecimiento de la Comisión Económica Europea y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (denominada después, en 1970, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico). Después se creó la Comisión Económica y Social para Asia Occidental. Asimismo, poco después, en 1948, la Comisión Económica para América Latina. Por último, diez años después, se formó la Comisión Económica para África (Mingst y Karns, 2007: 139).

<sup>5</sup>En cuanto a los párrafos 2, 3 y 4, el art. 52 de la Carta de la ONU establece que: “...2. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos,

cuando se dio vida al Consejo de Seguridad y a su poder, se le dio al globalismo una ventaja significativa sobre el regionalismo, y el capítulo VIII fue considerado esencial para señalarlo, pues la idea básica de que si se hacen esfuerzos para dar solución regional a los conflictos locales antes de referirlos a las Naciones Unidas, entonces el Consejo de Seguridad puede permanecer como una opción, principalmente si los esfuerzos fallaron (*op. cit.*).

Por su parte, que los artículos 53 y 54, definen la relación entre la ONU y los organismos regionales. Esto es, que en el primero la Carta recomienda al Consejo de Seguridad hacer también uso de los organismos o acuerdos regionales; mientras que en el segundo (art. 54) la Carta prohíbe a los organismos regionales llevar a cabo medidas de paz y seguridad sin la autorización del Consejo de Seguridad y se les solicita que informen a éste sobre sus actividades relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (*op. cit.*).

En este sentido, Seara (1974: 622, 627) señala que los organismos regionales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales fueron creados de acuerdo con lo dispuesto por el capítulo VIII de la Carta de la ONU y su funcionamiento debe ajustarse a lo que está señalado en ella. Sin embargo, se destaca la importancia de diferenciar entre los términos de “mantenimiento de la paz” y “mantenimiento de la seguridad internacional”, pues el primero parece orientarse principalmente a la utilización de medios pacíficos de solución, mientras que el segundo implica el establecimiento de acuerdos orientados a la acción militar.

De manera que a pesar de que se discutió en la Conferencia de San Francisco el concepto de regionalismo,<sup>6</sup> éste no quedó muy claro (Seara, 1974: 626; Weiss, Forsythe y Coate, 2004: 21) y lo que ahora puede entenderse como organismo regional para el mantenimiento de la paz y la seguridad

---

harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad. 3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad. 4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35” (ONU, 2006: s/n).

<sup>6</sup> Al respecto, Weiss, Forsythe y Coate (2004: 20) señalan que se ha tendido a dejar de lado el hecho de que el balance relativo entre el regionalismo y el universalismo fue uno de los aspectos más controversiales en la Conferencia de San Francisco.

internacionales es un sistema no global, independientemente del número de miembros o de la zona concreta o dispersa sobre la que se extiendan los países que lo conforman (Seara, 1974: 626).

En este sentido, Weiss, Forsythe y Coate (2004: 21) señalan que con la falta de especificidad del concepto en el capítulo VIII, se permitió a los gobiernos la flexibilidad de crear instrumentos para la promoción de la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, el único requisito legal para su existencia es la compatibilidad con los principios y propósitos de la ONU. En lo que se refiere a su competencia y funcionamiento, sin embargo, se identifican diferencias en cuanto se trate del arreglo pacífico de controversias o de acciones coercitivas (Seara, 1974: 627).<sup>7</sup> De manera que dentro de esta categoría se consideran, por ejemplo, la Unión Africana o la OEA (*op. cit.*).

Ahora bien, en lo que se refiere a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Pacto de Varsovia, el Tratado de Río (TIAR) y la OTASE, por ejemplo, hay un debate en cuanto a su clasificación. Por un lado, Seara (1974: 628) señala que son organismos que fueron constituidos de acuerdo con el capítulo VII, art. 51, de la Carta de la ONU, en donde en el primer párrafo se establece que: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales...” (ONU, 2006: s/n). Así, de acuerdo con este autor los organismos regionales no fueron establecidos conforme a lo previsto en la Carta de la ONU.

De ahí que se tiene que en los mismos cuerpos constitutivos de estos organismos se invoque el motivo de su creación con base en este artícu-

<sup>7</sup>Seara (1974: 627-628) señala que en el caso del arreglo pacífico de controversias se afirma la competencia de los organismos regionales para las controversias de carácter local, señalando la conveniencia de que el Consejo de Seguridad promueva el arreglo de esas controversias por medio de tales acuerdos; sin embargo, el organismo regional puede perder la competencia cuando el Consejo considere que la “prolongación de esa controversia puede poner en peligro la paz y seguridad internacional (art. 34) o cuando uno de los miembros de la ONU decida llevar el caso ante el Consejo (art. 35 y art. 37)”. En lo relativo a las acciones coercitivas, los organismos regionales no tienen competencia propia para decidir aplicarlas; pues ya sea que se apliquen cuando el Consejo de Seguridad las autoriza o cuando el Consejo los utiliza como instrumento para aplicarlas bajo su autoridad.

lo 51;<sup>8</sup> por ello Seara (1974: 628-629) indica que existe una reserva al respecto de los mismos, pues considera que la legítima defensa es incompatible con su institucionalización, de manera que se trata de una interpretación incorrecta de la Carta, pues el artículo sólo establece que se trata de una “acción de urgencia” en tanto el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias.

En este sentido, el Informe del Grupo de Alto Nivel para las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (2004: 80) señala que la OTAN, habitualmente no se ha considerado como un organismo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta, pero que, sin embargo, cuenta con algunas características similares.

Por otra parte, Weiss, Forsythe y Coate (2004: 21) señalan que la OTAN, el Pacto de Varsovia, la OECD podrían considerarse como organismos regionales a los que se refiere el capítulo VIII de la Carta. De manera que la falta de una definición específica en la Carta ha sido motivo de confusión, tanto para la creación y como en la clasificación; sin embargo, algunos criterios, como el geográfico (Seara, 1974: 623), coadyuvan en una definición de los mismos.

En cuanto a su evolución, Karns y Mingst (2004: 145) indican que la competencia durante la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética también se reflejó en el establecimiento de alianzas o medidas de seguridad regionales. En Europa la creación de la OTAN en 1949 fue muy pronto respondida con el Pacto de Varsovia (1955). En Europa se creó la Unión Europea Occidental (1955) y Estados Unidos, por ejemplo, formó alianzas con la OTASE la Organización del Tratado Central (CENTO), aunque estos últimos no prosperaron.

Con el fin de entender de una manera más clara los principales organismos regionales y su evolución, se considera de importancia el esquema que Karns y Mingst (2004: 152) ofrecen al respecto; en él se identifica que principalmente han existido dos oleadas de regionalismo durante los últimos cin-

<sup>8</sup>En el Tratado de la OTAN art. 5; Pacto de Varsovia art. 4; TIAR art. 3 párrafo 1; OTASE (Seara, 1974: 623).

cuenta años. El esquema señala que la primera ola, inicia a finales de los años cuarenta, y que acompaña en los primeros pasos a la integración europea en 1960.

La segunda ola comienza en los años ochenta, década en la que Thakur y Langenhove (2006: 237) identifican los antecedentes del interregionalismo, y continúa con el denominado “nuevo regionalismo”, mismo que se distingue por comprender factores complejos como los cambios globales de la economía, la transformación de la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, el nacimiento de la OMC, la expansión de la Unión Europea (UE), el surgimiento de bloques comerciales y nuevas formas de cooperación internacional (Karns y Mingst, 2004: 151-152). Ahora los organismos regionales de todos los continentes han comenzado a actuar de manera proactiva en la persecución de conexiones o relaciones interregionales; sin embargo, los arreglos interregionales se han enfocado principalmente con una tendencia sobre asuntos económicos y comerciales; sólo algunos, como la ASEM, han considerado la interacción de la sociedad civil entre ambas regiones (Thakur y Langenhove, 2006: 237).

Asimismo, Solís (2001: 284) destaca la variación tan marcada en el diseño institucional de los distintos regionalismos, aunque reconoce que el acuerdo básico es lograr una mayor coordinación de políticas económicas, señala que tanto el nivel de integración como los mecanismos de colaboración difieren notablemente. Así por ejemplo, la UE ha creado instituciones supranacionales, proyectando un grado de integración más profundo mediante el uso de la moneda común, entre otros; por su parte el TLCAN, no considera una integración tan plena, pero sí incluye cláusulas de protección a derechos de propiedad intelectual, así como también un mecanismo de solución de controversias. Mientras que en el caso de la APEC, presenta sólo la creación de grupos de trabajo y comités que generan información diversa. A continuación se presenta una adaptación propia sobre la versión del esquema de las dos oleadas del regionalismo, que se pueden identificar en el cuadro siguiente.

## OLAS DE REGIONALISMO

<i>Primera ola</i>	
<i>Bloque Soviético y Europeo</i>	<i>Latinoamérica</i>
OTAN (1949-)	Organización de Estados Americanos (1948-)
Unión Europea Occidental (1955-)	Tratado de Río (1947-)
Pacto de Varsovia (1955-1991)	Mercado Común Centroamericano (1961-1991)
Consejo de Europa (1948-)	Comunidad Andina (1969-)
Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1952-)	Comunidad del Caribe (1973-)
Comunidad Europea de Energía Atómica (1958-)	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1969-1980)
Comunidad Económica Europea (1958-)	
Consejo de Asistencia Económica Mutua (1948-1991)	
<i>Asia</i>	<i>Medio Oriente y África</i>
Organización del Tratado Central (CENTO) (1950)	Liga de Estados Árabes (1947-)
Organizador del Tratado del Sureste Asiático (OTASE) (1954-1975)	Organización de la Unidad Américas (1964-2002)
Asociación de Naciones del Sureste Asiático (1967-)	
<i>Segunda ola</i>	
<i>Europa</i>	<i>Latinoamérica</i>
Comisión sobre Seguridad y Cooperación en Europa (1975-)	Asociación Latinoamericana de Integración (1980-)
Comunidad Económica Europea-UE (1992-)	Área de Libre Comercio de las Américas (1994-)
Comunidad de Estados Independientes (1991-)	MERCOSUR (1991-)
	TLCAN (1994-)
	SICA (1991-)
	UNASUR (2000-)

*Segunda ola*

<i>Asia</i>	<i>Medio Oriente y África</i>
Cooperación Económica para Asia y el Pacífico (1989-)	Unión Africana (2002-)
Foro Regional ASEAN (1994-)	Mercado Común del Este y Sur Africano (1994-)
	Comunidad Económica de Estados de África Occidental (1975-)
	Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (1992-)
	Consejo de Cooperación del Golfo (1981-)
	Comunidad para el desarrollo del Sureste africano (1980-)

Fuente: Adaptación propia de su versión original (Karns y Mingst, 2004: 152).

Finalmente, a pesar de la variación institucional existente entre cada uno de los distintos regionalismos, hay que destacar que cada uno de estos esquemas representan esfuerzos para llevar a cabo una cooperación internacional, esfuerzos que se han llevado a cabo conforme a recursos propios, herramientas y necesidades existentes dentro de cada una de las distintas regiones.

## CONCLUSIONES

Mediante la visión conceptual e histórica desarrollada en el presente capítulo se puede destacar que los organismos internacionales (globales y/o regionales) han evolucionado conforme a las propias necesidades de la sociedad internacional dentro de su propio proceso de cambio y de transformación hacia una sociedad mundial o global.

Las relaciones internacionales del siglo XXI ya no están caracterizadas únicamente por actores estatales, sino que las mismas han estado desarrollándose dentro de una creciente interdependencia, heterogeneidad y complejidad, afectando el propio modelo clásico estatal, mismo que se ha traducido en la necesidad de buscar, en mayor o menor escala, nuevas formas de organización política, económica y social, multiplicándose a su vez de forma paralela la existencia de movimientos transnacionales, internacionales y de actores no estatales (Arenal, 1994: 16) que están modificando directamente las relaciones internacionales actuales.

Los organismos internacionales (globales y/o regionales) continúan siendo foros importantes para las relaciones internacionales, ya sea para llevar a cabo la acción política y de cooperación dentro de sus propias esferas, o como redes sociales que permiten, a través de ellas, promover ciertas creencias comunes, alterar la distribución social de poder, así como el prestigio de un actor, dando como resultado una acción ya sea de conflicto o de cooperación (Hafner-Burton y Montgomery, 2006: 6, 11).

Los organismos internacionales (globales y/o regionales) son una muestra de la voluntad de cooperar de los distintos actores dentro del sistema mundial, del proceso de transición del conflicto a la cooperación; sin embargo, los problemas que en la actualidad están surgiendo se caracterizan por su multidimensionalidad; por ejemplo, el tráfico de droga, la seguridad, la degradación ambiental, los refugiados, plantean una demanda de manejo colectivo (Karns y Mingst, 2004: 153), por lo que los organismos internacionales (globales y/o regionales) del siglo XXI enfrentan nuevos retos, tanto dentro del actual sistema mundial como para la sociedad internacional, ambos todavía en transición.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, Kenneth y Snidal, Duncan (1998), "Why States Act through Formal International Organizations?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, núm. 1. pp. 3-32.
- ARENAL, Celestino (1994), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- AXTMANN, Roland y Robert Grant (2000), "Living in a global world. Globalization and the future of politics", en Trevor C. Salmon, *Issues in International Relations*, Londres-Nueva York, Routledge.
- BECKFIELD, Jason (2007), "The Social Structure of the World Polity", *Working Paper 2008-0068*, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University. Disponible: [http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Beckfield\\_Social.pdf](http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Beckfield_Social.pdf)
- BM (2008). "Países Miembros del BIRF", disponible en: <http://go.worldbank.org/OFDJZERQ10>
- BUENO DE MESQUITA, Bruce (2006), *Principles of International Politics. People's Power, Preferences and Perceptions*, 3a. ed., Washington, D.C., CQ Press.
- CHUNYAOWI, Yi (2005), "Emergence of Regionalism in Europe and East Asia: About State Preference Formation", *Draft Paper to the Conference on "The European Union and the World: Asia, Enlargement and Constitutional Change"*, mayo, Beijing, disponible en: <http://web.uvic.ca/europe/ipsa-rc3/chunyaoyi.pdf>

- COLLIARD, Claude A. (1977), *Instituciones de Relaciones Internacionales*, España, FCE.
- DAWKINS, Kristin (2004), *Gobernanza global. La lucha por el poder en el mundo*, Bilbao, Ediciones Mensajero.
- DERVIS, Kemal (2005), *A Better Globalization. Legitimacy, Governance and Reform*, Washington, Center for Global Development, Brookings Institution Press.
- DREZNER, Daniel W. (2007), "The New New World Order", *Foreign Affairs*, marzo-abril, vol. 86, núm. 2, pp. 34-46.
- FIGUEROA, Uldaricio P. (1989), *Manual de Organismos Internacionales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.
- FMI (2004), *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, Washington, D.C., FMI.
- (2007), "FMI: Datos básicos", disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>
- FUKUYAMA, Francis (2006), *America at the Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- GASCÓ, Mila H. (2004), *El gobierno de un mundo global. Hacia un nuevo orden internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- GBM (2007), *Grupo del Banco Mundial. Por un Mundo sin Pobreza*, Washington, D.C., GBM.
- (2008), "Grupo del Banco Mundial", disponible en: <http://www.worldbankgroup.org/es/>
- GHALI, Boutros (1992), *An Agenda for Peace*, disponible en: <http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/ghali/1992/0617peace.htm>
- HAFNER-BURTON, Emilie M. y Alexander H. Montgomery (2006), "Power Positions. International Organizations, Social Networks and Conflict", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, núm. 1, pp. 3-27.
- , Jana V. Stein y Erik Gartzke (2008), "International Organizations Count", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, núm. 2, pp. 175-188.
- HANSEN, Holley E., Sara M. Mitchell y Stephen C. Nemeth (2008), "International Organizations Mediation of Interstate Conflicts. Moving Beyond the Global versus Regional Dichotomy", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, núm. 2, pp. 295-325.
- HELD, David y Anthony McGrew (2003), *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- HURRELL, Andrew (2007), "One world?, Many worlds? The place of regions in the study of international society", *International Affairs*, vol. 83, núm. 1, pp. 127-146.

- ICAZA, Carlos A. y José R. Banuet (1994), *El orden mundial emergente. México en el siglo XXI*, México, Conaculta.
- Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (IGAN) (2004), *Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos*, documento ONU A/59/565.
- KARNS, Margaret P. y Karen A. Mingst (2004), *International Organizations. The politics and Process of Global Governance*, Reino Unido, Lynne Rienner Publishers.
- MANSFIELD, Edward D. y Jonh C. Pevehouse (2008), "Democratization and Varieties of International Organizations", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, núm. 2, pp. 269-294.
- MINGST, Karen A. (2006), *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México, Colección de Estudios Internacionales, CIDE.
- \_\_\_\_\_ y Margaret P. Karns (2007), *The United Nations in the 21st. Century*, 3a. ed., Estados Unidos, Westview Press.
- MITCHELL, Sara M. y Paul R. Hensel (2007), "International Institutions and Compliance with Agreements", *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 4, pp. 721-737.
- OMC (2008), "Entender la OMC", disponible en: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact1\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact1_s.htm)
- \_\_\_\_\_ (2008a), "Conferencias Ministeriales", disponible en: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/minist\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minist_s.htm)
- \_\_\_\_\_ (2008b), "Estructura OMC", disponible en: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/organigram\\_landscape\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/organigram_landscape_s.pdf)
- ONU (2006), *Funcionamiento de las Naciones Unidas*, disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/UNsystemcharts spanish.pdf>
- SEARA, Modesto V. (1974), *Tratado General de la Organización Internacional*, México, FCE.
- SOLÍS, Mireya (2001), "Regionalismo y cooperación internacional: el caso de la APEC", *Foro Internacional*, núm. 164, abril-junio, México, pp. 283-298.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- TARZI, Shah M. (2004), "Neorealism, Neoliberalism and the International System", *International Studies*, vol. 41, núm. 1, pp. 115-128.
- THAKUR, Ramesh y Luk Van Langenhove (2006), "Enhancing Global Governance Through Regional Integration", *Global Governance*, vol. 12, pp. 233-240.
- WEISS, Thomas G., David P. Forsythe y Roger A. Coate (2004), *The United Nations and Changing World Politics*, 4a. ed., Estados Unidos, Westview Press.

## Actors's (mis) perceptions in international relations

FELIPE CUAMEA VELÁZQUEZ

### INTRODUCTION

¿How can we properly identify the political actors in international relations? ¿Who are the key players? ¿How do they perceive each other? ¿What factors foster or inhibit communication? ¿Do they (we) learn from history and own (others) experiences? ¿In what way values, beliefs, social images and signaling influence the behavior of political actors in international relations?

In order to address these guiding questions, this paper will focus on one level of analysis in international relations, that of the individuals and how they perceive their stimulus from the environment, how their beliefs are formed and changed. It is not the assertion of this paper that individual-analysis level is more relevant than other levels; it is just the particular interest to explore how political actors, statesmen or diplomats behave in particular circumstances towards particular events, in order to understand what factors lead to what decisions and consequences.<sup>1</sup>

Analyzing individual beliefs and perceptions will require addressing the issue of how people perceive certain historical events, departing from a

<sup>1</sup>The definition of political actor in this paper makes reference to individuals or persons as political agents or someone who “acts for, or in the place of, by authority from him, or at least with mutual recognition of intent”. This definition poses the problem of autonomy among actors and whether an individual acting as political actor is completely autonomous from other actor or to what degree that can be possible. In any event the analysis will focus on individuals or decision-makers as political actors in international relations. Frederick W. Frey, “The problem of actor designation in political analysis”. *Comparative Politics*, January, 1985: 128-129.

comparative assessment of two key scholars: Stanley Hoffman and Robert Jervis. Therefore we will study: First, how belief systems are formed and changed, and what elements inform them; Second, in order to analyze specific cases we will need to address the problem of how political actors perceive events and interpret other actors' intentions and actions; Third, the problem of studying historical events or facts, ideas and subjects, since both Hoffmann and Jervis (like most students of international relations) rely on historical examination of events and individuals as a means to understand and explain political actors' behavior. Fourth, I will attempt to arrive to some preliminary conclusions about the examined arguments and their probable usefulness to grasp a better understanding and explanation of international relations.

## PART ONE: BELIEF SYSTEMS

The relevance of studying political actors or decision-makers as one level of analysis to understand international politics stems from the fact that “it is often impossible to explain crucial decisions and policies without reference to the decision-maker’s beliefs about the world and their images”.<sup>2</sup> Defining a particular political actor will influence the analysis of a political situation because of that actor’s cognition and perception of the situation or event. Furthermore, designating an actor may well lead towards a particular “definition” of the situation given the influence of actors’ theoretical mind-set, which in turn could stimulate some expectations a priori. Of course those theoretical influences are regarded as probabilistic in the sense that an actor’s mind-set may influence the perception of an issue or situation, but we are not implying here that this will be the determinant factor or the only factor intervening.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976, p. 28.

<sup>3</sup>Or as Hewitt and Stokes suggest, “The thematic organization of meanings by interactions usually depends upon their ability to interpret each other’s actions as manifestations of particular identities ... [and] ... in their relations with one another, people search for and make use of specific clues from others as means of typifying them”, quoted by Frey in “The Problem of Actors...” *op. cit.*, p. 135. I would add that actors will not only act as a response to other actors’ actions: they can also react to intentions, whether or not those intentions have practical consequences.

What follows is that studying international politics from different levels will tell a different story about how decision-makers act and how they would respond to a particular circumstance.<sup>4</sup> If the structure of the international system, domestic politics, or the structure of bureaucracy could provide a complete explanation to understand how and why political actors make their decisions, then we would be able to predict to certain extent what they will do, just by knowing what the external stimulus will be; therefore when the “situation totally determines the response, we cannot attribute any characteristics to the person who responds”, since the situation would be answered by the context.<sup>5</sup>

If decision-makers behave just as a consequence of external stimulus, then we would approach their behavior resembling the concept of “black box” used in systems theory, paying attention only to the inputs received by the subject and their outputs, disregarding what internal factors and processes determine the latter.

However, it is Jervis's contention that political actors will behave differently even under similar circumstances and the rationale for that is that individuals perceive in a different fashion according to their beliefs and images of the world and other actors' actions.<sup>6</sup>

Furthermore, Jervis suggests that although two actors might hold the same perception and beliefs, this does not lead us to conclude that both of them will respond in the very same way.<sup>7</sup>

Belief systems will be defined as

a configuration of ideas and attitudes in which elements are bound together by some form of constraint or functional interdependence [in which] a constraint may be taken to mean the ... probability that a change in the perceived status (truth, desirability) of one idea-element would ‘psychologically’ require, from

<sup>4</sup>Patrick Morgan, *Approaches to International Politics. What are we about to?*, New Jersey, Transaction Books, 1982.

<sup>5</sup>Jervis, *op. cit.*, p. 35.

<sup>6</sup>*Idem.*

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 31.

the point of view of the actor, some compensating change(s) in the status of the idea-elements elsewhere in the configuration.<sup>8</sup>

According to Converse, two dimensions are most important to examine ideas-element within a belief system; first, the attribute of Centrality which is the role that an idea-element plays in the whole configuration of ideas in the belief system and second, the Range of objects that are referents for ideas-elements in the system.

Centrality characterizes those ideas that provide stability and coherence among all the ideas in the whole system, that is to say ideas which are less likely to change when the subject is exposed to new information or experiences would be “more central” to the system than others, and he/she would have less propensity to change.<sup>9</sup> Those ideas that are “logically ends” tend to be more central to the belief system than are “means”.

Both Converse and Jervis agree that individuals tend to seek logical consistency and balance in their systems since “we feel more comfortable when configurations are balanced, and interpret new information in such a ways to maintain or increase the balance”.<sup>10</sup>

This tendency to avoid or reduce imbalance or cognitive dissonance within belief systems may lead individuals to expose themselves to experiences and information which support their beliefs and to try to avoid elements which can contradict or do not match with existent ideas.<sup>11</sup> A selective search for information coherent with personal beliefs and disregarding or considering irrelevant what does not fit with central ideas in the

<sup>8</sup>Philip Converse, “The nature of belief systems in mass public”, in David E. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, New York, The Free Press, 1964, p. 207.

<sup>9</sup>However, Converse grants that ideas-element which possess the attribute of centrality are not static by nature, and they may change in time. Furthermore, Centrality is a matter of degree among ideas and therefore some of them may change or show more propensity to change once exposed to new information or experiences. *Ibidem*, p. 208. Jervis writes that “the tendency to preserve central beliefs helps explain why people often fail to see basic causes of undesired events and instead focus on the supposedly idiosyncratic acts of few individuals ... [or those events] ... can be attributed to the machinations of a small, evil group..[which in turn support] ... the greater acceptance of conspiracy theories”. *op. cit.*, pp. 300-301.

<sup>10</sup>“People change as little of their attitude structure as possible. If they must change something, they will first alter those beliefs that are least important, that are supported by the least information, and that are tied to fewest other beliefs”, Jervis, *op. cit.*, pp. 118 and 281.

<sup>11</sup>Jervis, *op. cit.*, p. 382.

configuration, are some courses of action that the decision-maker can take as a means to maintain his cognitive consistency.

When information is available –and assuming the information is “objective”– for the decision-maker and it does conflict with his mental schema or belief system, he may just underestimate the accuracy or the source of such information as a means to maintain at least his cognitive balance.

## PART TWO: (MIS) PERCEPTION OF INTENTIONS AND ACTIONS

If, as Jervis writes, “the roots of many important disputes about policies lie in differing perceptions,” and then how to understand the other’s perceptions and actions? The process of inference is how statesmen seek to understand and predict others’ behavior; however, it is not clear if this is “the” way to go or whether there might be other alternatives.

Perception can be influenced by lack of information (about the contextual situation and the other political actor’s actions or intentions) and unclear or ambiguous information. The relation between information and beliefs can be crucial to determine an outcome. In a scenario of lack or unclear information the actor can take several directions: First, he can infer from his own available information on the issue, Second, he can retrieve previous information from his memory associated with conceptual categories related to his concerns, and Third, he can either project his own values or arrive at self-based inferences about the others’ behavior.<sup>12</sup>

In this effort to understand behavior it is necessary to include internal as well as external factors which may influence an actor’s behavior in such a two-dimensional perspective. How individuals perceive and the possibilities to change or maintain their beliefs system and perceptions can derive

<sup>12</sup>Pamela J. Conover and Stanley Feldman, “Candidate perception in an ambiguous world: campaigns, cues, and inference processes”, *American Journal of Political Science*, 33 (4), November 1989, pp. 914-915.

As mentioned earlier, individuals can either selectively search for information that supports their beliefs or disregard information which could be considered as “objectively” relevant to change their ideas concerning a particular issue information can also be classified in terms of pre-existent or familiar categories for the individual. Unfamiliar information or facts will tend to be classified accordingly to our own categories of understanding. See Quentin Skinner, “Meaning and understanding in the History of Ideas”, *History and Theory*, 8(1), 1969, pp. 3-53.

either from their internal beliefs alone or they can be mediated by external stimulus or information.<sup>13</sup>

The bridge suggested by Jervis to approach these two analytical dimensions is to focus on the actors' intentions. Hoffmann suggests a similar approach to study political actors and their intentions, including the following elements: 1) objective realities, 2) intentions, 3) perceptions, and 4) opportunities for action.<sup>14</sup>

However it is interesting to notice that although Hoffmann pays attention to perceptions and intentions, he clearly distinguishes between reality and perception by arguing that ... [in explaining the origins of the Cold War]... misperceptions have only little to do with objective reality, for each side ... [the United States and the Soviet Union] ... was doubtlessly inclined to perceive the present in terms of extreme past experiences, domestic or external".<sup>15</sup>

For Jervis, intentions are "the actions he [the actor] will undertake under given circumstances (or, if the circumstances are hypothetical, the actions he would take if the circumstances were to materialize) ... [because] ... that is what others are trying to predict".<sup>16</sup> However it should be noted that intentions are not always fulfilled until an action is undertaken to satisfy such an intention, and it is possible the existence of intentions without any action, as well as intentions "in doing" an action.<sup>17</sup>

Furthermore, in the case that an action is the result of an "objective" or clear intention of the actor, it does not necessarily mean that such an action conveyed the meaning that relies in the actor's intentions. For it is not sufficient to perform actions derived from a specific intention, unless that action clearly conveyed the meaning given by the performing actor. This is

<sup>13</sup>Jervis, *op. cit.*, p. 48.

<sup>14</sup>Stanley Hoffmann, *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Relations*, Boulder, Westview Press, Inc., 1987, p. 215.

<sup>15</sup>*Idem.*

<sup>16</sup>Jervis, *op. cit.*, p. 48.

<sup>17</sup>Skinner, *op. cit.*, pp. 44-45. John R. Searle's book *Intentionality. An Essay in the Philosophy of Mind* (New York, Cambridge University Press, 1983), is dedicated to a serious discussion and exploration of the understanding of intentions and actions, particularly regarding to intentional causation, intentionality of perception and the meaning of intentions and actions, in a similar way to that followed by Skinner.

a scenario when misperception commonly arises because the actor may suppose that it suffices to perform an action to convey a clear meaning of what his intentions (goals and objectives) are.”<sup>18</sup>

Or as Hoffmann suggests, in order to have a better understanding of the actor's intentions and actions, the

key problem is not to look for a master explanation but ... to try to understand the contrast ... between what people think they are doing and what they are actually achieving. In other words, the key is to be found in the realm of perceptions.<sup>19</sup>

The difficult task is to address the issue of differentiating, between actor's from their actions in an ex post analysis where we would try to understand actions as “caused” by intentional behavior. One difficulty is that intentions may not have an outcome as a result; and it could also happen that an action does not correspond to an intention. For intentions to be considered as “causes” of an action it should be antecedent and contingently connected with the outcome or resulting action, following Skinner's definition:<sup>20</sup>

... every statement made or other action performed must presuppose an intention to have done it ...but also an intention in doing it, which can not be a cause, but which must be grasped if the action itself is to be correctly characterized and understood.<sup>21</sup>

<sup>18</sup>The opposite can also be assumed when an actor performs some actions to disguise his true intentions and mislead other actor's perception. Searle differentiate intentions and actions as follow: an intention *is satisfied* only when the *action* represented by the content of the intention is actually performed. It is also different the case the actor *believes* in his/her intentions and holds that intention as “true”. However holding an intention as “true” does not mean its satisfaction until the action is performed. So fulfilling an intention means carrying out the action(s) determined by the intention-course when the actor knows his/her intentions and knows what sort of actions could be carried out. In Searle, John R., *op. cit.* chapter three, pp. 79-111. It is important to point out a common problem that usually arises and which is described by Jervis, and that is when one actor thinks or believes that actions carried out and which fulfill his/her intentions are a direct result of his intentionality, without consideration that it may well be the result of a spurious relation between actions and his intentions. When this happens, Jervis states that the actor will tend to overestimate his effectiveness. *Op. cit.*, pp. 344-347.

<sup>19</sup>Hoffman, *op. cit.*, p. 214.

<sup>20</sup>Skinner *op. cit.*, p. 44, see also his work on “Some problems in the analysis of political thought and action”, *Political Theory*, 2(3), August, 1974, pp. 277-301.

<sup>21</sup>*Ibidem*, p. 45.

Until now we have addressed the influence of belief systems and how they can be changed and how they affect perception of information and facts, and everything seems to lead to the pre-arranged set of mental schema, and apparently to the determinacy of the priority of paradigms that every individual holds, as the main factor that strongly influences the process of perceiving and interpreting intentions and actions in international relations. Are we trapped by beliefs and paradigms? If our beliefs systems and theoretical paradigms are biased, how then can we approach the analysis of specific facts in international relations? How to follow Hoffmann's prescription of looking first at the "objective realities" before examining intentions and perceptions?

### PART THREE: CAN WE LEARN FROM HISTORY?

Hoffmann's objective realities can be analyzed and explained according to different paradigms which in turn might lead to different conclusions and interpretations drawn from the examination of the same event or fact. Following his own observation (and that of Aron) that history can be used as "a grab bag from which each advocate pulls out a 'lesson' to prove his point" does not leave many clear alternatives, since every perspective will be relative.<sup>22</sup>

Looking at history as a narrative will lead to finding connections among historical events by means of a covering law. Therefore historians following this perspective will feel compelled to find what they are looking for; if they find some historical discontinuities, their task will be to fill the gaps in order to provide explanation of events as part of a particular historical process and puzzles would be resolved.

Actions and events would be perceived as the result of other actor intentions and we would tend to find some explanation to give coherence to any set of apparently isolated or unrelated events or facts. For Jervis this is a common source of misperception among political actors since we tend to see the behavior of others as "more centralized, planned and coordinated than it is... [and] ... this is a manifestation of the drive to squeeze complex and unrelated events into a coherence pattern."<sup>23</sup>

<sup>22</sup>Hoffmann, *op. cit.*, p. 217.

<sup>23</sup>Jervis, *op. cit.*, p. 320.

Reluctance to accept coincidence or chaos as explanation for certain behavior or actions is always out of the question because it results in cognitive inconsistency and psychological discomfort or imbalance. To accept that some actions or facts can not be explained at first hand from a coherent and logical approach, thus leaving room for actions resulting by “accident”, lack of coordination or misinformation or coincidence, would require the introduction of exceptions into our beliefs system which in turn may produce either a new cognitive consistency or psychological imbalance –which must not necessarily happen in the case of “irrational consistency” defined by Jervis.

Following that approach historians and observers define when a process started and when it concluded depending on what questions they are asking. One single event or fact can be brought to focus as the “main” event in a chain of facts, whereas for others it would be just another fact without relevance.<sup>24</sup>

History as a process will try to find causal explanations among historical facts as a means to provide a coherent account of history, explaining how one event led to another, in what has been called a “genetic” explanation in history, where one event results in a new event or series of subsequent events.<sup>25</sup>

This search for coherence in historical facts constitutes what Skinner called the “mythology of coherence” through which every event “has” to have a particular relation with others, and randomness can not be accepted; this is a search for “wholes” or configuration of facts as *gestalts*, where no single piece or fact shall exist separated from the rest.<sup>26</sup>

If we look at events of the “objective realities” trying to understand actions and intentions in international relations, we are still facing the problem of how those historical events are interpreted and perceived by political actors who either participated in them or attempt to learn from past experiences.

<sup>24</sup>“Louch, A.R., “History as Narrative”, *History and Theory* 8 (1) (1969), pp. 56-57.

<sup>25</sup>Dale H. Porter, “History as Process”, *History and Theory*, 14 (3), 1974, pp. 297-313.

<sup>26</sup>Skinner, “Meaning and...”, *op. cit.*, p. 8.

In his book *Janus and Minerva*, Hoffmann discusses opposing theoretical accounts of the origins of the Cold War, that of the “official” version in which the Soviet Union is held responsible for the Cold War and the “revisionist” perspective assigning the responsibility to the United States. For the official explanation the aggressive behavior of the Soviet Union—which led to the domination of Eastern Europe—drove the United States to lead the coalition of western countries after World War II because “there was no other option”. The United States was obliged to take that role and try to deter aggressive behavior of the USSR which was perceived as a threat for the west.<sup>27</sup>

On the other hand, revisionists explain that territorial expansion of the Soviet Union by saying that the USSR had no imperial or domination intentions—just like the “official” explanation—for revisionists the Soviet Union had limited territorial goals, seeking to create a “buffer zone” on her borders, a situation that could be understood looking at historical evidences of invasions of Russian territories. In addition, at that time—argue the revisionists—there was a massive demobilization in the USSR, which contradicts the idea of “world domination intentions”.<sup>28</sup>

Hoffmann agrees with that account of facts and the revisionist interpretation of the limited intentions of the Soviets. However, he criticizes the revisionists on the grounds that whereas they criticize the “official” version of the origins of the Cold War supported by a “conspiracy” perspective, at the same time revisionists examine the US behavior as “a kind of systematic, quasi-conspiratorial view of American foreign policy as an East Coast establishment plot ... [and] ... at the core of that plot is the economic interpretation, which assumes the need for ever-expanding markets”. Furthermore, in his view the Soviets at that time did not have the means—yet—to become a worldwide domination power. Their moves—according to Hoffmann—were misinterpreted and overestimated by the United States.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Hoffmann, *op. cit.*, pp. 211-212.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 212. So the critics made the same “mistake” their theoretical competitors. On the other hand, perceiving the other actor’s intentions requires looking at “opportunities for action” as

These two alternative explanations of the origins of the Cold War and the third one proposed by Hoffmann fit into Jervis' hypothesis based on the tendency to preserve our own central beliefs when explaining undesirable events as the result of idiosyncratic acts of some individuals. This assumption results in the "conspiracy theories" suggested by Jervis.

However, these interpretations of the same historical events remain still in confusion, and the most likely answer to how different people learn and see the same events so differently is that in the end the explanations relied for the most part on individuals' or decision-makers' belief systems, as underlined by Jervis. What are we to think?<sup>30</sup>

Hoffmann contends that the soviets' behavior after WWII was ambiguous and that maybe their foreign policy was not clear for themselves, and that United States foreign policy machinery after 1940-41 was almost inexistent. A revisionist explanation would be based on Jervis' concept of overestimating the other's centrality and looking to the Soviet lack of coordination as a result of a well-defined plan to dominate the world. The United States saw the Soviet Union as more ambitious than it really was –accor-

---

suggested by Hoffmann and also at the fact that no matter what an actor may pursue, the feasibility of achieving his intentions and goals needs to be considered to have a better understanding and perception of intentions and actions. Robert Stover defines "historical opportunities" as a scope to study specific actions and intentions: despite the intentions of the allies to land in Europe, he says that "Whether there was an opportunity for the allies to carry out a major, successful cross-Channel invasion of Europe in 1944 clearly depended on circumstances and resources [and not of merely intentions for that action]. It would not have been feasible without a large number of suitable landing craft together with some combination of factors such as surprise, the quality of German defense installations, and the ability of the French Resistance to carry out sabotage". In Stover, Robert, "Responsibility for the Cold War-A case study in Historical Responsibility", *History and Theory*, 11 (2), 1972, pp. 152-153.

<sup>30</sup>From the Soviet perspective it has been acknowledged that "current ... [Soviet] ... work on international relations misperception is based on Western precepts". Kimberly Marten Z., "Soviet academic theories on international conflict and negotiation". *Journal of Conflict Resolution*, 34 (4), December, 1990, pp. 682. From the Western perspective Maier concludes that "the more the revisionists the continuity of American capitalist goals and de-emphasize the importance of the Roosevelt-Truman transition, the more they tend to condemn all of America's earlier policies as contributing to the Cold War". Charles S. Maier, "Revisionism and the interpretations of Cold War origins". However, there are divergences among them regarding what actions and policies were more important as "causes" of the Cold War, and also about the most relevant historical facts in its origins, as well as in defining when it started, *Perspectives in American History*, (4), 1970, p. 325.

ding to Hoffmann–, and the Soviet Union saw the United States as “far more vigilant than it really was”.<sup>31</sup>

During the Cold War Hoffmann sees a Soviet Union characterized by a series of mistakes and miscalculations regarding its relations with the United States, and by Soviet failures that apparently would obscure its success. However, Hoffmann believes that the United States tends to exaggerate Soviet successes, confirming again, Jervis’ prediction of one actor overestimating the other’s centrality, looking at the enemy as a more organized and coherent actor than it may be.

Wishful thinking in international relations as Jervis writes, may lead decision-makers or political actors to overestimate their expectations and opportunities to succeed in a certain policy. Western expectation during WWII –and particularly American– were based the possibility of harmony and cooperation, and those expectations were disappointed after the war. American overreaction for these unfulfilled expectations (Hoffmann) can be understood as Jervis’ concept of wishful thinking as a source of misinterpretation in international relations.<sup>32</sup>

The general perspective in Jervis consists in the incorporation of historical and psychological variables as important intervening factors in political actors’ or decision-makers’ behavior. Historical factors as a means to avoid past mistakes in misperception, by interpreting history in his own context and not to generalize historical lesson from the past apply them into a present much different from past events. This is one of the most important challenges in his suggestion of learning from history since every historical event or fact does not repeat itself under identical actors and circumstances.

Jervis’ analysis of misperception in international relations approaches the role of political actors as trying to make them more efficient in their political performance in a context of anarchy in the international arena. His perspective is that of decision-makers acting in a context where political actors seek power, and their understanding or misunderstanding of other actors is just another element in that anarchical realm.

<sup>31</sup> Hoffmann, *op. cit.*, p. 215.

<sup>32</sup> Hoffmann, *op. cit.*, p. 207 and Jervis, *op. cit.*, pp. 365-367.

Actors seem to be trapped in their beliefs, experiences, paradigms or mental schema; a better understanding and perception of actors' decisions and intentions may be useful –in Jervis analysis– to create a better interaction between political actors in international relations.

On the other hand, Stanley Hoffmann recognizes the anarchic context of international relations, and he also welcomes studies in the psychological behavior of political actors and their implications in the field. However, Hoffmann's position is that it is difficult to generalize from individual behavior of certain actors to the behavior between nations and institutions in the international context.<sup>33</sup>

Hoffmann does not deny the usefulness of studies on perception and misperception, individuals' beliefs and attitudes, but he suggests that what is yet to be studied is the behavior of small groups of decision-makers, not only at individual level. Therefore, the study of groups or organized groups (he uses Montesquieu's concept of "corps intermediairies") is important because leaders and followers relate to each others in many different ways.<sup>34</sup>

Hoffmann's agenda for research in the field suggests that more studies need to be carried out in exploring "collective emotions and passions", in order to understand how those feelings and images restrain the freedom of action of governments.

A critique that Hoffmann includes in his "agenda" is that for the most part studies in the realm of perception and misperception in international relations have focused their attention only in cases of international conflicts and crisis and unsuccessful experiences. What needs to be addressed is the analysis of perceptions in situations of successful resolutions of conflicts, in order to evaluate both positive and negative contributions of this analysis in international relations. This could give some ideas of how favorable interpretations had a positive result.

In addition, studies in international perception in non-conflict and non-crisis situations are suggested by Hoffmann.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 428.

<sup>34</sup> *Idem*.

## CONCLUDING REMARKS

What are the lessons to be drawn from Hoffmann and Jervis? They both try to understand the influence of misperceptions of intentions in actions in international relations, and their differences are more in degree than in substance. Of course, Jervis' book is completely devoted to the issue whereas Hoffmann deals with a wider scope of topics, ranging from an analysis of the anarchical international context, to deterrence and how political actors interact. From my reading, Hoffmann's analysis places the behavior of political actors in a wider spectrum of international factors, in which interpretation and misinterpretation derived from interaction among political actors, is another variable to be included in the analysis. But in the end, international relations seem to be confined to what actors perceive, whatever the situation and circumstances, and whatever the issue at stake.

Jervis' analysis also seems to support that determinism, although his final prescription to minimize misperception rests in Aron's idea of a prudent man, who might be able to understand the constants and determinants of historical analysis, to understand the reasons why political actors—individuals or nations—engage in international confrontation, and to understand—wisely—lessons from history.

Robert Jervis describes in detail the processes of cognitive and psychological formation of belief systems, provides plenty of examples of misperception and at the end concludes by saying that

Decision-makers should not only try to correct for these limitations in the processes of perception, but should also note the distortions that commonly result—e.g. the belief that the other side is highly centralized and carefully plans its moves, the belief that favorable actions by the other are response to the actor's behavior but that unfriendly acts spring from unprovoked hostility.<sup>35</sup>

In his concluding remarks Hoffmann looks at the problems of “direction” and “meaning”. His discussion of historians searching for patterns and the existence of historical “partial orders” turns the discussion on interpretation into the paradigmatic problem of how to approach the meaning

<sup>35</sup>Jervis, *op. cit.*, p. 424.

of historical events in order to interpret international relations. Hoffmann states that the meaning of historical acts is

ambiguous, because of the contrast between the sense he ... [ the individual actor] ... had intended them ... [ his actions] ... to have and the results, which so often deride the hopes and debunk the faith that animated him.<sup>36</sup>

We are still influenced by belief systems and what Skinner has called “priority of paradigms” or the Kuhnian concept of scientific paradigm, or by Jervis’ beliefs. Apparently, the most serious problem for actors involved in international relations is to perform certain actions which actually mirror their intentions just as they were defined and to perform a series of actions to fulfill those intentions; and moreover, actors need that those actions shall convey the meaning of his intentions.

But as Skinner writes, even expressing the meaning of a certain action does not guarantee that others will understand the action, the intention behind the action, and the “message” of the meaning.<sup>37</sup>

## BIBLIOGRAPHY

- CONVERSE, Philip E. (1964), “The nature of belief systems in mass public”, en David E. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, Nueva York, The Free Press.
- CONOVER, Pamela y Stanley Feldman (1989), “Candidate perception in an ambiguous world: campaigns, cues, and inference processes”, *American Journal of Political Science*, Austin, Texas University Press, vol. 33 (4), November, pp. 912-940.
- FREY, Frederick W. (1975), “The problem of actor designation in political analysis”, *Comparative Politics*, vol. XVI (1), January, pp. 127-152.
- HOFFMANN, Stanley (1987), *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Relations*, Boulder, Westview Press, Inc.
- JERVIS, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- LOUCH, A.R. (1969), “History as narrative”, *History and Theory*, Ann Arbor, Wesleyan University Press, vol. VIII (1), pp. 54-70.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 445.

<sup>37</sup> Skinner, “Meaning and...”, *op. cit.*, pp. 22-24.

- MACKINTOSH, Malcolm (1985), "The Russian attitude to defence and disarmament", *International Affairs*, Londres, Royal Institute of International Affairs, vol. 61(3), Summer, pp. 385-394.
- MAIER, Charles S. (1970), "Revisionism and the interpretations of Cold War origins", *Perspectives in American History*, Cambridge, Harvard University, vol. 4, pp. 313-347.
- MARTEN, Kimberly Z. (1990), "Soviet academic theories on international conflict and negotiation", *Journal of Conflict Resolution*, Newbury Park, Sage Publications, vol. 33 (5), pp 678-693.
- MORGAN, Patrick M. (1982), *Theories and Approaches to International Politics. What are We to Think ?*, New Jersey, Transaction Inc., 3a. ed.
- PORTER, Dale H. (1975), "History as process", *History and Theory*, Ann Arbor, Wesleyan University Press, vol. XIV (1), pp. 297-313.
- SKINNER, Quentin (1969), "Meaning and understanding in the History of Ideas", *History and Theory*, Ann Arbor, Wesleyan University Press, vol. VIII (1), pp. 3-53.
- (1974), "Some problems in the analysis of political thought and action", *Political Theory*, Londres, Sage Publications, vol. 2(3), August, pp. 277-301.
- SEARLE, John R. (1983), *Intentionality. An essay in the philosophy of mind*, New York, Cambridge University Press.
- STOVER, Robert (1972), "Responsibility for the Cold War: A case study in historical responsibility", *History and Theory*, Ann Arbor, Wesleyan University Press, vol. XI (2), pp. 145-178.

## La nueva política de la globalización, los sistemas políticos y su importancia en las relaciones internacionales

LUIS ENRIQUE CONCEPCIÓN MONTIEL

### INTRODUCCIÓN

Con la intensificación de los fenómenos de la globalización y el establecimiento de un nuevo orden mundial, –el cual se está redefiniendo– las relaciones internacionales se han transformado y han venido adquiriendo una mayor relevancia. Los estados-nación que tradicionalmente han sido el eje de estas relaciones también se han modificado, e incluso parecen haber llegado a su fin o, por los menos, han de perder peso en un mundo aparentemente sin fronteras. Ante ese nuevo escenario global es oportuno replantearse la naturaleza misma de las relaciones internacionales y el papel que desempeñan los estados-nación, específicamente sus sistemas políticos. Sostenemos que frente a la emergencia de un “gobierno global” y el poder de decisión, así como la determinación de las fuerzas transnacionales en los diversos países, se requiere la democratización de estos organismos internacionales y el fortalecimiento de los estados nacionales con sistemas políticos consolidados que puedan ejercer su influencia en la toma de decisiones globales que afecta a los intereses nacionales y locales. En otras palabras, los sistemas políticos sí importan como expresión política y deben incidir en la democratización de las relaciones internacionales. Este trabajo inicia con una descripción del nuevo orden mundial y la transformación de las relaciones internacionales, por lo que analizaremos los nuevos enfoques para su estudio. En un segundo momento, centramos el debate sobre el Estado-nación.

Nos preguntamos si ha llegado a su fin o podremos esperar un resurgimiento y fortalecimiento. Aunado a la reflexión anterior, establecemos las características más relevantes de los principales sistemas políticos contemporáneos, y finalmente analizamos la naturaleza de la nueva política de la globalización y la necesidad de su democratización.

## LA GLOBALIZACIÓN Y LAS TRANSFORMACIONES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Asistimos a la construcción de un nuevo orden mundial que –entre otros factores, como el fin de la guerra fría– el triunfo del capitalismo y la globalización han venido impulsando. Al intensificarse, la globalización ha suscitado vertiginosas transformaciones en todos los órdenes: se han superado las distancias físicas; los espacios se han vuelto comunes; el mercado ha dejado de tener fronteras; hay una producción multinacional de bienes y servicios; hay una nueva división internacional del trabajo; la comunicación es inmediata y vertiginosa; el intercambio cultural se ha intensificado; hay patrones comunes de conducta; se ha creado una identidad global; las costumbres y tradiciones se cuestionan; la movilidad humana parece no conocer límites; se han creado nuevas instituciones internacionales; se ha fomentado la cooperación internacional; hay problemas de escala mundial que requieren, dicho sea de paso, soluciones de la misma naturaleza. Lógicamente, estas transformaciones globales han implicado que las relaciones internacionales se hayan multiplicado y que la interdependencia entre los estados se haya incrementado.

Conforme a lo anterior, la globalización la podemos entender “como la ampliación, profundización y aceleración de una interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual” (Held y McGrew, 2002: xxx). Aquí el concepto central es la interconexión, pero hay otro término clave, que bien explica gran parte de este fenómeno como es la *intensificación*. “La globalización puede definirse así como la intensificación de las relaciones sociales mundiales que enlazan localidades distantes, de tal forma

que los acontecimientos locales son configurados por los sucesos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa”<sup>1</sup> (Giddens, 2005: 60).

Sobre la globalización y su entorno se ha generado un intenso debate que trasciende el reconocimiento como real o aparente sobre la intensificación de su interconexión. Las diferencias, las podemos identificar en la misma naturaleza de la globalización, en sus causas y en sus consecuencias. En este debate sobre la globalización podemos identificar, según Held y McGrew (2002), tres escuelas de pensamiento: hiperglobalizadoras,<sup>2</sup> escépticos y transformacionistas.

Los *hiperglobalizadores* sostienen que los pueblos están cada vez más supeditados a las normas de mercado global (Ohmae, 1990),<sup>3</sup> mientras que los *escépticos* consideran que la globalización es un mito<sup>4</sup> que lo encontramos en

<sup>1</sup>“Globalization can thus be defined as the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa” (Giddens, 2005: 60).

<sup>2</sup>Los hiperglobalizadores son llamados, por Giddens, *radicales* y los describe del siguiente modo: “Los radicales afirman que no sólo la globalización es muy real, sino que sus consecuencias pueden verse en todas partes. El mercado global, dicen, está mucho más desarrollado incluso que en los años sesenta y setenta, y es ajeno a las fronteras nacionales” (Giddens, 1999: 21).

<sup>3</sup>Los autores a los que hacemos referencia en las diversas escuelas son citados por Held y McGrew (2002). Las fuentes son: K. Ohmae (1990), *The Borderless World*, Londres, Collins; Hirst y Thompson (1996), *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press; Hirst y Thompson (1996a), “Globalization: ten frequently asked questions and some surprising answers”, *Sounding*, 4; J. Rosenau (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>4</sup>Hirst y Thompson afirman que la globalización como la plantean los hiperglobalistas es un mito arguyendo lo siguiente: 1. “In some respects, the current international economy is less open and integrate than regime that prevailed from 1870 to 1914. 2. Genuinely transnational companies appear to be relatively rare. More companies are based nationally and trade multinational ally on the strength of a major national locations of assets, production and sales, and there seems to be no major tendency towards the growth of truly international companies. 3. Capital mobility is not producing a massive shift of investment and employment from the advanced to the developing countries. Rather foreign direct investment (FDI) is highly concentrated among the advanced industrial economies and the Third World remains marginal in both investment and trade, a small minority of newly industrializing countries apart. 4. At some of the extreme advocates of globalization recognize, the World economy is far from being genuinely ‘global’. Rather, trade, investment and financial flows are concentrated in the Triad of Europe, Japan and North America and this dominance seems set to continue. 5. These major economic power the G3, thus have capacity, especially if they coordinate policy, to exert powerful governance pressures over financial markets and other economic tendencies. Global markets are thus by no means beyond regulation and control, though the current scope and objectives of economic governance are limited by the divergent interests of the great powers and the economic doctrines prevalent among their elites” (Hirst, P. y Thompson, 2005: 98-99).

la consolidación de bloques económicos regionales con gobiernos nacionales fuertes (Hirst y Thompson, 1996 y 1996a), y finalmente los *transformacionistas* afirman que las pautas y la escala de la globalización actual no tiene precedente, que los estados y la sociedad se están transformando con el afán de adaptarse a ese nuevo mundo, pero que se enfrentan con muchas incertidumbres (Rosenau, 1997, y Giddens, 1990, 1996). Como observa el mismo Held, ninguna de esas escuelas indaga sobre las posturas ideológicas, que sería un camino interesante. De cada una de estas escuelas se desprende una serie de posturas sobre los diferentes temas comprendidos en el fenómeno de la globalización.

Además, sobre la globalización se han generado una gran cantidad de teorías<sup>5</sup> y como entidad de análisis puede ser abordada de diversas perspectivas.

De las tres escuelas mencionadas son los hiperglobalizadores (globalistas) y los escépticos los que tienen mayores diferendos en lo relativo a la globalización. Sin embargo, pese a ello ambas tendencias comparten los siguientes aspectos comunes:

- 1) El incremento notable de las interconexiones económicas en las regiones con efectos multilaterales y desiguales en las últimas décadas.
- 2) El desafío de las viejas jerarquías y la generación de nuevas desigualdades de poder, riqueza, privilegio y conocimiento con la introducción de la competencia política y económica en los ámbitos interregional y global.
- 3) El creciente protagonismo de los problemas transfronterizos y transnacionales, tales como el blanqueo del dinero y el terrorismo global, que cuestionan las instituciones y funciones de la rendición de cuentas del gobierno nacional.
- 4) La expansión de la gobernanza internacional en lo regional y global, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Unión Europea (aunque estas instituciones sean de naturaleza distinta), que permite plantear cuestio-

<sup>5</sup>Encontramos distintas teorías de la globalización: a) la teoría de la economía-mundo, b) la teoría de la internacionalización del capital, c) la teoría de la interdependencia de las naciones, d) la teoría de la occidentalización del mundo, e) la teoría de la aldea global, f) la teoría de la nacionalización del mundo, g) la teoría de la modernidad-mundo. Todas estas teorías comparten dos elementos de suma importancia: la presencia del capitalismo como principal impulsor y el debilitamiento de los estados-nación y por ende de la soberanía nacional. Todos estos enfoques son complementarios, ninguno de ellos explica de manera integral el fenómeno de la globalización (Pineda, 1998).

nes normativas sobre el tipo de orden mundial que se está construyendo y los intereses a los que se sirve.

- 5) El desarrollo de un nuevo modo de pensamiento económico, político y del cambio cultural. Así como de respuestas creativas de los políticos y gestores en la forma de regulación política efectiva y de control democrático (Held y McGrew, 2003: 141).

Los elementos comunes aquí expuestos, que comparten estas dos escuelas antagónicas, nos hace reflexionar sobre el nuevo orden mundial que se está generando y los problemas globales que requieren soluciones en todos los órdenes. Pero también nos revela la transformación de las relaciones internacionales.

Ante estos escenarios, los estudios de las relaciones internacionales se han intensificado y diversificado. Podemos identificar, siguiendo a Giddens (2005: 61) en el debate sobre la globalización, dos perspectivas teóricas –que de algún modo ya hemos aludido a ellas y nos interesa destacar–: una es la literatura de las relaciones internacionales y la otra es la teoría del sistema mundo, ya que ésta está relacionada con la cuestión del Estado-nación en que tradicionalmente se han basado las relaciones internacionales. En lo que concierne a la teoría de las relaciones internacionales, ésta se ha enfocado al desarrollo del sistema Estado-nación desde sus orígenes en Europa y su posterior expansión a todo el mundo. Los estados-nación son considerados como una pieza principal en un engranaje con otros organismos transnacionales (organismos intergubernamentales y actores no estatales). Dentro de esta teoría hay análisis que tienen que ver con el crecimiento de la globalización y su efecto en los estados-nación. Advierten que éstos están siendo menos soberanos y están perdiendo el control sobre sus propias fronteras. Aunque pocos anticipan un cercano “Estado-mundo”, otros consideran estas afirmaciones de modo relativo y sostienen que en todo caso sólo se cubre alguna dimensión de la globalización y únicamente se puede hablar de una coordinación internacional de estados, donde el Estado como actor tiene su sentido en algunos ámbitos determinados. Como quiera que sea estos enfoques enfatizan el incremento de la unificación del sistema esta-

dos-nación y reconocen la pérdida de autonomía en parte de algunos estados o grupos de ellos.

Además, habría que considerar los enfoques<sup>6</sup> y métodos que tradicionalmente se han utilizado en el estudio de las relaciones internacionales, así como las nuevas orientaciones. Las relaciones internacionales no sólo se han transformado sino que se han hecho más complejas, por lo que no nos extrañan los desacuerdos generados en torno a éstas. Goldmann (2001) afirma que en los estudios sobre las relaciones internacionales encontramos desacuerdos y diferencias. Desacuerdos sobre el tema central, que pueden ser por el tema de medio ambiente y el del terrorismo hasta por la cuestión de las mujeres; por el impulso de la transnacionalización de los estados o el mantenimiento de la independencia y la identidad nacional. Difieren, por ejemplo, sobre el papel mismo que deben desempeñar los internacionalistas ya sea como críticos, activistas o analistas y, sobre todo, pueden diferir en asuntos más sustanciales<sup>7</sup> que tiene que ver con las instituciones políticas, así como de factores de política exterior.

Pese a los desacuerdos y diferencias en los estudios de las relaciones internacionales, siguiendo a Keohane (2001) podemos descubrir algunas nuevas direcciones o tendencias en las investigaciones de las relaciones en las relaciones internacionales: la extensión del análisis realista, el institucionalismo liberal, los efectos mutuos entre la política nacional y la internacional, y el análisis de subjetividad.

<sup>6</sup>Entre otros podemos considerar: 1. Realismo político. Este enfoque pretende comprender la realidad en su dimensión política y no se basa en las intencionalidades éticas de los gobiernos de los estados nacionales. 2) El enfoque sistémico está orientado por la ciencia e intenta aplicar un modelo matemático –que ha tenido éxito en el estudio de los problemas sociales– que dé precisión y rigor a los conocimientos. 3) La sociología histórica pretende explicar las relaciones internacionales desde el análisis de la naturaleza misma de la sociedad y desde los fundamentos empíricos de la historia. 4) Concepción de las relaciones internacionales como totalidad, manifiesto en Marx y otros enfoques cognoscitivos Hegel, estructuralismo (Gutiérrez, 2001: 195-335).

<sup>7</sup>El mismo Goldmann afirma que estas diferencias sustanciales no debilitan la investigación sobre las relaciones internacionales sino que las vigorizan, sobre todo si se es capaz de llegar a acuerdos metodológicos para enfrentar los desafíos de la disciplina, a saber: 1) cómo es un análisis apropiado de la acción; 2) si el conocimiento es un “constructor cultural arbitrario” o si puede haber estándares objetivos, y 3) si la teoría es una guía constructiva para la investigación o una limitación opresiva sobre el pensamiento. Son estos desafíos los que hacen de las relaciones internacionales una disciplina fragmentada y no tanto los temas sustanciales (Goldmann, 2001: 613-614).

- 1) *El realismo con modificaciones.* Un realismo no de leyes universales, sino de generalizaciones condicionales que se puedan contrastar con los hechos. Descubrir bajo qué condiciones las hipótesis del realismo se adecuan a la realidad de la política mundial, ya que ésta no tiene leyes universales.
- 2) *Institucionalismo liberal.* Los investigadores de las relaciones internacionales en esta línea analizan la interacción “entre las normas y las acciones” así como su congruencia. Tratan de explicarse como tema central cómo las democracias liberales frente a los regímenes no democráticos tienen comportamientos diferenciados y cómo se relacionan entre sí las instituciones internacionales y las democracias liberales.
- 3) *El impacto de las estructuras y procesos internacionales en la política nacional.* Los internacionalistas analizan, por ejemplo, los efectos de la globalización de la economía en las instituciones electorales nacionales y los efectos provocados por la tecnología y los cambios en la comunicación en las diversas políticas nacionales.
- 4) *El papel de la subjetividad y los límites del análisis materialista.* Pone de relieve el principio de racionalidad, el conocimiento común de la causa-efecto y que no enfatice las creencias y visiones del mundo. Asimismo, reconoce que las identidades y la idiosincrasia cuentan, por lo que la racionalidad y los análisis estructurales tienen que considerar estos elementos.

De estas nuevas orientaciones de las relaciones internacionales, brevemente enunciadas, nos interesa lo referente al efecto de las estructuras y procesos internacionales en la política nacional, debido a que nos permite comprender lo que permanece y lo que cambia: la relación de los estados entre sí y con otras instituciones, así como el vínculo con actores no estatales; la forma de enfrentar los conflictos y establecer las condiciones en que opera el principio de reciprocidad para dirimir esos conflictos. Las políticas nacionales no se explican tan sólo por factores endógenos sino que los exógenos desempeñan un papel determinante, por ejemplo, cómo las fisuras políticas de una nación pueden enmendarse con las inversiones extranjeras y con el incremento del comercio internacional. El efecto de las fuerzas externas sobre la política nacional y sobre el mismo Estado-nación ha sido tal que se ha proclamado su fin o desaparición.

## ¿LA DESAPARICIÓN DEL ESTADO-NACIÓN?

La globalización –dicen sus defensores, los llamados hiperglobalistas (radicales)– es un hecho real, de tal manera que vivimos en un mundo sin fronteras y el Estado es una ficción (Ohmae, 1995). Al ser modificados los estados-nación por los efectos de la globalización, la política nacional ya no es tan eficaz como antes. Han perdido gran parte de su soberanía y los líderes políticos han reducido su capacidad de influencia e intervención en los acontecimientos. En una economía global, los estados-nación no se consideran como unidades de negocios. Las fuerzas del mercado mundial han llegado a ser más poderosas que la autoridad de los estados nacionales, por lo que el Estado como figura emblemática ha perdido poder y su autoridad se ha transferido a otras instituciones y organismos tanto regionales como locales (Strange, 2005). Los hiperglobalizadores “comparten la convicción de que la globalización económica construye nuevas formas de organización social que reemplaza, o que a la larga sustituirá, a los estados-nación tradicionales como las principales unidades económicas y políticas de la sociedad mundial” (Held *et al.*, 2002: xxxii-xxxiii).

Según los hiperglobalistas, “la irrupción de la economía global, el surgimiento de las instituciones de gobernabilidad global y la difusión e hibridación de las culturas se interpretan como una muestra de un nuevo orden mundial radicalmente nuevo, un orden que predice la *desaparición* del Estado-nación” (Held *et al.*, 2002: xxxiv).

Mientras que para los escépticos la globalización es un mito, y no es más que un sinónimo de occidentalización o americanización, consideran que hubo una “bella época” en la interdependencia internacional (1890-1914) y que lo que llaman globalización sólo es un proceso de internalización (una vinculación más fuerte entre las economías) y de regionalización. En lo referente al Estado-nación se refuerza el argumento en favor de la primacía del territorio, las fronteras y de los gobiernos nacionales. Argumentan en contra de los hiperglobalistas en cuanto que consideran que éstos subestiman el poder que mantienen los estados nacionales respecto de la actividad económica internacional (Held *et al.*, 2002: xxxv y Held y McGrew, 2003: 15-16).

El Estado no es una ficción y sí debemos asumir que está cambiando. Aún mantiene un papel preponderante en muchos aspectos. Giddens (1999), identificado con la escuela transformacionista, afirma que la globalización en sus tres direcciones –presiona hacia arriba, hacia abajo y lateralmente– está afectando el poder de todos los estados, en donde la soberanía ya no debe concebirse de manera absoluta, como el caso de los estados miembros de la Unión Europea. Al contrario de los hiperglobalistas, Giddens considera que el campo del gobierno (Estado) se expande y las naciones mantendrán en el futuro una fuerte dosis de poder:

Con todo, el Estado-nación no desaparece, y el campo de la acción del gobierno, tomado en su conjunto, más bien se expande más que disminuye en la medida en que la globalización evoluciona [...] Las naciones mantienen, y mantendrán durante el futuro previsible, un considerable poder gubernamental, económico y cultural, sobre sus ciudadanos y en el ámbito exterior (Giddens, 1999: 44-45).

Así, la presencia del Estado es real y no desaparece. Al contrario, desempeña un papel relevante en el ámbito nacional e internacional. Pero es importante destacar que el Estado requiere grupos y asociaciones locales, regionales y transnacionales para que pueda ejercer su poder gubernamental. La misma globalización ha generado una perspectiva global tanto de los problemas como de las soluciones. “La globalización [...] ha dado lugar a la necesidad de más acción colectiva para que la población y los países actúen unidos con el fin de resolver sus problemas comunes. Existen demasiados problemas –comercio, capital, medio ambiente– que sólo pueden abordarse desde una perspectiva global” (Stiglitz, 2006: 48).

Habría que recordar que las relaciones internacionales han tenido como sustento el Estado-nación, y que a pesar de que “El Estado-nación, que constituyó el núcleo central del poder político y (en gran medida) económico durante el último siglo y medio, en la actualidad se encuentra amenazado, por una parte, por las fuerzas de la economía global, y por otro, por las exigencias políticas de devolución del poder” (Stiglitz, 2006: 48). Ello no significa que éste desaparece, sólo cambia la forma de relacionarse con las fuerzas económicas y políticas transnacionales. El Estado que no ha tenido otra función

que asegurar la supervivencia física de la *patria* —es decir, el mantenimiento íntegro del territorio y la protección de la vida de sus ciudadanos—, impulsar el bienestar y desarrollo económico de sus habitantes y mantener la autodeterminación nacional en la conformación de su sistema gubernamental y en la dirección de los asuntos internos; así, “Tomando en conjunto estos intereses pueden ser considerados como la esencia misma de los valores nacionales o las metas básicas de la política exterior” (Pearson y Rochester, 2003: 159). Pero para un análisis detallado del comportamiento de la política exterior se tendrían que tomar en cuenta algunas categorías en los niveles de análisis<sup>8</sup> y profundizar en los nuevos asuntos que están en el debate de las relaciones internacionales, así como las de analizar el papel de los estados-nación en un contexto de globalización.

Si concebimos que “la *globalización* significa los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1998: 2) el papel de los estados nacionales se transforma. En su planteamiento de la renovación de la socialdemocracia,<sup>9</sup> Giddens (1999) sostiene que el debate ya no es sobre

<sup>8</sup> Siguiendo a Pearson y Rochester estos niveles de análisis serían los siguientes: 1) factores sistémicos o las condiciones externas al Estado que están presentes en el sistema internacional que le rodea; 2) factores de atributos nacionales o las características mismas de la nación-Estado; 3) factores de idiosincrasia o las características de los líderes individuales de la nación y de los grupos más influyentes en la toma de decisiones (Pearson y Rochester: 2003: 161).

<sup>9</sup> Dahrendorf hace una crítica a estos elementos de la socialdemocracia y, en su conjunto, a la tercera vía. Aprueba el debate “más allá de la izquierda y la derecha”, la tercera vía, que se convirtió en un tema político único y que se relaciona con el Nuevo Laborismo en la Gran Bretaña, denominado el Proyecto Blair y, con él, Anthony Giddens como autor intelectual. Pero Dahrendorf reprueba que este debate se haya convertido en una multiplicidad de ideas confusas y cuestiona el nuevo florecimiento de la socialdemocracia. Al mismo tiempo expone cuatro comentarios: 1) que los “socialdemócratas gobiernan en casi todos los países de la Unión”, lo cual no se apega a la realidad electoral (1999) ya que los partidos socialdemócratas no tienen mayoría de votos de Europa; 2) *globalización, crecimiento y solidaridad*. En este punto se confunde cuando se afirma que se apoya a una economía de mercado y no a una sociedad de mercado y las tareas de generar y fomentar el bienestar y la cohesión social sólo están llenas de optimismo; 3) y ¿por qué no en vez de una tercera vía *101 vías*? Es decir, un número indefinido. Aunque es una propuesta atractiva para los que tienen esperanza de beneficiarse con los resultados de las fuerzas productivas, pero no se generará un movimiento de masas. Y si es un mundo abierto ¿por qué no más de una tercera vía?; 4) la palabra libertad aparece muy poco en el discurso de la tercera vía, y no lo hace en un lugar central. Se privilegian otros conceptos, como fraternidad, igualdad (que como meta retrocede) y se sustituye por inclusión social. Pero la libertad parece no ocupar un lugar entre los valores (Dahrendorf, 2006: 189-196).

el tamaño del gobierno sino sobre la capacidad que tenga éste de adaptación y de renovación de su legitimidad. De tal suerte que las reformas que habría que introducir en el Estado se pueden resumir en las siguientes:

- 1) El Estado debe responder estructuralmente a la globalización. La democratización de la democracia implica antes que nada descentralización –pero no como proceso unidireccional–. La globalización da un impulso y una lógica fuertes a la devolución de poder hacia abajo, pero también a la tributación hacia arriba. [...]
- 2) El Estado debería aumentar el papel de la esfera pública, que implica una reforma constitucional dirigida a una mayor transparencia e imparcialidad, junto a la introducción de nuevas salvaguardas contra la corrupción. [...]
- 3) Para conservar o recobrar legitimidad, los estados sin enemigos han de elevar su eficiencia administrativa. Se desconfía del gobierno, a todos los niveles, en parte porque es engorroso e ineficaz.
- 4) La presión hacia abajo de la globalización introduce no sólo la posibilidad, sino la necesidad de formas democráticas<sup>10</sup> distintas al proceso ortodoxo de votación. [...]
- 5) Los estados sin enemigos dependen más que antes, si quieren conservar su legitimidad, de su capacidad para la gestión del riesgo. [...]
- 6) La gestión del riesgo, como se subrayó antes, no concierne sólo a la provisión de seguridad, que es la forma en la que se ha entendido el riesgo en el contexto del Estado de bienestar. [...]
- 7) La democratización de la democracia no puede ser sólo local o nacional –el Estado tendría que incorporar una perspectiva cosmopolita, mientras que la democratización ascendente no debería detenerse en el nivel regional–. La democratización descendente supone la renovación de la sociedad civil (Giddens, 1999: 88-94).

Estos elementos tomados integralmente son los que deben promover como objetivos los socialdemócratas. Lo que denota es la relevancia del

<sup>10</sup>El mismo Giddens (1999) continúa afirmando, “El gobierno puede restablecer un contacto más directo con los ciudadanos, y los ciudadanos con el gobierno, mediante los “experimentos de democracia” –democracia local directa, referendos electrónicos, jurados ciudadanos y otras posibilidades–. Éstos no sustituyen a los mecanismos de voto normales en el poder local y central, pero podrían convertirse en un complemento perdurable de ellos” (Giddens: 1999: 92).

Estado-nación. Los “Estados Unidos<sup>11</sup> son un ejemplo: no se puede explicar su éxito sin hacer referencia al papel estratégico que ha desempeñado el Estado en el desarrollo social, en el impulso a los servicios sociales básicos, en la regulación de los mercados”. Lo que hay que preguntarse, apunta Stiglitz, es si los países en vías de desarrollo están preparados para que sus estados realicen algo semejante (Stiglitz, 2006: 47).

## LAS MODIFICACIONES DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y SU IMPORTANCIA EN LA ESFERA GLOBAL (RELACIONES INTERNACIONALES)

En el escenario de las relaciones internacionales, con el fin de la guerra fría se develaron las diversas transformaciones operadas por la globalización y las limitaciones de las teorías dominantes para comprender el cambio social de modo significativo.<sup>12</sup> El repensar las relaciones internacionales, en este contexto, se ha convertido en un imperativo y así han surgido numerosos enfoques teóricos<sup>13</sup> que, aunados a los enfoques multidisciplinarios sobre la globalización ha obligado a los estudios de relaciones internacionales a debatir con sociólogos, urbanistas, geógrafos, juristas, historiadores, economistas.

Si concebimos la globalización desde una visión transformacionalista, que tiene que ver, como hemos afirmado, con las pautas y la escala de una globalización sin precedente y con la transformación de los estados y la sociedad con el afán de adaptarse a ese nuevo mundo pero que se enfrentan

<sup>11</sup> Históricamente, el Estado estadounidense ha impulsado el desarrollo. En el siglo XIX el gobierno del país vecino creó el sistema de universidades agrarias cuando la agricultura era el centro de la economía; fundó la primera línea de telégrafo y en el siglo XX, bajo la tutela del Estado que impulsó las investigaciones, se llegó al Internet.

<sup>12</sup> F. Kratochwil, “The embarrassment of changes: neo-realism as the science of Realpolitik without politics”; en *Review of International Studies*, vol. 19; núm. 1, January, 1993, pp. 63-80; H. Patomäki, “What is it that changed with the end of the Cold War? An analysis of the problem of identifying and explaining change”, en P. Allan y K. Goldmann (2001), *The end of the Cold War: evaluating theories of International Relations*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992, pp. 179-225.

<sup>13</sup> F. Halliday, *Rethinking International Relations*; MacMillan; Basingstoke; 1994; Neufeld, M.; *The restructuring of International Relations theory*; Cambridge University Press; Cambridge; 1995. Ferrero, M. y Filibi López, I.; “¡Bárbaros en Delfos! Geopolítica del conocimiento y Relaciones Internacionales ante el siglo XXI”; en *CONfines. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* (México); año 2; núm. 3; enero-mayo 2006; pp. 27-44.

con muchas incertidumbres, debemos aceptar que las relaciones internacionales también se han modificado. Tradicionalmente basadas en la forma en que se organizaba el espacio político mundial, es decir en una interconexión entre esferas nacionales, que si bien incrementaron su interdependencia no dejaron de ser sitios distintos y separados, las relaciones internacionales se han desplazado con el fenómeno de la globalización y parecen darse en el mundo como único “sitio”, es decir, en un espacio común compartido. De este modo, han perdido centralidad las fronteras y los estados-nación. “Asistimos, pues, a una *reorganización espacial de las relaciones sociales* en una diversidad de escalas espaciales que altera el carácter discreto de los estados como espacios contenedores de todas las relaciones sociales significativas” (Ferrero, 2005). En esta tesitura, las transformaciones globales son el resultado del encuentro de esas prácticas sociales transnacionales de carácter económico, político y cultural. Con tales transformaciones, sobre todo económicas, se ha creado una nueva geoeconomía global que impulsada, a su vez, por las fuerzas económicas han reconfigurado los espacios económicos nacionales, lo que ha obligado a los estados a instrumentar marcos regulatorios que permitan la materialización de esas prácticas. Este proceso, como afirma Ferrero:

ha implicado, simultáneamente, una relativa pérdida del predominio del Estado como lugar de gobernación en el marco de una relocalización de la autoridad política en varias escalas espaciales y entre una diversidad de actores. De este modo, por tanto, se reconfigura la espacialidad de la autoridad política en formas que ponen en cuestión distinciones tradicionales como dentro/fuera o territorial/no territorial, propias –todas ellas– de la política internacional moderna (Ferrero, 2005).

Así, los estados nacionales despliegan protagonismo, a pesar de sus limitaciones como autoridad política en el plano global.

Con esta serie de transformaciones en gran escala pareciera que los sistemas políticos nacionales han perdido su vigencia o importancia ya que las principales tomas de decisiones políticas son generadas desde el exterior. Los mismos cambios políticos, sobre todo en los países en vías de desarrollo, responden de manera preponderante a fuerzas económicas, es decir, a

una lógica de libre mercado y no tanto a demandas internas, a un clamor de la democracia por parte de la sociedad. Ante todo ello, habría que preguntarnos por la importancia de la estructura de los sistemas políticos y su funcionamiento en el plano de las decisiones de carácter global que vienen incidiendo de manera local.

Los mismos sistemas políticos también se han transformado por la influencia, en gran parte, del fenómeno de la globalización. Las olas de democratización de Huntington dan cuenta de ello. Sobre todo, se ha venido consolidando un sistema político democrático. Será la obra de Easton un referente ineludible para el estudio de los sistemas políticos. Antes de discurrir más a fondo sobre los sistemas políticos, quiero caracterizar los elementos conceptuales que delimitan un sistema político. En su acepción general, el sistema político hace referencia a la dependencia recíproca de un conjunto de instituciones, grupos y procesos de carácter político (Urbani, 2000: 1464) que debe observar ciertas condiciones y requisitos metodológicos<sup>14</sup> para que sea posible.

La respuesta a las preguntas planteadas presupone establecer algunas premisas básicas respecto de los sistemas políticos.

Lo primero que establecemos es que el sistema político no es una *entidad* estática sino *dinámica*, es un flujo constante en el cual se relaciona e interactúa la sociedad, la elite política y el gobierno (Easton, 1953). Es un

<sup>14</sup>Para un buen análisis metodológico, siguiendo la misma propuesta de definición de Urbani (2000), hay que tomar en cuenta los siguientes requisitos: “Primer requisito: es necesario partir de una definición de la política en condiciones de tomar y disfrutar plenamente la potencialidad analítica implícita en la acepción de sistema anteriormente recordada. Segundo requisito: señalar los confines del sistema. A saber, el hábitat que caracteriza una realidad política dada observable como un sistema debe ser claramente definido en los parámetros que sirven para distinguir el ambiente del sistema. Tercer requisito: las relaciones que median entre un sistema y su ambiente son señalados y precisadas ‘agregando’ la mirada de posibles relaciones en pocos y manejables conceptos, como las nociones de entrada, salidas y retroalimentación (p. 1464). Cuarto requisito: de modo muy similar al punto precedente, el sistema se descompone en otras tantas partes capaces de ‘agregar’ significativamente los más variados y heterogéneos fenómenos políticos en un número relativamente bajo de componentes recíprocamente relacionados. Quinto requisito: una vez individualizadas las partes del sistema quedan todavía por definir las relaciones que hacen posible (y favorecen) la recíproca coexistencia. [...] Sexto requisito: para estudiar aisladamente las partes (o grupo de partes) de un sistema político es necesario referirse a la noción de subsistema: es éste el caso en el que queremos considerar –en relación con la totalidad de un régimen dado– los partidos o los grupos de interés, una burocracia, un ente local, una empresa” (Urbani, 2000: 1464-1467). Aunque hay que considerar que el mejor instrumento de análisis está en relación con los resultados en el plano las efectivas explicaciones de carácter empíricas.

posibilitador del proceso político en el cual las demandas, asuntos y problemas públicos de la sociedad se transforman en cursos de acción por parte del gobierno y que tendrá como objetivo favorecer el desarrollo integral y la gobernabilidad.

De lo anterior se desprende, como segundo punto, que cuando hablamos de sistema político “nos referimos, pues, a todas las interacciones que afectan al uso (o la amenaza del uso) de la coacción física legítima” (Almond y Powell, 1981: 61). Así, el sistema político comprende no sólo a las instituciones de gobierno sino todas las estructuras en sus aspectos políticos (estructuras tradicionales y organizaciones formales).

Tercero, en todo sistema habría que tomar en cuenta las siguientes características: a) la implicación de un límite bien determinado entre el sistema y su entorno, así como una interdependencia entre las partes que lo componen; b) todo sistema tiene un límite o frontera. Empieza en un punto específico y termina en otro. Pero estos límites son fluctuantes, se ensanchan en momentos importantes, ya sea en tiempos de guerra o electorales, y se contraen en situaciones normales. Cobra relevancia este asunto de los límites porque en el proceso de interacción en el sistema hay tres etapas: entradas o *inputs*, conversión y *outputs* o salidas, que se ven afectadas por los factores externos al sistema.

Una cuarta cuestión es la que nos lleva a clasificar los sistemas políticos contemporáneos de modo general:<sup>15</sup> como sistemas autocráticos y democráticos (Bouza-Brey, 1996: 73) o democráticos y no democráticos.

Como hemos afirmado la *estructura* del sistema político se define por las relaciones dinámicas establecidas entre sus principales componentes: sociedad, elite, gobierno. Pero la diferencia entre un régimen autoritario y uno

<sup>15</sup> Los sistemas políticos pueden clasificarse de diversas maneras; por ejemplo, atendiendo a los siguientes criterios tenemos: 1) sistemas presidenciales, sistema parlamentario, sistema híbrido o semipresidencial si tomamos en cuenta las instituciones internas de poder; 2) sistema político independiente e interdependiente de los poderes lácticos de poder si atendemos a las instituciones formales de poder o factores reales; 3) sistema político liberal y neoliberal, socialdemócrata, socialista, sistema político de bienestar social, esto si tomamos como criterios las instituciones dogmáticas de poder; 4) sistemas políticos competitivos y no competitivos de partidos políticos si hacemos referencia a las instituciones de participación política indirecta; 5) sistemas políticos de práctica plebiscitaria y de referéndum si tomamos como referencia a las instituciones de participación política indirecta (Reyes, 2000: 63-164).

democrático consiste en que sin diferencias políticas el gobierno tenga la aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos. El sistema democrático es el que da la oportunidad de formular y expresar esas preferencias a los ciudadanos sin discriminación alguna (Dahl, 1997), y el que es capaz de garantizar una serie de libertades y de condiciones.<sup>16</sup>

Una vez que hemos sentado estos presupuestos sobre los sistemas políticos, nos centraremos en los sistemas democráticos y en su capacidad de respuesta a los problemas y a las demandas sociales, capacidad que depende en gran medida del tipo de democracia y de su grado de consolidación.

Se suele dividir a los sistemas democráticos en presidenciales y parlamentarios. Esta división corresponde más a una tradición histórica y no a un debate teórico. El presidencialismo tiene como prototipo a Estados Unidos y es seguido en América Latina por una veintena de países, que dicho sea de paso han practicado un presidencialismo que no ha funcionado de acuerdo con las expectativas ciudadanas y que su comportamiento ha sido frágil, sucumbiendo a golpes de Estado, por ejemplo. En cambio, el parlamentarismo ha sido una práctica europea, lo cual es explicable ya que todos proceden de monarquías, las cuales ya tenían un jefe de Estado hereditario.

Para definir a un *sistema presidencial*, debemos tomar en cuenta los siguientes criterios: 1) la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado que oscila entre cuatro años y ocho años [...] 2) el gobierno, o el ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. El gobierno es una prerrogativa presidencial, es el presidente el que nombra o sustituye a los miembros de su gabinete. [...]. 3) es el presidente el que dirige el Ejecutivo: la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo (Sartori, 2003: 97-99). “De manera que un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe de Estado (el Presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación

<sup>16</sup>Para tener la oportunidad de formular y manifestar las preferencias así como para recibir la igualdad de trato se requiere las siguientes garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elegibilidad para la cosa política, derechos de los líderes políticos a competir en busca de apoyos, elecciones libres e imparciales y, finalmente instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar sus preferencias (Dahl, 1997: 15). Estos son requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes.

del parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa” (Sartori, 2003: 99).

Por lo que respecta a los sistemas parlamentarios, habría que sentar la premisa de que el parlamento es soberano; por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que el poder ejecutivo-legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del parlamento (Sartori, 2003: 116).

CUADRO 1  
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ESTADOUNIDENSE  
Y DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

<i>Sistema estadounidense</i>	<i>Sistema parlamentario</i>
Liderazgo del ejecutivo unido a la persona del presidente.	Separación de funciones (jefe de gobierno y jefe de Estado).
Los secretarios (directores de departamentos) y las agencias ejecutivas están supeditados al presidente. En la práctica el presidente puede tomar todas las decisiones en contra de sus ministros.	Las competencias de gobierno se reparten entre el jefe de gobierno (que determina las líneas maestras de la política), los distintos ministros (responsables de su cartera) y el gabinete.
Incompatibilidad entre los cargos gubernamentales y parlamentarios.	El jefe de gobierno y los ministros son por general miembros del parlamento.
Responsabilidad constitucional del presidente. A ello se añade la posibilidad de procesamiento ( <i>impeachment</i> ) por alta traición, corrupción, etc.	La persona y la política del jefe de gobierno reciben el apoyo de una mayoría del parlamento. En caso de diferencias puede expresarse al jefe de gobierno una moción (constructiva de censura).
Las iniciativas legislativas del presidente sólo pueden presentarse al Congreso de forma indirecta, a través de diputados que le sean próximos.	Las iniciativas del gobierno reciben el apoyo de la fracción parlamentaria (o coalición) mayoritaria.
El partido representa un aparato unitario de acción en la medida en que existan puestos políticos vacantes.	Estrecha cohesión en el seno de cada partido. Disciplina de la fracción parlamentaria.

Fuente: Wilfried Rohrich (1999), *Los sistemas políticos del mundo*, Ciencia Política, Alianza Editorial, p. 32.

Además de estas dos fórmulas, presidencialismo y parlamentarismo, encontramos una forma mixta, El *semi-presidencialismo*, que tiene como prototipo a la Quinta República Francesa. El semipresidencialismo<sup>17</sup> tiene en común con el presidencialismo en que el Presidente no es electo por el parlamento sino por el voto popular. Y difiere de éste en que no tiene una estructura monocéntrica del poder (como el presidencialismo) sino que es una autoridad dual, por lo que su poder es compartido. El ejecutivo es bicéfalo y la primera cabeza oscila dependiendo de las combinaciones de la mayoría. La estructura de autoridad dual tiene pues balances de poder.

Sin contraponerse a la anterior división, Lijphart, teniendo como punto de partida la definición de democracia como el gobierno del pueblo y para el pueblo, se pregunta ¿quién gobernará y cuando el pueblo esté en desacuerdo a qué intereses responderá el gobierno? Respondiendo a estas preguntas, establece dos formas básicas en el sistema democrático, *la mayoritaria*<sup>18</sup> y *la consensual*<sup>19</sup> que se desprenden de dos arreglos constitucionales: el modelo mayoritario y el modelo consensual donde las instituciones guber-

<sup>17</sup>Las características del semipresidencialismo las establece claramente el mismo Sartori: “a) El jefe de Estado (presidente) es elegido por el voto popular [...] para un periodo predeterminado en el cargo. b) El jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro. Con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos criterios definitorios son: c) El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo [...] d) de otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento; [...] la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el ‘potencial de autonomía’ de cada unidad componente del Ejecutivo subsista” (Sartori, 2003: 148-149).

<sup>18</sup>Las democracias mayoritarias puras o casi puras son, de hecho, bastante raras; se limitan al Reino Unido, Nueva Zelanda (hasta 1996) y las antiguas colonias británicas del Caribe (pero sólo respecto a la dimensión ejecutivos-partidos). Entre los casos de democracia consensual también relativamente puros podemos destacar a Suiza, Bélgica y la Unión Europea entre las 36 democracias que Lijphart estudia. La mayoría de las democracias tienen rasgos consensuales significativos e incluso predominantes. Además, la democracia consensual puede considerarse más democracia que la democracia mayoritaria en la mayoría de los aspectos, como lo demuestra Lijphart (2000).

<sup>19</sup>En la ciencia política la distinción entre dos formas básicas de democracia, la mayoritaria y la consensual, no es reciente. Robert G. Dixon, Jr. Hans Hattenhauer y Werner Kalterfleiter son quienes han aportado estos términos en 1968 y 1986; también otros autores han abordado este tema de diversos modos ya sea yuxtaponiendo los principios de mayoría y proporcionalidad como Jurg Steiner (1970) o como G. Bingham Powell (1982) que distingue entre formas de democracias mayoristas y ampliamente representativas. También abordan estos temas desde otras perspectivas, autores como Huber y Powell, Robert A. Dahl, William H. Riker, Jane Mansbridge. Pero habría que destacar que argumentos como los planteados por Stephanie Lawson en 1993 llevan a considerar que únicamente una democracia mayoritaria es auténtica –porque supone una oposición fuerte que se convierte en

namentales formales, como los cuerpos legislativos y tribunales, los sistemas de partidos y los grupos de intereses, cobran nuevas pautas y regularidades en uno u otro modelo (Lijphart, 2000: 9).

Siguiendo a Lijphart, en relación con las diez diferencias entre los principios mayoritarios y consensual tienen como indicadores las instituciones y normas democráticas más importantes; destacamos principalmente las cinco diferencias<sup>20</sup> en la dimensión ejecutivos-partidos:<sup>21</sup> 1) Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas. 2) Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina frente al equilibrio de poder ejecutivo-legislativo. 3) Bipartidismo frente a sistemas multipartidistas. 4) Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional. 5) Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos frente a sistemas de grupos de interés coordinados y “corporatistas” orientados al compromiso y a la concertación. Aunque estas diferencias señaladas por Lijphart se dan en los sistemas bipartidistas y multipartidistas que corresponden al modelo presidencial y parlamentario.

Así, el modelo mayoritario, afirma Lijphart,

concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y a menudo incluso en una mayoría relativa [...] mientras que el modelo consensual intenta dividir,

---

gobierno como es el caso de los sistemas bipartidistas— no reconociendo así la validez de una democracia consensual como forma de democracia alternativa mediante coaliciones.

<sup>20</sup> Las otras cinco diferencias son las que corresponde a la dimensión federal-unitaria: “1) Gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado. 2) Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral frente la división del poder legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente. 3) Constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples frente a constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias. 4) Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación frente a sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales. 5) Bancos centrales que dependen del ejecutivo frente a bancos centrales independientes” (Lijphart, 2000: 14-15). En el caso mexicano en términos constitucionales se propone el federalismo pero *de facto* se dio un gobierno centralizado y unitario. Por lo que corresponde al Banco Central, éste ha cobrado independencia en los últimos años.

<sup>21</sup> La característica mayoritaria encabeza la lista en cada caso.

dispersar y limitar el poder de distintas formas [y establece el mismo autor una diferencia afirmando que el modelo de democracia mayoritario] se caracteriza por ser excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso (Lijphart, 2000: 14).

El modelo mayoritario o Westminster tiene como prototipos al Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados y el modelo consensual se ilustra con los casos de Suiza, Bélgica y la Unión Europea.

Una vez asentados los principios básicos de los sistemas presidencialista y parlamentario, podríamos preguntarnos, ¿cuál de los dos sistemas funciona mejor? Habría que tomar en cuenta que el funcionamiento del sistema puede enfocarse desde la capacidad del sistema para responder al entorno y a los mecanismos internos del sistema y se refiere a los procesos de conversión mediante los cuales el sistema transforma los *inputs* en *outputs* (Almond y Powell, 1981: 66). Sartori advierte la dificultad para inclinarse por uno u otro sistema. Asienta que la mejor forma de gobierno es la que al aplicarse funciona mejor. Sostiene que el sempresidencialismo es mejor que el presidencialismo y para los países latinoamericanos sería el mejor sistema que se pudiera adoptar (Sartori, 2003: 153-156).

Para las relaciones internacionales tienen relevancia los sistemas políticos; convenimos en que la democracia es el sistema que tiene mayor capacidad de respuestas, con respecto a las libertades. Y el tipo de democracia tiene que ver con la capacidad regulatoria, extractiva y distributiva de la actividad del gobierno *ad intra et ad extra*. No es la misma capacidad de negociación con un gobierno dividido que con uno unificado para sacar adelante convenios, tratados o pactos internacionales. Los sistemas políticos siguen conservando su valor y vigencia no sólo para enfrentar los asuntos internos de un país sino para configurar las relaciones internacionales.

Respecto de la capacidad de acción de los sistemas políticos nacionales ante las transformaciones globales y ante la ofensiva neoliberal que plantea el fin de la política y la inmersión del Estado global, Giddens plantea un “contraataque”, que tiene que ver con la relevancia de los gobiernos nacionales y una serie de acciones que nos indican para qué sirve el Estado. Los

sistemas políticos son importantes para que el gobierno pueda realizar sus tareas,<sup>22</sup> entre las que podemos destacar las siguientes:

- Crear y proteger una esfera pública abierta, en la que pueda llevarse a cabo un debate libre sobre cuestiones políticas;
- Suministrar una variedad de bienes públicos, incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos;
- Regular los mercados siguiendo el interés público y fomentar la competencia mercantil donde haya amenaza de monopolio; [...]
- Fomentar alianzas regionales y transnacionales y perseguir objetivos globales (Giddens, 1999: 61-62).

Como afirma el mismo autor, las tareas se pueden multiplicar y adoptar muchas interpretaciones, pero lo que parece claro es que es absurdo pensar que el Estado y los sistemas políticos han perdido relevancia en el escenario global. Es por ello que los mercados, los movimientos sociales (ONG) y otras asociaciones ciudadanas no podrán remplazar al Estado aunque desempeñen un papel en la política que va desde un nivel local a uno global. Sin dejar de reconocer que ha venido a menos el interés en la política realizada por los partidos políticos y los parlamentarios, no significa la despolitización. Los estados siguen siendo agentes protagónicos en el desarrollo de prácticas regulatorias transnacionales que permiten la economía global. Finalmente, habría que afirmar que los estados-nación están cambiando en su forma, pero se mantiene vigente su importancia decisiva en el mundo actual, al estar construyendo un nuevo orden con visos de gobierno mundial.

<sup>22</sup> Las tareas que enumera Giddens son más amplias; incluyen otras más como: suministrar medios para la representación de intereses diversos: a) ofrecer un foro para conciliar las demandas rivales de estos intereses; [...]; b) fomentar la paz social mediante el control de los instrumentos de violencia y mediante el mantenimiento del orden; c) promover el desarrollo activo de capital humano a través de su papel esencial en el sistema educativo; d) mantener un sistema judicial eficaz; e) tener un papel directamente económico, como empleador principal, en intervención macro y microeconomía, además de la provisión de infraestructuras; f) más discutiblemente, tener una meta civilizadora –el gobierno refleja normas y valores ampliamente aceptados, pero también puede ayudar a moldearlas, en el sistema educativo y fuera de él.

## LA NUEVA POLÍTICA DE LA GLOBALIZACIÓN Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La globalización contemporánea está transformando las bases mismas del orden global reconstituyendo las condiciones del Estado soberano. Asistimos al surgimiento de un nuevo orden mundial así como a la reorganización de la política en el mundo que trasciende y reordena las relaciones internacionales tradicionales y que se asocia con una nueva estructura de la política y del ejercicio del poder global.

Pero, ¿cuál es la naturaleza de ese nuevo orden global? En el debate<sup>23</sup> encontramos de nuevo la postura de los globalistas y de los escépticos.

Por una parte, los globalistas, que con la emergencia de una progresiva economía global, la expansión de los vínculos transnacionales y el desarrollo de instituciones intergubernamentales y transnacionales que influyen en la toma de decisiones colectiva, proponen desde una postura global repensar la política moderna en su misma naturaleza y significado. En contraste, los escépticos sustentan que la política moderna se fundamenta en una comunidad nacional que se gobierna a sí misma y determina su propio futuro. Esta idea no se modifica con los patrones de las interconexiones globales (Held *et al.*, 2005: 483-484).

Ante estas posturas, algunos plantean la posibilidad de establecer un mundo cosmopolita (Held y McGrew, 2003; Giddens, 1999) que concilie los dos posturas anteriores, pero también hay otras propuestas, como la de un mundo multipolar (Mouffe, 2007), el Nuevo Proyecto Histórico<sup>24</sup> que comparte premisas similares a las de los llamados altermundistas (Otro Mundo es posible). ¿Qué tipo de orden mundial: cosmopolita o multipolar? O, ¿un orden con una economía no capitalista?

<sup>23</sup>El mismo Held (2005) nos plantea que el debate se centra en la naturaleza del orden mundial sobre todo en lo que es y lo que debería ser hacia el futuro. Los desacuerdos entre estas dos fuerzas antagónicas pueden ser divididos en tres dimensiones: el filosófico, que tiene que ver con el universo conceptual y la cosmovisión; el segundo, el empírico-analítico, que intenta explicar ese orden mundial, y tercero, el estratégico, que se centra en la factibilidad (dónde estamos y hacia dónde deberíamos de estar) (Held, 2005: 483).

<sup>24</sup>Tiene que ver con una democracia real participativa y con una economía no capitalista. Pretende ser una reapropiación del futuro y superar tres dictaduras: 1) la dictadura del desarrollo al estilo de los tigres asiáticos (actuación del capital en condiciones antidemocráticas); 2) la dictadura neoliberal (clase rentista mundial); 3) la de la tercera vía, que es la dictadura socialdemócrata (Dieterich *et al.*, 1999).

En primer lugar Held afirma que el nuevo orden es complejo, interconectado y debatido, en el cual el sistema interestatal está inserto en la redes políticas globales y regionales (Held, 2002: 71), por lo que, como el nuevo orden global, da la apariencia de confusión. Sin embargo, es útil tomar en cuenta ciertas tendencias que nos pueden ayudar a clarificar este asunto, como la exploración de las organizaciones internacionales y transnacionales, organizaciones intergubernamentales, organizaciones internacionales no gubernamentales, el alcance del derecho internacional, la emergencia de organizaciones regionales, etc. Podemos inferir que las políticas ya no se centran exclusivamente en el Estado sino que se están generando procesos políticos múltiples de nivel sobrepuesto y una nueva forma de ejercicio del poder global estratificado.

Además, para comprender mejor el orden mundial que se está generando habría que considerar algunas *premisas* sobre el surgimiento de la política global, a saber: política global, ejercicio del poder global, régimen internacional y soberanía del Estado.<sup>25</sup>

La política global va a transformar a la sociedad de estados que se generó hacia finales del siglo XVII en Europa, basados en los principios de la soberanía y la territorialidad. Articulados mediante el modelo de Westfalia<sup>26</sup> que articuló, en realidad, una nueva concepción de la ley internacional.

<sup>25</sup> Siguiendo a Held (2002), La *política global* se refiere a las dimensiones de las relaciones políticas, la actividad política que trasciende los ámbitos de los modernos Estado-nación y el alcance de poder. En tanto que el *ejercicio del poder global* tiene que ver con las organizaciones y grupos de presión que van desde las corporaciones y movimientos sociales transnacionales hasta las ONG, –obviamente tomando en cuenta a la Organización de las Naciones Unidas, así como a la Organización Mundial de Comercio, entre otras– y no sólo con las instituciones del Estado y la cooperación intergubernamental y organizaciones globales que generan las reglas y las normas del orden mundial. Mientras que el *sistema internacional* se define en relación con los principios, normas y reglas y procedimientos que tienen que ver con la toma de decisiones en un área específica de las relaciones internacionales en las que convergen las expectativas del actor. Finalmente, el término soberanía del Estado puede ser considerado de la siguiente manera: “la soberanía nacional connota el derecho de gobernar sobre un territorio limitado y la autoridad política dentro de una comunidad que tiene el derecho de determinar la estructura del ordenamiento jurídico, de las normas y políticas y de gobernar conforme a ellas” (Held, 2002: 27).

<sup>26</sup> El modelo de Westfalia puede sintetizarse en los siguientes puntos: 1) El mundo se compone y está dividido en estados territoriales soberanos que no reconocen una autoridad superior. 2) Los procesos de producción legislativa, de conciliación de disputas y de ejecución jurídica en gran parte en manos de los estados individuales. 3) El derecho internacional está orientado al establecimiento de reglas mínimas de coexistencia; la creación de relaciones perdurables entre los estados y los pueblos

Una vez asentadas estas premisas y consideraciones generales, vamos a caracterizar el orden político global. Tomamos como punto de partida que el Estado, a partir de 1945, ha experimentado una serie de cambios, pero el más importante es la conversión del Estado en un Estado democrático liberal. La democracia moderna se desarrolló totalmente en el siglo xx en occidente con el desarrollo completo del sufragio universal; con algunos países democráticos que sufrieron regresiones, con periodos autoritarios –Alemania, Italia, Austria, España y Portugal– entre 1930 y 1970; con democracias estables en Norteamérica y Oceanía, Costa Rica en Latinoamérica. Pero, sobre todo, con una serie de olas democratizadoras:<sup>27</sup> en Asia, desde los años setenta, en Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Tailandia. En el Sur de Europa, a mediados del mismo decenio: Grecia, España y Portugal; sobre los ochenta, siguieron en América del Sur y Centroamérica, por lo menos 12 países, entre ellos Argentina y Brasil. La historia continuó en Europa del Este y, en parte, en los países de la antigua Unión Soviética, e incluso en algunos países de África, aunque debemos destacar que varios de estos últimos aún están en proceso de consolidar sus democracias.

Este proceso de consolidación tiene que ver con el mapa de democratizaciones después de la tercera ola que Huntington nos ha descrito. Así, el grado de consolidación se da en las democracias occidentales asociadas a los países desarrollados, mientras que los que tienen más problemas son aquellos que pertenecen a los países en vías de desarrollo. De modo general,

---

es una meta, pero sólo hasta el grado en que permita que se cumpla con los objetivos del Estado. 4) La responsabilidad de los actos ilegales transfronterizos es un “asunto privado” que sólo concierne a los afectados. 5) Se considera que todos los estados son iguales ante la ley; las normas jurídicas no toman en cuenta las asimetrías del poder. 6) Las diferencias entre los estados a menudo se resuelven por la fuerza, mediante el principio del poder efectivo. Virtualmente, no existe ningún impedimento legal que frene el recurso de la fuerza; los estándares del derecho internacional proporcionan una protección mínima. 7) La minimización de los impedimentos para la libertad del Estado es la “prioridad colectiva”. En este modelo queda plasmado el derecho de cada Estado a la autonomía y a la independencia (Held *et al.*, 2002: 8-9).

<sup>27</sup> Samuel Huntington concibe una ola democrática como “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo” (Huntington, 1988: 26). Al mismo tiempo, hace una clasificación cronológica de tres olas: primera –extensa– ola de democratización, 1828-1926 (primera contra-ola 1922-1942; segunda –breve– ola de democratización, 1943-1962 (segunda contraola, 1958-1975); tercera ola de democratización, 1974 en adelante.

presentamos la siguiente clasificación de los sistemas políticos del mundo. Éstos, según Rohrich, pueden dividirse de manera muy general en tres grandes grupos: 1) *las democracias occidentales*<sup>28</sup> y *los sistemas políticos similares* que encontramos en otras sociedades industrializadas; 2) *los sistemas poscomunistas* de Europa Oriental y Centro-oriental (como Polonia, Hungría, Rumania y Bulgaria), así como los estados herederos de la otrora Unión Soviética (en este grupo se incluye a la República Popular China); 3) el tercer grupo de sistemas políticos lo constituyen las sociedades en *vías de desarrollo*, donde pueden distinguirse dos subgrupos: los países emergentes más desarrollados, como Argentina, Brasil, India, Corea del Sur, Tailandia y Filipinas, y los pertenecientes al Tercer y al Cuarto Mundos, con un desarrollo menor y mínimo, respectivamente.

Cada uno de estos sistemas posee diversas características que obedecen al grado de consolidación democrática y al nivel de desarrollo de los países: los del primer grupo se pueden clasificar en su mayoría como *sistemas parlamentarios* (Gran Bretaña), pero también como *sistemas presidencialistas* (Estados Unidos) y *parlamentario-presidenciales* (Francia). Los del segundo se caracterizan por la falta de consolidación de sus democracias y ciertos autoritarismos. Los del tercer grupo también tienen problemas de consolidación democrática, así como problemas de crecimiento y desarrollo económico, especialmente al Tercer y Cuarto Mundos (Rohrich, 1999: 9-10).

Otras características del nuevo orden mundial es el *fin del colonialismo* europeo y el colapso soviético. El colonialismo significó el descubrimiento y la explotación de tierras no europeas que implicó la demanda de organizaciones que operara en el plano global, así como una gran actividad y el

<sup>28</sup> Este grupo está constituido por Estados Unidos, los sistemas políticos de Europa occidental, y de aquellos otros países, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, vinculados a Gran Bretaña y a su tradición política. Así como Japón que adoptó un sistema basado en normas jurídicas occidentales (conservando sus valores).

En este grupo se incluye el sistema político del Japón, un país industrializado del Lejano Oriente cuya constitución fue modelada conforme a las normas jurídicas occidentales (y cuya realidad constitucional obedece a los valores japoneses). Estos sistemas políticos se pueden clasificar en su mayoría como sistemas parlamentarios (es el caso de Gran Bretaña, pero también como sistemas presidencialistas y parlamentario-presidenciales (como es el caso de Estados Unidos y el de Francia).

poder del Estado. Además, la expansión rápida del *intercambio diplomático multilateral*, sobre todo a partir de la creación de las Naciones Unidas; un marcado regionalismo (UE, APEC, TLCAN) en el que se divide el mundo comercial, pero sobre todo el cultural; el desarrollo de instituciones políticas globales o supranacionales, como el Sistema de las Naciones Unidas.

Una mirada retrospectiva hacia otros modelos de configuraciones respecto del nuevo orden mundial puede ayudarnos a develar las nuevas características que han adquirido las relaciones internacionales. Las podemos esquematizar de la siguiente manera:

CUADRO 2  
EL ORDEN POLÍTICO MUNDIAL: COMPARACIONES HISTÓRICAS

	<i>Primera modernidad</i> (siglos XIV-XVIII)	<i>Modernidad</i> (siglos XIX al XX)	<i>Contemporáneo</i> (de 1945 en adelante)
<i>Formas cambiantes del Estado</i>	Asociaciones políticas fragmentadas; estructuras de autoridad sobrepuestas Creciente centralización política en Europa; monarquías constitucionales y absolutismos Imperios, ciudades-estados, poder disperso/fragmentado en otras partes	Consolidación del moderno Estado-nación y regímenes de democracia liberal en Europa y en EE.UU. Difusión del nacionalismo	Difusión ulterior de los estados democráticos liberales en Latinoamérica, Asia, África y Europa Oriental Consolidación de la forma del Estado-nación
<i>Sistema interestatal</i>	Rivalidades intraterritoriales Rivalidad interregional Reglamentación internacional mínima y limitaciones a la violencia estatal Equilibrio del poder	Imperios globales Desarrollo de una reglamentación diplomática y jurídica multilateral Geopolítica	Descolonización Expansión rápida del intercambio diplomática multilateral Regionalismo UE, APEC, TLCAN Desarrollo de instituciones políticas globales: Sistema de las Naciones Unidas

	<i>Primera modernidad</i> (siglos XIV-XVIII)	<i>Modernidad</i> (siglos XIX al XX)	<i>Contemporáneo</i> (de 1945 en adelante)
<i>Surgimiento de la política global</i>	Expansión imperialista europea inicial; expansión del gobierno político	Principios del intercambio político global: institucionalización inicial de la toma de decisiones políticas internacional y transnacional, en especial en lo concerniente a los aspectos del comercio, la guerra y la paz	Creciente internacionalización y transnacionalización de la política, el ejercicio del poder y la autoridad Proliferación de los regímenes reguladores internacionales y transnacionales Ejercicio del poder reestratificado Surgimiento de los principios del derecho cosmopolita Política global: ¿orden neo-medieval?*

\*La expresión nuevo medievalismo es útil como una metáfora de comparación con la globalización contemporánea. “‘El nuevo medievalismo’ representa un ‘equivalente moderno y secular de la clase de organización política que existía en la cristiandad occidental en la Edad Media. En este sistema, ningún gobernante o Estado era soberano en el sentido de ser supremo sobre un segmento determinado de la población cristiana, cada uno debía de compartir la autoridad, con los vasallos en un nivel inferior, con el papa y (en Alemania e Italia) con el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico” (Bull, 1997: 254-255, citado por Held, 2002: 71-72). La comparación, nos dice Held, se da en cuanto la autoridad superpuesta y de múltiples lealtades.

Held et al. (2002), *Transformaciones globales-política, economía cultura*, México, Oxford University Press, p. 63.

Al orden mundial actual y a las configuraciones que le preceden corresponde una etapa de las relaciones internacionales: para facilitar la discusión es conveniente dividir los últimos siglos de la historia de las relaciones internacionales en cuatro periodos: 1) el sistema clásico internacional (1648-1789); 2) el sistema internacional de transición (1789-1945); 3) el sistema posterior a la segunda guerra mundial (1945-1989), y 4) el sistema contemporáneo o posterior a la guerra fría [...] (Pearson y Rochester, 2003: 38).

Las bombas atómicas que fueron lanzadas por Estados Unidos sobre Hiroshima y Nagasaki en 1945 marcaron una nueva era en la política internacional, de la cual se colige el sistema internacional –después de la Segunda Guerra Mundial (1945-1989)– que sentó las bases del periodo contemporáneo.

Este periodo da lugar a un acontecimiento significativo: el desembarcamiento de Yugoslavia se convirtió en un símbolo de la “nueva política internacional” y se caracterizó por la ausencia de un conflicto bipolar. “Desde la Segunda Guerra Mundial el moderno Estado-nación se ha convertido en el modelo principal de gobierno político en todo el mundo. Con la descolonización y el colapso del imperio soviético, el número de los estados-nación ha aumentado rápidamente [...]”. Por otra parte, el moderno Estado-nación ha adquirido una forma política particular; su principal variante se ha cristalizado como una “democracia liberal” o “representativa” (Held *et al.*, 2002: 19).

Lo importante en este nuevo orden mundial es la profundización de la democracia en escala global y por encima del ámbito nacional, afirma Giddens (2001), a pesar del escepticismo de algunos como Robert Dahl (2005), quien sostiene que si entendemos la democracia como un control popular sobre las decisiones públicas entonces en escala internacional la toma de decisiones no puede ser democrática. Para evitar el derrumbe de la democracia de forma transnacional es necesario no detenerse en el *Estado-nación*. La política democrática debe superar lo que ha implicado una comunidad nacional que se autogobierna ya que, bajo el efecto de la globalización, la soberanía ha venido a menos. Aunque los estados nación siguen siendo poderosos hay fuerzas globales que han afectado la vida de los ciudadanos, como son los riesgos ecológicos, las fluctuaciones en la economía mundial o el cambio tecnológico global, que no respetan las fronteras nacionales y que han llevado en éstos y otros temas a un gran déficit democrático. Profundizar la democracia en *todos los niveles* de la nación, siguiendo a Giddens, implica: profundizarla por encima y por abajo, para que sea integral; superar en escala global los viejos mecanismos de redes clientelares, tráfico de influencias y arreglos secretos, ya que éstos no funcionan en un entorno informativo más amplio; *devolver* efectivamente el *poder* allí donde está fuertemente concentrado en escala nacional; *erradicar la corrupción* en todos los ámbitos mediante medidas y mecanismos adecuados; una *mayor colaboración* de los partidos políticos con los movimientos sociales, como los grupos de presión ecologistas o de liberación sexual. Los círculos políticos ortodoxos no pueden ignorar sus planteamientos. La proclamación por la paz en el mundo debe ser escuchada; el *fomento* de una *cultura cívica sólida* –base del siste-

ma— que desarrolle actitudes y aptitudes democráticas con la participación de varias instituciones. El mercado es incapaz de hacerlo. Dando prioridad a la tolerancia que evite el choque de civilizaciones enfatizar la potente *fuerza* democratizadora de la *sociedad global* de la información evitando que destruyan espacios de diálogo mediante la trivialización y la parcialidad en cuestiones políticas (Giddens, 2001: 88-92).

La globalización ha supuesto una transformación de una política centralizada en el Estado-nación a una nueva *política global* de múltiples niveles que sea capaz de garantizar la gobernanza global. Pero, ¿en qué debe consistir esa política global? Held y McGrew proponen una *socialdemocracia cosmopolita*, que por otra parte aglutina tanto a globalistas (neoliberales) como a escépticos. Esta propuesta se concibe como: “La administración imparcial de la ley en el ámbito internacional; mayor transparencia, control y democracia en la gobernanza global; un mayor compromiso con la justicia social (distribución más equitativa de los recursos mundiales) y la seguridad humana; la protección y reivindicación de la comunidad en diversos ámbitos [...], y la regulación de la economía global [...], la provisión de bienes públicos globales y la implicación de los principales grupos de interés en la gobernanza corporativa” (Held y McGrew, 2003: 150). Estos elementos constituyen una base común que contienen un gran potencial del diálogo entre las fuerzas antagónicas del espectro político.

En cambio, Mouffe disiente de un futuro cosmopolita porque éste se caracteriza por la negación de la política y afirma un orden mundial multipolar así como el reconocimiento eminentemente pluralista del mundo (Mouffe, 2007: 97-125).

Nos preguntamos, ¿cómo puede promoverse la democracia por encima del nivel Estado-nación tomando en consideración un enfoque cosmopolita o multipolar? Las respuestas dependen del enfoque y de la teoría en que se ubique. Podemos discernir en las teorías de la democracia transnacional cuatro teorías normativas: 1) la liberal-internacionalista, que pretende la construcción de un orden internacional con una economía interdependiente mediante tratados, donde desempeñan un papel preponderante el de la ley, el arbitraje en la controversia y la cooperación entre los estados; 2) la democracia radical pluralista, que plantea como una alternativa de gobierno local

ante un gobierno global, un autogobierno y una forma directa de democracia; 3) la democracia cosmopolita, que centra su reflexión en lo institucional y la condición política *sine qua non* es posible un auténtico gobierno democrático; 4) la democracia deliberativa (discursiva), intenta mediar entre las críticas al cosmopolitismo y la democracia radical y propone un nuevo acuerdo institucional para la política global, creando una nueva estructura alternativa de gobierno mundial que propugna una democracia deliberativa (McGrew, 2005: 500-508).

De cada uno de estos enfoques y posturas surgen alternativas. La respuesta de la tercera vía ha tenido defensores pero también sus detractores. Más allá de los argumentos de unos y de otros, urge una democratización del orden mundial. Tarea titánica y compleja ya que resulta contradictorio que en los estados nacionales, *ad intra*, se practique la democracia, y *ad extra*, se nieguen los derechos ciudadanos. Así pues, en el plano de las relaciones internacionales, de manera sorprendente, los estados-nación pueden caracterizarse por las siguientes peculiaridades:

La democracia en los estados-nación y las relaciones no democráticas entre los estados; el arraigo de la responsabilidad y de la legitimidad democrática dentro de las fronteras del Estado y la búsqueda del interés nacional (y de una ventaja política máxima) fuera de esas fronteras; la democracia y los derechos de ciudadanía para aquellos a quienes se consideran como “miembros” y la frecuente negación de estos derechos para los que están fuera de sus fronteras (Held *et al.*, 2002: 23).

Una alternativa de democratización transnacional es mediante *organismos internacionales y transnacionales*, como la ONU, que es una asociación de estados que compromete escasamente la soberanía nacional y seguirá siendo un organismo para alcanzar la democracia mundial en diversos temas. La *Unión Europea*, que introduce un sistema de democracia transnacional que no es un Estado federal ni un súper Estado-nación, pero tampoco una asociación de naciones, está explorando una forma de gobierno transnacional. *Tribunales internacionales*, que ya empiezan a funcionar, como el de justicia en La Haya para juzgar crímenes de guerra o genocidios que se cometen contra la humanidad. Por lo tanto, la expansión democrática debe de estar ligada a los

cambios estructurales de la sociedad mundial. Hay que luchar para promover la democracia. “Nuestro mundo desbocado no necesita menos autoridad, sino más, y esto sólo pueden proveerlo las instituciones democráticas” (Giddens, 2001: 95). Básicamente en esto consiste lo que se conoce como la tercera vía y la propuesta de una democracia cosmopolita.<sup>29</sup> Finalmente, parafraseando a Lasswell,<sup>30</sup> en el plano de las relaciones internacionales se trata de analizar *quién consigue qué, cómo y cuándo* desde un ámbito democrático.

## REFLEXIONES FINALES

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos han sido interpretados por algunos como el fin de la globalización y el inicio de la pos-globalización. Lo que sí es evidente es que la política exterior en el mundo sufrió un giro dramático y el peligro del choque de civilizaciones se revitalizó. Este giro en la arena internacional ha sido analizado por expertos, políticos y académicos con gran preocupación. Debemos coincidir en que el terrorismo internacional es una realidad, pero no debiera centrarse toda la política exterior y las relaciones internacionales en este tema. Hay otros problemas de dimensiones globales que deben ser tomadas con responsabilidad por autoridades nacionales y organismos internacionales como el calentamiento global del planeta, el problema del agua, la circulación del capital, el comercio internacional, la desigualdad social, la pobreza, etcétera.

Como hemos apuntado, al ser modificados los estados-nación por los efectos de la globalización la política nacional no es tan eficaz como antes. Los estados han perdido gran parte de su soberanía y los líderes políticos han reducido su capacidad de influencia en los acontecimientos. Las naciones deben repensar sus identidades. Ante este panorama adverso, lo que queda es profundizar en la democracia y darle coherencia a tres estructuras fundamentales: la estructura genérica, los actores que causan ciertos efec-

<sup>29</sup> Held es el principal pionero de esta idea; ver D. Held, *Democracy and the global order*, Cambridge, Poliy Press, 1995. Sostiene que mediante la extensión y el desarrollo de la democracia se alcanzarán los objetivos del respeto a los derechos humanos, autodeterminación, control de la violencia. Intenta aplicar los principios democráticos en escala global.

<sup>30</sup> Considerada como una definición distributiva, es clásica la formulación de política de Haroll Lasswell: “Quién consigue qué, cómo y cuándo”, H. Lasswell, *Politics: Who gets What, When and How?*, Nueva York, P. Smith, 1950.

tos negativos por su actuación; la estructura del impacto, aquellos actores que sufren los efectos de la anterior estructura, y finalmente la estructura regulatoria, aquellos actores responsables de resolver determinados problemas (Mayntz, 2002: 3).

Para que esto sea posible se requiere de un gobierno mundial que no existe. No hay una autoridad central que regule el comportamiento de sus integrantes. Las Naciones Unidas hacen un intento de cohesión y de cooperación, pero es insuficiente. Los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio discuten temas de finanzas en escala global pero no toman en cuenta el medio ambiente ni temas de salud. Además, estos organismos han quedado desacreditados, sobre todo, en los países en vías de desarrollo porque forman parte de un proyecto hegemónico y sirven a los intereses del gran capital.

A pesar de todo ello y de la debilidad de los estados-nación para resolver los problemas globales y de que nuestra vida se efectúa de manera local se requieren instituciones en escala global democráticas que se ocupen de los problemas que la misma globalización ha generado (Stiglitz, 2006). Para esto habría que tomar en cuenta a las naciones y a los ciudadanos globales que se ocupan de estos asuntos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, G. y G. Powell (1981), "El sistema político", en J. Blondel, M. Duvenger, S.E. Finer, S.M. Lipset *et al.*, *El Gobierno: Estudios comparados*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 59-63.
- BECK, U. (1998), *¿Qué es la globalización?-Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós (1a. ed. en inglés, 1997).
- BOBBIO, N., N. Matteucci y G. Pasquino (2000), *Diccionario de Ciencia Política*, t. II, México, Siglo XXI.
- BOUZA-BREY, L. (1996), "El poder y los sistemas políticos", en Miguel Caminal Bada, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, pp. 39-84.
- DAHL, R. (2005), "Can International Organizations be Democratic? A skeptic's View", en David Held y Anthony McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader-an Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press, pp. 530-541.

- \_\_\_\_\_ (1997), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- DIETERICH, H. et al. (1999), *Fin del capitalismo global. Nuevo proyecto histórico*, Argentina, Editorial Política.
- EASTON, D. (1953), *The political system: an inquiry into the State of Political Science*, Nueva York, Knopf.
- FERRERO, M. (2005), “Gobernando (en) un mundo en globalización. Una mirada conceptual a la gobernanza desde las Relaciones Internacionales”, ponencia en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 21 al 23 de septiembre, Madrid.
- GIDDENS, A. (1999), *La tercera vía-la renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Un mundo desbocado*, Madrid, Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2005), “The Globalization of modernity”, en D. Held y A. McGrew, *The Global Transformations Reader-an Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press, pp. 60-66.
- GOLDMANN, K. (2001), “Relaciones internacionales: una visión general”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *Nuevo manual de ciencia política*, t. II, Madrid, Istmo, pp. 581-618.
- GUTIÉRREZ, G. (2001), *Teoría de las relaciones internacionales*, México, Harla, Oxford University Press.
- HELD, D. et al. (2002), *Transformaciones globales-política, economía y cultura*, México, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ y A. McGrew (2003), *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós, p. 136.
- \_\_\_\_\_ (eds.) (2005), *The global transformations reader*, Cambridge, Polity Press.
- HIRST, P. y G. Thompson (2005), “Globalization-a Necessary Myth?”, en D. Held y A. McGrew (eds.), *The global transformations reader*, Gran Bretaña, Polity Press, pp. 98-105.
- HUNTINGTON, S. (1998), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- J. BLONDEL, J.M. Duvenger, S.E. Finer, S.M. Lipset et al. (1981), *El Gobierno: Estudios comparados*, Madrid, Alianza Universidad.
- KEOHANE, R. (2001), “Las relaciones internacionales: lo viejo y lo nuevo”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *Nuevo manual de ciencia política*, t. II, Madrid, Istmo, pp. 668-689.

- LIJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Editorial Ariel.
- MCGREW (2005), "Models of Transnational democracy", en David Held y Anthony McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press, pp. 500-513.
- MAYNTZ, R. (2002), "Los Estados nacionales y la gobernanza global", *Reforma y democracia*, CLAD, núm. 24 (octubre).
- MOUFFE, Ch. (2007), *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- OHMAE, K. (1995), *The End of the Nation State: The rise of Regional Economies*, Londres, Harper Collins.
- PEARSON, F. y M. Rochester (2003), *Relaciones Internacionales-situación global en el siglo XXI*, Colombia, McGrawHill.
- PASQUINO, G. (2004), *Los sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Prometeo, Bonaerinae libris.
- PINEDA, O. (1999), *Principales enfoques sobre la globalización: un análisis comparativo*, México, Instituto politécnico nacional.
- SARTORI, G. (2003), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- STIGLITZ, J. (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, Argentina, Taurus.
- STRANGE, S. (1996), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economic*, Cambridge, University Press.
- \_\_\_\_\_ (2005), "The Declining Authority of States", en David Held y Anthony McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press, pp. 127-143.
- REYES, S. (2000), *Sistemas políticos contemporáneos*, México, Oxford University Press.
- ROHRICH, W. (1999), *Los sistemas políticos del mundo*, Madrid, Ciencia Política Alianza Editorial.
- URBANI, G. (2000), "Sistema político", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política*, t. II, México, Siglo XXI.
- VÁSQUEZ, J. (2000), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, México, Limusa-Noriega Editores.

## La política mexicana en los medios de comunicación en Italia

MANUEL ORTIZ MARÍN\*

### EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

En México a partir de los resultados de las elecciones del 2000 en las cuales resultó triunfador Vicente Fox, que condujeron al arribo al gobierno de un miembro del Partido Acción Nacional con sus respectivas consecuencias en la alternancia política, los siguientes comicios para designar al Presidente de México cobraron una enorme expectativa por su importancia, pero también por las repercusiones políticas y económicas que conllevaría dicho proceso.

En julio de 2006 se efectuaron nuevos procesos electorales para elegir al Presidente de México para el periodo 2006-2012 y cobró nuevamente importancia el tema, dada la enorme competitividad de dichas elecciones, de los actores políticos, de la incertidumbre de los resultados, las posturas políticas de dos de los principales contendientes (Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador) y de las consecuencias para la gobernabilidad y la democracia del país.

Pero las elecciones presidenciales en México, además de su natural consecuencia en el ámbito nacional, también afectan los escenarios internacionales, dada la actual globalización de los mercados y el estrecho vínculo que tienen con los procesos políticos y su interdependencia con los liderazgos

\*Profesor de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Baja California. Mi agradecimiento a Dan Hallin (UCSD) por la oportunidad de relacionarme con el mundo de la investigación en Italia y a Paolo Mancini (UNIP), por mostrarme cómo se hace investigación en comunicación política en Italia.

político-económicos. De tal forma que el proceso de definición del siguiente presidente de México, ocupó titulares de los principales diarios y la atención de los noticieros en diferentes países, así como de los mercados financieros mundiales, como ocurrió en 1994 con el famoso “efecto tequila”. Actualmente la de México está considerada como una de las 10 economías más fuertes del mundo y forma parte del organismo internacional denominado Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que compone un directorio de 30 países con las mayores economías del planeta.

Por ende, Europa es uno de los continentes de mayor desarrollo en diferentes órdenes, tanto en lo económico, político y social como, por supuesto, lo cultural. Su integración en un solo mercado ha configurado un conglomerado de más de 350 millones de personas, que representa una cuarta parte del PIB y la tercera parte del comercio mundial. Por otra parte, el desarrollo de los grandes conglomerados de los medios audiovisuales europeos ha generado una capacidad de cobertura y diversidad de programación en diferentes idiomas y hacia públicos masivos, ya sea en canales abiertos como en privados, que amplían significativamente la cobertura mediática, en parte reguladas por el Consejo de Europa.

En torno al tema de la elección, uno de los referentes importantes que han construido en los últimos años los gobiernos de México es la imagen de un país democrático, mediante su promoción ante los medios extranjeros. Del tratamiento de la información, y la importancia que le destinan, es posible que dependa en cierta medida el clima de confianza que se genere para las inversiones extranjeras en México. De ahí la importancia y el valor socio-político de analizar la forma en que la prensa y la televisión, en particular la italiana, abordaron los procesos electorales que ocurrieron en México y el tratamiento que le otorgaron en sus cotidianos y noticieros televisivos más importantes al periodo que va desde la difusión de los resultados electorales hasta el momento en que se determina por las instancias electorales el dictamen del triunfador en las más competidas elecciones de México. Lo anterior cobra mayor importancia dado que son escasos los trabajos de análisis de medios extranjeros y procesos electorales mexicanos y generalmente éstos se refieren a la prensa estadounidense (Lawson, 2000; Lozano, 2001 y Hallin, 2000).

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El problema de investigación se planteó en los siguientes términos:

Comprobar el tratamiento periodístico favorable y amplio que le otorgaron los principales diarios y noticieros italianos a los resultados de las elecciones presidenciales de México del 2006.

La hipótesis propuesta fue la siguiente:

- La prensa y los noticieros televisivos italianos le dedicaron una atención significativa a las repercusiones de las elecciones en México, a partir del impacto político-económico que afecta a los grandes capitales internacionales.

Y los objetivos preliminares fueron:

- Analizar la frecuencia de la noticia de los resultados electorales de México del 2006 en la prensa y los noticieros televisivos italianos y en determinados diarios extranjeros.
- Establecer comparaciones con otros estudios realizados sobre la prensa extranjera y los procesos electorales de México del 2006.

## METODOLOGÍA PROPUESTA PARA LA INVESTIGACIÓN

En una primera instancia se procedió a elaborar un marco referencial que diera cuenta de las principales características de los diarios y canales de televisión italiana que se utilizaron para el análisis periodístico. Un segundo momento fue el aplicar la metodología del análisis de contenido (Krippendorff, 1990) a las notas periodísticas de la sección internacional de cuatro diarios italianos (*Corriere della Sera*, *La Stampa*, *Il Messaggero*, *La Repubblica*) y los siete noticieros de los principales canales de la televisión en Italia (Tg1, Tg2, Tg3, Tg4, Tg5, Studio Aperto, Tg La 7) que contuviesen información sobre los procesos electorales de México, a partir del 3 de julio hasta el 6 de septiembre.

Este periodo de poco más de dos meses representa el momento en que se difunde en los medios de comunicación masiva el resultado de la elección por el órgano facultado para ello, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el

momento en que los medios divulgan la noticia de que el Tribunal Federal de Justicia Electoral (TRIFE) dio a conocer su fallo y declaró ganador a uno de los candidatos a la Presidencia de la República.

Para el desarrollo de esta investigación se realizó una estancia en el Centro Interuniversitario di Comunicazione Política (CICOP) de la Università degli Studi di Perugia, Italia ([www.unipg.it/scipol](http://www.unipg.it/scipol))<sup>1</sup> y además se contó con información proporcionada por el Istituto per lo Studio dell' Innoazione nei Media e per la Multimedialita (ISIMM) sin cuya ayuda, la información de la televisión italiana hubiera sido imposible obtener, todo lo anterior con la finalidad de analizar a la prensa y la televisión italianas y el tratamiento a la noticia dado a los resultados de las elecciones mexicanas.

Como todo proceso de investigación, y más aún cuando se realiza en un país diferente al del investigador, surgen diferentes circunstancias que no se pueden controlar, algunas a favor y otras en contra. De las primeras que se presentaron fue que el ISIMM realiza un registro diario de las noticias emitidas por los noticieros *–telegiornali–* de los principales canales italianos con fines de análisis de comunicación política.<sup>2</sup> Gracias a la intervención del doctor Mancini se pudo acceder a la información de las ocasiones en que los noticieros televisivos difundieron información acerca de las elecciones en México, en específico las veces que en los siete principales canales de televisión italianos se mencionó a Felipe Calderón y a Andrés Manuel López Obrador.

Un detalle que es pertinente aclarar al respecto: como no estaba previsto dicho ejercicio de análisis, la información se trabajó en las condiciones que ya tenía el ISIMM codificada la noticia, de tal manera que sólo se pudieron obtener datos según los siguientes items: el canal de televisión que la difundía, el tiempo otorgado a la nota informativa, la fecha en que se emitió la misma, el personaje al que se refería la nota (sólo estaban registrados los nombres de Calderón y López Obrador), las veces en que fueron mencionados y los tiempos acumulados destinados a cada uno de ellos, así como el

<sup>1</sup>El Centro es parte del Dipartimento di Istituzioni e Società della Facoltà di Scienze Politiche y se dedica a la investigación de los procesos políticos y su relación con distintos espacios sociales, entre ellos, los medios de comunicación masiva.

<sup>2</sup>Al respecto habrá que recordar que Italia en abril del 2006 tuvo un proceso electoral y resultados parecidos a los de México, de los cuales Romano Prodi ganó a Silvio Berlusconi por una ventaja incluso menor que en el caso de México (aproximadamente 25 000 votos).

único tema que tenían identificado, denominado Elecciones en México. Esta información habría sido muy difícil obtenerla de otra manera, ya que hubiera implicado desde la estancia en Italia todo ese tiempo, el registro de los noticias en video y posteriormente realizar el conteo de los segundos o minutos en los cuales se les menciona. Aun así fue importante obtener esta información, que se complementó con la de los diarios.

Recapitulando, el ámbito del análisis de contenido de las noticias acerca de los resultados de las elecciones en México, comprendido en el periodo del 3 de julio al 6 de septiembre del 2006, estuvo conformado por la revisión *in situ* de cuatro de los más importantes diarios italianos y a ello se agregó el registro de las noticias emitidas por siete *telegiornali* de la televisión italiana. Por todo lo cual, el nivel de información era rico, pero poco homogéneo como plantea una de las características del análisis de contenido (Berelson, s/f). Pero como pocas cosas en el mundo son homogéneas, se buscó la forma de encontrar regularidades para hacer un ejercicio interesante del análisis de contenido de los resultados de las elecciones en México.

Para tal fin se elaboró, en primer lugar, un formato de codificación para registrar los principales datos periodísticos (véase el anexo 1), de igual manera se tuvo que diseñar un lista de categorías y sus indicadores (véase el anexo 2) para poder realizar la codificación adecuada de cada una de las notas que se revisaron.

## EL CONTEXTO DE LOS DIARIOS Y LA TELEVISIÓN ITALIANA

La información obtenida de los elementos de análisis, los cuatro diarios italianos y los noticieros, *telegiornali* de los principales canales de la televisión italiana, se presentan mediante una breve reseña de dichos medios de comunicación masiva de la siguiente manera:

### LOS DIARIOS ITALIANOS: CARACTERÍSTICAS GENERALES Y UNA BREVE RESEÑA HISTÓRICA

Mancini (2004) refiere que para entender el contexto de los medios de comunicación en Italia, y en particular a los referidos, debe tenerse en cuenta que la comunicación de masas en este país “no se desarrolló autónomamente

de otros sistemas sociales” (p. 11). En este sentido, no puede adjudicársele un modelo de corte funcionalista para reconocer sus características, y agrega que por múltiples factores históricos, políticos y culturales la comunicación masiva no ha gozado de autonomía de otros poderes, y tiene por condición una sobreposición de identidad y funciones acordes con el contexto italiano.

Ahora bien, ¿cuándo surgen los actuales diarios italianos? Castronovo (1979: 17) dice que a finales de los ochocientos surge la poderosa ascendencia del *Corriere della Sera*, en 1876 de una gruesa (*sic*) casa editora de los Hermanos Civelli, dueños de otros diarios en Firenze y Verona (Florencia y Venecia); sin embargo, el cotidiano fue fundado por Eugenio Torelli-Viollier; además, el autor refiere que era un diario milanés que representaba la posición conservadora del ordenamiento liberal (Castronovo, 1987: 128). Según Gaeta, *Corriere della Sera* en un principio (1876) tiró 3 000 ejemplares; para 1880 ya tiraba 9 000, en 1886, 20 000 y en 1918 imprimía 400 000 ejemplares (1966: 725).

*La Stampa* tiene como antecedente de fundación el diario *Gazzeta piemontesse*, nacida en 1814 (Gaeta, 1966) y después asumiría el nombre de *La Stampa*, que es como surge el 9 de febrero de 1867. En pocos años logró tirar entre 20 000 y 25 000 ejemplares. Castronovo dice que “reconstruir la historia de *La Stampa* implica referirse la historia de una ciudad como Torino (Turín) y la época del liberalismo democrático italiano como periodo de la posunidad después de la crisis del Estado liberal” (1987: 9). Este diario representaba una voz importante de la cultura laica (1987: 46).

Talamo indica que “en 16 diciembre de 1878 surge el primer número de *Il Messaggero*, siendo su fundador Luigi Cesana” (1978: 31). Sus características al inicio lo convierten en un cotidiano noticioso de todos los acontecimientos, es el “giornale di giornali” (Talamo, 1978: 35). El autor refiere que le da importancia “a los acontecimientos políticos, a la academia, a los asuntos de la Cámara y del Senado, las reuniones públicas, con un espíritu de información despojado de cualquier tendencia política” (p. 36). Por su parte, Murialdi afirma que *Il Messaggero* era el más importante diario de Roma; lo ubica dentro de los diarios simpatizantes de la izquierda y que en esa época

de 1880 llegó “a un tiraje de 20 000 ejemplares, lo cual era una excepción” (1976: 470).

Murialdi afirma que como una novedad en los periódicos italianos surge *La Repubblica*, con formato de tabloide en enero de 1976, con 20 páginas en su inicio, editadas por Mondadori y aparece como dueño Eugenio Scalfari. Sus principales temas son la economía, la cultura y el espectáculo, y se ubica en una posición de izquierda (Tranfaglia, Levi y Nevra, 1978: 527).

El autor agrega que una de sus características es “ofrecer una explicación, una interpretación, el comentario al hecho o a problemas de actualidad y a la opinión o la propuesta ya sea de propios o externos al diario” (1984: 42). Murialdi señala que ha logrado tirajes de “hasta 5 millones ochocientos mil ejemplares diarios” (43).

Las especificaciones de los principales diarios italianos referidos son las siguientes:

Nombre: *La Repubblica*.

Fundador: Eugenio Scalfare.

Fecha de fundación: 1976.

Domicilio: Via Cristoforo Colombo 149, Roma.

Tiraje aproximado: de 750 000 a 930 000 ejemplares diarios aproximadamente. Esta certificación ADS No. 5522 del 16-12-2005.

Grupo editorial: Grupo Editorial L'Espresso Spa.

Director actual: Ezio Mauro.

Costo: 0.90 euro.

Página web: [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

Núm. de páginas: 80 a 90 en promedio.

Secciones: tema del día, entrevista, comentario editorial, reportaje, noticias del mundo, política interna, crónica, economía, empresa y mercados, cultura, espectáculos, deportes, sección de Roma, programación de televisión y cine y el tiempo.

Nombre: *Corriere della Sera*

Fundador: Eugenio Torelli-Viollier.

Fecha de fundación: 1876.

Domicilio: Via Solferino 28, Milano.

Tiraje aproximado: entre 800 000 y un millón de ejemplares diarios aproximadamente y cuenta con el Certificado ADS No. 5481, del 16-12-2005.

Grupo Editorial: RCS Quotidiani S.P.A.

Director actual: Paolo Mieli.

Costo: 1.00 euro.

Página web: [www.corriere.it](http://www.corriere.it)

Núm. de páginas: 60 a 70 tomando en cuenta secciones regionales.

Secciones: tema del día (Primo piano), política, economía, noticias del extranjero (esteri), crónica (estilo de reportaje), página editorial (opinioni), cartas del lector, cultura, espectáculos, deportes, programación de televisión y cine, página publicitaria y el tiempo.

Nombre: *La Stampa*.

Fundador: Vittorio Bersezio.

Fecha de fundación: 1867.

Domicilio: Via Marengo 32, 10126, Torino.

Tiraje aproximado: 480 000 a 500 000 ejemplares. Tiene la certificación No. 5526, del 26-12-2006.

Grupo Editorial: La Stampa, S.P.A.

Director actual: Giulio Anselmo.

Costo: 1.00 euro.

Página web: [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it)

Núm. de páginas: 40 en promedio.

Secciones en orden: tema del día, política, noticias del extranjero, crónica (estilo de reportaje), sociedad, economía, cultura, espectáculos, deportes, programación de televisión y cine y el tiempo.

Nombre: *Il Messaggero*.

Fundador: Luigi Cesana.

Fecha de fundación: 1878.

Domicilio: Via del Tritoni 152, Roma.

Tiraje aproximado: 390 000 a 400 000 ejemplares de tiraje diario aproximado. Tiene certificado ADS 5536, del 16-12-2005.

Grupo Editorial: Il Messaggero, S.P.A.

Director actual: Roberto Napolitano

Costo: 0.90 euro.

Página web: [www.ilmessaggero.it](http://www.ilmessaggero.it)

Núm. de páginas: 36 a 50.

Secciones: tema del día (Primo piano), política interna, crónica, la entrevista, reportaje, noticias del mundo (esteri), economía, empresa y mercados, cultura, espectáculo, deportes, y el tiempo.

## LA TELEVISIÓN ITALIANA

Grasso (1992) afirma que por muchos años la televisión italiana fue identificada con la red denominada Radio Televisión Italiana, la Rai como mejor se le conoce, y cuyo propósito era ofrecer un servicio público de información y entretenimiento. Pero la televisión italiana tiene sus inicios en 1929 en Milán (Milán), en los estudios de la Unión Radiofónica Italiana (URI), y son los ingenieros Alessandro Banfi y Sergio Bertolotti quienes empiezan los primeros experimentos. Para 1952, la Rai inicia sus primeras transmisiones en Milán y su primera emisión es “la ceremonia de inauguración de la Fiera Campionaria” (p. 30). En un principio la Rai estuvo identificada con el Partido Democracia Cristiana y su administrador absoluto era Amintore Fanfani.

La ley del 14 de abril de 1975 es fundamental para entender a la televisión italiana y sus cambios posteriores y define tres grandes nodos: a) reconoce a la Rai como la principal red del Estado italiano para difundir programación en radio y televisión, con la característica de tener un alto grado de “apertura plural y todos los componentes político-culturales de la sociedad italiana” (Monteleone, 1992: 389), y además se crea un Consejo de Administración que le regirá; b) la creación de las redes públicas locales con la finalidad de desconcentrar y permitir la asociación de ciudadanos en la producción de mensajes radiotelevisivos, y c) la repetición en todo el territorio de programas de la televisión extranjera. Hasta esas fechas, la televisión italiana era toda pública, pero con diferentes componentes y actores participantes.

De ahí que los diferentes canales de la televisión italiana en los setenta estaban identificados con los partidos políticos; la Rai tenía asignado el canal Rai 1 al Partido Democracia Cristiana; Rai 2 al Partido Socialistas y Rai 3 al Partido Comunista. Sin embargo, “a partir de la sentencia de la Corte Constitucional de 1976, *la legge 103* se inicia la historia de la televisión comercial en Italia” (Mancini, 2004: 76). Monteleone la define como la privatización

salvaje –“la privatizzazione selvaggia”–, y representa una recomposición de la producción radiotelevisiva (1992: 391).

Monteleone (1992) define la época de los ochenta de la radio y televisión italiana en pocas palabras: “una televisión pública (Rai) de tradición cultural, que busca su propia identidad ante los cambios producto de las diferentes leyes constitucionales y una red privada, con rápido desarrollo y orientada a la lógica del mercado en crecimiento en Italia” (395).

Ya desde mediados de los ochenta, Mancini (1982) hacía referencia a que la información televisiva italiana tenía sus peculiaridades, y refería un modelo de noticia contextualizada, que hacía que el profesional del periodismo tuviera “*une complessivi modelli giornalistici in cui i singoli individui trovano una collocazione organica*” (42)<sup>3</sup> y al respecto agregaba que la condición de los noticieros es ambientar para favorecer la interacción emisor-receptor.

Grasso indica que en 1982 “nace el canal Italia 1 cuyo director es Rusconi, el 4 de enero de 1982, y nace Rete quattro con capital de Mondadori y su presidente es Mario Formenton” (1992: 384). El 30 de marzo de 1991 inicia sus actividades el primer programa de televisión por transmisión espacial con abonamiento en Tele+1 (545).

Berlusconi a mediados de los años ochenta compra las principales redes de televisión a los entonces dueños de los mayores redes, Rizzoli, Rusconi y Mondadori, en diferentes momentos por medio de su consorcio Fininvest (después sería la red de Mediaset) y se convierte en el socio mayoritario de las acciones de Rete quattro, Italia 1 y nace el emporio Berlusconi.

Mancini (2004) afirma que a la presencia de Silvio Berlusconi<sup>4</sup> en la televisión italiana se debe el surgimiento de la televisión comercial, pues gracias a su empeño y visión este personaje impulsa la televisión privada de circuito cerrado con el canal Milano 2. A este proceso el autor usa una expresión proveniente de Jay Blumer, para definir el inicio de este periodo

<sup>3</sup>“Un complejo modelo periodístico en el cual las singularidades individuales toman una posición orgánica”.

<sup>4</sup>Silvio Berlusconi “era en 1974 un dinámico constructor de edificios en Milán” (Monteleone, 1992: 388). Hay un enorme parecido de este personaje con Emilio Azcárraga Vidaurreta, el abuelo del actual presidente de Televisa; su principal actividad era un próspero comercio de electrodomésticos en Monterrey, antes de entrar al negocio de los medios electrónicos.

de introducción de la televisión comercial en el espacio televisivo, como “el diluvio comercial” (p. 87). Pero también implica una dualidad, pues por una parte “se inicia la comunicación masiva vía la televisión en Italia y por otra, su proximidad con el sistema político, y esto para ciertos sectores sobre todo los partidos de izquierda en Italia es una anomalía” (p. 96).

Las características de los públicos de los principales canales de televisión italiana, Mancini (2004) las define como:

*Rai 1 y Canale 5:* De carácter general y dirigido a la familia.

*Rete quattro:* Dirigido a un público anciano, femenino y amas de casa.

*Italia 1:* Dirigido a público juvenil.

*Rai 3:* Dirigido a público diverso.

*Rai 2:* Difunde temas de cultura y entretenimiento.

A estos importantes canales de televisión y otros más, el Consejo de Ministros en 1992, después de una larga polémica, “les otorga la concesión para emitir nacionalmente programas de radio y televisión” (Monteleone, 1992: 529). De esta manera, a partir de los noventa se conforman los dos grandes sistemas de televisión en Italia, y que hasta la fecha en buena medida perduran, la Rai apoyada por el gobierno y los partidos políticos, y Mediaset (antes Fininvest), de Berlusconi.<sup>5</sup>

La Rai está representada por un Consejo de Administración en el cual participan cinco representantes de partidos políticos, tres de ellos para la mayoría que detenta el poder en la Cámara de Diputados y los otros dos para la oposición. Sin embargo, no son propiamente militantes políticos o diputados, sino personas cercanas o identificadas con cada una de los partidos políticos, quienes son elegidos para ocupar un puesto en el Consejo. Hoy día, la Rai o ReTe, como se le suele decir en los medios, es la más importante red de medios electrónicos en Italia.

Otra de las características de la actual televisión italiana es que a partir de 1998, el 50% de la programación deberá transmitir programas de la Unión Europea, según la Ley 122 de 1998, sin incluir noticieros, deportes y

<sup>5</sup>A este aspecto hace referencia Mancini, pues hasta antes de abril de 2006, Silvio Berlusconi era el presidente del Consejo de Italia, en los hechos, el presidente de ese país y al mismo tiempo, le pertenecía una de las principales redes de televisión italiana; por otra parte, como gobernante, tenía también a su disposición la otra parte de la red, la Rai.

programas de entrevistas-talk show (Mancini, 2004). Sin embargo, varios de los autores italianos conocidos la definen como una televisión transgresiva muy cercana al porno, con un ejercicio demencial de los programas cómicos, y demasiados deportes. La fábrica italiana de la televisión, genera un nuevo modo de gusto y de compartimiento colectivo que se manifiesta en el consumo de mercado (cfr. Monteleone, 1992; Sartori, 1999; Ecco, 2001; Mancini, 2004).

Lo cierto es que la red de televisión de Italia, conjuntando los recursos de la red digital terrestre y la oferta satelital *premium* colocan a ese país en el segundo puesto de mayor número de servicios de televisión en Europa ([www.agcom.it/rel\\_06/presentazione.pdf](http://www.agcom.it/rel_06/presentazione.pdf)).

## LOS DATOS Y SU EXPRESIÓN

### LAS NOTAS PUBLICADAS EN LOS DIARIOS ITALIANOS

En el caso de las notas registradas por el análisis, hay que tomar en cuenta dos aspectos. Los diarios italianos tienen una sección específica para las noticias internacionales (*esteri* o *mondo*), lo cual simplificó la búsqueda; pero también, por otra parte, implicaba la posibilidad de reducción del espacio según la importancia que el editor le diera a la nota. Otro aspecto que hubo de tomarse en cuenta es que ocurrieron dos sucesos importantes en el periodo de registro que afectaron fuertemente la página internacional e incluso otras secciones. La primera, la guerra en el Medio Oriente entre Líbano e Israel. Este solo suceso representó para la Comunidad Europea y en particular para Italia, una atención sumamente importante, por la posición que el actual presidente del Consejo Romano, Romano Prodi, tiene desde su campaña, en torno a disminuir la presencia militar de Italia en los diferentes frentes de batalla, como son Afganistán, Irak, y ahora Líbano.

El otro suceso importante, de talla internacional, que recibió atención por varios días, fue la repentina enfermedad de Fidel Castro. Este suceso cobró importancia por su condición histórica y por la posición que tomaría Estados Unidos ante el hecho. Ambos sucesos ocuparon muchas planas de las secciones principales y de las internacionales, por la configuración periódica de la noticia desde el particular estilo de periodismo italiano. Ello implicó una disminución de espacio, pero también que estas noticias por sí

solas eran más importantes para el escenario europeo que los resultados de las elecciones mexicanas, por mucha controversia que generaran.

Asimismo, hay que tomar en cuenta la diferencia de horario, pues ésta es de siete horas entre la Ciudad de México y los principales centros de producción noticiosa italianos, como serían Roma o Milán. Esto significó que una nota que se produjese a las 12 del día en la Ciudad de México, en ese momento serían las 9 de la noche del mismo día y ello implicaría que la nota por la conformación del periódico, se publicara al día siguiente. Esto ocurrió con tres sucesos, las declaraciones como triunfadores de los comicios de ambos candidatos, López Obrador y Calderón el domingo 2 de julio por la noche; el anuncio del IFE al declarar a Calderón como ganador el seis de julio y finalmente la decisión del TRIFE de ratificar a Calderón como ganador de las elecciones federales, dada cerca de las 9 horas, el 5 de septiembre. Todas estas noticias, por las horas en que fueron emitidas, en el caso de los diarios aparecieron en las páginas del día siguiente del suceso. No así en los casos de los *telegiornali*, pues sí fueron difundidas lo más pronto posible en emisiones inmediatas.

Ahora bien, en el periodo indicado del 3 de julio al 6 de septiembre se presentaron 26 noticias publicadas por los cuatro principales diarios italianos analizados (véase el cuadro 1. Resumen de las notas de diarios italianos). *La Repubblica* le dedicó ocho notas en total. Cuatro de ellas entre el 3 y el 7 de julio, dos el 10 de julio por la primera concentración masiva convocada por López Obrador, una nota el 17 de ese mes y otra el 6 de septiembre.

Por su parte el *Corriere della Sera*, uno de los diarios más importantes del mundo y de Italia, sólo le dedicó al conflicto poselectoral la cantidad de cuatro notas, tres el 4 de julio, cuando los resultados de las elecciones apenas se conocían y una más el 10 del mismo mes, en ocasión de la convocatoria de López Obrador a sus simpatizantes a manifestarse en el Zócalo de la Ciudad de México.

Es significativo que el diario que más importancia le dedicó al conflicto poselectoral y la controversia suscitada por López Obrador y Calderón fue el diario *La Stampa*, con 10 notas. La mayor cantidad fue de dos notas por día (el 4 y 10 de julio y el 24 de agosto); con una nota, los días 3, 5, 7 y 10 de julio y finalmente una nota el 6 de septiembre.

Por su parte el periódico *Il Messaggero* sólo le otorgó espacio a cuatro notas. Dos el 4 de julio, una más el 6 y otra el 13 del mismo mes. Es decir, que el tema de la controversia por las elecciones en México, y su conflicto postelectoral, para los diarios italianos se resolvió los tres primeros días, entre la noticia de los resultados del 2 de julio y el 6 del mismo mes, fecha esta última en que se da a conocer la decisión del Instituto Federal Electoral. Sólo dos diarios le otorgaron espacio a la noticia de la decisión del TRIFE que avalaba el triunfo de Calderón, *Il Messaggero* y *La Repubblica*.

Por otra parte, de la suma de estas 26 notas, el personaje más mencionado por los periódicos italianos fue López Obrador, en 12 ocasiones; el género más utilizado fue la nota periodística, en su mayoría de corresponsales de los diarios,<sup>6</sup> y el tema más frecuente fue el de los resultados electorales, dadas las características de la cobertura periodística y corresponde a las notas de los primeros días en que había incertidumbre sobre quién sería declarado ganador.

CUADRO 1  
RESUMEN DE LAS NOTAS DE DIARIOS ITALIANOS

<i>Diario/Categorías</i>	<i>La Repubblica</i>	<i>Corriere della Sera</i>	<i>Il Messaggero</i>	<i>La Stampa</i>	<i>Total</i>
Núm. de notas	8	4	4	10	26
López Obrador	3	2	0	7	12
Calderón Hinojosa	3	2	3	2	10
Tema de mayor frecuencia: resultados electorales	6	2	2	7	17
Género periodístico más utilizado: nota informativa del corresponsal	7	4	1	3	15

#### EL ANÁLISIS DE LOS *TELEGIORNALI* DE LA TELEVISIÓN ITALIANA

El análisis de las noticias transmitidas por los *telegiornali* comprendió una base de datos de 168 noticias difundidas del 3 de julio al 6 de septiembre por los siete canales de televisión italianos. Habrá que tomar en cuenta que,

<sup>6</sup>Hay una nota del diario *Corriere della Sera*, en la que se identifica que el origen de la información fue Río de Janeiro, Brasil, en lugar de la Ciudad de México (*Corriere della Sera*, 10 de julio de 2006: 26).

a diferencia de los diarios impresos, la noticia televisiva tiene posibilidad de ser transmitida con mayor celeridad a los televidentes, en este caso italianos.

Para obtener la información de las noticias difundidas por los canales italianos se contó con el apoyo del Istituto per lo Studio dell' Innovazione nei Media e per la Multimedialita<sup>7</sup> (ISIMM Ricerche S.R.L.). El ISIMM en su sede de Perugia lleva a cabo un registro computarizado diario de siete noticieros –*telegiornali*– (Tg1, Tg2, Tg3, Tg4, Tg5, Studio Aperto, Tg La 7) pertenecientes a los canales de televisión Rai1, Rai2, Rai3, Rete4, Canale 5, Italian 1 y La7.

Su registro forma parte de una acción gubernamental que tiene por objeto transparentar el tratamiento periodístico que la televisión italiana le otorga a los diferentes actores y temas de la política en Italia a través de los *telegiornali* mencionados. Para consulta de la información referida, que tiene carácter de pública, se puede acceder al domicilio web de la Autoridad para Garantía de la Comunicación<sup>8</sup> y en el que son publicados mensualmente los datos por determinadas categorías de análisis: actores, temas, y otros indicadores más, presentando datos cuantitativos de tiempos de exposición de cada categoría por *telegiornali* y canal de televisión.

El agrupamiento de los *telegiornali* analizados y la adscripción a sus respectivas redes de pertenencia es el siguiente:

CUADRO 2  
CARACTERÍSTICAS DE LOS CANALES ITALIANOS

<i>Red televisiva</i>	<i>Canal</i>	<i>Noticiero</i>	<i>Tipo de dominio</i>
Rai	Rai 1	Tg 1	Gubernamental
	Rai 2	Tg 2	
	Rai 3	Tg 3 y Rai News 24 <sup>a</sup>	
Mediaset	Rete 4	Tg 4	Privado (Berlusconi)
	Canale 5	Tg 5	
	Italia 1	Studio Aperto	
MTV Italia	La 7	Tg L 7	Privado (Telecom)

<sup>a</sup> RaiNew24 tiene pocas emisiones de noticias con características de reportajes y su principal transmisión es musical.

<sup>7</sup> El ISIMM ([www.isimm.it](http://www.isimm.it)) es un organismo oficial que forma parte del gobierno italiano y funciona protegido bajo las leyes italianas a través de la Autoridad para Garantía de la Comunicación ([AGCOM-www.agcom.it](http://AGCOM-www.agcom.it)).

<sup>8</sup> Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ([www.agcom.it](http://www.agcom.it)).

Ahora bien, del registro computarizado diario que realizan de las noticias se pudo organizar y seleccionar la información relacionada con los resultados de las elecciones mexicanas, en particular el conflicto poselectoral. La limitante fue que su categoría de análisis, sólo refería como datos el nombre de los principales contendientes y la denominación de elecciones presidenciales en México, la fecha de la emisión de la nota y el tiempo asignada a la misma. Aun así, los datos que se muestran a continuación son significativos, pues ejemplifican la presencia o mejor dicho la ausencia del acontecer político mexicano en Italia, en uno de los sucesos más importantes en los últimos 20 años en la historia electoral de México, después de los resultados controversiales de la elección presidencial de 1988.

Para tal efecto, se trabajó en las oficinas del ISIMM-Perugia el registro de las noticias y en determinar la forma en que se podía obtener la información de los acontecimientos poselectorales que ocurrieron en México, en el periodo del 3 de julio al 6 de septiembre. Una vez cargados los datos de selección se pudo obtener un concentrado de la información agrupado por cada uno de los contendientes principales López Obrador-Calderón.

Según los datos obtenidos que se muestran en el cuadro 3. Resultados poselectorales de México en red televisiva de Italia, el personaje que más tiempo ocupó de los *telegiornali* italianos fue Andrés Manuel López Obrador, pues en el periodo indicado el total de ese tiempo fue de 12 minutos con 52 segundos; en contraste, a Felipe de Jesús Calderón Hinojosa le dedicaron 10 minutos con 16 segundos. Es decir, que en términos de audiencia, el mayor conflicto político que ha tenido México sólo logró entre ambos contendientes un poco más de 23 minutos en 66 días, lo cual significa que tuvieron una exposición diaria entre ambos de casi tres minutos diarios aproximadamente. Atención, estamos hablando de todas las noticias reunidas en los siete *telegiornali* de mayor audiencia en Italia, en los principales canales y en todos los horarios de transmisión que tienen a lo largo de sus emisiones. Es decir, el resultado es la ausencia de interés de quienes conforman la agenda noticiosa diaria sobre una realidad política muy semejante a la que habían vivido los italianos en abril del 2006 con los procesos de elección presidencial entre Silvio Berlusconi y Romano Prodi.

Ahora bien, ¿cuál fue el *telegiornali* y el canal que más atención le dio a cada candidato? A López Obrador, fue el Tg 5 (Canale 5-privado) el que más tiempo de aire le dedicó a su presencia, con la fabulosa cantidad de 3 minutos y 43 segundos. A Calderón, fue también Tg 5 (Canale 5), con 3 minutos y 09 segundos. Es muy significativo que este *telegiornali* sólo le dio atención a la noticia entre el 3 y el 6 de julio, es decir, cuando los resultados de las elecciones eran inciertos. Después de la última fecha, no vuelve a ser mencionado ninguno de los dos candidatos, incluso ni cuando el TRIFE declara a Calderón ganador.

CUADRO 3

## RESULTADOS POSELECTORALES DE MÉXICO EN RED TELEVISIVA DE ITALIA

<i>Red televisiva</i>	<i>Canal</i>	<i>Noticiero</i>	<i>Tiempo AMLO</i>	<i>Tiempo Calderón</i>
Rai	Rai 1	Tg 1	1' 37"	1' 28"
	Rai 2	Tg 2	0' 09"	0' 08"
	Rai 3	Tg 3	1' 29"	0. 42"
		Rai News 24 <sup>a</sup>	2'45"	2' 42"
Mediaset	Rete 4	Tg 4	0' 00"	0' 00"
	Canale 5	Tg 5	3' 43"	3' 09"
MTV Italia	Italia 1	Studio Aperto	0' 00"	0' 00"
	La 7	Tg L 7 y MTV FLASH	3' 09"	2' 07"
Tiempo total destinado			12' 52"	10' 16"

<sup>a</sup>RaiNew24 tiene pocas emisiones de noticias con características de reportajes y su principal transmisión es musical.

En este sentido, el 6 de septiembre de 2006 la noticia que anuncia a Calderón como futuro presidente de México sólo fue emitida por Rai News24 (Rai 3) con siete segundos en cuatro emisiones (28 segundos en todo el día). Es decir, la sola mención de que Felipe Calderón era oficialmente el nuevo presidente de México y alguna palabra más.

También habrá que reconocer que en términos de noticias tanto impresas como electrónicas, para Italia era más importante la guerra del Líbano en el periodo estudiado, pues hay mayores intereses por razones geopolíticas,

culturales y étnicas. Las noticias del conflicto en el Líbano, la participación de Israel en el mismo y las declaraciones de los principales líderes políticos de Italia, ocuparon muchas páginas de los diarios y tiempo de los *telegiornali* seleccionados.

## DISCUSIÓN

Como varios autores lo señalan (Wolton, 1998; Gauthier, 1998; Martín Serrano, 1986, entre otros), los procesos electorales son el termómetro de la vida política de un país por su repercusión en los espacios mediáticos. Más aún cuando la globalización acerca a los países y los acontecimientos importantes de una nación son inmediatamente divulgados a la esfera pública mundial.

De ahí que los efectos de los movimientos políticos, económicos y sociales de determinados países latinoamericanos han generado diversas reacciones en los mercados financieros internacionales, todavía se recuerda el efecto Tequila de 1994 de México, los problemas políticos-económicos de Argentina, o el desajuste de las finanzas en Brasil y la serie de especulaciones que se generaron por la llegada al poder de “Lula”.

Si este panorama lo comparamos con el “diluvio noticioso”<sup>9</sup> que se vivió en los distintos diarios y noticieros de los canales de la televisión mexicana, se explica en buena medida por qué para los italianos la vida política de una país como México es tan lejana como el conocimiento que tienen de nuestro fútbol o de la comida, para usar elementos culturales que a ambos países apasionan. A fuerza de ser juiciosos debemos reconocer que entre ambos países hay poca cercanía en términos políticos, económicos y culturales, aunque su modelo político y mediático tiene cierta semejanza en algunos rasgos con el nuestro.

Esto se demuestra pues la nota en los *telegiornali* con mayor tiempo disponible para cualquiera de los dos candidatos fue de 20 segundos para López Obrador por *MVS Flash* los días 2 y 3 de julio (cinco notas entre ambos días con esa duración). Y para Calderón la mayor duración de una nota fue de

<sup>9</sup> Este término es utilizado por el doctor Mancini (2004) para ejemplificar las características mediáticas que ocurrieron en el periodo final de la campaña electoral de Berlusconi entre febrero y abril del 2006 en Italia; a su vez, este concepto proviene de Jay Blumer, quien lo utiliza para explicar cómo en la televisión estadounidense en los ochenta se generó un *commercial deluge*.

17 segundos transmitida por el canal de *La 7* el 5 de septiembre, cuando se anuncia que había sido declarado ganador; con ello se podrá concluir que el televidente italiano poco se pudo informar, por mayor interés que tuviera, de los acontecimientos relacionados con el desenlace político-electoral de México, pero también los datos indican que en la lógica mercadológica de la televisión pública o privada este acontecimiento (el conflicto poselectoral) se consideró de poca importancia para las audiencias italianas, una vez pasados los primeros días de desenlace de las elecciones (3 al 6 de julio).

De ahí que sea digno de resaltar que la televisión, como instrumento mediático, influye en la construcción del imaginario colectivo de manera determinante, más aún por su carga tecnológica particular, pues la televisión crea un campo de visión distinto y más amplio acerca de la visión cotidiana de los individuos (Wolton, 1998).

Lo anterior confirma que para el ámbito noticioso italiano, ya fuera impreso o televisivo las expectativas que la candidatura de López Obrador para la presidencia de México había generado, fueran la razón de la atención a los resultados electorales. Pues el centro de la atención fue, muy en particular para los *telegiornali*, las fechas inmediatas a los resultados difundidos por el IFE. También habrá que hacer notar que un canal privado de la red de *Mediaset*, perteneciente al grupo Berlusconi, haya sido el que más atención le dedicó a ambos personajes, tanto López Obrador como Calderón.

En este sentido, y a pesar de los esfuerzos de México por acceder a un mejor posicionamiento en el contexto internacional, todavía es muy débil la presencia del acontecer político en las páginas de los diarios y pantallas de televisión internacionales. Para el caso de la presente investigación, queda a discusión si los estereotipos de la política latinoamericana predominan en el imaginario del público italiano. De ahí la validez del concepto de Thompson, al indicar que “la comunicación mediática siempre es un fenómeno social contextualizado: siempre forma parte de contextos sociales estructurados de varias formas y que, a su vez, tiene un impacto estructural en los actos comunicativos” (1993: 26).

Como tal, el escenario político mexicano para las audiencias italianas es muy ajeno a su contexto inmediato; para el común denominador del ciuda-

dano italiano México es un país tan lejano y “exótico” que sólo eventos de mucho dramatismo o de interés inusitado suelen tener cabida en las páginas de los rotativos italianos. Como ejemplo de este juicio, estaría la atención que un diario italiano dedicó al rescate de unos náufragos mexicanos.<sup>10</sup>

Cualquier conclusión que se pudiera verter al respecto es mera especulación temeraria, pues implicaría conocer más profundamente los contextos de la política informativa de dicha red televisiva. Lo que sí es evidente es el desinterés de la red televisiva gubernamental (Rai) por el seguimiento de la noticia, pasada la atención inicial por los resultados; es decir, después del periodo del 3 al 6 de julio en que se desconocían con certeza los resultados electorales y ambos contendientes se proclamaban ganadores y próximos presidentes de México. Esto contrasta con la mínima atención, pero al fin espacio dedicado por los diarios, en particular *La Repubblica*, a las masivas concentraciones realizadas por López Obrador en el Zócalo de la Ciudad de México.

En este sentido el sistema político mexicano todavía está poco familiarizado con estrategias globales mediáticas. Su ejercicio como acto político se ha circunscrito al territorio local, cuando la condición de la comunicación política conlleva construir mensajes que puedan trascender las fronteras de lo geográfico (Lujambio, 2000). Lo anterior corrobora la importancia de los medios electrónicos, su inmediatez, cobertura y alto impacto en públicos cautivos y en algunos casos de alto poder adquisitivo, convierta al escenario de la comunicación política como la herramienta principal para desarrollar estrategias políticas de largo alcance en procesos como los electorales, no importando en muchas ocasiones la nacionalidad o la ubicación de la audiencia (Lazzeri, 1992).

<sup>10</sup>Fueron tres cuartas partes de página de *La Repubblica* en las que se da cuenta del rescate de los náufragos mexicanos, cuando este mismo diario, el mayor espacio que le otorgó fue media plana a una noticia de los acontecimientos poselectorales de México en el periodo analizado; aún así se debe tomar en cuenta que fue el periódico que mayor espacio le otorgó al suceso en su conjunto.



7	Agencia	La identificación de quien elaboró la nota: 00) no hay dato; 01) reportero de casa; 02) enviado; 03) corresponsal; 04) agencia; 05) articulista, 06) copyright Le Monde 07) editor.	
8	Origen	Lugar de donde se publica la nota: 01) Ciudad de México; 02) Extranjero.	
9	Lugar	Lugar de donde se refiere la nota: 01) Ciudad de México.	
10	Posición	La colocación de la página y de la nota: A) lado izq. B) lado derecho. 1) arriba izq; 2) arriba derecha; 3) abajo izq. 4) abajo derecha.	
11	Temas	01) Marcos en campaña. 02) Resultados de las elecciones. 03) Perfil de los candidatos. 04) Campaña política. 05) Manifestación o resistencia pacífica. 06) Resultados elecciones alcalde Ciudad de México.	
12	Subtema	Cualquiera de éstos que se presentara pero con diferentes rasgos de derivación.	
13	Personaje	01) López Obrador. 02) Calderón. 03) Madrazo y miembros de campaña. 04) Vicente Fox 05) Subcomandante Marcos. 06) López Obrador/Calderón. 07) Simpatizantes Obrador PRD. 08) Simpatizantes Calderón PAN. 09) Expertos o analistas. 1 10) Intelectuales. 11) Luis Carlos Ugalde. 12) Miembros campaña AMLO/PRD. 13) Funcionarios gobierno Fox. 14) Funcionario gobierno Ciudad de México. 2 15) Miembros Calderón PAN. 16) Organizamos empresariales. 17) TRIFE. 18) Periodistas.	

14	Valoración	1) Muy positiva. 2) Positiva. 3) Neutra. 4) Negativa. 5) Muy negativa.	
15	Género	01) Reportaje. 02) Nota. 03) Editorial. 04) Crónica. 05) Artículo de opinión. 06) Entrevista. 07) Nota de corresponsal.	
16	Fotos	Núm. de fotos que acompañan la nota.	
17	Núm. de fuentes	Las personas que se citan en la nota y que hacen declaraciones.	
18	Fuente 1	Los datos de la primera fuente citada.	Cuando las notas tengan más de una fuente citada se continuará registrando la información en la siguiente hoja de codificación.
19	Nombre	Nombre de la fuente.	
20	Organización	Identificación de la organización a la que pertenece.	Anotar las siglas de la organización.
21	Código	Código de la organización a la que pertenece.	
22	Núm. de párrafos	Núm. de párrafos que se le otorgan o en los que es citado.	
23	Fuente 2	Los datos de la segunda fuente citada.	
24	Nombre	Nombre de la fuente.	
25	Organización	Identificación de la organización a la que pertenece.	
26	Código	Código de la organización a la que pertenece.	
27	Núm. de párrafos	Núm. de párrafos que se le otorgan o en los que es citado.	

## BIBLIOGRAFÍA

- Autoritá per le Garanzie nelle Comunicazioni (2006) ([http://www.agcom.it/rel\\_06/presentazione.pdf](http://www.agcom.it/rel_06/presentazione.pdf)) consultado el 10 de octubre.
- BERELSON, Bernald (s/f), *Análisis de contenido*, México, Herbasa.
- CASTRONOVO, Valerio (1987), *La Stampa 1867-1925*, Milano, Italia, Franco Angeli Libri, SRL.
- , Luciana Giacheri Fossati y Nicola Tranfaglia (1979), *La Stampa italiana nell' eta liberale*, Roma, Italia, Laterza.
- ECO, Umberto (2001), *Apocalípticos e integrados*, España, Lumen y TusQuets.
- GAETA, Guliano (1966), *Storia dil Giornalismo Italiano*, Milano, Italia, Francesco Vallardi, vol. II.
- GAUTHIER, Gilles, André Gossselin y Jean Mouchon (comps.) (1998), *Comunicación y política*, España, Gedisa.
- GRASSO, Aldo (1992), *Storia della televisione italiana*, Milan, Italia, Garzanti.
- HALLIN, Dan (2000), “Media, political power, and democracy in Mexico”, en James Curran y Myung-Jin Park (eds.), *DE-Westernizing Media Studies*, EUA, Routledge, pp. 97-109.
- KRIPPENDORFF, Klaus (1990), *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*, España, Paidós.
- LAWSON, Chappell (2000), *Building the Fourth Power. Democratization and the rise*, EUA, The University of California Press.
- LAZZERI, Chistian (1992). “Los signos del poder: ensayo sobre la política de Pascal”, en J.L. Labarriere *et al.*, *Teoría política y comunicación*, España, Gedisa, pp. 19-91.
- LOZANO RENDÓN, José Carlos (2001), “Espectacularización de la cobertura informativa de las elecciones mexicanas a la presidencia”, *Comunicación y Sociedad*, España, Facultad de Comunicación, Universidad de Navarra.
- LUJAMBIO, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- MANCINI, Paolo (2004), *Il Sistema fragile. I mass media in Italia tra politica e mercato*, Roma, Italia, Carocci.
- (1982), *Personaggi e azioni del telegiornale in La distinzione tra notizia e commento nel telegiornale. Dati per la verifica dei programmi trasmessi 1981*, Perugia, Italia, Rai, Radiotelevisione italiana, vol. 38, pp. 33-97.
- MARTÍN SERRANO, Manuel (1986), *La producción de comunicación social*, España, Alianza Universidad.

- MONTELEONE, Franco (1992), *Storia della radio e della televisione in Italia*, Venezia, Italia, Saggi Marsilio.
- MURIALDI, Paolo, Nicola Tranfagli et al. (1976), *La stampa italiana del neocapitalismo*, Roma, Italia, Laterza, vol. v.
- (1978), “Giornali”, en Nicola Tranfagli, Nevi Fabio y Umberto Levra, *Il mondo contemporaneo, Storia d’ Italia*, t. II, Firenze, Italia, Nuova Italia, pp. 515-548.
- , “Breve storia del Corriere della Sera e de La Repubblica”, en Carlo Buzzi (ed.), *La Fabbrica delle Notizi*, Milano, Italia, Franco Angeli, pp. 15-44.
- SARTORI, Giovanni (1999), *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus.
- TALAMO, Giuseppe (1978), *Il Messaggero e la sua città (1878-1918)*, Firenze, Italia, Monnier, vol. I.
- THOMPSON, John B. (1993), *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- WOLTON, Dominique (1998), “La comunicación política: construcción de un modelo”, en J.M. Ferry y D. Wolton (eds.), *El nuevo espacio público*, España, Gedisa, pp. 28-46.





**Segunda parte  
Elementos para  
el desarrollo en  
la globalización**



## La frontera de China: principales conflictos territoriales y étnicos

JOSÉ SALVADOR MEZA LORA

### INTRODUCCIÓN

El milagro chino es un fenómeno de los últimos tiempos que ha hecho de China una de las potencias emergentes. Sus tasas de crecimiento de 10% promedio anual en los últimos 20 años, su lugar preponderante en el comercio internacional y su liderazgo en la captación de capitales del exterior lo confirman, sin lugar a dudas, como un fenómeno económico inusitado nunca antes visto por país alguno en la historia de la humanidad. Hoy por hoy, nadie duda de la importancia económica y política de China ni desconoce su activo papel en el entorno mundial. Es frecuente encontrar en los análisis de la situación mundial referencia al milagro chino, a pesar de que quienes escriben desconocen la dinámica seguida y las circunstancias históricas, políticas y sociales que se han sucedido en su interior.

En la mayoría de los estudios se prefigura a China como si fuese un todo integrado y homogéneo; con fronteras bien delimitadas, con pocas diferencias étnicas y culturales entre la población y un gobierno emanado del pueblo que vela por los intereses de todos por igual. Sin embargo, si nos adentramos un poco en el análisis de este país, encontraremos rasgos que cuestionan la idea general que nos hemos hecho y de que tienen todavía una agenda complicada de asuntos territoriales y fronterizos que atender en los próximos años.

Los problemas territoriales entre China y Japón por las islas Diaoyutai (Senkaku); la disputa por las islas Spratly entre China, Vietnam y Brunei;

los conflictos entre China y Taiwán por el control del Estrecho de Taiwán, amén del problema mismo de Taiwán como provincia china; los problemas de posesión de un innumerable conjunto de islas e islotes ubicados en el Mar del sur de China, etc., son sólo algunos de los conflictos no resueltos del todo, algunos de los cuales tienden a agudizarse y amenazan con trastocar gravemente la precaria estabilidad de la región.

Desde otra vertiente la consolidación de las fronteras de China se ha visto severamente afectada por la diversidad étnica manifiesta en este país. En efecto, en tres de las principales provincias autónomas de China, colindantes con la India, Asia central y Rusia (el Tíbet, Xinjiang y Mongolia interior, respectivamente) residen etnias que por razones históricas se diferencian culturalmente de la población mayoritaria de origen Han, por lo cual, algunas de ellas han estado desarrollando acciones a fin de lograr una autonomía verdadera para conformar naciones independientes. Por ello las provincias donde se establecen estas etnias son una grave preocupación para la autoridad gubernamental central, que en su afán por integrarlas ha violado continuamente los derechos de esas etnias y trastocado sus valores culturales y religiosos.

Una tercera vertiente que afecta las fronteras en China tiene que ver con su vecindad geográfica. Por un lado, con Corea del Norte, que es un país que vive una situación de miseria y hambre, lo que ha llevado a que una gran proporción de la población hambrienta busque traspasar las fronteras a fin de encontrar un mejor destino en China. Por otro, con India y Rusia, con las que tiene y los conflictos limítrofes, de carácter histórico.

Para entender mejor la situación del territorio y las fronteras en China habremos de explicar con mayor detalle algunas de estas vertientes.

## DISPUTAS TERRITORIALES EN EL MAR MERIDIONAL DE CHINA

### LOS PROBLEMAS TERRITORIALES ENTRE CHINA Y JAPÓN POR LAS ISLAS SENKAKU (DIAOYUTAI)

Las Senkaku (en japonés, Senkaku-Shotō) o Diaoyutai (en chino, Diào-yútái Lièdǎo) son ocho pequeñas islas deshabitadas localizadas en la parte

oriental del Mar de China, cuya extensión aproximada en conjunto es de 40 000 km<sup>2</sup>, las que son reclamadas por Japón y China. La disputa por ellas se explica, no sólo por su ubicación geográfica, dado que están situadas en la ruta internacional marítima del sureste de Asia, sino porque se han encontrado indicios de que en el archipiélago en que están ubicadas se encuentran minerales y grandes reservas petroleras.<sup>1</sup> Con China y Japón como el segundo y el cuarto consumidor de energía en el mundo respectivamente tienen un interés estratégico por el control de esas islas.<sup>2</sup>

Las islas Sensaku (Diaoyutai), ubicadas a 170 km al noreste de Taiwán y a 410 km al occidente de Okinawa, se han visto envueltas en una enconada disputa entre China y Japón. Para los japoneses estas islas fueron incorporadas a su territorio en 1895. Argumentan que no estaban asociadas ni a Formosa (Taiwán), ni a ningún otro país y que desde ese año, han ejercido el control sobre esas islas. Los japoneses señalan que cuando renunciaron a sus derechos sobre las islas de Taiwán y Pescadores después de la Segunda Guerra Mundial, en el Artículo 2 del Tratado de Paz de San Francisco, no lo hicieron sobre las islas Senkaku. Argumentan que esta situación al ser aceptada por todas las partes, explica por qué Estados Unidos mantuvo su control sobre ellas después de la Segunda Guerra Mundial, y sin embargo, su posesión no fue transferida a China. Por el contrario, en el Tratado de Okinawa, firmado por Japón y Estados Unidos en el año de 1969, les fueron reincorporadas a Japón.<sup>3</sup>

Para China, en cambio, dado que estas islas estaban bajo la jurisdicción de Taipei, fueron transferidas junto con Taiwán a Japón en el Tratado de Shimonoseki en el año de 1895, dándose fin con ese Tratado a la guerra chino-japonesa de 1894-1895. En virtud de que Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, fue despojado de los territorios ocupados durante la guerra sino-japonesa, Formosa (Taiwán) y las islas Senkaku, bajo las previ-

<sup>1</sup> En 1969, un reporte de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Este de Asia indicó la posibilidad de que hubiera grandes yacimientos de petróleo cerca de Diaoyutai.

<sup>2</sup> Aunque China dispone de yacimientos petroleros, dado su crecimiento industrial, se ha visto en la necesidad de importar grandes volúmenes de petróleo para continuar su crecimiento acelerado, mientras tanto, Japón requiere de importar todo su petróleo, dado que no dispone de él en su subsuelo.

<sup>3</sup> En dicho Tratado se establece claramente el regreso de Okinawa y las islas del sur-oeste (las cuales incluyen las islas Senkaku) a Japón en el año de 1972.

## ISLAS SENKAKU-DIAOYUTAI



Fuente: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/images/senkaku-map3.gif>

siones de los Acuerdos de Postdam de 1945 y el artículo 2 del Tratado de San Francisco de 1951, debieron de haber regresado a posesión china. Basados en ese hecho, el 25 de febrero de 1992 el gobierno chino aprobó una ley de mar territorial en la que incluye a las islas Diaoyutai como parte de su territorio. Sin embargo, la disputa por la posesión de estas islas no queda reducida sólo a Japón y China, pues con las mismas consideraciones de ésta, Taiwán las considera también como parte de su territorio. China y Taiwán convergen respecto a la posesión de las islas Senkaku como parte de Taiwán; sin embargo, el problema radica en que China considera a Taiwán como una provincia más y parte integrante de su territorio; por lo tanto, las islas Senkaku forman parte de China. Por su parte, tanto el pueblo como el gobierno Taiwán se consideran independientes de China, por lo cual las islas Senkaku, desde su perspectiva, deben ser parte de Taiwán y no de China.

La ambigüedad y no resolución sobre la posesión de las islas ha llevado a conflictos, sobre todo entre China y Japón. Toda acción de una parte es contraatacada por la otra. Por ejemplo, el 22 de junio de 2003 un grupo de chinos

intentó desembarcar en la isla, lo que fue evitado por la guardia costera japonesa, lo cual generó tensiones y nerviosismo en ambos lados. En abril de 2005, para contrarrestar la construcción de un complejo chino para la exploración de gas, los japoneses iniciaron una tarea similar en lo que consideran su zona económica exclusiva, en el Mar del este de China, lo que los chinos denunciaron como una “grave provocación”, generándose una nueva situación de conflicto. La actitud inflexible de los gobiernos de ambos países, que se sustenta en la evidencia de depósitos de hidrocarburos en ese archipiélago, no ha permitido que la situación que prevalece se resuelva satisfactoriamente, y ha surgido un potencial conflicto entre ambas potencias.

#### LA DISPUTA POR LAS ISLAS SPRATLY ENTRE CHINA, VIETNAM Y BRUNEI

Las islas Spratly son un archipiélago conformado por 100 arrecifes e islotes ubicados entre Filipinas y Vietnam, en el Mar de China Meridional y que son disputadas por China, Vietnam y Taiwán, que la reclaman en su totalidad; mientras tanto, Filipinas, Malasia y Brunei reclaman sólo una porción de las islas.<sup>4</sup> Excepto Brunei, todos los países han establecido puestos militares en los Spratlys.<sup>5</sup> El motivo principal de la disputa de estos países asiáticos por la posesión de las islas no es inocente, además del hecho de que su ubicación geográfica es estratégica para el transporte marítimo y la actividad comercial para todo el sureste de Asia y del interés de los países cercanos por ampliar sus fronteras marítimas, por lo que su cercanía con todos los países demandantes (excepto China y Taiwán), estriba en el reciente descubrimiento de petróleo y gas natural en ellas. Sólo para corroborar esta última afirmación habría que agregar que el Ministerio de Minerales y Geología de la República Popular de China estima que el área de los Spratly contiene petróleo y reservas probadas de gas natural por 17.7 billones de

<sup>4</sup>Ver Cheng-Yi Lin, “Taiwan’s South China Sea Policy”, *Asian Survey* 37 (1997), y J. Valencia, “China and the South China Sea Disputes”, *Adelphi Paper*, Oxford, International Institute for Strategic Studies, 1995, p. 298.

<sup>5</sup>La República Popular de China tiene unos 450 soldados; Malasia 70-90, Filipinas aproximadamente 100, y Vietnam cerca de 1 500.

## LAS ISLAS SPRATLY



Fuente: *Wikipedia Atlas of the Spratly Islands*.

toneladas ( $1.60 \times 10^{10}$  kg)<sup>6</sup> lo que permite ubicarla como la cuarta reserva de gas natural e hidrocarburos más grande del mundo.

Si bien los recursos naturales son abundantes y muy demandados por los países reclamantes, el conflicto entre ellos impide que puedan decidir sobre qué hacer en el archipiélago, y obstaculiza cualquier proyecto dado que alguna acción no concertada pudiese desencadenar choques indeseables.

China demanda la soberanía sobre el territorio de las islas Spratly en virtud de actos de descubrimiento, ocupación y más recientemente, por autodelimitación. Su reclamo se remonta a la presencia china durante la dinastía Sung (siglo XII) y, más recientemente, en los registros de navegantes chinos durante la dinastía Qing (siglo XVIII). A pesar de que no se puede demostrar una presencia continua de asentamientos chinos sobre esas islas durante el siglo XX, el gobierno decidió legislar sobre la ampliación de su mar territorial y zonas contiguas especiales para legalizar su derecho sobre este archi-

<sup>6</sup>Sólo para identificar su importancia habría que decir que Kuwait dispone de 13 billones de toneladas.

piélagos y reconocerlo como territorio chino, por lo que en 1992 promulgó una ley sobre aguas territoriales de carácter extraterritorial que concedía al país una justificación legal para la reclamación del archipiélago.<sup>7</sup>

Taiwán, por su lado, considera que los vínculos históricos con el archipiélago le conceden el derecho sobre ellas. Este país fue el primer gobierno que estableció su presencia física sobre algunas de las Spratly, particularmente sobre Itu Abala (la isla más grande del archipiélago), posterior a la salida de los japoneses después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>8</sup> Desde mediados de la década de 1950 hasta finales de 1980 mantuvo cerca de 500 soldados en Itu Aba; su presencia militar se redujo a 110 soldados a finales de la década de 1990.<sup>9</sup>

Vietnam basa su demanda de soberanía sobre las islas en virtud de los derechos de cesión de Francia. En la década de 1930 las Spratly fueron colonizadas por Francia en nombre de su antigua colonia Vietnam para que después fuesen ocupadas por los japoneses. Al término de la Segunda Guerra Mundial esas islas deberían ser reintegradas a Francia; sin embargo, este país nada hizo para tal efecto, ni para que quedara asentado su derecho sobre ellas en la Conferencia de San Francisco en 1951, a pesar de que Tran Van Huu, delegado del gobierno de Vietnam, haya afirmado que eran parte del territorio de su país. Sin embargo, al lograr Vietnam su independencia en 1973 se movilizó para ejercer su soberanía sobre las islas. En 1975 ocupó 30 islas del grupo y en septiembre de 1989 ocupó tres isletas más. Para 1999 había destacado ya 600 soldados para protegerlas y se había extendido a cuando menos 37 islas del archipiélago.<sup>10</sup>

<sup>7</sup>Ver Peter Kien-Hong Yu, "Reasons for Not Negotiating on the Spratlys: A Chinese View from Taiwan", en Hill *et al.*, *Fishing in Troubled Waters*, pp. 139-149.

<sup>8</sup>Japón ocupó las islas durante la Segunda Guerra Mundial y las usó como bases submarinas para la ocupación de sureste de Asia. Durante la ocupación las llamó *Shinnan Shoto* (新南諸島), literalmente Nuevas Islas del sureste, y las puso bajo el gobierno de Taiwán junto con las islas Paracel. Después de la derrota de Japón el Kuomintang reclamó la totalidad de las islas Spratly y aceptó la rendición de Japón sobre esas islas.

<sup>9</sup>Douglas M. Johnston, *The History of Ocean-Boundary Making*, Kingston y Montreal, McGill-Queen's University Press, 1988.

<sup>10</sup>Ver Lin, "Taiwan's South China Sea Policy", *Christian Science Monitor*, 15 de julio de 1991, p. 324.

Filipinas reclama su derecho sobre algunas de las islas por el hecho de que al renunciar Japón a su soberanía sobre ellas en el Tratado de Paz de San Francisco en 1951 los isleños tenían el derecho de anexionarse a Filipinas. Lo anterior tuvo efecto debido a que Tomas Cloma, ciudadano de origen filipino, proclamó la fundación del Nuevo Estado Kalayaan (Freedom Land) que abarcaba 53 islas del archipiélago (incluyendo Itu Aba, Pag-asa, Nam Yit y West York) y de las cuales se proclamó Jefe del Consejo Supremo. Y aunque esta acción no fue reconocida oficialmente por el gobierno filipino, otras naciones, sobre todo las que reclamaban el derecho sobre el archipiélago (Vietnam, China y Taiwán), lo consideraron como un acto de agresión de Filipinas e iniciaron una protesta internacional para revertir esa situación.<sup>11</sup> Sin embargo, Tomas Cloma no cedió y encontró apoyo de Filipinas, que envió tropas a fin de proteger a los ciudadanos de Kalayaan. El 10 de julio de 1971 Ferdinand Marcos anunció la anexión de 53 islas conocidas como Kalayaan.<sup>12</sup> Para defender su derecho, el gobierno de Filipinas ha ubicado en ocho islas a 595 marinos fuertemente armados con artillería pesada, un sofisticado sistema de radar y un depósito de municiones.<sup>13</sup>

Malasia es de los países que más recientemente se han volcado a exigir sus derechos sobre 12 islas del grupo de las Spratly. Fundamentan su demanda, más que en el derecho de validación por ocupación o por propiedad, en los principios asociados con la prolongación de la plataforma marítima.<sup>14</sup> Su interpretación a la ley internacional del mar estriba en que el Estado dispone de derechos soberanos sobre los que se ubica su plataforma y de que tiene el derecho de explotar los recursos sobre ese territorio.<sup>15</sup> Para defen-

<sup>11</sup> Taiwán envió una fuerza naval para ocupar las islas y establecer una base en Itu Aba, la cual permanece hasta el día de hoy.

<sup>12</sup> Es interesante resaltar que Filipinas se anexiona sólo las islas que conforman el supuesto estado de Kalayaan, que desde la perspectiva del gobierno filipino es distinto de las Spratly y las Paracel.

<sup>13</sup> Baviera (ed.), *The South China Sea Disputes: Philippine Perspectives*, New Manila, Philippine-China Development Resource Center and Philippine Association for Chinese Studies, 1992, pp. 19-24; y Wilfrido V. Villacorta, "The Philippine Territorial Claim in the South China Sea", en Hill *et al.*, *Fishing in Troubled Waters*, pp. 207-215.

<sup>14</sup> Un Doc. A/CONF.62/122 (1982). United Nations, *The Law of the Sea: Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*, núm. E.83.V.5, 1983.

<sup>15</sup> Si bien Malasia se apoya en la Convención sobre Derechos del Mar de 1982, ésta no considera ese derecho sobre las islas sino aquello que se ubica por debajo.

derse ese derecho tropas malayas han sido estacionadas en tres de las doce islas reclamadas por ellos.<sup>16</sup>

*Brunei* reclama sólo el derecho sobre uno de los arrecifes, conocido como Louise. Al igual que Malasia, su demanda se sustenta en los fundamentos legales de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar de 1982. A diferencia de Malasia, que proclama los derechos sobre formaciones por “encima del agua” (las islas), *Brunei* lo hace sobre formaciones “por debajo” del agua, por lo que, desde lo establecido en la Convención, se considera una extensión legal de su plataforma continental y por lo tanto tiene el derecho de explotar los recursos naturales disponibles. Lo que es un derecho para *Brunei* le es arrebatado, dado que Malasia ha tomado posesión del arrecife Louise desde 1984.<sup>17</sup> Habría que considerar que *Brunei* es el único país que no ha desplegado fuerzas militares en el archipiélago.

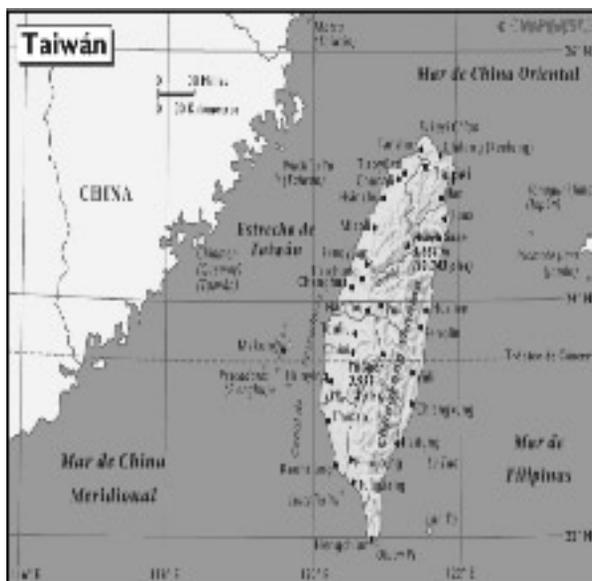
Como se observa de la descripción anterior la situación de las Spratly es muy complicada y las exigencias de soberanía por ese espacio geográfico por cada uno de los países contendientes no hace avizorar una solución definitiva en el corto plazo. El hecho de que el Mar del Sur de China sea tan relevante desde el punto de vista geopolítico y el extraordinario potencial de hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo, no sólo han agravado las tensiones en la zona, sino que se han transformado en una amenaza real para la paz y la estabilidad de la región. Según lo que se puede observar, el derecho internacional no es favorable a la justificación que hace China de esas islas; es más, el gobierno de este país ha declarado en reiteradas ocasiones que no está dispuesto a ceder un ápice sobre un territorio que le pertenece y por el que está dispuesto a luchar contra quien se lo reclame.

<sup>16</sup> Baker *et al.*, “Cooperative Monitoring for South China Sea Disputes”. Cfr. Lin, “Taiwan’s South China Sea Policy”, 324; *Central Daily News*, Taiwán, 2 de diciembre de 1992, p. 4.

<sup>17</sup> Véase Bob Catley y Makmur Keliat, *Spratlys: The Disputes in the South China Sea*, Aldershot, Ashgate, 1997, pp. 44-65 y Chiu y Choon-Ho Park, “Legal Status of the Paracel and Spratly Islands”, *Ocean Development and International Law*, 3, 1975, p. 1.

## LA SITUACIÓN DE TAIWÁN COMO UN ENTE NACIONAL CONTRADICTORIO

Es necesario un recuento histórico breve para reconocer la situación contradictoria que se vive entre Taiwán y la República Popular de China. Para los taiwaneses no existe duda alguna, son un país con un sistema económico y político propio que lucha por encontrar una ruta propia, nacional, soberana e independiente. Para China, siempre celosa de su territorio y de su soberanía y temerosa de ser de nuevo humillada por las potencias extranjeras como lo fue durante el siglo XIX, ha proclamado abiertamente y sin ambigüedades de que existe una sola China y de que Taiwán es parte de ella. Una China y dos sistemas es su bandera; de ahí que Taiwán sea considerada como una provincia (rebelde) de China. A fin de entender el porqué de la perspectiva diferente entre China y Taiwán se requiere un análisis con mayor detalle.



Fuente: [http://go.hrw.com/atlas/span\\_hm/taiwan.htm](http://go.hrw.com/atlas/span_hm/taiwan.htm)

Al término de la Segunda Guerra Mundial, China consiguió verse libre de los japoneses; no así de la guerra civil que prosiguió entre el gobierno nacionalista del general Chan Kai-Shek y las fuerzas comunistas al mando de Mao Tse-Tung. Estados Unidos había simpatizado con el gobierno nacionalista y ya en la etapa final del conflicto y después del fin de la Guerra del Pacífico, pusieron a la disposición del gobierno nacionalista del Kuomintang (KMT) una significativa ayuda militar y financiera para resistir la embestida de la revolución comunista. Sin embargo, en diciembre de 1949, después de que los comunistas ocuparon casi toda la extensión de la China continental, el gobierno nacionalista del KMT se colapsó y los remanentes del gobierno nacionalista fueron obligados a replegarse a Formosa (Taiwán) proclamando a ese territorio como la República de China (también conocida como China nacionalista) y estableció un gobierno que se autoproclamó como “legítimo” para toda la China. Mientras tanto, el ejército popular, dirigido por el Partido Comunista Chino emergía victorioso de la revolución, proclamando, el 27 de septiembre de 1949, el establecimiento de la República Popular de China, que incluía dentro de su territorio las islas de Taiwán, Kinmen y Matsu, entre otras.<sup>18</sup> Estados Unidos respondió con hostilidad al establecimiento de la República Popular China; en Washington los discursos políticos de los expertos del Departamento de Estado aseguraban que la expansión comunista, que se había iniciado ya en Europa Oriental, se confirmaba ahora para Asia, lo que atentaba en contra de los intereses de la democracia y la libertad y, por tanto, en contra de toda la lucha que Estados Unidos había abanderado en su intervención bélica. Por ello este país dio su apoyo político y militar a la nueva República de China asentado en la isla de Formosa (Taiwán). Fue ese apoyo el que frustró el intento comunista por recuperar ese territorio para la nueva República comunista, dado que Estados Unidos, al saber de la situación anómala que se vivía en China y del establecimiento del gobierno nacionalista en Taiwán, desplazó su poderosa fuerza naval hacia el Mar de China para defender la isla ante una posible invasión del gobierno comunista de China continental. Surgieron así dos

<sup>18</sup> ICG, “Taiwan Strait I: What’s Left Of ‘One China’?”, *Asia Report*, núm. 53, 6 de junio de 2003, p. 6.

gobiernos, con sistemas económicos y políticos distintos, autoproclamándose ambos como legítimos representantes de toda China.

La URSS y sus países satélites reconocieron de inmediato el derecho de la República Popular de China (RPC) para recuperar el territorio de Taiwán y proclamaron la existencia de una sola China; mientras tanto, las potencias de Occidente, encabezadas por Estados Unidos, dieron su reconocimiento a la República de China (Taiwán) y desconocieron de modo tácito a la República Popular de China.<sup>19</sup> En el contexto de la guerra fría y su conflicto con China Popular, Estados Unidos extendió una generosa ayuda civil y militar al régimen del Kuomintang y propició una serie de reformas en cuanto a la posesión de la tierra. La protección brindada por estadounidenses a Taiwán les llevó a reconocer a la isla como el único país con el nombre legítimo de “China” y utilizaron toda su influencia no sólo para que la comunidad internacional no le diera el reconocimiento a la China Popular sino para que no se le aceptara en las Naciones Unidas. Fue así que Taiwán quedó bajo la égida de Estados Unidos y aunque no hubo ningún enfrentamiento militar de envergadura entre Taiwán y la RPC, ni entre ésta y Estados Unidos, el temor a una eventual invasión estuvo presente durante todo ese periodo y marcó el quehacer de los gobiernos de esos países en ese entonces. A pesar de las circunstancias descritas, la economía del país prosperó dentro de este contexto debido, entre otros aspectos, a una reforma agraria de largo alcance, dirigida por las autoridades del KMT, que redistribuyeron la tierra a pequeños productores agrícolas y compensaron a los grandes latifundistas con empresas de propiedad pública, algunos de los cuales se transformaron gradualmente en empresarios industriales y comerciantes.<sup>20</sup>

A mediados de los años sesenta se fue haciendo cada vez más evidente una ruptura entre China y la Unión Soviética y dada la menor intensidad del sentimiento anticomunista, consecuencia de la desilusión con la guerra en Vietnam, hicieron que cambiara la opinión estadounidense sobre las rela-

<sup>19</sup> Ver Hungdah Chiu, “The Question of Taiwan in Sino-American Relations”, en Hungdah Chiu (ed.), *China and the Taiwan Issue*, Nueva York, 1979, pp. 161-162.

<sup>20</sup> Estos primeros capitalistas industriales, junto con los refugiados emprendedores provenientes de China continental, transformaron a Taiwán de un país agrícola a una economía industrial y comercial.

ciones con la RPC. Promoviendo una política más “realista”, el gobierno de Estados Unidos buscó intensificar sus vínculos con la RPC por dos razones de enorme interés para él: contrarrestar el poderío soviético y hacer uso de la influencia china sobre Vietnam para dar por terminado el conflicto.<sup>21</sup> El gran avance histórico se produjo en 1971: el presidente Nixon solicitó el ingreso de la República Popular de China a las Naciones Unidas y reconoció al gobierno de Mao como el legítimo de “toda China”,<sup>22</sup> desconociendo en la práctica a Taiwán. Sin embargo, habría que señalar que no permitió la ocupación violenta de china sobre la isla de Taiwán. La RPC y Estados Unidos estaban ansiosos de utilizar el uno y el otro y convinieron en una fórmula de acomodo para esta situación: “una china, pero no ahora”.<sup>23</sup> El interés de Estados Unidos por encontrar un socio de la envergadura de China en su lucha contra la Unión Soviética y el interés de aquélla de evitar una eventual intervención de ésta en su territorio, amén de su reconocimiento internacional, fueron mucho más importantes que las ambigüedades prevaletentes sobre Taiwán. Era evidente que lo que unía a Estados Unidos y China era su resistencia común a los soviéticos; sin embargo, Taiwán seguía siendo el principal obstáculo para la normalización de sus relaciones diplomáticas. En tal sentido, los estadounidenses reconocieron la reivindicación de China de que Taiwán era parte de su territorio y de que no apoyarían la independencia de la isla, pero al mismo tiempo reconocieron que la resolución del problema sólo debería hacerse por la vía pacífica.<sup>24</sup> Si bien la apertura de China hacia Estados Unidos produjo un cambio de enorme

<sup>21</sup> Si bien es cierto que este conflicto llegó a su fin por los intereses que motivaban a ambos países, el papel desempeñado por las cabezas diplomáticas fue insustituible: Henry Kissinger, del lado de Estados Unidos, y Chou En-Lai por la parte china.

<sup>22</sup> Es importante hacer notar que Mao Tse-Tung y Chiang Kai-Shek insistían en que no podía haber más que una China y de que ninguno de los dos gobiernos estaba dispuesto a aceptar que hubiera dos Chinas, una en el territorio continental y otra en Taiwán.

<sup>23</sup> Warren I. Cohen, “Nixon: un momento decisivo en la historia del mundo”, *Journal USA*, abril de 2006.

<sup>24</sup> Era evidente que Estados Unidos no pretendía que sus amigos y aliados quedaran solos, pues había un tratado, firmado en 1954, que obligaba a defender a Taiwán. Además, el hecho de que hubieran empresas estadounidenses con intereses de miles de millones de dólares en la isla daba la confianza de que no se les abandonarían. Lo que pretendía la administración Nixon era la de apoyar a la población de la isla para que estuviera en condiciones de defenderse por sus propios medios, con la esperanza de que a la larga se pudiera encontrar una solución pacífica.

importancia en el equilibrio de poder durante la guerra fría, lo que contribuyó finalmente a la desintegración de la Unión Soviética y al fin de esa guerra, asimismo, dio la oportunidad para que China aplicara políticas económicas que anteriormente habían sido criticadas como “proburguesas” y “procapitalistas”, lo que permitió que China emergiera con una fuerza inusitada. Sin pretenderlo conscientemente, al menos así es como aparece, la tácita alianza entre Estados Unidos y la RPC logró dos objetivos importantes para esta última: aliviar sus inquietudes acerca de un posible ataque soviético e iniciar una reforma económica, sustentada en la promoción gradual de las instituciones del mercado, lo que le permitió a mediano plazo emerger como una potencia media y despertar al gigante chino que se encontraba dormido.

El problema territorial de China no ha sido resuelto. *De facto*, aunque *no de jure*, Taiwán mantiene todavía su autonomía administrativa, dispone de un gobierno autónomo y un sistema económico propio *ad hoc* a los intereses de los taiwaneses. Mientras tanto, el gobierno chino ha reiterado su decisión de no permitir ninguna acción que pueda conducir a la independencia de Taiwán. Cualquier llamamiento en ese sentido induciría a ese gobierno a tomar decisiones radicales para impedirlo.<sup>25</sup> Este estado de cosas ha generado una relación política tensa y que podría desencadenar un conflicto de impredecibles consecuencias.

El hecho de que sea el Estrecho de Taiwán lo que medie entre la RPC y Taiwán la hace ser una zona marítima donde frecuentemente se suscitan hostilidades entre las fuerzas militares de ambos países.<sup>26</sup> El gobierno de China al no reconocer a Taiwán como país, no reconoce a su gobierno y al no hacerlo no acepta ningún diálogo ni negociación, dado que es ilegítimo; por lo tanto, no permite demarcación fronteriza o territorial que establezca derechos para cada una de las partes.<sup>27</sup> Como ejemplo baste considerar que

<sup>25</sup> En marzo de 2005, el Congreso Nacional del Pueblo de la RPC incluso promulgó una “Ley de la antiseparación” (llamada Ley antisecesión) que autoriza que el gobierno chino emplee “medios no pacíficos” para resolver las disputas a través del Estrecho cambiando unilateralmente el *statu quo* en el Estrecho de Taiwán.

<sup>26</sup> El Estrecho de Taiwán tiene una longitud de sólo 150 km, siendo esta distancia la que separa a la República Popular de China de Taiwán.

<sup>27</sup> Informe de la BBC Mundo, “China-Taiwán: una relación difícil”, 16 de marzo de 2005.

la propuesta del gobierno de Taiwán de establecer un “Código de Conducta a través del Estrecho de Taiwán”, como medida concreta que garantice la paz permanente en ese Estrecho y sea un compromiso mutuo a fin de evitar acciones que puedan complicar la situación o inducir conflictos, se ha encontrado con la cerrazón diplomática del gobierno de la República Popular de China.

La situación se complica aún más debido a que tiempo atrás se había dado un equilibrio entre las fuerzas militares de ambos países, lo que disuadía a cada una de las partes para intervenir; sin embargo, es conocido que gracias al éxito económico tenido por China, se ha financiado la modernización del aparato militar, lo que ha hecho que se pierda ese equilibrio a favor de China.<sup>28</sup> Ante tal circunstancia el gobierno de Taiwán ha sugerido cambios de estrategia a fin de evitar una confrontación desventajosa para ellos. En septiembre de 2006 el primer ministro Yu Shyi-Kun sugirió la conveniencia de construir una fuerza ofensiva de misiles basados en tierra y mar como la mejor alternativa defensiva e incluso sugirió la idea de ataques preventivos.<sup>29</sup>

A pesar de las anteriores previsiones, este conflicto presenta una luz que puede ser el inicio de una esperanza muy prometedora en el avance y mejoramiento de las relaciones entre estos dos países. Si bien la controversia política entre Beijing y Taipei no ha mejorado sustancialmente, los vínculos económicos entre ellos se ha intensificado de manera significativa. Para el año 2005 las compañías taiwanesas habían invertido más de 50 000 millones de dólares en China y el comercio bilateral ascendió, sólo de enero a noviembre de ese año, a 82 020 millones de dólares, con un aumento de 15.8% sobre el mismo periodo del año anterior. Por otro lado, los intercambios no oficiales, incluidos los contactos personales y de índole cultural y de negocios, se volvieron más estrechos.<sup>30</sup>

<sup>28</sup>Según el Instituto “Global Security” el gobierno chino estimó un presupuesto militar de 29 900 millones de dólares para el año 2005, lo que representa un aumento de 12.6% con respecto al año previo.

<sup>29</sup>Augusto Soto, “Conflictos territoriales en Asia Pacífico. Entre la defensa y la integración”, *Anuario de Asia Pacífico*, España, 2006, pp. 251-256.

<sup>30</sup>China.org.cn. “Hechos y cifras”, [http://spanish.china.org.cn/china/archive/shuzi2006/node\\_7016018.htm](http://spanish.china.org.cn/china/archive/shuzi2006/node_7016018.htm)

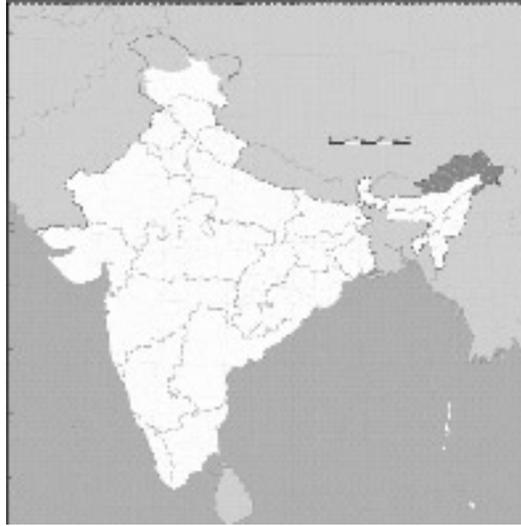
## RECLAMACIONES TERRITORIALES CHINA-INDIA

Al suroeste, en la región del Tíbet, China mantiene sin resolver una demarcación fronteriza con la India. Arunachal Pradesh es uno de los territorios más disputados entre China e India.<sup>31</sup> El conflicto por este territorio data de principios de siglo (1913), aun cuando India era aún colonia inglesa. Tras un debate entre el Tíbet y la India inglesa sobre la delimitación de sus fronteras, sus respectivos representantes decidieron, en la Conferencia de Simla, modificar la línea fronteriza cediendo Tawang y otras áreas tibetanas a la India británica. Dado que la propuesta fue presentada por el administrador de la región, el inglés sir Henry McMahon, se le denominó “Línea de demarcación McMahon”. Habría que considerar que esta delimitación fronteriza, acordada por el Tíbet y la India británica, nunca fue aceptada por los representantes de China. La posición china nunca ha ratificado esos acuerdos y considera que Arunachal Pradesh es parte del Tíbet y de que China tiene la soberanía sobre el Tíbet. India, por su lado, se ha sustentado como sucesora de los derechos y obligaciones del régimen colonial. Es por lo anterior que, desde siempre, China ha reclamado sus derechos sobre la actual Arunachal Pradesh, mientras que India la considera como parte legítima de India.

Desde la Conferencia de Simla se generó una situación de ambigüedad que se agudizó en el momento en que triunfa el movimiento comunista en China a finales de la década de 1940 y la independencia de la India del dominio británico. En el contexto de la guerra fría y ante el evidente fracaso del “Gran Salto adelante”, el gobierno chino dirigido por Mao Tse-Tung, temeroso de que el gobierno tibetano asumiera una actitud anexionista con India y con el pretexto de liberar al Tíbet del poder de los lamas, del budismo y del feudalismo retrógrado, decide tomar el control del Tíbet e imponer una administración leal y confiable. Como parte de esta política, el 26 de agosto de 1959 decidió avanzar con su ejército rojo más allá de la línea McMahonan y capturar el puesto hindú de Longju, ubicado a unos kiló-

<sup>31</sup> Arunachal Pradesh mide aproximadamente 90 km<sup>2</sup>; se localiza en el noreste de la India, entre Bangladesh, Bhutan, China y Myanmar. Consta de helados paisajes a más de 3 000 metros sobre el nivel del mar y alberga a una cultura milenaria hindú.

## REGIÓN DE ARUNACHAL PRADESH EN INDIA



Fuente: *Wikipedia, the free encyclopedia*, sitio de internet: [http://en.wikipedia.org/wiki/Image:India\\_Arunachal\\_Pradesh\\_locator\\_map.svg](http://en.wikipedia.org/wiki/Image:India_Arunachal_Pradesh_locator_map.svg)

metros al sur de la frontera. La respuesta hindú a la agresión china no se hizo esperar, por lo que se dieron una serie de enfrentamientos militares y diplomáticos que culminaron con el retiro temporal de China de los territorios ocupados en 1961. Pero en octubre de 1962 los chinos volvieron a cruzar la línea de demarcación, lo que originó la guerra sino-hindú en ese mismo año, con una inicial derrota del ejército hindú. La eventual intervención de Estados Unidos a favor de India y el retiro del apoyo que China había recibido de la URSS llevaron al gobierno chino a retroceder hacia la línea McMahon y en un acto de “buena voluntad” permitieron la liberación de los presos de guerra y dejar el territorio ocupado desde los inicios del conflicto. Hasta hoy en día no dejan de presionar para la restitución de ese territorio. Mientras las autoridades chinas siguen reconociendo a Arunachal Pradesh como parte del Tíbet, y consecuentemente de China, las autoridades hindús no dejan de afirmar que esa región es en su totalidad parte de India y de que están dispuestos a lo que sea con tal de mantener su integridad territorial. Este conflicto territorial, no resuelto del todo, ha cons-

tituido un profundo eje de fricción entre el gobierno de la República Popular de China e India independiente.

Un segundo conflicto limítrofe importante entre China e India es por la región conocida como Askai Chin, localizada en la intersección entre China, Pakistán e India. Históricamente Askai Chin formaba parte del Reino del Tíbet, hasta que en el siglo XIX fue anexado al Estado principesco de Kashmir, siendo entonces absorbido por el imperio británico. China, que no reconocía la autonomía del Tíbet, la va a reconocer como parte de éste y, por lo tanto, del territorio chino. En 1961, China invadió India y ocupó el noroeste de la región del condado de Aksai Chin y desde entonces es administrada por China, lo que ha despertado enconadas reacciones de India, dado que la considera como parte integrante del territorio que le fue arrebatado después de la guerra sino-hindú de 1962. A diferencia de Arunachal Pradesh, que actualmente está administrada por India, Aksai Chin

#### FRONTERA DE CHINA E INDIA EN LA PARTE OCCIDENTAL



Fuente: [http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/china\\_indiaw\\_border\\_88.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/china_indiaw_border_88.jpg)

lo está por China y forma parte de Xinjiang. India, por su lado, la reclama como parte del distrito de Ladakh, en el estado de Kashmir.<sup>32</sup> Ambas partes han acordado respetar la línea de control actual a fin de evitar conflictos entre ellos, sin embargo, no hay acuerdo respecto a la propiedad de la región.

## CONFLICTOS FRONTERIZOS POR LA DIVERSIDAD ÉTNICA

China es el país más poblado del mundo, con 1 295.33 millones de habitantes (cifra del quinto censo demográfico nacional, dado a conocer en 2001), lo que supone 22% del total mundial. La distribución de la población en el territorio es muy desequilibrada, pues la densidad de la población en el litoral llega a más de 400 personas por kilómetro cuadrado, mientras en las zonas centrales es de 200 y en el noroeste menos de 10 personas. Con base en el censo del año 2001, la población urbana era de 455.94 millones de personas (36.09%) y la población rural es de 807.39 millones de personas (63.91%).

Esta vasta población de la República Popular de China se encuentra formada por una variedad de distinciones étnicas, lingüísticas, culturales y religiosas para sumar 56 grupos étnicos.<sup>33</sup> El pueblo de origen Han es el predominante, con 91.59% de la población total, mientras que el restante 8.41% está conformado por las 55 etnias minoritarias, con una población total de 106.43 millones de personas.

### COMPOSICIÓN DE LAS ETNIAS EN CHINA

<i>Etnias</i>	<i>Número de personas (millones)</i>	<i>Tasa (%)</i>	<i>Territorio ocupado (%)</i>
Han	1 159.40	91.59	40
Minoritarias	106.43	8.41	60

<sup>32</sup>James Heitzman y Robert L. Worden (eds.), *India: A Country Study*, Washington, GPO for the Library of Congress, 1995.

<sup>33</sup>Los grupos étnicos son: mongola, hui, tibetana, uygur, miao, yi, zhuang, bouyei, coreana, manchú, dong, yao, bai, tujia, hani, kazaka, dai, li, lisu, va, she, gaoshan, lahu, sui, dongxiang, naxi, jingpo, kirguiz, tu, daur, mulam, qiang, blang, salar, maonan, gelao, xibe, achang, primi, tajik, nu, uzbe-ka, rusa, ewenki, deang, bonan, yugur, gin, tártara, derung, oroqen, hezhe, monba, lhoba y jino.

Es interesante considerar que las etnias minoritarias, que comprenden sólo el 8.41% de la población, disponen de aproximadamente 60% de la totalidad del territorio. En el mapa anexo se observa con claridad la ubicación geográfica de las diversas etnias. *En la región del centro y de la costa del Pacífico* la población de origen Han tiene el predominio; es en ese espacio geográfico donde se concentran más de las dos terceras partes de la población china. En ella se ubica la actividad económica preponderante y se asienta el poder gubernamental. *El gran territorio periférico de China*, conformada principalmente por el Tíbet, Xinjiang (Turkestán del este) y Mongolia interior, concentra las tres principales etnias, el pueblo tibetano, los uighures y mongoles, respectivamente. Es en esta gran región donde la agricultura es la actividad económica fundamental y en ella se asienta la población más pobre y marginada de toda china. En virtud de su enorme atraso y de su reducida importancia económica, la reforma económica, que tuvo sus inicios a finales de la década de 1970, no se ha reflejado en toda su magnitud en esta región.

Un elemento adicional que habría que agregar al análisis estriba en que la mayoría de esas minorías étnicas, además de disponer de un bagaje cultural distinto al del grupo mayoritario de origen Han, se encuentran concentradas en la región occidental de China, haciendo frontera con países con los que esos grupos étnicos chinos mantienen una mayor afinidad cultural, y por ende, significan un peligro latente para los intereses y la seguridad de quienes tienen el control político y gubernamental chino de origen étnico Han.

La situación de inestabilidad potencial de la frontera china en su parte occidental estriba en que la mayoría del pueblo tibetano, de gran religiosidad y respeto por la vida, mantiene aún su fidelidad oculta al gobierno del Dalai Lama; los Uighures mantienen una cultura y una religión basada en el Islam, diferenciándose radicalmente de la ideología de la etnia dominante han, al grado de que grupos rebeldes uighures sostienen una lucha encarnizada por conformar el Turkestán libre. La etnia mongol, por otro lado, se ha visto sometida a políticas integracionistas por la etnia mayoritaria y han visto mermados sus derechos sobre el territorio, han estado sujetos al uso irracional de sus recursos naturales, la represión y la destrucción de su sistema religioso, educativo y cultural.

## EL CORAZÓN DE CHINA Y SU PERIFERIA



Fuente: <http://www.heartland.limesonline.com>

## CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS PRINCIPALES ETNIAS EN CHINA

<i>Ubicación de la etnia</i>	<i>Sede del gobierno</i>	<i>Superficie (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Población (millones de personas)</i>
Región Autónoma de Mongolia Interior	Hot	1 183 000	23.76
Región Autónoma del Tíbet	Lhasa	1 220 000	2.62
Región Autónoma Uighur de Xinjiang	Urumqi	1 600 000	19.25

Fuente: Elaboración propia.

Las marcadas diferencias culturales entre las diversas etnias, la concentración de las mismas en un área geográfica tan extensa, la brecha económica entre esta gran región que concentra a estas etnias y la zona central y costera, la centralización del poder político en manos del grupo de origen Han,

hacen que esta región no sólo presente las mayores discrepancias con el gobierno central, sino que *las fronteras se tornen más porosas y problemáticas*.

Para el gobierno chino el logro de una identidad étnica hegemónica y homogénea es una necesidad *sine qua non* para asegurarle a China un camino seguro hacia el crecimiento y el desarrollo económico y social, mostrarle al mundo el éxito del socialismo y, como consecuencia, el éxito aparente de las reformas aplicadas en los últimos treinta años. En otras palabras, *eliminar los rasgos sociales y culturales que no pertenezcan a la sociedad Han y establecer un mayor control sobre la región es acabar con el fenómeno de trasgresión al statu quo*.

Si bien los gobiernos centrales que se han sucedido en China han planteado una política de autonomía étnica, todo hace suponer una incongruencia entre lo establecido en la ley y la práctica política cotidiana.<sup>34</sup> Los conflictos y las luchas sostenidas en algunas de las regiones autónomas y la pretensión de éstas de lograr una autonomía real, son muestra de ello: Xianjiang, Tíbet y Mongolia Interior son sólo algunas expresiones de lo anterior.

#### LA ETNIA UIGHUR EN LA REGIÓN AUTÓNOMA DE XIANJIANG

De las etnias en China la uighur es una de las que denota una marcada diferencia histórica y cultural respecto al grupo mayoritario Han. Este grupo étnico ha luchado por su independencia en varias ocasiones, la que se ha visto frustrada una y otra vez. La última de estas luchas data de 1933, cuando llegaron a establecer lo que denominaron la República Islámica del Turkestan. En 1944, aprovechando el conflicto armado al interior de China entre comunistas y nacionalistas lograron conformar la República del Tur-

<sup>34</sup> La Ley de Autonomía Regional Étnica, aprobada en 1984 en la II Sesión de la VI Asamblea Popular Nacional, es la ley fundamental que garantiza el ejercicio de la Constitución sobre el sistema de autonomía regional étnica. Los principios básicos establecidos en la Constitución para tratar las relaciones étnicas se basan en la igualdad, unidad, ayuda mutua y prosperidad común. Se establece que todas las etnias gozan de la igualdad, el Estado protege los intereses y derechos legítimos de las diversas minorías étnicas, prohíbe la discriminación y la opresión contra cualquier etnia y combate las actividades de sabotaje contra la unidad de las diversas etnias. Establece que cada etnia tiene la libertad de usar y desarrollar su propia lengua oral y escrita y libertad para mantener o reformar sus costumbres. Basándose en esta política fundamental, China aplica un sistema de autonomía regional étnica; esto es, bajo la dirección unificada del Estado, con las regiones donde las minorías étnicas viven en comunidad compacta como base, los correspondientes organismos autonómicos ejercen el derecho de autonomía. Las minorías étnicas son dueñas de su propio destino y administran los propios asuntos locales internos.

kestan Oriental. A pesar de esos connotados esfuerzos por lograr su independencia y autonomía total del gobierno central chino nunca pudieron consolidarse como república. En 1949, tras el triunfo de la revolución comunista se les impuso de nuevo un control férreo por el Partido Comunista. Desde el punto de vista cultural se encuentran diferencias radicales entre este grupo y el mayoritario Han: su origen es turco, su lengua es el turco, su escritura árábica y el Islam es la religión predominante.

#### LA REGIÓN AUTÓNOMA DE XIANJIANG



La provincia donde está establecida esta etnia se conoce como Xinjiang, misma que se encuentra ubicada en el noreste de China limitando con Tadjikistán, Kirghizistán y Kazajistán (oeste y noreste), con Rusia (norte) con Mongolia (noreste), con el Tíbet (sur) y Afganistán y Pakistán (sudeste). Por su extensión territorial Xianjiang ocupa el sexto y es una de las provincias más importantes dado que posee recursos minerales esenciales, como lo son el petróleo y el carbón.<sup>35</sup> De esta provincia los uighures representan

<sup>35</sup> Cerca de un tercio de las reservas chinas de petróleo y dos tercios de las de carbón están en el territorio de Turkestan Este. También abundan los minerales y los metales preciosos, el oro, el uranio

40% del total de la población por lo que conviven con otros grupos étnicos minoritarios como son los kasakhs, kirguiz, uzbekos, tártaros, iraníes y tajiks.

El hecho de que los uighures estén localizados en Asia Central y de que sea un pueblo que sustenta su raíz en la cultura y religión musulmanas explica por qué son más similares a sus vecinos kazajos, tártaros, uzbekos, tayikos y kirguizes. Los uighures, aunque son parte de China se consideran fuera de los confines de la Gran Muralla china. El hecho de no pertenecer a la mayoría de la población donde se ubican territorialmente y su pertenencia a grupos sociales y culturales ubicados geográficamente fuera de las fronteras políticas le dan una connotación muy particular a la frontera de China con Asia Central. Por un lado, las relaciones sociales y culturales propician que se expanda la frontera natural (social), mientras tanto, el temor del gobierno central a perder el control y de que se desborden los límites fronterizos les lleva a impulsar políticas que estrechen la frontera. Este hecho ha propiciado que el gobierno aliente campañas migratorias del centro hacia esta región en la búsqueda de una mayor homogeneidad social y cultural y con ello asegurar y fortalecer sus fronteras.<sup>36</sup>

### REGIÓN AUTÓNOMA DEL TÍBET

El Tíbet es en la actualidad una región administrativa autónoma de China, situada en la región suroeste del país. Al norte colinda con la región autónoma uigur de Xinjiang, al este con las provincias de Sichuan y Yunnan, al sur con Myanmar, India, Bután y Nepal, y al oeste con India. El Tíbet es la región más elevada de la Tierra, con una altitud media de más de 4 900 m; (por este motivo, a veces recibe el nombre de “techo del mundo”), con una superficie total de 1 222 000 km<sup>2</sup>. La capital y ciudad más grande del Tíbet es Lhasa.

---

y el cobre. También es la región de mayor producción de algodón de China, al tiempo que se sitúa entre los tres primeros productores de carne.

<sup>36</sup>El temor del gobierno chino a perder el control de sus fronteras le ha conducido a tomar acciones que contrarían lo establecido en la Ley de Autonomía Étnica. Es sabido que las corrientes migratorias Han son apoyadas financieramente por el gobierno a fin de que sean éstos quienes logren un mayor control económico de la región y una mayoría numérica en la región. Se han aplicado políticas de control natal favorables a la mayoría Han y se ha restringido para los grupos étnicos; en la práctica se ha restringido la libertad religiosa y de asociación, los grupos étnicos se han visto marginados de los beneficios que resultan de la explotación de los recursos naturales disponibles y, lo que es más importante, es falso que los grupos étnicos sean responsables de su propio destino.

## REGIÓN AUTÓNOMA DEL TÍBET EN CHINA (MAPA)



Fuente: [http://www.himnos.org/tibet\\_mapa.htm](http://www.himnos.org/tibet_mapa.htm)

La etnia tibetana se ubica dentro de las actuales fronteras de China y se extiende hacia otros países de Asia. En China incluye al Tíbet central así como las regiones históricamente tibetanas de Kham y Amdo (que se ubican en las provincias chinas de Yunnan, Sichuan y Qinghai). En el exterior la etnia tibetana se extiende a Ladakh y Sikkim (en India), Mustang y Solukhumbu (en el Nepal), y el reino de Bután (entre India y China).<sup>37</sup> Del total de la población en esta gran región más de la mitad son de la etnia tibetana y sólo entre el 37 y 39% son de la etnia china Han, 5% está compuesta por musulmanes y sólo se presentan pequeñas comunidades de uighures, kazaks, tártaros y otros.<sup>38</sup>

<sup>37</sup>M. Goldstein, "Change, conflict and continuity among a community of nomadic pastoralists: A case study from Western Tibet, 1950-1990", en R. Barnett y S. Akimer (eds.), *Resistance and Reform in Tibet*, Londres, C. Hurst & Co., 1994, y M. Goldstein, *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet and the Dalai Lama*, Berkeley, University of California Press, 1997.

<sup>38</sup>Con respecto al incremento de la población Han es ciertamente asombroso (y preocupante, desde la perspectiva tibetana). Antes de 1950 la colonización de población Han hacia el Tíbet apenas era identificable, sin embargo, de acuerdo con datos de 1979, se registra un aumento en la población Han de 250 000 en 1960 a 400 000 en 1979 y de más de un millón en la actualidad.

Por diversas circunstancias históricas y sociales el Tíbet había disfrutado, hasta antes de mediados de siglo xx de una cierta autonomía administrativa y política del gobierno central chino; sin embargo, en octubre de 1950, a poco más de un año de que el gobierno comunista había tomado el control de China, sus tropas invadieron el Tíbet y aunque hubo una pequeña resistencia encabezada por el actual 14o. Dalai Lama (que sólo tenía 15 años), pronto fue derrotada y culminó con la capitulación del gobierno y la firma de un acuerdo que delegaba al Dalai Lama el mantenimiento de los asuntos interiores, mientras que los militares asumirían el control de los asuntos exteriores y del ejército.<sup>39</sup> En 1953 la India reconoció al Tíbet como parte integrante de China.

Con la justificación infundada de que se desarrollaban acciones anticomunistas en el Tíbet, el ejército rojo actuó de manera sorpresiva y violenta y tomó posesión de Lhasa. El Dalai Lama se vio obligado a huir y establecer un gobierno tibetano en el exilio estableciendo su residencia oficial en India.<sup>40</sup> En 1965 Tíbet fue convertido formalmente en una región de la República Popular China y se inició una firme transformación socialista, se intensificó la persecución religiosa y se destruyeron centenares de monasterios y monumentos budistas. A partir de esta fecha el gobierno central de la República Popular de China va a iniciar una serie de acciones tendientes a asegurar su control en la región y evitar la tentación de que la población promueva acciones independentistas o de anexión a India, en virtud de lo cual se reprime violentamente la disidencia, se supervisa con severidad toda actividad religiosa y se promueve la inmigración de chinos de origen Han a fin de superar en número a la población nativa.

A pesar de las acciones del gobierno central tendientes a imponer su hegemonía política y cultural en el Tíbet y asegurar sus fronteras ante una

<sup>39</sup>En el "Acuerdo del Gobierno Popular Central y el gobierno local del Tíbet sobre las Medidas para la Liberación Pacífica del Tíbet" se demandaba que las tropas tibetanas debían ser reorganizadas e integradas por etapas al Ejército Popular de Liberación, mientras tanto, el Gobierno Popular Central se comprometía a no alterar el sistema político existente en el Tíbet, ni la condición, funciones y poderes establecidos del Dalai Lama; respetar las costumbres y los hábitos del pueblo tibetano y proteger su libertad de creencia religiosa.

<sup>40</sup>Se estima que 87 000 tibetanos murieron en el curso de la sublevación y de la posterior represión. El 21 de octubre, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó una resolución que deploraba la supresión de los derechos humanos en el Tíbet. El 9 de marzo de 1961 se aprobó una resolución similar.

amenaza interna y/o externa, en una gran parte de la población persiste la visión religiosa del “budismo lamanismo” y sus acciones consecuentes para preservar la identidad, la cultura y el idioma del Tíbet.

#### REGIÓN AUTÓNOMA DE MONGOLIA INTERIOR

La Región Autónoma de Mongolia Interior (también conocida como “Sur de Mongolia” o “Inner Mongolia”) se ubica en la zona fronteriza norte de China (zona sombreada en el mapa anexo). Cuenta con una distancia de 2 400 km del este al oeste y de 1 700 km del norte al sur. Ocupa una superficie de 1 183 millones de km<sup>2</sup>, lo que representa 12.3% de la superficie total del país. Limita con ocho provincias y regiones autónomas al este, sur y oeste y comparte una frontera de 4 200 km con Mongolia y Rusia al norte.

#### REGIÓN AUTÓNOMA DE INNER MONGOLIA



Fuente: [http://en.wikipedia.org/wiki/Inner\\_Mongolia](http://en.wikipedia.org/wiki/Inner_Mongolia)

Los *mongoles* son un grupo étnico formado por un conjunto de pueblos que poseen lazos culturales y una lengua en común. Esta etnia se asienta en la actualidad en Mongolia, Rusia y la República Popular de China. El año 2004 eran unos 8 500 000, de los cuales 2.3 millones de mongoles vivían en Mongolia, cuatro millones en Mongolia Interior y otros dos millones en las provincias vecinas.

Históricamente Mongolia se ha encontrado muy influida por Rusia en el norte y China en el sur. Aunque no se encontraba formalmente dividida, fue hasta el año de 1921 en que la región de Mongolia exterior se sublevó y con la ayuda de la Rusia soviética se promulgó en el año de 1924 la República Popular de Mongolia en lo que hoy es la actual Mongolia. Más adelante se alineó de forma voluntaria con la URSS. Dada la estrecha vinculación que había entre Mongolia y la URSS, Mongolia atravesó por reformas semejantes a las de la “perestroika”, por lo que en 1990 se destituye el gobierno comunista en Mongolia y en 1992 se establece otro con sistema parlamentario. Mientras tanto, Mongolia Interior se incorpora definitivamente a China en 1947. En 1949 el Partido Comunista Chino buscó consolidar su dominación en la región, por lo que aplicó toda una serie de políticas de unificación y consolidación nacional, mismas que tuvieron severas consecuencias sobre la población de la etnia mongol. En la búsqueda de imponer el sistema comunista se forzó a esa población a cambiar su estilo de vida y trastocar sus tradiciones y su cultura; se impusieron formas de organización y producción agrícola contrarias no sólo a la vivencia y experiencia de esos grupos, sino a las posibilidades reales de la tierra, lo que condujo más adelante a un desastre ecológico. Además de violarse los derechos humanos de la población aborigen, se promovió la emigración de la población Han a ese territorio, al grado de que la población de origen étnico mongol es hoy minoritaria en su propia tierra.<sup>41</sup>

La situación de sojuzgamiento de la población mongol en el sur de China, la incapacidad del gobierno central para eliminar una cultura milenaria y la cercanía social y territorial con Mongolia ha generado movimientos que van desde la exigencia de una mayor autonomía del gobierno central hasta aquellos que pretenden la separación de China y la incorporación a la República de Mongolia.<sup>42</sup> Es esta situación lo que hace aparecer en Mongo-

<sup>41</sup> Décadas de migración por parte de los dominantes chinos Han ha originado esa minoría; oficialmente constituyen menos de 20% de una población de casi 24 millones de personas de la Región Autónoma de Mongolia Interior.

<sup>42</sup> Esta situación ha llevado a que el gobierno acuse de “separatistas nacionalistas” a aquellos que promueven la idea de un alto grado de autonomía para las nacionalidades minoritarias de China, como lo garantiza la Constitución.

lia y en Mongolia Interior una frontera que fue definida políticamente por la URSS y China, pero que de ninguna manera limita la cercanía social y cultural de la población ni es una garantía para prevenir los conflictos.

## CONCLUSIÓN

China es un país milenario cuya historia ha sido marcada por grandes periodos de auge y de decadencia. Hoy en día se presenta con un potencial económico inigualable y, por ende con una creciente capacidad de negociación política e internacional para resolver favorablemente sus conflictos fronterizos y territoriales. Sin embargo, China no está sola en el planeta; otras economías compiten contra ella por espacios de influencia económica y política y, como ella, buscan la posesión de territorios, sobre todo de aquellos que aseguran una posición geopolítica privilegiada o de las que prometen insumos y materias primas de alto valor, sea por su escasez o por ser vitales para el crecimiento económico.

Se vive hoy un periodo de reacomodo de fuerzas en escala internacional, donde la posesión y búsqueda de espacios geopolíticos y de poder se tornan indispensables. China e India, dos países emergentes que compiten por los mercados internacionales y que son en la actualidad líderes por el crecimiento económico alcanzado, se disputan los territorios fronterizos de *Arunachal Pradesh* y de *Askai Chin*. Siendo territorios geopolíticamente importantes por su ubicación y sus recursos naturales, estos países se han enfrascado en una lucha de poder en la que la expansión de uno significa necesariamente el retroceso del otro y en el que el todo difícilmente se puede inclinar a alguna de las partes, so pena de un previsible conflicto y enfrentamiento entre ellos. De ahí la importancia de la delimitación fronteriza de esas regiones y la necesaria resolución del conflicto.

Los potenciales conflictos territoriales y limítrofes de China no se reducen sólo a India, se extiende a Taiwán, Japón y a la casi totalidad de los países del sudeste asiático. Es la situación que hoy se presenta para el Estrecho de Taiwán, las islas Diaoyutai y las Spratly, respectivamente. Con respecto a Taiwán la situación es realmente delicada, dado que no hay posibilidad de negociación alguna puesto que la única solución, independientemente del

cómo, es la incorporación tácita de Taiwán a China. Cualquier otra alternativa podría desencadenar un conflicto de consecuencias catastróficas impredecibles. Habíamos indicado anteriormente el conflicto por espacios que son fuente de recursos naturales de alto valor. En ese sentido la cerrazón de China y de Japón por las islas Diaoyutai y el conflicto por las islas Spratly entre China y Vietnam, Malasia, Filipinas y Brunei. Estas islas, que antaño habían sido ignoradas y/o olvidadas, se han convertido hoy en regiones que han despertado un interés inusitado para los países mencionados, dado que se ha descubierto en ellas la presencia, aún no calculada con precisión, de enormes recursos petroleros, amén de sus riquezas naturales y materias primas.

Para China, los conflictos territoriales y fronterizos no quedan allí. Se les presentan situaciones internas que aún tiene que enfrentar, y dado que son hoy centros de la atención del mundo, deben resolverlos sin violentar gravemente los derechos humanos fundamentales. El conflicto de las minorías étnicas en Xianjiang, el Tíbet y Mongolia Interior exigen al gobierno chino: respeto a su autonomía, su integridad y su cultura. La resolución de las etnias minoritarias requiere de respuestas prontas y eficaces. Son hoy en día un reto para un gobierno socialista que se ha abierto al mundo y que pretende jugar con las reglas del juego establecidos por la comunidad internacional. El hecho de que estas etnias estén ubicadas geográficamente en espacios vulnerables para el interés integrador de la autoridad central y de que las fronteras naturales, sociales y culturales rebasan los espacios territoriales de las fronteras políticas, requiere de una acción compartida y de compromiso del gobierno central, abierto a la voz y a las demandas de las minorías y dispuestos a asumir las medidas necesarias para integrar en la diversidad y no para aplicar políticas de represión y exterminio.

## BIBLIOGRAFÍA

*A Statistical Survey of China* (2002), Beijing, China Statistics Publisher.

CHEN Kuyuan, "Speech at the fifth conference of the responsible party members of the Sixth People's Congress and Political Consultive Council of the Tibetan Autonomous Region", 14 de mayo de 1997.

- DALAI LAMA, "The Statement of His Holiness the Dalai Lama on the Forty Eighth Anniversary of the Tíbetan National Uprising Day", 10 de marzo de 2007, en <http://www.foreignaffairs.house.gov/>
- , "Speech at the commemoration conference on the 39th anniversary of the 'Lhasa Incident'".
- GARTHOFF, Raymond (1966), *L. Sino-Soviet Military Relations*, Nueva York, Praeger, pp. 203-205.
- GLADNEY DRU, C., "Prospects for the Uyghur People in the Chinese Nation State History, Cultural Supervival and the Future".
- GOLDSTEIN, M., "Change, conflict and continuity among a community of nomadic pastoralists: A case study from Western Tíbet, 1950-1990", en R. Barnett y S. Akimer (eds.), *Resistance and Reform in Tíbet*, Londres, C.
- HURST & Co. y M. Goldstein (1994), *The Snow Lion and the Dragon: China, Tíbet and the Dalai Lama*, Berkeley, University of California Press, 1997.
- LI RUIHUAN, "Speech at the third meeting of the leading group on the serach of Panchen's reincarnation", 10 de noviembre de 1995.
- MILIVOJEVIC, Marko (1991), *The Mongolian Revolution of 1990. Stability or Conflict in Inner Asia?*, Londres, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism.
- MOSER, L. (1985), *The Chinese Mosaic: The peoples and Provinces of China*, Colorado, Westview Special Studies on East Asia.
- UNHCR Centre for Documentation Research, Writenet Paper, núm. 15, 1999.
- , *World Report 2008-China*, Refworld, The Leader in Refugee Decision Support, 7 de febrero de 2008.
- "United Nations Human Commissioner Rights", *World Report 2008. China*, febrero de 2008. <http://www.uncr.org>
- XIAOYUAN, Liu (2002), C.X. George Wei, *Exploring Nationalisms of China: Themes and Conflicts*, Greenwood Publisher, Westport, CT.



## La cooperación en materia de seguridad pública en la región Tijuana-San Diego

JOSÉ GARCÍA GÓMEZ

### INTRODUCCIÓN

En esta sección del libro se aborda la importancia, naturaleza y efecto, particularmente en la ciudad de Tijuana, de la cooperación Tijuana-San Diego en materia de seguridad pública. Para ello en primer término establece la afectación negativa<sup>1</sup> que el contexto de globalización, los modernos medios tecnológicos de comunicación y una restructuración urbana propiciada por ambos (globalización y modernos medios de comunicación) propician sobre la sociedad. Lo anterior, como herramienta para entender el grave fenómeno delincriminal que se observa en la frontera norte de México y particularmente en el estado de Baja California y la ciudad de Tijuana.

De la misma manera, se hace hincapié en la mutación delincriminal que la globalización, la tecnología y, la restructuración urbana generan y el efecto que en la cooperación y seguridad regional ocasiona el cambio de perspectiva en las autoridades estadounidenses generado a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

<sup>1</sup>Desde luego se comprende que la globalización no sólo acarrea efectos negativos, pues hay regiones y particularmente sectores económicos que obtienen grandes beneficios; sin embargo, la naturaleza del presente trabajo hace necesario el hincapié en los perjuicios sociales que propicia.

## GLOBALIZACIÓN Y DELINCUENCIA

La sinergia del proceso de globalización, la consolidación de las modernas tecnologías de información y comunicación<sup>2</sup> (TIC) y la restructuración urbana propiciada por esas circunstancias, tiene consecuencias desastrosas para la sociedad urbana. En una economía donde la capacidad tecnológica y el conocimiento se vuelven recursos críticos de competitividad, donde sólo los aspectos valiosos son incorporados a la red global, donde el trabajo ofertado por las empresas exitosas es altamente especializado, donde las grandes corporaciones integran las economías nacionales, paradójicamente, se propicia también la segmentación mundial (Galindo, 2005).

En escala macroeconómica, las economías desarrolladas avasallan al mundo en desarrollo: las economías de la OCDE contabilizan el 71% de las exportaciones mundiales, con sólo 19% de la población (Galindo, 2005) y en escala micro, ese escenario económico deja fuera del mercado laboral a amplios sectores de población que no tienen la calificación o capacitación requerida.

De la misma manera, si la globalización propicia la segmentación mundial, la consolidación de las TIC y la restructuración urbana a su vez impulsan la fractura de la sociedad urbana. La oferta de las TIC en las ciudades fracciona la ciudad en “zonas in” y “zonas out”; las áreas centrales se especializan o se degradan y se agrava la zonificación funcional y la segregación social. “La sociedad urbana de la era de la globalización se caracteriza por una desigualdad con una movilidad ascendente, reducida a una minoría, por una vida social en la que prevalece la inestabilidad y la inseguridad” (Borja, 2003: 19).

Desde luego, se tiene conciencia de las discrepancias que el proceso de integración mundial genera, tanto en su carácter o naturaleza novedosa como en las fuerzas promotoras que lo impulsan y las repercusiones sociales que tiene. Sin embargo, se aprecia que este fenómeno de composición

<sup>2</sup>Definimos a las TIC como toda tecnología basada en computadora y comunicación por computadora, usada para adquirir, almacenar, manipular y transmitir información a la población y unidades de negocio tanto al interior como al exterior de una organización (Benjamin y Blunt, 1992) y podemos señalar también que las mismas se relacionan con equipos de computación, *software*, telecomunicaciones, redes y bases de datos (Pratts, 2005).

global está transformando los entornos sociales, particularmente los urbanos, y modificando los patrones de interacción social, incluyendo la criminalidad.

## NUEVAS FORMAS DE DELINCUENCIA

La delincuencia actual, junto con sus técnicas y métodos también ha sido alcanzada por la globalización; ésta, y particularmente las TIC, han permitido a los grupos delictivos locales asociarse regional, nacional e internacionalmente hasta formar verdaderas organizaciones dedicadas al secuestro, narcotráfico, trata de blancas, robo de autos, etc., e incluso al terrorismo. Como señala Velazco Gamboa, “en los últimos tiempos, la violencia y los crímenes se han salido de los esquemas tradicionales: dejó de ser una delincuencia menor, una delincuencia doméstica, para convertirse en una delincuencia organizada, en una delincuencia transnacional, con influencias provenientes del extranjero, incluyendo la tecnología” (Velazco, 2006: 24). El propio Castells indica que el crimen organizado ha establecido verdaderas alianzas estratégicas de colaboración, bajo diferentes esquemas de relación, a partir de una lógica organizativa similar a la empresa red (Castells, 2000).

El contexto económico, político y social configurado a partir de la globalización establece un ambiente propicio para formas nuevas y más extensas de delincuencia. Es así como el cambio en la estructura del comercio, las finanzas, las comunicaciones y la información ha ayudado a fomentar un nuevo ambiente en el que la delincuencia no está confinada dentro de las fronteras nacionales,<sup>3</sup> pues ésta actúa cada vez más a través de las fronteras y en muchos casos tiene carácter mundial (Flores, 2003). De la misma manera, ratificando lo señalado por Castells, Flores menciona, de manera similar a las organizaciones que participan “en la economía legítima, las organizaciones delictivas son capaces de adaptarse a los cambios de mercado, respondiendo a la demanda de bienes y servicios provenientes del público” (Flores, 2003: 4).

<sup>3</sup>La actuación de grupos criminales con vínculos transfronterizos pareciera llevar en la práctica las fronteras al interior de los territorios, la frontera profunda (Sereseres, 2007).

Los grupos de delincuencia organizada “se han desarrollado en Asia, América Latina, África, Europa y Estados Unidos; ninguna región del mundo y ningún sistema político ha impedido su surgimiento o tenido éxito en eliminarlos” (Thoumi, 1995, en Shelley, 2006: 15). Sin embargo, cabe hacer una diferenciación dentro de estos grupos de delincuencia organizada basada en la antigüedad de su constitución, antiguos y recientes, por varias importantes razones: su origen mismo, la relación que establecen con el Estado y su propia comunidad.

Los antiguos tienen una edad bastante adulta, algunos incluso se constituyen desde tiempos muy remotos, como los chinos, japoneses, italianos, etc. Los recientes, por el contrario, proliferan en cantidad y número de miembros desde finales de la guerra fría; surgen en los países recientemente constituidos, en aquellos con conflictos sociales y/o bélicos importantes y en general donde la debilidad del Estado es evidente. La debilidad del Estado y la desintegración de las instituciones nacionales en algunos países de América Latina han tenido, como una de sus principales consecuencias, la irrupción de las mafias organizadas como fuerzas que le disputan al Estado el control social (Castells, 2000).

Los grupos de delincuencia antiguos y recientes establecen diferente relación tanto con el Estado como con la economía de su ámbito geográfico. Los antiguos “han sobrevivido porque frecuentemente ofrecen servicios al Estado; han corrompido o desarrollado relaciones de complicidad con las organizaciones del Estado, o han evolucionado hacia la realización de funciones específicas dentro de la comunidad” (Pezzino, 1990, en Shelley, 2006: 16). Lavan grandes cantidades de dinero por medio de las instituciones financieras y en ocasiones disfrazan sus actividades incursionando en proyectos inmobiliarios y ejecutando contratos estatales (Shelley, 2006). Los recientes, por el contrario, “florecen dentro de la economía clandestina, ante la ausencia de un Estado efectivo y con la presencia de una corrupción endémica” (Shelley, 2006: 16).

Sin embargo, la globalización ha favorecido el incremento de la actividad delictiva no sólo mediante el incremento de la delincuencia organizada. También con el concurso de las TIC, pues al favorecer el incremento del transporte internacional, las comunicaciones y la movilidad, proporciona a

grupos de delincuencia más pequeños acceso a los mercados internacionales y, peor aún, incluso su impacto en las economías menos desarrolladas incorpora a segmentos sociales marginados a la actividad delictiva. Como señala Shelley, la globalización, en la peor de sus manifestaciones con respecto a la criminalidad, “ha empobrecido y marginalizado a muchas comunidades en los países en vías de desarrollo, obligándolas a involucrarse en actividades ilícitas para sobrevivir” (Shelley, 2006: 17).

De la misma manera, aunque la delincuencia es un fenómeno global, el mismo parece agudizarse en el hemisferio occidental y particularmente se percibe que es en Latinoamérica donde el problema es más procurante.

## LA DELINCUENCIA EN AMÉRICA LATINA

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA) es evidente la percepción ciudadana de un aumento en la delincuencia común, de la violencia y de la inseguridad en general y lo establece como uno de los problemas más agudos de la región. La misma OEA reconoce el recrudecimiento del fenómeno; señala, de hecho, que con cada vez más frecuencia en la región se hacen llamados de alerta para frenar esta actividad que parece amenazar ya incluso la buena marcha de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, entorpecer el desarrollo económico y en general mermar la credibilidad del Estado y amenazar incluso el proceso democrático.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, ubica a la inseguridad pública como la limitante más importante para el desarrollo económico de América Latina. De acuerdo con su base de datos y conforme a las tasas de incidencia para varios indicadores delictivos (homicidios, familias robadas, daño y transferencia de recursos), la delincuencia regional es cinco veces más alta que la del resto del mundo (Carrión, 2003). En México este problema se agudiza rápidamente, “la inseguridad pública se ha convertido en el tema central y en la principal preocupación ciudadana” (ICESI, 2004: 1).

De la misma manera, en México es notoria la gravedad del fenómeno en su frontera norte, particularmente en Baja California y más específicamente en Tijuana.

## LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO: TIJUANA

La tercera encuesta nacional sobre inseguridad ubica a Baja California, junto con el Distrito Federal, como las entidades con mayor índice de victimización delictiva: 2 de cada 10 habitantes (ICESI, 2005). El propio Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010 (PMD 2008-2010) señala que en el contexto nacional Baja California ocupa el primer lugar en delitos por habitante y sitúa a Tijuana con el mayor promedio de actos delictivos en el estado. Con respecto a eso se puede determinar que al igual que con respecto a la población en términos de criminalidad en dicha entidad, Tijuana presenta alrededor de 50% de la incidencia delictiva en el estado.<sup>4</sup>

Asimismo, estadísticas del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado (CCSPE), señalan que en el periodo 2005-2006 la incidencia en la comisión de delitos en Tijuana creció en los siguientes parámetros: los secuestros en 329%; los robos a casa habitación en 87%, y los robos a comercio en 89 por ciento.

Asimismo, con respecto a los robos de vehículos automotores se cometieron 56 diariamente en promedio y la tasa de homicidios fue de 29.6 por cada 100 000 habitantes.

El propio CCSPE, con base en estadísticas oficiales, además de observar que el municipio de Tijuana tiene un índice delictivo cuatro veces mayor que el del condado de San Diego, pese a que su población es menor en casi 50%, encuentra que en los primeros siete meses del 2006 el índice delictivo en Tijuana era de 19.1 por cada 1 000 habitantes. Con respecto al rubro de homicidios señala que mientras en San Diego se cometieron 65 durante el periodo enero-junio del 2006, en Tijuana, en el mismo lapso, hubo 179 (Martínez y Ruiz, 2006).

De la misma manera, y de acuerdo con los factores comúnmente señalados como propiciadores de criminalidad, se puede señalar que en Tijuana se presentan algunos de los más significativos. A continuación se presentan

<sup>4</sup>Observación propia de acuerdo con estadísticas del Consejo Estatal de Población y la Secretaría de Seguridad Pública Estatal.

algunos de los más relevantes, particularmente de los agrupados dentro de las denominadas causas sociales.<sup>5</sup>

## ALGUNOS INDICADORES DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL EN TIJUANA RELACIONADOS CON LA CRIMINALIDAD

Por ejemplo, dentro de las causas agrupadas como causas sociales, en Tijuana, excluyendo el desempleo, que en esta ciudad tiene rangos realmente bajos, la marginación o exclusión social, la deserción escolar, el analfabetismo, la modificación estructural de la familia y los conflictos dentro de la misma, el cambio de los controles vecinales y la valoración social de una cultura de la violencia sí son relevantes.

Con respecto a la deserción escolar, el Consejo Nacional de Población (Conapo) la señala como la fuente más importante de desequilibrio social en el estado de Baja California, y en Tijuana, al bajo porcentaje de asistencia escolar de niños, adolescentes y jóvenes. Según datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 en Tijuana el porcentaje de población de 6 a 24 años que asiste a la escuela es de sólo 59.3% y los niños y adolescentes de 6 a 14 años que asisten a su educación básica representan también únicamente 90.7% (Sedesoe, 2008). Incluso el Plan Municipal de Desarrollo 2001-2004 señala que hay 11% de población en la ciudad sin ninguna formación escolar (PMD, 2001-2004). También, el porcentaje de analfabetismo en Tijuana alcanza 2.9% (Sedesoe, 2008).

De la misma manera, quizá en consonancia con el mecanismo social observado en escala nacional (de incorporación de parientes cercanos al núcleo de una familia como potenciales proveedores de ingresos adicionales o bien para cooperar en las tareas domésticas) y presumiblemente desarrollado para enfrentar condiciones de precariedad (Ruiz, 1998) y por un muy activo fenómeno inmigratorio, incluso femenino, en Tijuana en relación con la estructura familiar, conforme a los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 64% de los hogares los habitan familias del tipo nuclear

<sup>5</sup>Desde luego las causas institucionales referidas a la inadecuación del sistema de justicia penal integral (policía, justicia y cárceles) y del entorno en Tijuana también resultan relevantes; sin embargo, entendiendo la necesidad de abordar esta problemática desde un enfoque de políticas públicas y/o de relaciones institucionales más profundo, las mismas no se abordarán en la presente sección.

y 22% del total de los hogares son jefaturados por mujeres. Los datos nacionales son 69 y 10%, respectivamente.

Como se ha señalado, en la globalización la sociedad tiende a volverse más compleja y la sociedad fronteriza ya lo es (Ramos, 2002), en particular la tijuanaense. Por lo tanto, en su seno un factor problemático no se produce y/o manifiesta de manera aislada; se potencia con otra u otras circunstancias desfavorables y viceversa. Si la falta de preparación escolar limita el acceso al trabajo a amplios sectores de población sólo dentro de un rango de empleos precarios y mal pagados, condición que conduce al deterioro social y la pobreza en Tijuana (Ruiz, 1998), el desequilibrio social provocado es a su vez un factor importante para el aumento de la delincuencia en la ciudad (Fuentes, 2000, en Ramos, 2002).

Sin embargo, el desequilibrio social y su relación con la criminalidad no se limita a su relación con el empleo y la distribución del ingreso. La modificación de la estructura de la familia en Tijuana conduce a una apertura y fragilidad en el vínculo y limita el papel protector de la familia contra factores externos (Mora, Natera, Borges, Cravioto, Fleiz y Tapia, 2001). De la misma manera, la rápida apertura social y cultural frente al proceso de globalización acarrea también inestabilidad y nuevos valores orientados al consumo y la relajación de los valores y controles sociales tradicionales (Mora *et al.*, 2001) e incluso una nueva valoración social de la violencia y otros ilícitos.

Ante el entorno señalado, el alcohol y las drogas ilícitas se convierten en bienes de consumo e ingresan al mercado (Mora *et al.*, 2001). Con respecto a la aseveración anterior es notorio el aumento de esos productos en la ciudad y cierta tolerancia social a este fenómeno. Algunos oficiales de la Policía Municipal de Tijuana estiman en alrededor de 1 500 los “expendios” de droga que funcionan en la ciudad, e incluso otros agentes de la misma corporación señalan que esa cifra se queda corta (Sandoval, 2008). De la misma manera, en adición a que la venta, transporte<sup>6</sup> y consumo<sup>7</sup> son en sí mismos un delito del orden federal, se señalan algunas evidencias de que

<sup>6</sup>Sobrepasando una cantidad que pudiera considerarse para consumo personal.

<sup>7</sup>En la calle y otros espacios públicos.

la delincuencia del orden común está asociada con el consumo de drogas (Ramos, 2002), particularmente con respecto a los delitos violentos.

Con respecto a la revaloración social de la violencia y otros ilícitos, la misma queda de manifiesto con el caso de las drogas. Además de una mayor tolerancia respecto al consumo de éstas, principalmente marihuana, cocaína y cristal en las ciudades fronterizas de México (Secretaría de Salud, 1999, y Medina Mora, 1999, en Ramos, 2002), en Tijuana se presenta la participación de jóvenes de diferentes estratos sociales en algunas fases de la distribución de los estupefacientes (Ramos, 2002), incluyendo su traslado a través de la frontera con Estados Unidos, aprovechando la nula o poca punibilidad. Esta revaloración también se manifiesta en la gran aceptación que se observa con el género musical conocido como el narcocorrido y otros rasgos culturales asociados con los agentes de esta actividad criminal (Ramos, 2002).

Como ya se ha señalado, la problemática delincriminal en Tijuana en alguna medida está determinada por su circunstancia fronteriza y por la relación que observa con las ciudades del vecino país, particularmente con San Diego, con el que parece formar una sola región.

### TIJUANA-SAN DIEGO: UNA REGIÓN

Desde luego, no se tiene una definición universalmente válida y aplicable para el concepto de región. Es uno que se elabora de manera mental y personal, dentro del cual las entidades de análisis espacial más objetivas son las regiones naturales y el grado de subjetividad aumenta en las regionalizaciones de orden político, económico y sobre todo social (Olcina, 1996). Sin embargo, dentro de las regionalizaciones tanto naturales como sociales para su definición convergen criterios espaciales y territoriales, así como funcionales. De manera general, la región pudiera definirse como un subsistema espacial y territorial dotado de alguna característica, que puede incluir diferentes escalas geográficas, donde se produce una cierta interdependencia social entre sus diversos agentes (Morales, 1999).

En el caso de las ciudades de Tijuana y San Diego pudiera determinarse que forman una región debido al alto grado de interacción e interdependencia que presentan. Una y otra se manifiestan, de un lado, por el constante y alto número de cruces fronterizos –22 millones de automóviles y 6.7 mi-

llones de peatones durante el primer trimestre de 2001, de acuerdo con el estudio de Crossborder Business Associates (Ramos, 2004)– que la convierten en la frontera más transitada en el mundo; de otro, por como en su intenso intercambio comercial y económico, pero en particular por la naturaleza transfronteriza que significan los efectos que se generan por los problemas de migración laboral, inseguridad pública, narcotráfico, ambientales (contaminación atmosférica, de los escurrimientos pluviales y mantos acuíferos principalmente) y en tiempos recientes la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

Aunque hay argumentos para considerar que las dos ciudades pertenecen a una regionalización mayor, por ejemplo la del Gran Los Ángeles-Tijuana, que comprendería por el sur hasta la ciudad de Ensenada, al norte hasta Ventura y al este hasta Riverside y Mexicali (Wilkie, 2006), o a una más amplia, la llamada Mexamérica, integrada por el sudoeste de Estados Unidos y el norte de México (Hansen, 1984) o incluso a una mayor, la llamada cuenca del Pacífico, con límites en la costa estadounidense en ese océano y los países del sudeste asiático, entendemos que la relación Tijuana-San Diego es mucho más estrecha, tal como lo prueban los miles de habitantes de Tijuana que cruzan diariamente a San Diego a trabajar o estudiar.

Como ya se ha señalado, el ámbito fronterizo representa una variable determinante en la región Tijuana-San Diego con respecto a la inseguridad.

### IMPORTANCIA DE LA RELACIÓN TIJUANA-SAN DIEGO CON RESPECTO A LA INSEGURIDAD PÚBLICA

Acorde con la tesis que señala que el sistema de estados céntricos está reconfigurándose ante el reto que supone el actual fenómeno de la globalización, en particular por medio de las nuevas instituciones supranacionales y la irrupción de modernas tecnologías de la información y la comunicación, las cuales facilitan el intercambio de bienes, servicios y población a una tasa y velocidad tales que ponen en discusión las viejas estructuras de territorialidad y de fronteras (Anderson y O'Doud, 1999), también con respecto a la inseguridad pública el ámbito transfronterizo, con su diversidad y contradicción, representa una variable determinante en la región Tijuana-San

Diego e incluso hace una diferencia importante con respecto a la inseguridad comparada con la del resto del país.

Lo anterior queda de manifiesto al analizar los siguientes datos delictivos: de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 1990 a 1994 “los delitos del fuero federal por asuntos relacionados con el narcotráfico y otros delitos se concentraban en cerca de 40% en los estados fronterizos del norte del país, en donde destacaba el estado de Baja California” (Ramos, 2004: 51). De la misma manera, la información de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (PGJEB) señala que dos tercios del total de la incidencia delictiva del tipo violento en el ámbito estatal ocurre en Tijuana, en donde habita aproximadamente 50% de la población del estado (Sánchez, 2000).

Con respecto al narcotráfico, de acuerdo con estimaciones de la Drug Enforcement Administration (DEA) para 1981, 70% de la cocaína y el mayor porcentaje de marihuana y metanfetaminas vendidas y consumidas en Estados Unidos procedían de México. De la misma manera, según el National Drug Intelligence Center de Estados Unidos, se estima que la mayor cantidad de esa droga cruzó a Estados Unidos por la frontera Tijuana-San Diego y adicionalmente que 70% de los estupefacientes y otras drogas químicas ingresan a ese país a través de la frontera Baja California-California. Asimismo, de acuerdo con el Distrito de Aduanas en San Diego durante el año fiscal 2001, en las garitas de California con Baja California se logró asegurar 20.1 toneladas de narcóticos con un valor de 783 millones de dólares, 29% de todos los narcóticos interceptados en Estados Unidos (Ramos, 2004).

En consonancia con la problemática señalada, con el objetivo de abatir los índices delictivos en la región se han suscrito diversos acuerdos de cooperación en la materia.

## ACUERDOS DE COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN

De acuerdo con La Ley Mexicana sobre la Celebración de Tratados, publicada el 2 de enero de 1992, los tratados internacionales son facultad exclusiva del Estado federal. Sin embargo, sí faculta a las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública federal, estatal o municipal a

celebrar acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, circunscribiéndolos al ámbito de las atribuciones propias de las dependencias y organismos que los suscriban. En virtud de ello, diversas autoridades de los tres niveles de gobierno mexicano han suscrito variados acuerdos con sus homólogos estadounidenses y de la ciudad de San Diego, particularmente con el propósito de mejorar la seguridad pública en la región.

A nivel federal, en el marco de sus atribuciones con respecto al crimen, la mayor cooperación se ha centrado en el combate contra el tráfico de enervantes. Es así que paralelamente a la existencia de mecanismos informales de cooperación entre las policías estatales y municipales en la frontera México-Estados Unidos, existió una estrategia bilateral federal para la lucha contra el narcotráfico y cuya institucionalización se llevó a cabo en mayo de 1997. De ésta se derivó la declaración de alianza para el combate contra las drogas respaldada por un Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) en junio de 1997 (Ramos, 2004). También en el nivel federal se sumaron, entre 1995 y 2000, diversas iniciativas y acuerdos, entre los cuales se pueden señalar: el Tratado de Extradición, el Tratado sobre Cooperación de Asistencia Jurídica Mutua, el Acuerdo de Cooperación Mutua para el Intercambio de Información respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras, el Memorando de Entendimiento sobre Procedimientos para Cooperación en Actividades de Aplicación de la Ley, y el Acuerdo Aduanero de Asistencia Mutua.

Asimismo, con el objeto de promover el intercambio de información, el desarrollo de investigaciones en forma coordinada, la desarticulación de organizaciones criminales y el arresto de sus miembros, así como la colaboración para la formulación de casos penales, las agencias de procuración de justicia en ambos países han establecido mecanismos específicos de cooperación: el Grupo de Expertos sobre Lavado de Dinero, enlaces de la PGR con el Centro de Coordinación para la Intercepción Aérea y Marítima de Aduanas de Estados Unidos, oficinas de enlace de la PGR con las Fuerzas de Tarea Conjunta Interagencias Este y Oeste de Estados Unidos, Memorando de Entendimiento para el Intercambio de Información de Transpor-

tación de Dinero y de Instrumentos Monetarios a través de la frontera norte mexicana (Ramos, 2004), entre otros.

En los niveles regional, estatal y municipal, y aunque en el pasado ya se habían llevado a cabo intercambios de cooperación, una de las primeras iniciativas formales para promover la cooperación entre Tijuana y San Diego en materia de seguridad pública, si bien no fue el único punto de interés, lo constituyó el llamado Border Liaison Mechanism (BLM), el cual fue suscrito por los gobiernos federales de ambos países (Secretaría de Relaciones Exteriores y Departamento de Estado, respectivamente) y establecido formalmente en 1993. De acuerdo con este marco institucional los gobiernos de Tijuana y San Diego establecieron en 1993 el Comité Binacional de Planeación y Coordinación, dentro del cual se incluyeron ocho subcomités, uno de ellos enfocado a la seguridad pública. Este Comité ha sido renovado en administraciones posteriores (Ramos, 2004).

Otra muestra de cooperación regional en el ámbito de la seguridad pública lo constituye un programa educativo transfronterizo de prevención delictiva apoyado por el National Strategy Information Center y enfocado a estudiantes del nivel medio. El programa se inició en 1998 con el objetivo central de concientizar a los jóvenes respecto a la delincuencia organizada y la corrupción con base en una estrategia piloto con cuatro escuelas en cada ciudad. Previa evaluación positiva en el año de 1999, se corroboró que los estudiantes obtuvieron un mejor entendimiento sobre la delincuencia organizada y la corrupción y la sensibilidad sobre el efecto positivo que una cultura de la legalidad tiene en la comunidad. El programa se ha mantenido (2004), con algunas variantes (Ramos, 2004).

También en un entorno de alta incidencia delictiva, las autoridades estatales y municipales han establecido diferentes acuerdos con sus homólogos de California y San Diego. Por ejemplo, a mediados de junio de 1999 las policías de Tijuana y San Diego acordaron establecer una base de datos conjunta sobre delincuentes transfronterizos e integrantes de pandillas y bandas del crimen organizado (Ramos, 2004). De la misma manera, se sabe que por esas fechas agentes de la DEA entrenaron a integrantes de grupos especiales de la policía preventiva municipal de Tijuana y que el gobierno del estado

solicitó apoyo al Federal Bureau of Investigations (FBI) para capacitar a los agentes ministeriales en materia de investigación criminal (Ramos, 2004).

Desde luego, las particularidades legales, institucionales e incluso coyunturales con respecto a tasas delincuenciales han determinado la naturaleza de los acuerdos regionales.

## NATURALEZA DE LOS ACUERDOS REGIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

La cooperación entre Tijuana y San Diego presenta como característica principal la ausencia de institucionalidad y planeación transfronterizas. “Generalmente la interacción es promovida con base en intereses particulares de los actores, bajo coyunturas específicas y según las relaciones personales establecidas por autoridades o empresarios de ambas ciudades fronterizas” (Ramos, 2004: 98). Aunque la reflexión anterior se refiere a la cooperación en general, con respecto a la seguridad pública se cumple cabalmente. Un problema adicional para la cooperación Tijuana-San Diego en materia de seguridad pública son las diferencias existentes tanto en las atribuciones de los distintos órdenes de gobierno en cada país como la propia capacidad institucional<sup>8</sup> de cada ciudad.

Sabido es que de acuerdo con la legislación mexicana la policía preventiva municipal, la única que depende de la autoridad de los municipios, no tiene atribuciones de investigación. A esta limitante se suma que sólo está facultada para intervenir en hechos de índole federal, como drogas, migración ilegal, delincuencia organizada y otros en caso de flagrancia. Por el contrario, la organización policíaca local de Estados Unidos sí cuenta con mayores atribuciones, entre ellas la de investigación. De la misma manera, en Tijuana “no existe una propuesta de política pública para promover una mayor capacidad institucional y de gestión gubernamental en el gobierno de Tijuana” (Ramos, 2004: 109).

<sup>8</sup>Entendida ésta como la posibilidad de influencia que el gobierno puede ejercer sobre el desarrollo de su circunscripción territorial con base en la suma de recursos humanos, financieros, técnicos y legales de que dispone para la toma de decisiones y la producción de bienes y servicios (de acuerdo con Agranoff y Sosa en Ramos, 2004).

Si la cooperación en el ámbito de la seguridad pública regional ya presentaba problemas antes de los atentados del 11 de septiembre del 2001, los mismos se han agudizado después de esa fecha.

## LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA COOPERACIÓN REGIONAL DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DEL 2001

Si bien estos lamentables hechos han provocado un aumento en las acciones de seguridad en la frontera, las mismas se han instrumentado desde la óptica de la seguridad nacional de Estados Unidos y no necesariamente coadyuvan a resolver la seguridad pública. Por ejemplo, “la prioridad de seguridad fronteriza y en general de carácter internacional, que le ha concedido el gobierno estadounidense al terrorismo, puede estar dando pie a que la política antidrogas de Estados Unidos haya disminuido su importancia en la política interna” (Ramos, 2004: 109).

A pesar de que las medidas de seguridad en la frontera sí han dificultado el cruce de drogas ilegales e incluso pudieran haber aumentado los decomisos, de acuerdo con el supervisor de Aduanas en San Diego, Jayson Ahern (Ramos, 2004), los problemas de seguridad derivados de la droga han aumentado en la región. En el caso de la ciudad de Tijuana, por ejemplo, con base en la información proporcionada por el exdirector de la policía municipal, Víctor Manuel Zatarain, de un promedio diario de 450 personas que son detenidas por la policía municipal entre 70 y 80% son adictas a drogas ilegales; de la misma manera, se estima que en 2006 las detenciones por posesión ilegal y venta de droga se incrementaron en 600%. De la misma manera, en el estudio *Perfil de la muerte violenta en Baja California*, David F. Fuentes Romero, señala que en el caso de Tijuana de 2002 al 2005, 448 personas murieron por sobredosis (Gómez, 2007).

## CONCLUSIÓN

Desde luego, la breve panorámica de la cooperación regional en materia de seguridad pública presentada ratifica las conclusiones tanto de Blatter (2003, 2004) como de Jessop (2002). La construcción y transformación de las instituciones toman lugar como un proceso discontinuo: los mayores cambios ocurren abruptamente y los cortos periodos de cambio son seguidos

por otros largos de estabilidad (Blatter, 2004) y ratifica la preponderancia del poder del Estado nacional (Jessop, 2002), aunque debido a la problemática que plantea el fenómeno de delincuencia actual ha tenido que modificar su forma regulatoria e incluso permitir mayor injerencia a los poderes y actores locales.

De la misma manera, se infiere que la dinámica social en la región Tijuana-San Diego se encuentra trastocada. El aumento en las acciones de seguridad en la frontera no sólo no han detenido el flujo de drogas hacia los mercados de mayor consumo, Los Ángeles y San Francisco en la ruta del Pacífico, sino que han propiciado un mayor consumo en las poblaciones de paso, incluyendo Tijuana.

Asimismo, se percibe que los acuerdos de cooperación en materia de seguridad pública no han dado los resultados esperados, de acuerdo con el incremento de los índices delictivos.<sup>9</sup> Lo anterior se hace más evidente al observar cómo la deportación masiva de exconvictos afecta la seguridad pública en Tijuana<sup>10</sup> o cómo la escasa regulación para la venta de medicamentos y otros productos farmacéuticos, como los esteroides, propicia que consumidores de San Diego y otras poblaciones cercanas a la frontera acudan a Tijuana a consumirlos y/o comprarlos para su traslado a su ciudad de residencia.

Desde luego también se reconoce que garantizar la seguridad pública a los ciudadanos es responsabilidad de sus propias autoridades; sin embargo, los nuevos retos de la globalización y las nuevas formas de la criminalidad parecieran ser de los sectores mejor integrados a la misma; nos señalan que la única vía para alcanzar niveles adecuados de seguridad pública es la cooperación.

<sup>9</sup> Cifras de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado (SSPE) detallan que hubo un incremento delictivo en Tijuana del orden de 11.6%, de 46 216 delitos denunciados en el 2005 se pasó a 51 595 en 2007 (Ovalle, 2007).

<sup>10</sup> “En el año fiscal 2006, la Agencia de Aduanas y Emigración, sector San Diego (ICE) por sus siglas en inglés), deportó a 16 mil 476 personas, de las cuales 9 mil 246 eran criminales; y en el 2005 fueron 9 mil 600 criminales los deportados” (Martínez, 2007).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, James y Liam O'Doud (1999), "Border, Border Region and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance", *Regional Studies*, vol. 33.7, Regional Studies Association, pp. 593-604.
- BENJAMIN, I. y J. Blunt (1992), "Critical IT Issues: The Next Ten Years", *Sloan Management Review*, pp. 7-19.
- BLATTER, Joachim (2004), "'From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28.3, Joint Editors and Blackwell Publishing Ltd., pp. 530-548.
- BORJA, Jordi (2003), "Espacio público y espacio político", *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza, pp. 18-58.
- CARRIÓN, Fernando (2003), *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, Lilian Bobea.
- CASTELLS, Manuel (2000), "La era de la información, realidades y reflexiones sobre la globalización", reseña de Mario Aldana Rendón, *Espiral*, mayo/agosto, vol. 6, núm. 018, Universidad de Guadalajara, pp. 285-316.
- FLORES, Félix Ma. (2003), "La función policial en el contexto de la globalización, como consecuencia de tratados internacionales", *Diplomado en Relaciones Internacionales. Viña del Mar*, Chile, Universidad de Viña del Mar.
- GALINDO, Alfonso (2005), *Notas del curso: Introducción al estudio del desarrollo global*, Tijuana, B.C., PMDEDG, UABC.
- GÓMEZ, Francisco (2007), "Mueren 10 en Tijuana al mes por sobredosis", *El Universal*, 15 de enero, México, D. F.
- HANSEN, Niles (1984), "Regional Transboundary Cooperation Efforts in Centralist States: Conflicts and Responses in France and México", *The Journal of Federalism*, 14 (otoño 1984), Philadelphia, CSF y Associates, pp. 137-152.
- ICESI (2005), *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3)*, México. D.F., ICESI.
- (2004), "Diagnóstico de la inseguridad en México y encuesta internacional sobre criminalidad y victimización-enicriv/2004-i", *Gaceta Informativa*, 15, México. D.F., ICESI.
- JESSOP, Bob (2002), "Time and Space in the Globalization of Capital and Their Implications for State Power", *Rethinking Marxism*, vol. 14, núm. 1, primavera, pp. 07-117.

- MARTÍNEZ, Mariana (2007), “Deporta EU por garita 9 mil criminales a TJ”, *Periódico Frontera*, 2 de abril, Tijuana B.C.
- y Ángel Ruiz (2006), “Duplica la violencia de Tijuana a la de SD”, *Periódico Frontera*, 20 de noviembre, Tijuana B.C.
- MORA Ma. Elena, Gullermina Natera, Guilherme Borges, Patricia Cravioto, Clara Fleiz y Roberto Tapia C. (2001), “Del siglo xx al tercer milenio. Las adicciones y la salud pública: drogas, alcohol y sociedad”, *Salud Mental*, agosto año/vol. 24, núm. 004, México, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente, pp. 3-19.
- MORALES, Abelardo (1999), “La región menos transparente: regionalismo y transición en Centroamérica”, *Proyecto estado de la región, 1999*, pp. 75-107.
- OLCINA, Jorge (1996), “La geografía hoy: reflexiones sobre el pensamiento geográfico, la región y la docencia de la geografía”, *Geográficas*, núm. 16, pp. 93-114.
- OVALLE, Fausto (2007), “‘Ahogan’ al Estado los delitos federales”, *Periódico Frontera*, 31 de marzo, Tijuana B.C.
- ORIOI PRATS, Joan (2005), *Nuevas tecnologías, democracia y eficiencia de las instituciones políticas*, Barcelona, España, Universitat Autònoma de Barcelona Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universitat Oberta de Catalunya.
- RAMOS, José María (2004), *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Mexico, D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- (2002). “Seguridad pública fronteriza: gestión, contexto y redefinición de políticas”, *Frontera Norte*, julio/diciembre, año/vol. 14, núm. 028, Tijuana, México, Colegio de la Frontera Norte.
- RUIZ, Benedicto y Patricia Aceves (1998), “Pobreza y Desigualdad Social en Tijuana”, *El Bordo*, núm. 2. vol. 1, Otoño, Tijuana, B.C., Universidad Iberoamericana-Noroeste.
- SÁNCHEZ, Vicente (2000), “Panorama general de la inseguridad pública en Tijuana”, *Diagnóstico de riesgos para la seguridad pública en Tijuana, B. C., Reporte final de investigación*, Tijuana. B.C., El Colegio de la Frontera Norte.
- SANDOVAL A., FRANCISCO (2008), *Semanario ZETA*, Tijuana, B.C., 8 de febrero.
- Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California (2008), “Índices de desarrollo humano y de marginación municipales”, [http://www.bajacalifornia.gob.mx/sds/des\\_humano\\_municipal.htm](http://www.bajacalifornia.gob.mx/sds/des_humano_municipal.htm). Consulta: 23/julio/2008.
- SERESERES, Caesar (2007), “Desafíos de la ASPAN en la perspectiva de la seguridad nacional de los Estados Unidos”, ponencia presentada en el Seminario bina-

- cional: Seguridad fronteriza y nacional en la relación México-Estados Unidos, El Colegio de la Frontera Norte, 12 de febrero.
- SHELLEY, Louise (2006), “La trinidad no santa: delincuencia transnacional, corrupción y terrorismo”, *Revista CENIPEC*, 25, Mérida, Venezuela, enero-diciembre, pp. 11-29.
- VELAZCO, Emilio (2006), *La delincuencia en la era de la globalización*, Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política A.C., Puebla, Fondo “Emilio Velazco”, núm. 3, Serie “Estudios sociales”, Puebla, México.
- WILKIE, James (2006), “Prologue”, *Industrial Policy and Labor Markets in the United States and Mexico Border*, pp. 2-14.



## La relación ser humano-agua desde el análisis de redes de política globales

HUGO MÉNDEZ FIERROS

La característica de centralidad que tiene el agua en la vida humana es una premisa de difícil cuestionamiento. La calidad de vida y la salud de los individuos, así como el desarrollo social y económico de los grupos humanos dependen, en gran medida, de la disponibilidad de este líquido y los usos que de él se hagan.

El agua es una de las más antiguas y más importantes preocupaciones del hombre y algunos expertos insisten en que esa inquietud decidió la localización de las primeras civilizaciones. Se supone que los cambios climáticos y la sequía obligaron al hombre a abandonar las praderas de África y emigrar hacia los valles fluviales del Nilo, el Éufrates, el Indo y el Hoangho, donde se establecieron las más antiguas civilizaciones registradas (Hundley, 2000: 39).

Los efectos del desarrollo urbano, la sobreproducción industrial, la contaminación, la marginación, la concentración poblacional en ciertas ciudades y metrópolis han generado variaciones en la relación del hombre con el agua y esta situación ha colocado en la agenda política y mediática internacional, desde la década de los años setenta, los temas referentes a dicho vínculo.

En marzo de 1977 la Organización de las Naciones Unidas realizó una conferencia en Mar del Plata que tuvo como objetivo principal promover la concientización, en escala internacional, de los problemas relacionados con el agua.

Uno de los logros más importantes de esta Conferencia fue la proclamación por la Asamblea General de las Naciones Unidas del periodo 1981-1990 como Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental. El objetivo del Decenio no fue únicamente conseguir que todos los habitantes del mundo pudieran tener acceso a agua limpia y a saneamiento, sino también transmitir al mundo el mensaje de que millones de habitantes carecían de ello, y que el apoyo político y las inversiones millonarias eran esenciales para mejorar esta situación inaceptable (Centro del Tercer Mundo para Manejo del Agua, 2007).

Por otro lado, estos cambios han afectado de diversas formas los marcos jurídicos que regulan los usos del agua tanto en los países desarrollados como en los que aún están en vías del desarrollo, a partir de la formulación de lineamientos, cartas y declaratorias que han impulsado la transformación de la gestión administrativa, la creación de redes de política y una producción múltiple de representaciones del agua en las distintas escalas geográficas.

Por lo anterior, cobra relevancia estudiar ¿cómo se han estructurado las redes de política en torno a los usos sociales del agua? ¿Qué marcos normativos han construido para su acción? ¿De qué manera ha evolucionado la estructura de estas redes? ¿Cuáles son los actores que funcionan como *gatekeeper*?<sup>1</sup> ¿Cuáles de los agentes acumulan mayor nivel de centralidad y balance de poder?

Para intentar responder a las anteriores interrogantes se ha planteado como objetivo de este capítulo: analizar las redes de política globales que trabajan en torno a los usos sociales del agua, en tanto que son estructuras productoras de representaciones simbólicas.

En atención a lo anterior, primero se presentan algunas de las concepciones desarrolladas acerca de la teoría de análisis de redes de política o *policy network*. Se revisan antecedentes de este enfoque y se examinan los planteamientos centrales del enfoque cuantitativo y de la escuela de intermediación de intereses, que centra su análisis en las relaciones entre los actores,

<sup>1</sup>La denominación *gatekeeper* remite a un portero que permite, restringe o, en suma, controla los flujos informativos. Este concepto fue utilizado por primera vez en 1950 en el ámbito comunicacional mediático por David Manning White en su artículo "The Gatekeeper? A Case Study in the Selection of News", *Journalism Quarterly*, 27, 74, pp. 383-390. Este investigador lo retomó de Kurt Lewin.

las cuales son estudiadas en términos de su cohesión, equivalencia estructural y representación espacial (Börzel, 1997; Chaqués, 2004; Rhodes, 1990; Klijn, 1998; Rodríguez, 1995).

Acto seguido, se plantea brevemente la manera en que las redes de política transnacionales han venido ocupando un sitio importante en el quehacer político, más allá del papel de los estados-nación, en el contexto de la globalización.

Posteriormente se realiza una revisión de algunos de los principales documentos que componen lo que podría denominarse marco y mecanismos de cooperación transnacional del agua, resultado de reuniones internacionales y conferencias mundiales, de las que han derivado una serie de cartas, declaratorias y lineamientos de política.

El interés sobre este punto radica en la posibilidad de observar elaboraciones discursivas sobre la relación del hombre con el agua, que han influido en la creación de organismos-actores de las redes transnacionales y, por supuesto, en su forma de actuar.

Después se expone el análisis de las redes de política, que constituye la parte central de este trabajo, el cual fue construido utilizando el programa de cómputo especializado en el análisis de redes UCINET. Y por último, se ensayan algunas consideraciones a manera de conclusión de este capítulo.

## TEJEDORES, INTERACCIÓN Y URDIMBRES: LAS REDES DE POLÍTICA O *POLICY NETWORKS*

De entrada, es pertinente reconocer que existen distintos usos del concepto de red entre las perspectivas de la informática, de la ciencia política, de la biología y de la sociología, aun al interior de cada una de ellas.

Sin duda, los elementos fundamentales y de denominación común entre las perspectivas mencionadas descansan en las interrelaciones de los elementos (agentes sociales), en la relación entre dichos elementos y el cuerpo de la red (estructura), en los objetivos comunes (desarrollo de políticas), en el intercambio (flujos simbólicos) de recursos e información.

Las redes sociales son construcciones abstractas que el investigador define de acuerdo al criterio que le interese; es decir, estas relaciones se determinan por algún crite-

rio subyacente, lo que permite identificar estructuras sociales que por lo general no están formalmente definidas por la sociedad y que de otra manera no serían identificables (Adler, 2002).

En esta lógica, las redes de política o *policy network* pueden ser definidas, siguiendo a Börzel, como:

un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (1997, s/p).

Los agentes, al intercambiar flujos simbólicos, van construyendo la red. Por lo tanto, es la producción de significados sociales el proceso central de la configuración de las redes, pues mediante la comunión de sentidos sociales es que se provocan los encuentros en lo macrosocial.

De la misma manera, en situaciones de copresencia por medio del intercambio simbólico los individuos ponen códigos en común en lo microsocioal, para dejarse tocar el uno por el otro en procesos de comunicación interpersonal acotados por los marcos generales de pensamiento (estructurales) en el espacio de creatividad, libertad e innovación inherente a los actores (agencia).

Y esto es así precisamente porque son los flujos de símbolos los que ligan a los actores B, C, W o Z y con ello se crea la propia red (B-C-W-Z-B...).

El análisis de redes surge en la década de los ochenta y opera como un proceso de negociación entre múltiples actores. Hay una serie de valoraciones que se pueden poner en juego para comprender las utilidades de las redes de política como una forma de organización social que trasciende los ámbitos de decisión del Estado.

A saber: la interdependencia entre los actores es el elemento primordial para la consecución de los objetivos planteados por el grupo de actores que integran una red; existe un proceso de intercambio de información, de recursos; asimismo, hay negociaciones y transacciones; se perfilan los lineamientos y las políticas.

Para Chaqués (2004) el desarrollo de redes de política es una consecuencia de dos factores centrales; por un lado, la creciente intervención estatal en las complejas sociedades industrializadas y por otro, la expansión del proceso de globalización.

En este sentido, algunos procesos inherentes a la globalización, como las diásporas de ciudadanos a través de las fronteras nacionales, problemas de igualdad de género, expansionismo del mercado, el deterioro ambiental, entre otros, han exigido nuevas formas de organización en la toma de decisiones para la solución de estos “nuevos” problemas.

Por otra parte, el concepto de redes políticas también desvela una necesidad de encontrar cauces y alternativas al predominio de la perspectiva neoliberal, y más concretamente a la idea de reducción del Estado al mínimo mediante la privatización de los servicios públicos (Chaqués, 2004).

Esta forma de conceptualizar el desarrollo de las políticas públicas posibilita aprehender la distribución del poder en la sociedad, pero sobre todo prever las consecuencias en la toma de decisiones y en la planeación, desarrollo y evaluación de las políticas.

Vale la pena reconocer que al trascender los límites de los estados, las redes de política abren posibilidades de encuentros multiescalares, como en el caso de la problemática de la relación del ser humano con el agua; instituciones y organizaciones de distinta índole se “enredan” sin el obligado concurso de los estados, ello, gracias a las características del desarrollo tecnológico que comparten en el contexto de la globalización una buena parte de las sociedades del planeta Tierra.

Ahora bien, en torno al estudio de las redes de política es posible identificar a dos “escuelas” con diferentes enfoques. Una de ellas es la denominada escuela de intermediación de intereses, que define a las redes de política como un término genérico de diferentes formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado.

Por otro lado, se encuentra la escuela de gobernación; ésta conceptúa a las redes de política como una forma particular de gobernar, o sea, como un mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones en las que estos recursos están muy dispersos entre los actores públicos y privados (Börzel, 1997).

Para los fines de este capítulo conviene observar las formas de concebir y analizar a las redes de política por parte de la escuela de intermediación de intereses. Ésta las observa como una herramienta analítica.

[el análisis de redes sirve] para examinar relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo un análisis más detallado, al tener en cuenta las diferencias sectoriales y subsectoriales el rol jugado por los actores públicos y privados y las relaciones tanto formales como informales entre ellos (Börzel, 1997, s/p).

Siguiendo a Börzel (1997) se puede señalar que, así como hay dos vertientes básicas en el estudio de las redes, cada una de ellas se adscribe en la investigación analítica a un determinado enfoque; para la escuela de intermediación de intereses, el enfoque cuantitativo es el idóneo.

Este enfoque considera el análisis de redes como un método del análisis de estructuras sociales. De esta manera, las interrelaciones entre los actores se estudian en términos de su cohesión, equivalencia estructural y representación espacial, utilizando métodos cuantitativos tales como la clasificación jerárquica ascendente, las tablas de densidad, los *block models*, etcétera.

Entonces, el tema se centra en las propiedades estructurales y su efecto en la acción de los agentes, por lo que es importante conocer hasta qué punto los procesos para llegar a consensos son parte del influjo del marco institucional o de las motivaciones, reflexividad y racionalización de los agentes, para plantearlo como lo haría Anthony Giddens (2003).

En consonancia con la perspectiva de la teoría de la estructuración, Marsh y Smith, citados por Chaqués (2004), enfatizan que las estructuras de las redes de política son importantes, pero que son los agentes los que las interpretan, confrontan o retoman, en un marco de constreñimientos y espacios de libertad definidos.

Por lo anterior, se debe comprender que los agentes perciben claramente sus propios límites y las oportunidades para ir tras sus objetivos.

Marsh y Smith desarrollan un modelo dialéctico en el análisis de redes en el que proponen tres tipos de relaciones: estructura-agentes participantes, red-contexto de acción y red-resultado político (Chaqués, 2004). Un enfoque definitivamente *ad hoc* a la estructuración de Giddens (2003).

Para estos investigadores, las estructuras tienen un papel importante en la definición de los objetivos y estrategias a seguir en la política; no obstante, esto no define *per se* la interpretación que sobre ellos hagan los agentes.

Conforme a estas premisas, el interés del científico social está centrado en escudriñar la forma en que las relaciones están ordenadas, en dilucidar de qué manera la agencia de los actores depende de su ubicación en este ordenamiento y de qué forma influyen los propios agentes en los ordenamientos (Adler, 2002).

Señala Chaqués (2004) que la capacidad explicativa del modelo propuesto por Marsh y Smith se puede expandir retomando los argumentos y el instrumental analítico desarrollado por la perspectiva sociológica en el estudio de las redes sociales.

En la perspectiva que se refiere, la unión e interdependencia de los agentes se analiza mediante técnicas cuantitativas y modelos matemáticos; se realizan esfuerzos significativos para medir y representar en gráficos la estructuración de las redes.

Asimismo, es importante señalar que el objeto central en este tipo de análisis es definir la posición de cada uno de los agentes que componen una red de política y las relaciones entre ellos, a través de indicadores como densidad, ratio o cohesión; distancia o número mínimo de vínculos entre actores; balances de poder, entre otros.

Para concluir este apartado, se enfatizará que los actores de las redes de política son tejedores de relaciones y a la vez tejidos por las mismas propiedades estructurales de esas relaciones, en una recursividad que asemeja a la constitución de la sociedad propuesta por Giddens (2003), donde agente y estructura se funden en la reproducción de lo social.

## MÁS ALLÁ DE LOS ESTADOS NACIONALES: LAS REDES DE POLÍTICA EN LA ESCALA GLOBAL

Las redes de política surgieron a partir de la aceleración de la expansión del proceso globalizador, vivida desde finales de la década de los setenta del siglo XX.

Procesos inherentes a la globalización, no internacionales, sino supranacionales como las diásporas de ciudadanos a través de las fronteras, proble-

mas de igualdad de género, expansionismo del mercado, el deterioro ambiental, entre otros, exigieron a los estados nacionales nuevas formas de organización en la toma de decisiones para la solución de estos “nuevos” problemas.

De la misma manera, distintos grupos sociales iniciaron la búsqueda de cauces y alternativas ante un predominio de la perspectiva neoliberal, que se fue tornando cada vez más avasallante en distintos puntos del orbe, concretamente, ante la idea de reducción del Estado al mínimo, mediante la privatización de los servicios públicos (Chaqués, 2004).

El Estado menguó en su capacidad de cohesión, de dirección, en su función y papel redistributivo, en su hegemonía –en términos *gramscianos*– pues la globalización que contiene en su cuerpo la savia de la reforma neoliberal le ha quitado tareas que antes tenía, lo que no implica, de ninguna manera, que el Estado desaparezca, sino que está en profunda transformación, dos hechos muy diferentes que no se deben confundir.

La unidad de la nación que anteriormente descansaba en la gestión estatal, se efectuaba teniendo la política como cemento cultural, aglutinador de perspectivas heterogéneas. La política jugaba esa posición. Ahora esto obviamente ha cambiado, y muda de manera importante en el sentido de que la política deja de ser el elemento central o, para decirlo de una manera más moderada, deja por el momento de ser el cemento cultural fundamental (Garretón, 2007).

En este sentido, las redes vienen a representar un nuevo campo –en el sentido “bourdieuano”– para el debate y la construcción de la vida política, con nuevos actores, otras dinámicas y, sobre todo, nuevos espacios para la acción; ya no se confina a los actores políticos en la escala regional o nacional, sino que hoy la exigencia es actuar más allá de las fronteras clásicas, en escalas internacionales y supranacionales.

No obstante, es importante reconocer con Garretón (2007) que también los procesos de la globalización han traído consigo nuevas necesidades para el Estado. Por ejemplo, son los estados los que deben negociar las vías y maneras de insertarse en la globalización, pues a ellos corresponde la firma de tratados internacionales con homólogos, así como las negociaciones

con instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial de Comercio.

La problemática que subyace es que si el Estado desea adherirse a un acuerdo comercial regional o firmar una constitución como el caso de la europea, debe legitimarse nacionalmente, pues, como es obvio, se debe reconocer que al interior de una nación existen grupos heterogéneos y muchos de ellos se opondrán ante una toma de decisión como las planteadas anteriormente. De ahí que el Estado tenga la obligación de legitimarse por la vía de las políticas internas para poder desarrollar su papel como agente de negociación con otros actores en el escenario de la globalización.

De esta manera, el Estado continúa figurando como un elemento esencial de regulación económica, de representación política y de solidaridad social. Pero hoy se deben considerar nuevas fronteras estructurales y culturales (Castells, 1998).

Es decir, las últimas dos décadas han dejado patente que aun en la dimensión global los estados nacionales siguen siendo importantes agentes de intervención en los procesos económicos. Hay fronteras, hay estados, hay leyes, hay reglas del juego institucionalizadas y las seguirá habiendo en el futuro previsible (Hirst y Thompson en Castells, 1998).

Ahora bien, con el ánimo de matizar lo antes expuesto se debe asentar que aun cuando las instituciones nacionales continúan siendo elementos centrales del accionar político y a sabiendas de que así continuarán en el futuro mediano, es importante reconocer que la mayor parte de los procesos estructurantes de la economía, del desarrollo tecnológico, de la comunicación mediada, sí están cada vez más globalizados.

Aquí se pueden mencionar los casos de los grandes mercados financieros, de las redes productivas y comerciales de las principales empresas industriales, de los servicios estratégicos a las empresas, como es el caso de publicidad y el *marketing*, de las grandes industrias culturales, entre ellas los medios de comunicación, de la ciencia y la tecnología (Castells, 1998).

Manuel Castells define a este sistema global como una red que:

valiéndose de la flexibilidad proporcionada por las tecnologías de información, conecta todo lo que vale y desconecta todo aquello que no vale o se devalúa: per-

sonas, empresas, territorios, organizaciones. Por ello la globalización es a la vez segmentación y diferenciación. Junto a la conexión de las multinacionales y sus redes auxiliares, junto a la interrelación de los mercados financieros, se observa la marginación de grupos sociales, de personas, de actividades y, a veces, de regiones y países enteros.

La globalización es a la vez dinamismo productivo, inclusión de los creadores de valor, y marginación social, exclusión de quienes carecen de interés como productores o consumidores desde la perspectiva de productividad, competitividad y ganancia, que se constituyen en el criterio fundamental para mercados des-regulados y economías privatizadas (1998: 3).

Para el caso que aquí nos ocupa, las redes de política entendidas como un conjunto de relaciones, de naturaleza no jerárquica que vinculan a una variedad de actores de distintas escalas geográficas, que comparten valores, misiones e intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, representan una manera de gestionar transnacionalmente soluciones a problemáticas que por su propia naturaleza desbordan los lindes de una región o un país.

Por ejemplo, en lo que se refiere al tema del agua en el territorio árido de Mexicali, éste no se puede desvincular de una realidad regional que comparte con el suroeste de Estados Unidos, de la situación nacional que comparte con el sur de México y, en un plano transnacional, de las circunstancias que comparte con otras zonas áridas del mundo.

Por ello, ahora es común encontrar en las denominaciones de organizaciones políticas, militares, sociales, económicas y culturales, términos como: organismos y fuerzas multilaterales, organizaciones mundiales, sociedades y tribunales internacionales. O bien, en el plano individual se habla de actores locales, transnacionales, supranacionales y globales.

A continuación se revisarán algunos documentos que son clave en el entendimiento del marco y los mecanismos de cooperación en torno a usos sociales del agua generados en el nivel transnacional.

## MARCO Y MECANISMOS DE COOPERACIÓN TRANSNACIONAL SOBRE USOS DEL AGUA

De acuerdo con los objetivos de este capítulo, es menester revisar el tratamiento del tema del agua en el nivel internacional y, por otra parte, registrar la evolución de la forma en que se ha observado la relación ser humano-agua a través de elaboraciones discursivas inscritas en las declaratorias, cartas o lineamientos de política emanadas de las reuniones internacionales convocadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y donde se definen los mecanismos de cooperación transnacional sobre usos sociales del agua.

Dichos mecanismos, sin duda, han influido en la creación de organismos-actores de las redes transnacionales y, por supuesto, en su forma de actuar. De esta manera, con lo anterior se busca tejer un contexto de aproximación al análisis de la red de redes transnacionales que trabajan actualmente en torno al agua.

Como ya se anotó anticipadamente, la década de los setenta dejó una impronta simbólica especial en la forma de pensar el vínculo ser humano-agua. En escala mundial se desarrollaron una serie de reuniones convocadas por la ONU que tuvieron como eje de discusión el medio ambiente; por supuesto, el recurso hídrico desempeñó un papel fundamental en estas primeras discusiones.

A continuación se listan de la siguiente manera: Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), Población (Bucarest, 1974), Alimentación (Roma, 1974), Mujeres (Ciudad de México, 1975); Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976), Agua (Mar del Plata, 1977), Desertificación (Nairobi, 1977) y Fuentes de Energía Nuevas y Renovables (Nairobi, 1981) (Tortajada, 2007).

Además, como un resultado de la reunión de Mar del Plata se declaró de 1981 a 1990 la Década internacional del agua potable y el saneamiento ambiental.

Asimismo, durante la década de los noventa la ONU convocó de nuevo a conferencias internacionales sobre temas vinculados con el agua; a saber: Agua potable y saneamiento ambiental (Nueva Delhi, 1990), Infancia (Nueva

York, 1990), Agua y medio ambiente (Dublín, 1992), Medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Población (Cairo, 1994), Mujeres (Beijing, 1995), Desarrollo social (1995), Alimentación (Roma, 1996) y Asentamientos humanos (Estambul, 1996) y el Primer foro mundial del agua (Marrakech, 1997).

En la década actual, se han celebrado las siguientes: Segundo foro mundial del agua (La Haya, 2000), Declaración del milenio (Nueva York, 2000), Conferencia internacional sobre agua dulce Dublín + 10 (Bonn, 2001), Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible Río + 10 (Johannesburgo, 2002) así como el III Foro Mundial del Agua (Kyoto, 2003) y el IV Foro Mundial del Agua (Ciudad de México, 2006).

En 2005 fue declarada la Década internacional para la acción: “El agua, fuente de vida”.

Es importante hacer notar, siguiendo a Tortajada (2007) que cuando se desarrolló

la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972, sólo 11 países contaban con “maquinarias institucionales” para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Veinte años después, cuando se celebró la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, todos los países miembros habían establecido instituciones para la gestión del medio ambiente.

Una de las razones que contribuyó a este cambio fue el reconocimiento individual y colectivo a nivel nacional e internacional, de la cada vez mayor degradación de los recursos naturales y su inevitable relación con el desarrollo económico y social de sus países, y más específicamente, con la calidad de vida de sus habitantes (p. 6).

Esto muestra de alguna manera la importancia e influjo que estos eventos internacionales, por medio de sus declaratorias, han generado al interior de los estados nacionales en su forma de gestionar los problemas relacionados con el medio ambiente de manera general y, como se verá adelante, en el caso particular del agua.

No obstante, también es importante reconocer que los efectos en un real cuidado del medio ambiente y en una adecuada gestión del agua, tras más de 30 años de reuniones internacionales, aún son limitados.

Tortajada (2007) concluye que:

A más de 10 años de la reunión de Río de Janeiro, la creciente degradación ambiental indica que ni los países desarrollados ni mucho menos los que están en vías de desarrollo, han elaborado políticas públicas ambientales que sean aplicables al amplio marco socioeconómico de sus países. Independientemente del discurso, y a pesar de que la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo en general han tratado de proteger su imagen internacional a lo largo de casi 40 años, la gestión deficiente de los recursos ambientales e hídricos ha tenido serias consecuencias sociales, económicas y ambientales en el ámbito local y nacional, a corto, mediano y largo plazos (p. 7).

Y aquí surge algo relevante: ha sido la producción discursiva y el cuidado de la imagen internacional, dos de los factores que mayor cambio han sufrido. Sin embargo, la gestión en muchos países sigue siendo deficiente. Esto es de interés particular, porque muestra la importancia de estudiar la parte de la producción de representaciones simbólicas, lo que constituye el *leitmotiv* de este trabajo investigativo.

Así, se observa una escalada en la producción de representaciones sociales sobre el agua desde 1977 al 2006, generada por las conferencias mundiales en cadena, el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación, en particular, de Internet; la suma de actores y voces diversas; la problemática que se *re-presenta* cada vez más acuciante; el creciente interés en distintas sociedades por pensarse de manera distinta en relación con su medio; nuevos temas en la agenda internacional vinculados al agua como el fenómeno de desertización y el cambio climático.

A continuación, se exponen las síntesis de algunos de los principales documentos que tienen al agua como eje fundamental, que han sido publicados por la ONU y que a criterio del autor tras haber efectuado la revisión del estado del arte, agrupan en su núcleo las construcciones discursivas más importantes en los distintos periodos históricos entre 1977 y 2006.

Finalmente, es importante reconocer que el fin en esta sección no será la exhaustividad sino la contextualización.

## ECOS DE LA PRIMERA CONFERENCIA MUNDIAL DEL AGUA: MAR DEL PLATA 1977

Por vez primera se efectuó una conferencia en escala mundial que tuvo como eje de discusión el recurso hídrico; ésta fue convocada por la ONU, y se desarrolló en Mar del Plata, Argentina, del 14 al 24 de marzo de 1977.

La Conferencia de Mar del Plata produjo un plan de acción denominado Plan de Acción de Mar del Plata, que contenía recomendaciones encaminadas a cubrir todos los componentes esenciales de la gestión del agua, como evaluación de los recursos hídricos; medio ambiente, salud y control de la contaminación; aspectos de políticas, planificación y gestión; riesgos naturales; información pública, educación, capacitación e investigación, y cooperación regional e internacional y doce resoluciones en temas específicos (Tortajada, 2007).

Como un eco de la Conferencia de Mar del Plata se generó una gran cantidad de información y conocimiento sobre múltiples temas relacionados con la gestión del agua. Por primera vez muchos países en desarrollo elaboraron informes nacionales detallados sobre la disponibilidad y usos del agua, análisis de planificación y prácticas de gestión. Iniciaron también procesos para evaluar la disponibilidad y distribución de sus recursos hídricos superficiales y subterráneos, y sobre patrones existentes y futuros de demandas y usos sociales del agua.

No obstante, uno de los logros más trascendentes, si no el más, de esta conferencia fue la recomendación de proclamar como el Decenio Internacional de Agua Potable y del Saneamiento Ambiental al periodo 1981-1990 (Tortajada, 2007).

En el acta de la 55a. Sesión Plenaria de la ONU, celebrada el 10 de noviembre de 1980, se aprobó la proclamación antes mencionada. Entre los puntos que se destacan en dicha resolución aparecen:

- 1) Los estados miembros deberían asumir el compromiso de elevar sustancialmente las normas y niveles de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento ambiental.
- 2) Se exhortaba a los gobiernos a definir políticas al respecto, adoptaran medidas necesarias y movilizaran todos los recursos necesarios.

- 3) Se instaba a los gobiernos a que fortalecieran sus marcos institucionales para realizar las actividades necesarias, movilizaran sus especialistas técnicos y consiguieran el apoyo popular mediante la educación y la participación ciudadana.
- 4) Exhortaba a los gobiernos, organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, así como a otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, para apoyar a los países en desarrollo en el logro de estas metas.
- 5) Instaba a las comisiones regionales a evaluar periódicamente los avances en las naciones correspondientes.

El objetivo de este Decenio era que, al final del mismo, todos los pobladores del mundo tuvieran acceso al agua limpia y al saneamiento. Sin duda, una meta de difícil cumplimiento, pero lo que sí se logró fue la generación de conocimiento y el reconocimiento de una realidad que en ese momento era fundamental difundir: que millones de habitantes carecían de acceso a agua limpia y saneamiento y que el apoyo político y las inversiones millonarias eran esenciales para mejorar esta situación que a todas vistas era inaceptable (Tortajada, 2007).

### DECLARACIÓN DE NUEVA DELHI, 1990

La Declaración de Nueva Delhi se aprobó en 1990, durante la Consulta mundial sobre el agua potable y el saneamiento para el decenio, efectuada entre el 10 y el 14 de septiembre. Consistió en un exhorto a todas las naciones para que adoptaran medidas concertadas con objeto de que la población pueda satisfacer dos de las necesidades humanas más básicas: el agua potable y el saneamiento ambiental y se apoyó en la denominación: “Compartir el agua de forma más equitativa”.

El principal argumento era que el acceso al agua y el saneamiento era un componente fundamental del desarrollo social y económico. Se asentaba que era posible proporcionar servicios sostenibles y socialmente aceptables si se utilizaban tecnologías apropiadas, si se adoptaba la gestión por la comunidad y si se perfeccionaban los recursos humanos.

El compromiso político se señalaba como esencial y se pretendía que fuese acompañado de esfuerzos intensivos para despertar la conciencia mediante la comunicación y la movilización de todos los sectores de la sociedad.

Esta declaración integró cuatro ejes rectores:

- 1) Proteger el medio ambiente y salvaguardar la salud de los seres humanos mediante la gestión integrada de los recursos hídricos y de los desechos líquidos y sólidos.
- 2) Generar reformas institucionales para promover un enfoque integrado, que incluyan cambios en los procedimientos, las actitudes y el comportamiento, y la plena participación de la mujer en todos los niveles en las instituciones del sector.
- 3) Gestionar los servicios por la comunidad, con apoyo de medidas encaminadas a fortalecer las instituciones locales para ejecutar y mantener los programas de agua y saneamiento.
- 4) Promover prácticas financieras de mayor solidez, mediante una mejor gestión del activo existente y el uso difundido de tecnologías apropiadas.

## DECLARACIÓN DE DUBLÍN SOBRE EL AGUA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE, 1992

En la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) celebrada en Dublín, Irlanda, del 26 al 31 de enero de 1992 se reunieron 500 participantes, entre los que figuraban expertos designados por los gobiernos de 100 países y representantes de 80 organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales. Los expertos consideraron que la situación de los recursos hídricos mundiales se estaba volviendo crítica.

Para contrarrestar lo anterior, se fijaron cuatro principios rectores y de éstos se desprendieron diez programas de acción:

Los principios:

- 1) El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
- 2) El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.
- 3) La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

- 4) El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.

### Los programas de acción:

- 1) Mitigación de la pobreza y de las enfermedades. Impulsar con carácter prioritario la explotación y gestión de los recursos hídricos, el abastecimiento de alimentos y de agua y de servicios de saneamiento a los millones de personas que carecen de los mismos.
- 2) Protección contra los desastres naturales. Las pérdidas económicas causadas por desastres naturales, incluidas las crecidas y las sequías, se triplicaron entre el decenio de 1960 y el de 1980. El cambio climático y la elevación del nivel del mar previsto aumentarán los riesgos en algunos de esos países, a la vez que supondrán una amenaza para la aparente seguridad de los recursos hídricos existentes.
- 3) Conservación y reaprovechamiento del agua. Las pautas actuales de aprovechamiento del agua llevan consigo un derroche excesivo. La agricultura de regadío contabiliza alrededor de 80% del agua consumida en el mundo. En muchos sistemas de riego se pierde hasta 60% de agua desde su lugar de procedencia hasta su destino. El reciclado podría disminuir el consumo de muchos consumidores del sector industrial en 50% como mínimo, además de ofrecer la ventaja complementaria de disminuir la contaminación. La aplicación del principio de que “quien contamina paga” y la fijación de precios que reflejen el valor real del agua fomentarán la conservación y el reaprovechamiento del recurso.
- 4) Desarrollo urbano sostenible. La sostenibilidad del crecimiento urbano se ve amenazada como consecuencia de haber disminuido el abastecimiento de agua abundante y barata como resultado del agotamiento y el deterioro causados por la anterior prodigalidad. Como la escasez de agua y la contaminación fuerzan a explotar fuentes cada vez más alejadas, los costos marginales para atender las nuevas demandas crecen rápidamente.
- 5) La producción agrícola y el abastecimiento del agua en el medio rural. En muchos países la seguridad alimentaria constituye una cuestión de alta prioridad y la agricultura debe no sólo proporcionar alimento para atender las necesidades de la población creciente sino también economizar agua que se destine a otros usos.

- 6) Protección del ecosistema acuático. Diversas clases de contaminación, incluida la contaminación transfronteriza, agravan estos problemas, deterioran los abastecimientos de agua, requieren un tratamiento más costoso del líquido, destruyen la fauna acuática e impiden las actividades de recreo y esparcimiento.
- 7) Solución de conflictos derivados del agua. La entidad geográfica más apropiada para la planificación y gestión de los recursos hídricos es la cuenca fluvial, incluyendo aguas tanto de superficie como subterráneas. En los decenios venideros, la gestión de las cuencas internacionales cobrará gran importancia. Por consiguiente, se deberá atribuir alta prioridad a la elaboración y ejecución de planes integrados de gestión, refrendados por todos los gobiernos afectados y respaldados por acuerdos internacionales.
- 8) El medio ambiente favorable. La ejecución de los programas de acción sobre el agua y el desarrollo sostenible exigirán inversiones cuantiosas, no sólo de capital para proyectos, sino sobre todo en la creación de capacidades de las personas e instituciones encargadas de proyectar y ejecutar estos últimos.
- 9) La base de conocimientos. La medición de componentes del ciclo del agua, en cantidad y calidad, y de otras características del medio ambiente que afectan al agua, constituyen la base esencial para emprender una gestión eficaz del agua. Las técnicas de investigación y análisis aplicadas con criterios interdisciplinarios permiten la comprensión y aplicación de dichos datos para fines múltiples. Si se tiene en cuenta la amenaza que plantea el calentamiento global causado por el incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, se hace evidente la necesidad de realizar mediciones e intercambiar datos sobre el ciclo hidrológico en una escala global.

Finalmente,

- 10) Creación de capacidades. Los países deben identificar, como parte integrante de los planes nacionales de desarrollo, las necesidades de formación profesional en materia de evaluación y gestión de recursos hídricos.

Una sensibilización más intensa constituye una parte esencial del planteamiento basado en la participación en la gestión de recursos hídricos. Los programas de apoyo, de información, enseñanza y comunicación deben formar parte integrante del proceso de desarrollo.

Aquí vale la pena precisar que, como se apuntó al principio, esta reunión convocó a expertos y no fue preparada como una reunión intergubernamental; la diferencia es grande, ya que una Conferencia de las Naciones Unidas como la que se organizó en Río de Janeiro en 1992 podía considerar las recomendaciones de conferencias intergubernamentales, pero no de reuniones de expertos.

Por lo anterior, durante la mencionada Cumbre de Río algunos países plantearon su objeción a que se considerara cualquier referencia a los resultados de la Conferencia de Dublín, independientemente de su importancia. Como resultado el tema del agua en la reconocida Cumbre de la Tierra fue básicamente ignorado (Tortajada, 2007).

### DECLARACIÓN DE BONN, 2001

Esta declaración ministerial fue adoptada por la reunión de ministros en el periodo de sesiones de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce el 4 de diciembre de 2001 en Bonn, Alemania.

Ministros con responsabilidades en los asuntos relativos al agua, el medio ambiente y el desarrollo de 46 países del mundo se reunieron para evaluar los progresos realizados en la aplicación del Programa 21 y examinar las medidas que se precisan para aumentar la seguridad del abastecimiento de agua y lograr la ordenación sostenible de los recursos hídricos.

Para lograr lo anterior, plantearon una serie de rubros, ordenados de la siguiente manera:

- 1) **Gobernanza.** La responsabilidad principal de garantizar la ordenación sostenible y equitativa de los recursos hídricos compete a los gobiernos. Se insta al sector privado a que se sume al gobierno y a la sociedad civil para contribuir a dotar a las poblaciones no atendidas de servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento y para fortalecer la capacidad de inversión y de gestión. La prestación de servicios privados no debe llevar aparejada la propiedad privada de los recursos hídricos.
- 2) **Déficit de financiación.** Hay un enorme déficit en la financiación de inversiones en infraestructura, mantenimiento, capacitación y fortalecimiento de la capacidad, investigación y generación de datos en relación con el agua. Asimismo, se necesitan recursos para ayudar a los países en desarrollo a mitigar los

efectos de los desastres naturales y a adaptarse a las consecuencias del cambio climático.

Para dar buenos resultados los programas de aprovechamiento de aguas tienen que basarse en un conocimiento claro de los efectos negativos de la desertificación en las personas que viven en las zonas afectadas.

- 3) Función de la comunidad internacional. Pedimos a la comunidad internacional que fortalezca su compromiso y sus esfuerzos para ayudar a los países en desarrollo a lograr una ordenación sostenible del agua y asegurar una distribución equitativa de los beneficios que se derivan de los recursos hídricos.
- 4) Fortalecimiento de la capacidad y transferencia de tecnología. Reconocemos que el fortalecimiento de la capacidad y las tecnologías innovadoras, que incluye la mejora de las tecnologías autóctonas, es necesario para aprovechar eficientemente el agua, luchar contra la contaminación y explotar fuentes de abastecimiento de agua nuevas y alternativas en los países con escasez de agua.

Y por último,

- 5) Género. La ordenación de los recursos hídricos debe basarse en un enfoque participativo. Debe fortalecerse la función de la mujer en las esferas relacionadas con el agua y ampliarse su participación.

En este caso, tal como en el de la conferencia de Dublín, tampoco fue intergubernamental. Al ser una iniciativa del gobierno alemán, éste presentó las anteriores recomendaciones en las reuniones intergubernamentales durante la Cumbre de Johannesburgo en junio de 2002. Un poco antes, en septiembre de 2001, se hizo pública la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. En materia de agua, esta Declaración establece que para el año 2015 el número de personas sin acceso al agua limpia deberá reducirse a la mitad.

Por otro lado, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002, estipula, además de lo anterior, que el número de personas sin saneamiento también deberá reducirse a la mitad para el año 2015 (Tortajada, 2007).

## DECENIO INTERNACIONAL PARA LA ACCIÓN, “EL AGUA, FUENTE DE VIDA”, 2005-2015

Durante la 78a. sesión plenaria del 23 de diciembre de 2003, la Asamblea General proclamó el periodo de 2005 a 2015 Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, el cual dio comienzo el 22 de marzo de 2005, Día Mundial del Agua.

Se planteó el cumplimiento de los siguientes objetivos:

Ocuparse más a fondo de las cuestiones relativas al agua en todos los niveles y de la ejecución de los programas y proyectos relativos al agua; que al mismo tiempo se trate de asegurar la participación e intervención de la mujer en las medidas de desarrollo relacionadas con el agua, y promover la cooperación en todos los niveles, para ayudar a alcanzar los objetivos relativos al agua convenidos internacionalmente y contenidos en el Programa 21 y el Plan para su ulterior ejecución, la Declaración del Milenio y el Plan de Aplicación de Johannesburgo.

Antes de concluir este apartado, es importante reiterar que aun cuando ha habido otras declaraciones generadas en los cuatro foros mundiales del agua, aquí solamente se han sintetizado las más trascendentes, en tanto su producción discursiva agrupa las diversas resoluciones resumidas aquí y en su efecto en las discusiones internacionales.

Mención aparte merece el hecho de que los foros mundiales del agua, como actividad del Consejo Mundial del Agua, representan actualmente un foro para que gobiernos y organizaciones de la sociedad civil se reúnan en un mismo lugar. Con el tiempo se han convertido en eventos en los que la comunidad internacional ha demostrado tener gran interés; sin embargo, de ellos no ha emanado ningún tipo de acción para mejorar las condiciones del recurso agua, en cantidad y calidad, y de quienes dependen de él para vivir (Tortajada, 2007).

## ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICA GLOBALES DEL AGUA

En esta sección se presenta la parte central del capítulo. A partir de los criterios que se describirán en el párrafo siguiente, se ubicó mediante una pesquisa en páginas web oficiales correspondientes, así como en documentos

impresos de actas resolutivas y declaratorias de reuniones mundiales convocadas por la ONU, a los actores (organismos) políticos y se conformó una propuesta de red de redes de política transnacional sobre usos sociales del agua.

Con el apoyo en la definición que hace Mato (2004), en este trabajo de investigación los agentes sociales transnacionales fueron definidos a partir de dos tipos. En esta categoría se incluyen agentes globales y agentes regionales transnacionales.

- a) Los agentes globales son aquellos cuyo ámbito de acción es el mundo. Por ejemplo: Consejo Mundial del Agua, Organización de las Naciones Unidas-Agua, Banco Mundial.
- b) Los agentes regionales son aquellos cuyo ámbito de acción no llega a incidir mundialmente, pero que está focalizado en por lo menos dos regiones geopolíticas a nivel supranacional. Por ejemplo: Agua para la gente, Proyecto planeta azul, Red del agua del norte.

Es importante agregar que se atendieron otros criterios complementarios en la definición de los actores tipo, como que en su misión institucional debían asentar que dedican sus esfuerzos al trabajo de activismo político en torno a usos sociales del agua y que cooperan con actores de otras regiones del mundo (*links* y *partners*) con programas compartidos, intercambio de recursos y/o información.

Además, se recuperaron datos sobre la denominación formal de los agentes; misión, valores; año de fundación; país sede de las oficinas corporativas; marco normativo (declaratoria, carta) que motivó su creación y/o al cual se adscriben de manera abierta; tipo de trabajo que realiza (sólo temas del agua o diversifica sus temas); número, nombres y denominaciones de agentes asociados en red.

Con el objeto de comprender la relación agencia-estructura de la red de redes, se definió la posición de cada uno de los agentes que componen la red y las relaciones entre ellos por medio de indicadores como: densidad, ratio o cohesión; distancia o número mínimo de vínculos entre actores; balances de poder, actores puente y subgrupos.

Para el tratamiento de la información se empleó el *software* de Analytic Technologies Ucinet 6, el cual arrojó cuadros de medidas y gráficos de cohe-

sión, centralidad y balance de poder, índices de actores puente y formación de subgrupos, que a continuación se exponen.

## AGENTES DE LA RED GLOBAL

En total se identificaron 46 agentes (organismos que a su vez aglutinan a muchos otros) que cumplieron con los requisitos antes descritos, entre los cuales se ubican: cinco agencias multilaterales de la ONU; 28 actores agrupados en organizaciones no gubernamentales, institutos, centros y redes internacionales; siete actores en el rubro de agencias y consejos mundiales, y finalmente, seis agentes en el grupo de bancos y corporativos de apoyo supranacional.

CUADRO 1  
AGENTES DE LA RED GLOBAL DEL AGUA

<i>Tipo de agente</i>	<i>Agente</i>
<i>Agencias multilaterales de la ONU (5)</i>	UNEP (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) a) FreshWater UN Water (United Nations Water) UNICEF a) Water, environment and sanitation WHO (OMS) a) Water, Sanitation and Health WMO (World Meteorological Organization)
<i>Organizaciones No Gubernamentales, institutos, centros y redes internacionales (28)</i>	AIDA (Asociación Internacional de Derecho de Aguas) BPD (Water and Sanitation) BPP (Blue Planet Project) CAI (Corporate accountability international) CAP-NET (Red Internacional para el Desarrollo de Capacidades en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos) CARE (Cooperative for Assistance and Relief Every where) CIWEM (The Chartered Institution of Water and Environmental Managment) CMA (Contrato Mundial del Agua) COHRE (Centre of Housing Rights and Evictions) FWW (Food and Water Watch) GWA (Gender and Water Alliance) GWP (Global Water Partnership) GWRC (Global Water Research Coallition) Helvetas

CUADRO 1 (*Continuación*)

<i>Organizaciones No Gubernamentales, institutos, centros y redes internacionales</i> (28)	ICLEI (International Council for Local Initiatives) IFG (International Forum on Globalization) IR (International Rivers) IRHA (International Rainwater Harvesting Alliance) IWA (International Water Association) PI (Pacific Institute) SIA (Secretariado Internacional del Agua) SIWI (Stockholm International Water Institute) TWD (The Water Dialogues) WA (Water Aid) WFP (Water For People) WIN (Water Integrity Network) WPI (Water Partner International) WWF (World Wild for Nature) a) Living waters program
<i>Agencias y consejos mundiales</i> (7)	WWC (World Water Council) WSSCC (Water Supply and Sanitation Collaborative Council) FAN (Freshwater Action Network) GCI (Green Cross International) IUCN (World Conservation Union) a) Water Programme NoWNet (Northern Water Network) GWC (Global Water Challenge)
<i>Bancos y corporativos de apoyo supranacional</i> (6)	WB (World Bank) BID (Banco Interamericano de Desarrollo) OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) WBCSD (World Business Council Sustainable Development) a) Water Program DFID (Dept. for International Development) USAID (US Agency for International Development)

Fuente: Elaborado por Hugo Méndez Fierros, 2008.

No obstante que estos agentes y sus procesos estén ubicados en un ámbito global, es importante señalar con Mato (2004) que ello no implica que estén desterritorializados.

Esto supone una crítica a la idea de *desterritorialización*, tan característica de las formas hegemónicas de teorizar sobre los procesos de globalización contemporáneos. Los actores que solemos llamar *globales*, para enfatizar que el ámbito de sus

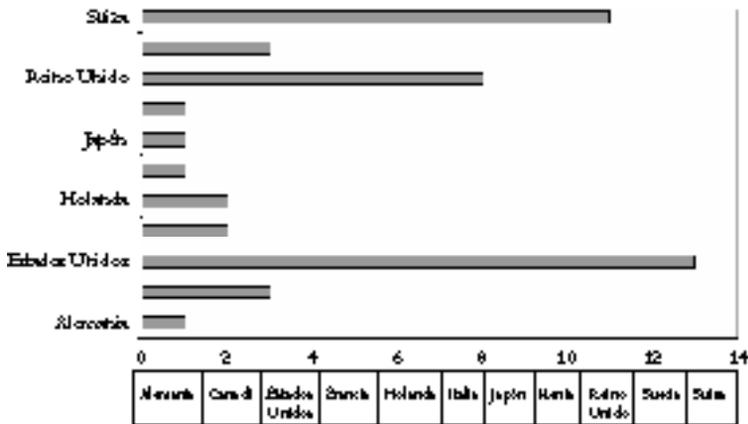
prácticas es el planeta o parte significativa del mismo, no carecen de vínculos territoriales significativos. Por el contrario, en algunos casos sus formas de interpretar la experiencia social y de intervenir en ella responden de manera directa a las de los gobiernos de algunos países en particular (en general *del Norte*) (Mato, 2004: 67).

En este sentido, tal como lo muestra la figura 1, la red de redes de política aquí analizada muestra que de los 46 organismos actores que componen ésta, 13 de ellos tiene sus oficinas sede en Estados Unidos de América; 11 están establecidos en Suiza; así como ocho tienen ubicadas sus oficinas centrales en Reino Unido, tres en Canadá y otros tres están establecidos en Suecia; seguidos de dos en Holanda y dos más en Francia.

El resto de los organismos suman cuatro y están cada uno en los siguientes países: Alemania, Italia, Japón y Kenia.

FIGURA 1

## TERRITORIALIZACIÓN DE ACTORES DE LA RED GLOBAL DEL AGUA



Fuente: Elaborada por Hugo Méndez Fierros, 2008.

Así está compuesta actualmente la red de redes de política transnacional sobre usos sociales del agua. No obstante, con la aproximación al dato de año de fundación de los organismos agentes de la misma, se puede dilucidar su evolución a través del tiempo.

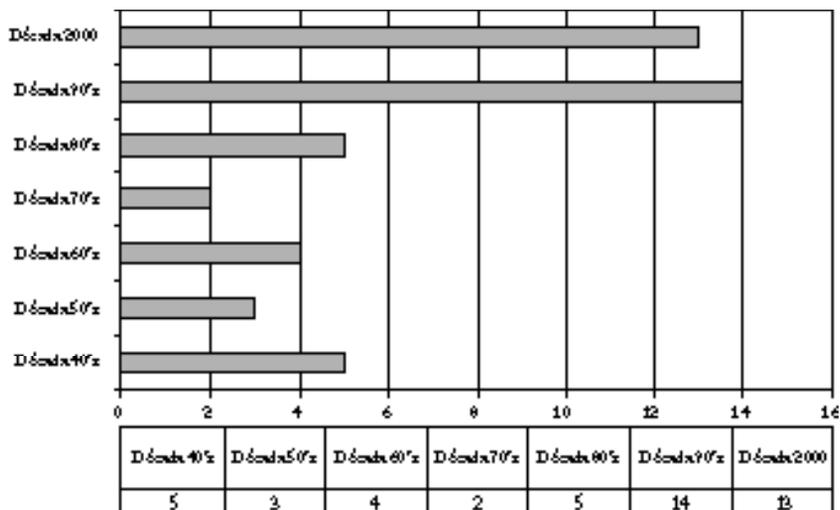
## ESTRUCTURA DE LA RED GLOBAL

En la década de 1940 a 1950 se fundaron cinco de los organismos que figuran como agentes de la red analizada y entre el periodo de 1950-1960 se crearon tres de éstos. El número de actores incorporados al tema de los usos sociales del agua se incrementó en el lapso de 1960 a 1970 sumándose cuatro a los ocho existentes hasta entonces; vale la pena recordar que aún el tema del agua no figuraba en la agenda internacional con la potencia que cobró a partir de los años siguientes.

Es en la década que corrió entre 1970 a 1980 cuando se sumaron otros dos actores y entonces la cifra de organismos que trabajaban en el tema de los usos sociales del agua sumó 14. Sin embargo, el crecimiento acelerado comenzaría a partir del periodo entre 1980 y 1990, en el que cinco nuevos organismos arribaron al escenario global para desarrollar trabajo en torno a la relación del ser humano con el agua.

FIGURA 2

### SURGIMIENTO DE ACTORES DE LA RED GLOBAL DEL AGUA



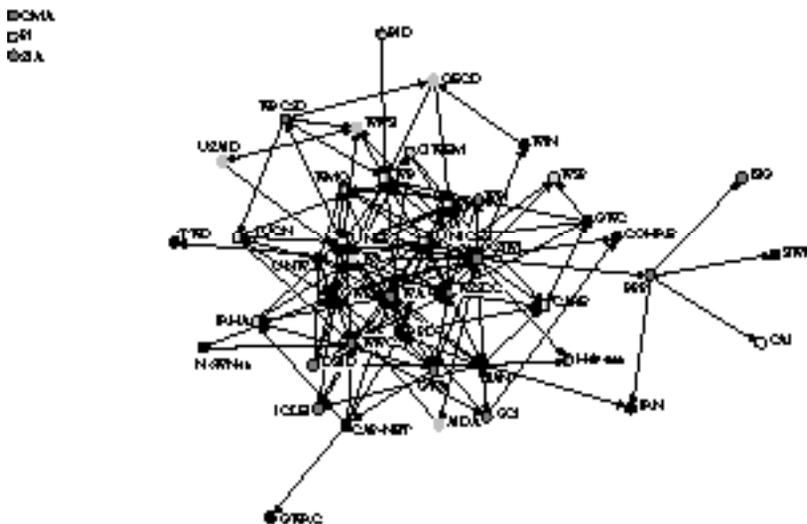
Fuente: Elaborada por Hugo Méndez Fierros, 2008.







FIGURA 6  
COMPOSICIÓN DE LA RED GLOBAL DEL AGUA, 2000-2006



Fuente: Elaborada por Hugo Méndez Fierros, 2008.

Lo anterior ha motivado que se continúen sumando nuevos actores transnacionales y que por ende, la producción de representaciones simbólicas continúe igualmente en ascenso; así lo muestra la figura 6.

## AGENCIA Y PODER DE LOS ACTORES

La agencia y el poder como resultado de ella en las redes sociales se puede ver como una propiedad micro (las relaciones entre actores) o como una propiedad macro (la población entera). Así como sucede con la teoría de la estructuración o con la teoría de las representaciones sociales, aquí lo macro y lo micro son indisolubles.

La aproximación a las redes sociales enfatiza que el poder es inherentemente relacional. Un individuo no tiene poder en abstracto, se tiene poder porque se tiene la capacidad de hacer, de actuar sobre otros. Debido a que el poder es producto de la agencia materializada en las interrelaciones, la cantidad de poder en las estructuras sociales puede variar (Hanneman, 2001).

A partir de esta lógica, revisaremos las medidas de centralidad y poder en la red de redes transnacional de los usos sociales del agua, basadas en el grado del actor, lo cual se mostrará a continuación.

Regularmente los agentes que construyen más vínculos tienen mayores oportunidades, porque en ellas se alojan opciones. Esta autonomía los hace menos dependientes ante cualquier otro actor específico y por lo tanto, más poderosos. Por otro lado, el propio hecho de tener más vínculos les posibilita para fungir como terceros y permitir intercambios entre otros, pudiéndose beneficiar de esa posición.

Con datos de relaciones orientadas puede ser importante distinguir la centralidad basada en grados de entrada de la centralidad basada en grados de salida. Si un actor recibe muchos vínculos a menudo se dice que es *prominente* o *de prestigio*, o sea muchos otros actores buscan entablar vínculos con él, y esto puede indicar su importancia. Los actores que inusualmente tienen un alto grado de salida son actores que son capaces de intercambiar con muchos otros, o hacer a muchos otros conscientes de sus puntos de vista. Los actores que muestran alta centralidad de grados de salida se dice que son *actores influyentes* (Hanneman, 2001).

El nivel de centralidad en la red de redes de política transnacional sobre usos sociales del agua se distribuye entre agentes que acumulan los índices más elevados de vínculos de entrada y salida de flujos informativos, que de acuerdo con Hanneman (2001) los coloca en posiciones privilegiadas de producción discursiva, control de información y capacidad de transmisión de sus elaboraciones simbólicas.

Entre éstos se ubican en el grupo líder, los diez actores con mejores posiciones de centralidad, por orden: Stockholm International Water Institute (SIWI), International Water Association (IWA), United Nations Water (UN Water), Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC), Water and Sanitation (BPD), Water, Environment and Sanitation (UNICEF a) Freshwater Action Network (FAN), Gender and Water Alliance (GWA), Water Aid (WA), Water Partner International (WPI).

Asimismo, se anota que esta red no está muy centralizada y que la producción y circulación de representaciones simbólicas no descansa en uno o dos actores.

CUADRO 2  
MEDIDA DE CENTRALIDAD DE LA RED GLOBAL DEL AGUA<sup>3</sup>

<i>Agente</i>	<i>Vínculos/Flujos salida</i>	<i>Vínculos/Flujos salida</i>
SIWI	20.000	7.000
IWA	12.000	11.000
UNW	10.000	2.000
WSSCC	10.000	9.000
BPD	10.000	4.000
UNICEF	10.000	8.000
FAN	8.000	7.000
GWA	7.000	4.000
WA	7.000	12.000
WPI	7.000	2.000
Grado de centralización de la red	37.037%	21.136%

Fuente: Elaborada por Hugo Méndez Fierros, 2008.

Ahora bien, la otra medida que interesa en este trabajo es el grado de intermediación; aquí se ve al actor con una posición favorable en la medida en que el actor está situado entre otros pares de actores en la red, puede entonces desempeñar el papel de *gatekeeper*.

El grado de intermediación indica la frecuencia con que aparece un nodo en el tramo más corto (o geodésico) que conecta a otros dos. Es decir, muestra cuando un actor es intermediario entre otros dos actores de la misma red, obteniendo ventajas comparativas con los otros agentes en el uso y control de los flujos simbólicos (Hanneman, 2001).

Con Ucinet resulta sencillo localizar caminos entre todos los pares de actores y determinar la frecuencia con que cada actor aparece en cada camino. Y si se agrega, para cada actor, la proporción de veces que están “entre” otros actores para mandar la información, se obtiene una medida de la centralidad del actor. “Podemos normalizar esta medida expresándola como un porcentaje del grado máximo posible de intermediación que un actor pueda tener” (Hanneman, 2001: 13).

En este caso, los actores con grados más elevados de intermediación son los siguientes, listados en orden jerárquico: Stockholm International

<sup>3</sup>En los anexos el lector podrá encontrar las tablas generadas en el programa UCINET, donde quedan asentados los resultados aquí mostrados.

Water Institute (SIWI), Water Aid (WA), Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC), International Water Association (IWA), United Nations Environment Programm (UNEP), Gender and Water Alliance (GWA), Freshwater Action Network (FAN), Blue Planet Project (BPP), World Water Council (WWC), United Nations Water (UN Water).

Los grados en términos numéricos se exponen en el cuadro 3.

CUADRO 3  
MEDIDA DE INTERMEDIACIÓN DE LA RED GLOBAL DEL AGUA

<i>Agente</i>	<i>Intermediación</i>	<i>Intermediación normalizada</i>
SIWI	307.473	15.529
WA	188.476	9.519
WSSCC	169.614	8.566
IWA	156.272	7.893
UNEP	142.466	7.195
GWA	121.468	6.135
FAN	92.342	4.664
BPP	86.933	4.391
WWC	79.165	3.998
UNW	65.119	3.289
Grado de intermediación de la red	13.77%	

Fuente: Elaborada por Hugo Méndez Fierros, 2008.

## CONSIDERACIONES FINALES

En concordancia con el objetivo de analizar las redes de política transnacionales que trabajan en torno a los usos sociales del agua, en tanto que son estructuras productoras de representaciones simbólicas, en este capítulo nos aproximamos a la identificación y reconocimiento de los actores transnacionales, así como a su agencia objetivada mediante las múltiples interrelaciones comunicativas; de igual manera, a la conformación de la estructura de la red de redes de política, resultado de las interacciones de los agentes.

Después del análisis efectuado se puede afirmar que la red de redes de política transnacionales sobre usos sociales del agua se ha ido conformando estructuralmente con la participación de agentes diversos a lo largo de casi cuatro décadas, y que a partir de un conjunto de interrelaciones comunica-

tivas han generado una serie de preceptos marco que han tendido a la estructuración de la agencia de los propios actores.

Y que por consiguiente han ido construyendo a lo largo de su historia una serie de representaciones simbólicas y relatos en torno al agua y los usos sociales de éste que reafirman y legitiman los preceptos estructuradores de su agencia y por ende, de la propia estructura de la red.

Se ha constatado que es la producción de significados sociales el proceso central de la configuración de las redes, pues a través de la comunión de sentidos sociales es que se provocan los encuentros en lo macro y lo microsocioal.

De igual manera, se ha verificado que al trascender los límites de los estados, las redes de política abren posibilidades de encuentros multiescales (en lo transnacional, internacional, mundial y/o global), como en el caso de la problemática de la relación del ser humano con el agua, instituciones y organizaciones de distinta índole se han “enredado” sin el obligado concurso de los estados-nación.

No obstante, también se ha demostrado que los actores que convergen en las redes transnacionales que se identifican como globales no carecen de vínculos territoriales significativos. Por el contrario, en este trabajo se ha evidenciado que las formas de interpretar la experiencia social y de intervenir en ella responden de manera directa a las de algunos países poderosos, en particular, a los del Grupo de los 8 con la excepción de Rusia, por un lado, y con la inclusión de Suiza y Suecia, por otro.

Finalmente, habrá que asentar que en torno al agua y los usos sociales, doméstico, agrícola e industrial las redes de política globales han generado históricamente una diversidad de representaciones simbólicas, entre las que predominan los rubros de: la crisis ambiental en distintos puntos del mundo; la pobreza vinculada estrechamente a la carencia de saneamiento ambiental y acceso a agua potable, y el abuso que se hace del recurso hídrico en el uso agrícola del mismo.

Así como una serie de producciones discursivas en torno a la necesidad de una gestión integrada del recurso hídrico, que idealmente debería estar compuesta por los ejes de: cooperación entre agentes transnacionales; comunicación a todos niveles, global, nacional, regional y local; administración por cuencas como la unidad idónea.

Finalmente, el conocimiento como parte fundamental de la gestión; un enfoque de género con mayor participación de la mujer y, por último, la observancia del calentamiento global como el principal obstáculo en el horizonte.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADLER LOMNITZ, Larissa (2002), “Redes sociales y partidos políticos en Chile”, *Redes-Revista Hispana para el análisis de redes sociales* 3 (2) <http://revistaredes.re-diris.es> (recuperado el 12 de julio del 2008).
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2000), Declaración del Milenio. Resolución [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)] 55.2, 8 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General*, Resolución A/56/326, 6 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas*, Resolución A/52/850, 31 de marzo.
- BÖRZEL, T.A. (1997), “¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”, *European Integration Online Papers* (EIOP), vol 1: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (trad. M.A. Petrizzo).
- CASTELLS, Manuel (1998), *¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*, ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del Estado”, organizado por el Ministerio de Administração Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo.
- Centro del tercer mundo para manejo del agua (2007), Recuperado en <http://www.thirdworldcentre.org/publi.html> (01-marzo-2008).
- CHAQUÉS BONAFONT, L. (2004), *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS.
- Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, junio 1972.
- Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*, septiembre de 2002.
- Declaración de Nueva Delhi*, septiembre de 1990.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, junio 1992.
- GIDDENS, A. (2003), *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Argentina, Amorrortu.

- HANNEMAN, Robert A. (2001), *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*, cap. VI, “Centralidad y Poder”.
- HUNDLEY, Norris (2000), *Las aguas divididas un siglo de controversia entre México y Estados Unidos*, México, Universidad Autónoma de Baja California.
- KLIJN, E. (1998), “Policy Networks: An Overview”, en WJ. M. Kickert y J.F. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- MATO, Daniel (2004), “Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil”, en D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 67-93.
- RHODES, R.A. (1990), “Policy networks: A british perspectiva”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 3.
- RODRÍGUEZ, J.A. (1995), “Análisis estructural y de redes”, *Cuadernos metodológicos*, núm. 16.
- TORTAJADA, C. (2007), *El agua y el medio ambiente en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas: resultados a largo plazo*, Zaragoza, Oficina de la Agenda 21, Local de Zaragoza, D.L. 2007. 91 p. Agenda 21; Publicación 3.
- United Nations, Report of the UN Water Conference, Mar del Plata, 1977.

## Redes transfronterizas de movilidad académica y estudiantil en Baja California

PATRICIA MOCTEZUMA, FELIPE CUAMEA Y BEATRIZ NAVARRO\*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza la internacionalización de la educación superior en el marco de los procesos globales. Al reconocer la aplicación y utilidad de algunos modelos para interpretar el grado de internacionalización de las instituciones de educación superior (IES), se facilita el entendimiento de los procesos de adaptación institucional que registran las IES ante estos desafíos.

Desde la perspectiva analítica de las políticas públicas, las IES como instituciones públicas bajo diversos regímenes institucionales autónomos, centralizados o estatales, así como las que pertenecen a regímenes privados, con alcances internacionales, regionales o locales, se sujetan a reglas, controles e incentivos que promueve el poder federal y requieren la implementación y adopción de leyes de transparencia y acceso a la información pública, como parte de los controles que la sociedad exige en un régimen democrático cada vez más consolidado (O'Neill, 1995 y Moctezuma, 2008). Estos nuevos matices de transparencia e internacionalización de las políticas federales de educación superior en México son resultado del énfasis en la evaluación por resultados en el modelo de gestión pública.

\*Moctezuma, Cuamea y Navarro son profesores de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC. Moctezuma es investigadora nacional nivel I, perfil PROMEP y becaria al desempeño académico de la UABC.

A partir del periodo del presidente Vicente Fox se promovió la innovación gubernamental, dando continuidad a varias vertientes de modernización que desde la etapa del presidente Carlos Salinas se había iniciado. Consecuentemente, mediante los sistemas de evaluación y la profundización del modelo de planeación de los Programas de Fomento Institucional (PIFI) del sexenio de Ernesto Zedillo, fue posible que en el desarrollo organizacional y de reforma en el modelo de gestión e innovación de algunas IES públicas autónomas se expresara de manera más clara la calidad, la pertinencia y la equidad en una primera generación de políticas, y que en una segunda etapa de maduración del modelo institucional innovado, sean la internacionalización y la transparencia los criterios y valores que ayudan al cambio de estrategias institucionales en una sociedad del conocimiento más globalizada.

Desde el enfoque de políticas públicas, los actores que participan en el diseño de la misma analizan la internacionalización de la educación superior en diferentes ámbitos transnacionales, regionales y transfronterizos, pero a la vez visualizan a las IES como parte de complejas redes institucionales, organizacionales y sociales orientadas a generar conocimiento y valor social así como a legitimar al régimen democrático. En el contexto transnacional, en Baja California se observa una intensa actividad de las relaciones internacionales por parte de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) con otras IES extranjeras en materia de movilidad estudiantil y académica, así como en la firma de convenios para el fortalecimiento de sus programas educativos, permeándose hacia parte del sector educativo privado. En el contexto regional-transfronterizo de Baja California y California, se ha creado un espacio de convergencia para promover acciones y lograr objetivos académicos comunes.

Aun cuando existen marcadas asimetrías en esta región transfronteriza, las IES públicas y particulares han asumido diversos rasgos de las políticas federales, particularmente las públicas, las cuales reconocen la calidad y pertinencia como los principales ejes de sus acciones (Moctezuma, 2008). Durante el 2000, ya bajo un gobierno de alternancia política y con estrategias de innovación y de nueva gestión pública, el gobierno federal por medio de la Secretaría de Educación Pública, y particularmente de la Subsecretaría de Educación Superior, estableció las estrategias para el desarrollo del Sistema Estatal de Educación Superior (SEES) y con la instrumentación de pro-

gramas por incentivos se puede notar una participación más articulada de la federación hacia el logro de mayores niveles de pertinencia de la educación con el desarrollo local y regional, así como de la internacionalización como un medio para renovar y ponderar los niveles alcanzados (Lavanchy, 2006).

## MARCO CONCEPTUAL DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Desde la perspectiva de la globalización, las IES se encuentran sometidas a las fuerzas y tensiones generadas por la globalización (Brody, 2007), estableciendo diferentes capacidades de adaptación y ajuste en ellas. Por ello se afirma que las universidades han sido objeto de profundas transformaciones sin precedentes en la historia de las universidades (Ordorika, 2006).

En el marco conceptual de la globalización, la internacionalización de la educación superior se entiende como un medio y no el fin; de ahí que acciones como los programas de estudio, proyectos de investigación conjuntos, el currículo para el proceso de aprendizaje, los acuerdos y convenios de cooperación y colaboración, la movilidad estudiantil y académica, son expresiones concretas de este proceso (UNESCO, 2004). No obstante que la internacionalización tiene diversos significados, quizás el más apropiado sea la capacidad de respuesta que tienen los países y las instituciones para responder a los retos y fenómenos de la globalización (Knight, 2005). En este sentido, la idea de la internacionalización se transforma en acciones concisas capaces de ser caracterizadas y cuantificadas dentro de las IES. De acuerdo con Fernández y Ruzo (2004) este fenómeno tiene efectos económicos y financieros entre todos los participantes durante el proceso: los profesores, los estudiantes, las instituciones educativas, las administraciones públicas de los países, la sociedad y los organismos internacionales que financian. De ahí que estas actividades pueden diferenciarse en términos políticos, administrativos y culturales. En el ámbito político resalta la voluntad de los actores por firmar convenios generales y específicos con instituciones extranjeras, como la firma de acuerdos de cooperación y colaboración para el desarrollo académico y científico de las instituciones involucradas. Esto por sí mismo expresa una posición política, dando lugar a acuerdos como el Convenio México-Estados Unidos para el intercambio educativo

y cultural (Comexus), firmado el 27 de noviembre de 1990 por los gobiernos de ambos países.

En la perspectiva administrativa se materializan una serie de acciones específicas que resultan de estos convenios mediante los cuales las IES han llegado a modificar sus estructuras organizacionales para crear una oficina o departamento que se encargue de las actividades para la internacionalización. En términos de acciones las IES llevan un control de entradas y salidas de sus recursos humanos internacionales, de recepción de estudiantes y académicos provenientes de instituciones de educación superior extranjeras y de movilidad de estudiantes y académicos internos hacia otra IES extranjera con la que generalmente tienen establecido un convenio de cooperación o colaboración para la gestión y realización de estas actividades.

Debido a que el conocimiento se ha convertido en una necesidad compartida, las barreras culturales son cada vez más flexibles, logrando las IES autoimponerse metas acerca de la conciencia institucional sobre los vertiginosos cambios que se experimentan día a día. Las prácticas de la internacionalización se pueden enumerar en tres secciones: la primera en la movilidad académica y estudiantil motivada por la inquietud y los deseos individuales de querer tener otras visiones del mundo y adquirir conocimiento, con el sólo límite del dominio de los diferentes idiomas; la segunda en el establecimiento de firmas de convenios de colaboración y cooperación para la realización y consecución de fines específicos, y la tercera en el establecimiento de políticas específicas orientadas a la internacionalización de la educación superior por parte de las IES, que incluye una diversidad de acciones que van desde programas en dos países al mismo tiempo y en ocasiones con doble título, hasta lo que se conoce como educación transfronteriza, en donde las condiciones geográficas permiten un mayor acercamiento con las IES de los países vecinos.

## LOS MODELOS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Las universidades actúan en contextos diferentes asociados a su capacidad de asimilación de los procesos globales. De ahí que las diversas aportacio-

nes de internacionalización contengan elementos vinculados con aspectos sociales y de calidad.

Desde la óptica de Warner (1992) hay diferentes motivos e imperativos que alientan la orientación de la agenda de las universidades hacia la internacionalización y que están asociados a la competitividad internacional, los modelos de autodesarrollo de procesos de apertura comercial en las fronteras y la transformación social incentivadas por el conocimiento adquirido por los estudiantes en el marco de equidad y justicia de los sistemas democráticos modernos. Knight (1994) entiende la internacionalización como un proceso continuo y cíclico, compuesto por seis etapas. La propuesta sugiere que la internacionalización se entiende como un ciclo que estimula la toma de conciencia de las IES sobre los compromisos adquiridos ante la sociedad y reafirma la mejora continua mediante la evaluación del proceso. Davis (1995) identifica factores externos e internos. El modelo organizativo que propone sugiere el establecimiento de elementos como la planeación, el financiamiento y evaluación de las actividades internacionales, a partir de ejes de organización *ad hoc* y sistémica. Rudzki (1998) plantea un modelo para la internacionalización de la educación superior que considera la planeación estratégica como un elemento básico, pues identifica cuatro tipos de actividades. Su modelo indica que la institución debe proveer los elementos suficientes para mantener una conexión externa cultural, logrando con ello la adaptación de las IES a los cambios del mundo y concentrando sus esfuerzos en las actividades de movilidad estudiantil y académica. Van der Wende (2002) propone un enfoque que contiene objetivos, políticas, estrategias, actividades y efectos sobre las instituciones mediante un esquema que enfatiza la correlación entre la política nacional y la institucional, para definir una política que favorezca el establecimiento de estrategias para la movilidad estudiantil y académica en las IES (véase el cuadro 1).

Aunque el concepto de internacionalización posee la característica de la diversificación y se identifica e interpreta en distintas formas por diferentes países y diversos actores (Knight, 2005), también se analiza desde una dimensión interna y externa. En la interna se considera que las políticas nacionales contienen elementos suficientes para conformar un modelo de internacionalización de la educación superior aplicable a las políticas federales de México, y la externa se refiere a las recomendaciones de organismos

CUADRO 1  
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS  
PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS IES

<i>Warner (1992)</i>	<i>Knight (1994)</i>	<i>Davis (1994)</i>	<i>Rudzki (1998)</i>	<i>Ván der Wende (2002)</i>
<p>Modelo 1. Competitividad internacional: elementos característicos específicos en el currículo que le den al estudiante un mejor posicionamiento en el mercado laboral.</p> <p>Modelo 2. La internacionalización como un modelo de autodesarrollo: Contribuye a que los fenómenos de la globalización se entiendan como un proceso de apertura comercial en las fronteras.</p> <p>Modelo 3. Transformación social: El conocimiento adquirido por los estudiantes contribuye al proceso de transformación social de sus regiones.</p>	<p>Modelo compuesto por seis etapas:</p> <p>a) Toma de conciencia de los actores;</p> <p>b) La etapa del compromiso institucional;</p> <p>c) La etapa de planeación de las actividades;</p> <p>d) La etapa operativa está preparada en sus funciones;</p> <p>e) Durante la etapa de evaluación de los procesos administrativos;</p> <p>y f) La etapa del reforzamiento del proceso.</p>	<p>Modelo compuesto por dos ejes:</p> <p>Eje 1. Las IES actúan de forma reactiva, esporádica e irregular en sus actividades y programas.</p> <p>Eje 2. Las IES poseen y aplican procedimientos precisos y diseñados específicamente para las actividades de la internacionalización.</p>	<p>Modelo de planeación estratégica compuesto por cuatro actividades:</p> <p>Actividad 1. El cambio organizativo.</p> <p>Actividad 2. La innovación del currículo.</p> <p>Actividad 3. El desarrollo de recursos humanos.</p> <p>Actividad 4. La movilidad estudiantil.</p>	<p>Se consideran el corto y el largo plazos en los efectos. Los beneficios a corto plazo recaen en el estudiante, el académico y en las prácticas de docencia, mientras que los beneficios a largo plazo son acumulativos para las IES, por incrementar la calidad de la educación, mejorar el perfil de los egresados y obtener un mejor posicionamiento institucional.</p>

internacionales como sugerencias de mejores prácticas en la aplicación de un modelo de internacionalización de la educación superior.

Se entiende que a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) en 1994 entre México, Estados Unidos y Canadá, se genera la necesidad de modernizar las administraciones y los siste-

mas de gestión pública en México. Esto permitió observar que las actividades para la internacionalización de la educación superior, se desarrollaban al margen de los planes de desarrollo institucional (PDI) de las IES públicas (Rubio, 2006), como resultado de la necesidad individual o de grupos de la relación hacia el exterior. En consecuencia, las acciones de México se han encaminado hacia la aplicación de políticas públicas para mejorar la calidad, garantizar la equidad y cobertura atendiendo a la pertinencia y diversificación de los programas educativos, donde los procesos de descentralización y desconcentración son claros resultados de la modernización (ANUIES, 2002; Moctezuma, 2003). Los elementos de diferenciación entre las IES, ya sea por el régimen al que pertenecen o el tipo de aplicación del conocimiento que realizan, condicionan el grado de internacionalización que pueden alcanzar. En este sentido las IES fronterizas del norte de México, además de los rasgos internacionales adoptados, pueden aprovechar la ventaja natural geográfica para estimular la generación de expresiones de cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos.

Asociado a la porosidad fronteriza en materia de comercio, una preocupación de Albacht y Knight (2006) es que la internacionalización de la educación superior debe asociarse con la apertura comercial en el mundo a partir de la oferta transfronteriza de servicios educativos, la presencia comercial del proveedor en otro país y la movilidad de personas en el plano transnacional. A la pregunta de, ¿por qué una institución debe internacionalizarse y cuáles serán sus beneficios? se debe responder que porque eleva la calidad del servicio educativo y en consecuencia eleva la pertinencia del servicio y los procesos involucrados, como de docencia, investigación, extensión y vinculación (Jaramillo, 2004).

## CRITERIOS Y PROGRAMAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En México se han fomentado programas internacionales para la internacionalización de la educación superior, como el Programa ALBAN, cuyo propósito es otorgar becas a estudiantes latinoamericanos de alto nivel para que realicen estudios de posgrado en la Unión Europea y así contribuir a la educación y formación de ciudadanos globales (ALBAN, 2007). La Unión Europea cuenta también con el programa Erasmus Mundus, el cual alienta y apoya

la movilidad y la cooperación internacional, promoviendo a la Unión Europea como un centro de excelencia en aprendizaje alrededor del mundo. Erasmus funciona con base en la promoción de programas de maestría que otorgan becas a estudiantes con la idea de preparar a los ciudadanos europeos para una vida global (Erasmus, 2007). Una de sus fortalezas es que permite al estudiante la movilidad a terceros países, incrementando con ello el bagaje cultural y las relaciones interpersonales (Romero, 2006).

El programa de becas Fulbright contribuye al mejoramiento de las prácticas transfronterizas y de internacionalización entre México y Estados Unidos. Fulbright se desarrolló en el marco de las relaciones entre ambos países en 1948, con el propósito de otorgar becas a estudiantes mexicanos para que realicen estudios superiores en Estados Unidos. Como resultado, en 1990 se crea la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (Comexus), por medio de la cual se administran los recursos económicos que aportan estos países (Fulbright, 2007).

Como se sabe, las relaciones académicas entre México y Estados Unidos han sido intensas a pesar de las asimetrías de sus sistemas económicos y educativos. A mediados de los noventa, durante un coloquio de rectores, directores y presidentes sobre la colaboración entre instituciones de los dos países, se identificó un modelo de colaboración de IES fronterizas. Esta colaboración ha tendido a la integración especializada de programas exitosos (Mungaray y Green, 1997). Como muestra de ello, la Universidad Autónoma de Coahuila (UAC) y la Universidad de Texas A&M firmaron un acuerdo para promover e impulsar una maestría en economía regional, suscrita al Padrón de Excelencia del Posgrado (Conacyt) (Dávila, 1997).

Estas acciones proveen señales del espíritu y voluntad de cooperación académica por crear un clima propicio y desarrollar al máximo las capacidades de los estudiantes, profesores y administrativos. Por su parte, la Universidad de Texas, consciente de la necesidad del entendimiento binacional en materia de educación superior, en 1986 solicitó ante las autoridades de su estado un trato especial para los estudiantes mexicanos no residentes en Estados Unidos. La legislatura en turno aprobó el “trato especial”, que consistió en reducir el costo de las colegiaturas, para promover con ello su participación en los programas universitarios en Texas (Natalicio, 1997). De acuerdo con estas prácticas, el elemento clave para su realización ha si-

do el hecho de que las relaciones no dependen de los gestiones rectorales tan sólo, sino del interés académico y estudiantil así como del gobierno tejano de promover su integración.

Sin duda estos ejemplos de formación de redes tienen en común la necesidad de internacionalización. Por un lado, la preocupación de México por incrementar la calidad educativa mediante la elevación del nivel de estudios de sus profesores de tiempo completo, y por otro, el interés de Estados Unidos por proveer una experiencia internacional a sus estudiantes, permiten conjuntar y reunir esfuerzos para desarrollar programas innovadores cuyos resultados son la formación de una o varias redes de cooperación (Mungaray y Green, 1997).

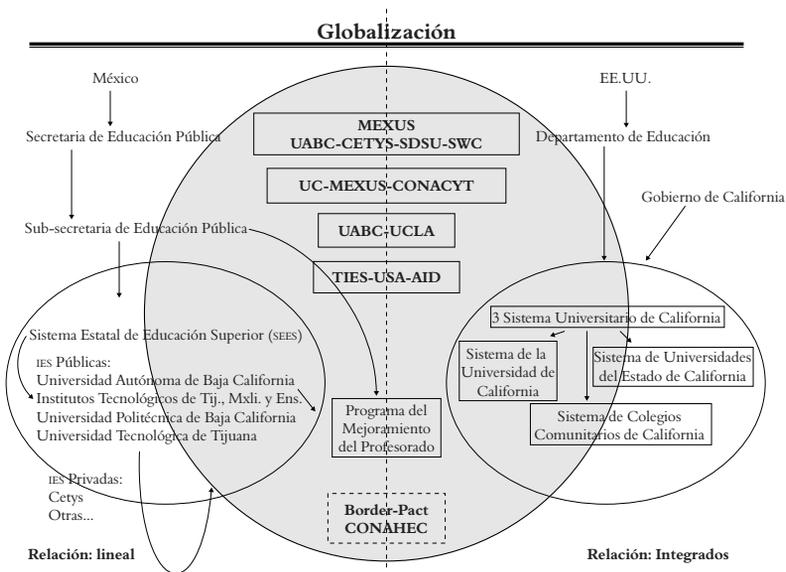
Por su parte, la intensa relación de la Universidad Autónoma de Baja California y de la San Diego State University ha permitido crear de manera conjunta el programa de Maestría en Administración Pública y Gobernabilidad Transfronteriza, que cuenta con el apoyo de los programas internacionales Training, Internships, Exchanges and Scholarship (TIES), la United States Agency for International Development (USAID), la Embajada estadounidense en México y de la Association Liaison Office. El propósito de este programa fue ofrecer una capacitación común a estudiantes de ambos lados de la frontera para elevar los niveles de gobernabilidad en la región transfronteriza de Baja California y California (Moctezuma, 2004, y Moctezuma *et al.*, 2006).

La intensidad de las relaciones y la necesidad de responder a un mundo complejo ha alentado la formación de vínculos transfronterizos que han permitido que instituciones públicas de diferentes sistemas federales, como la UABC y la SDSU, se asocien y gestionen cambios internos para el éxito en la implementación de los planes curriculares. Por su parte, las IES particulares con mayores capacidades, como el Centro de Enseñanza Técnico y Superior (Cetys), aprovechan el marco institucional de cooperación y colaboración para establecer lazos con IES fronterizas californianas. En este contexto resalta la creación del programa UC-MEXUS, que cuenta con el apoyo del Conacyt y del TIES-USAID para el otorgamiento de fondos para becas que incentiven las prácticas transfronterizas y transnacionales. Los efectos multiplicadores se aprecian cuando instituciones como el Consortium for North American Higher Education Collaboration (CONAHEC), por medio

del Border-Pact, se ocupan de promover el desarrollo científico y tecnológico a partir de la evaluación y financiamiento de proyectos de investigación fronterizos.

En el siguiente esquema se ven los vínculos entre las instituciones de educación superior y el resto de actores involucrados en un espacio transfronterizo desde una perspectiva de red.

ESQUEMA I  
COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA  
EN EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE BAJA CALIFORNIA Y CALIFORNIA



Fuente: Elaboración propia.

## EVALUACIÓN DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS IES DE BAJA CALIFORNIA EN UN CONTEXTO TRANSFRONTERIZO

Las IES como implementadoras de política pública educativa se convierten en productoras de nuevas vías de análisis. Mediante el enfoque de redes y usando la tipología de Rhodes y Marsh (1992) es posible captar la diversidad de formas e intermediación de intereses entre sectores y describir a los

actores en la toma de decisiones en que se crea la red y los productos (Chaqués, 2004).

Las relaciones internacionales pueden producir redes transfronterizas en materia de educación superior, pues las universidades, colegios e institutos ubicados en zonas fronterizas tienden a establecer vínculos formales e informales con otras IES de la región vecina.

Si bien las universidades públicas de México tienen un alto grado de conciencia sobre la importancia de la internacionalización, presentan limitaciones en torno a las estructuras organizacionales con que cuentan en términos del departamento encargado de la realización de estas actividades, y carecen de manuales de operación. Lo más normal es que las IES tengan rasgos característicos de distintos modelos, como la UABC que cumple con algunos de los elementos descritos en las propuestas de Knight (1994) y Davis (1995), resultado de la reforma administrativa durante el periodo rectoral de 2002-2006.

Dentro de la reorganización administrativa se orientó a la transformación de direcciones por coordinaciones como una de las políticas institucionales para la creación de una dependencia que se dedicara exclusivamente a las actividades de cooperación internacional e intercambio académico. No obstante que estas actividades se habían estado realizando con anterioridad, las prácticas eran más bien emergentes, clasificadas como actividades *ad hoc*. Actualmente la UABC cuenta con los siguientes indicadores resueltos: a) oficina encargada de actividades para la internacionalización, instaurada en la estructura organizacional; b) funciones específicas y bien delimitadas para la internacionalización; c) programa de movilidad estudiantil y académica; d) convocatoria anual de movilidad estudiantil y académica con apoyo económico; e) contexto internacional en el plan de desarrollo institucional (PDI) y en la política institucional sobre la oferta educativa de calidad y equidad; f) inclusión de las conclusiones del Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación de la UNESCO de 1992 en el modelo educativo de la UABC (2006).

Para la UABC el establecimiento de lazos formales con otras instituciones de educación superior en el mundo es un mecanismo importante que brinda a la sociedad mayores capacidades y opciones de una preparación

educativa de mayor calidad. En este sentido, en 2006 contó con 30 convenios firmados con IES de Estados Unidos, de los cuales 21 tienen fecha para su renovación o término, 16 son convenios con IES del estado de California, uno de los cuales corresponde al programa de Comexus en el marco de la cooperación trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá, y tres con el estado de Arizona. Se puede decir que con base en estos marcos formales la UABC ha contribuido a incrementar el flujo de movilidad académica y estudiantil dentro del proceso transfronterizo, en función de la intensificación de las relaciones en la zona fronteriza de los estados de California y de Arizona.

Para 2008, las relaciones se han diferenciado por la especialización de lo que se busca, tanto en investigación como en la movilidad estudiantil y académica. En ese sentido la UABC tiene vínculos internacionales con IES del mundo, con la siguiente distribución: 39.6% en América Latina y Centroamérica, 45% en Europa, 10.8% en América del Norte y 3.6% en Oceanía y Asia. Una característica importante es que en promedio los convenios tienen una vigencia de 4.92 años (véase el cuadro 2). Estos indicadores representan la capacidad de gestión institucional interna y externamente.

CUADRO 2

## IES Y NÚMERO DE CONVENIOS CON LAS QUE TIENEN CONVENIO PARA 2008

<i>País</i>	<i>Tipo de convenio*</i>	<i>Institución</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Duración</i>
Alemania	1 = G	Servicio Alemán de Intercambio Académico DAAD-G	2007/02/28	5 Años
Argentina	3 = G 3 = E Total = 6	Universidad de Buenos Aires Universidad Autónoma de Entre Ríos Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires	2006/12/04 2004/10/15 2006/07/25	3 Años 5 Años 5 Años
Australia	2 = G	Flinders University University of South Australia	2006/07/14 2005/11/09	3 Años 3 Años
Austria	1 = G 1 = E Total = 2	Johannes Kepler Universität Linz	2006/03/06	3 Años

<i>País</i>	<i>Tipo de convenio*</i>	<i>Institución</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Duración</i>
Brasil	1 = G 1 = E Total = 2	Universidad de Brasilia	2006/09/29	5 Años
Canadá	5 = G	Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos Canadian Food Inspection Agency Mount Royal College New Brunswick Community College Universidad de Quebec en Montreal UQAM	2006/03/01 2004/10/22 2004/03/24 2003/09/27 2005/12/14	5 Años 5 Años 5 Años 5 Años 3 Años
Chile	13 = G	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Universidad Austral de Chile Universidad Católica del Norte Universidad de Chile Universidad de Santiago de Chile Universidad de Tarapaca UAT Universidad de Valparaíso Universidad La Serena Universidad Metropolitana de Ciencias Educativas Pontificia Universidad Católica de Chile Pontificia Universidad Católica Valparaíso-SDSU-UABC	2005/06/30 2006/06/05 2005/03/08 2006/04/06 2006/04/05 2005/10/20 2007/10/25 2006/04/01 2004/10/20 2006/04/07 2006/07/19	5 Años 5 Años 4 Años 5 Años 5 Años 5 Años 5 Años 5 Años 5 Años 4 Años 5 Años
China	1 = G	Instituto de Virología de Wuhan-Academia China de Ciencias	2005/05/12	5 Años
Colombia	4 = G 2 = E Total = 6	Escuela Naval de Colombia Escuela de Ingeniería de Antioquia Universidad de Antioquia Universidad Santiago de Cali	2004/05/01 2006/11/30 2005/12/12 2007/02/27	5 Años 5 Años 5 Años 5 Años
Costa Rica	2 = G 1 = G Total = 3	Universidad Estatal a Distancia Universidad Internacional de las Américas	2006/10/12 2007/05/30	9 Años 5 Años
Cuba	3 = G 2 = E Total = 5	Universidad Cienfuegos Universidad Central "Marta Abreu" de las Villas Universidad de Oriente	2006/10/27 2006/11/30 2005/10/24	5 Años 5 Años 5 Años
Ecuador	3 = G	Escuela Superior Politécnica de Chimborazo Universidad Espíritu Santo "UEES" Universidad de Especialidades Espíritu Santo "UEES"	2006/11/22 2007/08/02 2007/08/02	5 Años 5 Años 5 Años

CUADRO 2 (Continuación)

<i>País</i>	<i>Tipo de convenio*</i>	<i>Institución</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Duración</i>
El Salvador	3 = G	Universidad Francisco Gavidia	2006/12/15	5 Años
España	19 = G 20 = E Total = 39	Escola d hoteleria de les Illes Balears	2005/10/20	3 Años
		Fundación Innova (IPV)	2005/10/17	5 Años
		Universidad Castilla de la Mancha	2006/06/19	5 Años
		Universidad da Coruña	2008/02/18	4 Años
		Universidad de Cádiz	2004/04/28	5 Años
		Universidad de Alcalá de Henares	2005/12/14	5 Años
		Universidad de Almería	2005/10/19	5 Años
		Universidad de Burgos	2006/10/11	5 Años
		Universidad de Cantabria	2006/02/13	5 Años
		Universidad de Extremadura	2004/12/13	5 Años
		Universidad de Granada	2004/10/26	5 Años
		Universidad de Salamanca	2006/02/23	5 Años
		Universidad de Vigo	2007/05/14	4 Años
		Universidad Politécnica de Catalunya	2007/11/16	5 Años
		Universidad Politécnica de Madrid	2007/12/14	5 Años
		Universidad Politécnica de Valencia	2007/10/17	4 Años
		Universidad San Jorge. Zaragoza	2006/08/08	5 Años
		Universidad Santiago de Compostela	2004/05/27	5 Años
		Universitat Les Illes Balears	2005/10/20	5 Años
Universidad Autónoma de Barcelona	2007/11/07	4 Años		
Universidad de Zaragoza	2007/07/27	5 Años		
Universidad del País Vasco	2006/12/04	3 Años		
Estados Unidos	6 = G 1 = E Total = 7	Arizona State University	2004/08/09	5 Años
		California State Politechnic University, Pomona	2005/03/15	5 Años
		Montana State University-Bozeman	2006/10/23	5 Años
		Montana State University-Bozeman	2007/02/27	5 Años
		New Mexico State University	2005/06/27	5 Años
		North Carolina State University	2005/11/28	5 Años
		The Academy of The Americas for Cultural and Linguistics Studies	2005/06/01	5 Años
University of California-ANR				
Francia	3 = G	AGRO Montpellier (AGRO)	2006/02/28	9 Años
		L'Université Claude Bernard Lyon 1	2006/08/23	5 Años
		Universite Montpellier II	2005/10/12	5 Años
Inglaterra	1 = G	British Council	2004/08/19	5 Años
Israel	1 = G	Universidad Ben Gourion	2005/04/05	5 Años
Italia	1 = G	Universita Degli Studi di Firenze	2007/03/14	5 Años

<i>País</i>	<i>Tipo de convenio*</i>	<i>Institución</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Duración</i>
Kosovo	1 = G	Universidad de Prístina	2006/12/11	5 Años
Paraguay	1 = G	Universidad Autónoma de Asunción	2007/10/22	3 Años
Rusia	1 = G	Instituto de Radio Ingeniería y Electrónica de la academia Rusa de Ciencias "RAS"	2007/03/23	5 Años
Tailandia	1 = G 1 = E Total = 2	Yonok University	2008/02/07	9 Años
Uruguay	1 = G 1 = E Total = 2	Universidad de la República Universidad de Montevideo	2007/06/25 2007/03/22	9 Años 5 Años

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial de internet de la Coordinación de Cooperación Internacional e Intercambio Académico de la UABC. Consultado el 12 de junio del 2006. \*G: Convenio General, y E: Convenio Específico.

En el ámbito transfronterizo se registran nueve convenios de cooperación internacional generales y específicos con universidades de Estados Unidos, de los cuales seis son con instituciones fronterizas, resaltando la intensa relación con la Universidad Estatal de San Diego (SDSU), así como el promedio de vigencia de cinco años (véase el cuadro 3).

CUADRO 3

IES DE CALIFORNIA CON LAS QUE TIENE CONVENIO LA UABC PARA EL 2008

<i>Universidad</i>	<i>Convenio</i>	<i>País</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Duración</i>
Arizona State University	Convenio General de Colaboración.	Estados Unidos	2004/08/09	5 Años
California State Polytechnic University, Pomona	Convenio General de Colaboración, renovación del convenio de 11/18/1997	Estados Unidos	2005/03/15	5 Años
New Mexico State University	Convenio General de Cooperación.	Estados Unidos	2007/02/27	5 Años
Arizona State University	Intercambio Estudiantil	Estados Unidos	2004/08/09	5 Años

CUADRO 3 (Continuación)

San Diego State University	Convenio específico para el Programa MEXUS, renovación de convenio fecha 02/10/2001. "sub-Agreements 1 y 4".	Estados Unidos	2007/01/29	5 Años
San Diego State University	Renovación del Sub-Agreement #7 y #3, de Intercambio Estudiantil del 12/12/2002.	Estados Unidos	2007/12/12	5 Años

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial de internet de la Coordinación de Cooperación Internacional e Intercambio Académico de la UABC. Consultado el 12 de junio del 2006.

La disminución del número de convenios de la UABC con las IES de la región fronteriza del estado de California da cuenta de una alta especialización en términos de relaciones académicas y de lo que buscan los principales actores académicos. En este sentido, se reconocen expresiones de cooperación y colaboración para llevar a cabo e implementar programas de licenciatura y de posgrado conjunto con doble titulación. Al nivel de licenciatura, las relaciones transfronterizas han permitido mecanismos de doble titulación y la triple titulación con SDSU y la Universidad de Valparaíso en Chile en el programa de negocios internacionales.

Para la UNESCO la educación superior transfronteriza se define como aquella que sucede cuando dos organizaciones fronterizas acuerdan llevar a cabo un programa de educación superior. Esto ocurre en situaciones donde las circunstancias le permiten al profesor, el estudiante, el programa, la institución o proveedor, el desarrollo de un curso (UNESCO/OECD, 2005). El programa MEXUS fue creado con la finalidad de apoyar la colaboración y el intercambio académico internacional transfronterizo de la UABC, el Cetys, SDSU y el South Western Collage (SWC) y promover de manera conjunta la doble titulación en el programa de negocios internacionales. Aun cuando MEXUS nació con la participación de cuatro instituciones, en la actualidad la UABC y el Cetys, lo han operado de manera separada, si bien conjuntamente con las instituciones estadounidenses mencionadas. El establecimiento de una estrategia para mejorar las capacidades de los egresados en el ámbito de los negocios ha producido una red estudiantil transfronteriza

donde las instituciones comparten un fin en común y generan entendimiento institucional. La operatividad de este programa con doble titulación ha sido posible por la madurez institucional que ha adquirido la UABC durante los 50 años desde su creación y los 111 años de la SDSU.

Las actividades registran en sus resultados operativos la participación de 115 alumnos a lo largo de 14 generaciones, de los cuales 76 alumnos son de la UABC, 58 de ellos han obtenido el título de licenciatura por la SDSU y 49 por la UABC. Por su parte de la SDSU han participado 39 alumnos, de los cuales 36 ya cuentan con el título de licenciado en Negocios Internacionales de la SDSU, uno por la UABC y los restantes están en proceso de obtenerlos (Talavera *et al.*, 2007). Por su parte, aun cuando el Cetys no muestra resultados operativos en relación con el número de estudiantes que han obtenido la doble titulación en el programa de Licenciatura de Negocios Internacionales en la página oficial de internet, llama la atención su relación como institución privada en Baja California con dos instituciones públicas de California (véase el cuadro 4).

CUADRO 4

## RED TRANSFRONTERIZA MEXUS: UABC-CETYS-SDSU-SWC

<i>Dimensión</i>	<i>Comunidad Política</i>
1. <i>Número de participantes</i>	Limitado: Cetys corresponde a una elite educativa asociada a las condiciones socioeconómicas de la demanda educativa. Amplia: UABC responde a una demanda asociada con la responsabilidad social que implica ser una institución pública.
2. <i>Tipo de interés</i>	Económico/profesional: en términos de rentabilidad el interés económico que asume el Cetys es evidente, primero en función del tipo de régimen al que pertenece como institución y segundo por tratarse de una institución con tradición empresarial; de ello se deriva la necesidad de formar profesionistas altamente especializados.

CUADRO 4 (Continuación)

<i>Dimensión</i>	<i>Comunidad Política</i>
	El interés de la UABC se vincula directamente con el cumplimiento de una actividad funcional del estado y de metas institucionales al promover la movilidad de sus estudiantes y el intercambio académico con IES que pertenezcan al sistema de educación superior en California (esto incluye los tres subsistemas de California).
<p><i>3. Integración</i></p> <p>Frecuencia de contactos</p> <p>Continuidad de participantes</p> <p>Consenso</p>	<p>Elevada y de alta calidad</p> <p>Elevada</p> <p>Elevado debido a la existencia de valores comunes</p>
<p><i>4. Recursos</i></p> <p>Distribución de recursos dentro del policy network</p> <p>Distribución de recursos en las organizaciones participantes</p>	<p>Todos los participantes cuentan con recursos: en este sentido los recursos son materiales, humanos y financieros</p> <p>Cada participante cuenta con recursos en diferentes medidas; sin embargo, existe uno que cuenta con más recursos y por tanto puede generar mayor presión sobre los otros participantes de la red</p>
<p><i>5. Distribución de poder</i></p>	<p>Existe equilibrio y la relación de poder es de suma positiva. Por un lado la existencia de equilibrio en el poder permite la colaboración de las IES e instituciones involucradas para lograr un objetivo en común, de fomentar, promover y apoyar la colaboración y el intercambio académico entre los campus del Sistema de la Universidad de California y las Instituciones Mexicanas de Educación Superior</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en la tipología de Rodhes y Marsh (1992).

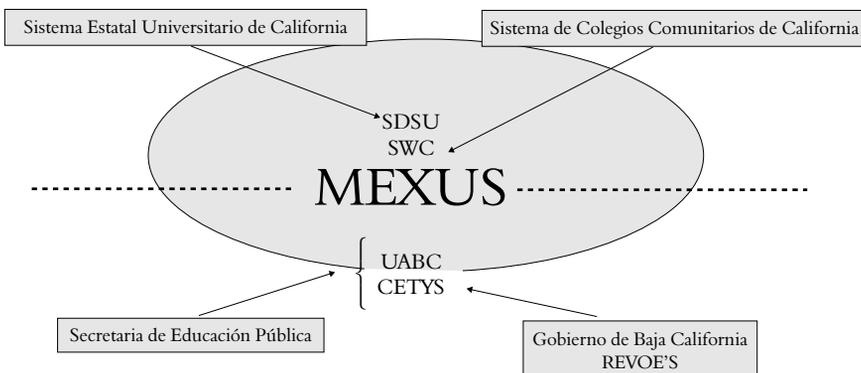
El número de participantes en la red es limitado debido a que la demanda educativa de Cetys está asociada al estatus económico del estudiante que ingresa a esta institución. La demanda que atiende la UABC es amplia debido a que el sector público en su conjunto absorbe 73% de la matrícula estatal (ANUIES, 2007). En este sentido el tipo de interés que tiene cada actor se vincula con el factor común de promover el intercambio académico y escolar. Por parte del Cetys el interés también se asocia a la formación empre-

sarial de sus egresados, mientras que el mayor interés de la UABC es incrementar sus capacidades de adaptación y formación cultural empresarial de acuerdo con su modelo educativo. Para los actores gubernamentales de México, el interés se asocia con el aseguramiento de la calidad del servicio educativo.

La integración de los participantes en la red es elevada porque los resultados pueden ser medidos y hay consenso en el momento de la implementación de la política. Los recursos con los que se disponen son de tipo humano, financiero y material. En relación con ello, el Cetys, por ser una institución perteneciente al régimen particular no cuenta con financiamiento público, mientras que la UABC, que sí cuenta con éste, se encarga además de generar recursos propios mediante otros mecanismos. El programa de título doble por medio del programa MEXUS permite a los estudiantes de la carrera de negocios internacionales cursar la mitad de la carrera en la UABC o en el Cetys (México) y la otra mitad en la SWC y/o la SDSU (Estados Unidos). La modalidad respeta las colegiaturas de la institución de origen, lo cual permite que los gastos y los ingresos institucionales se compensen de forma equilibrada. Los recursos financieros con los que cuentan provienen en su mayoría de donaciones así como de cuotas y pagos de colegiaturas.

## ESQUEMA 2

## RED TRANSFRONTERIZA DE EDUCACIÓN SUPERIOR MEXUS



El análisis de la evidencia empírica por parte de las IES fronterizas en Baja California han permitido observar que aun cuando las IES respondan a regímenes diferentes, pueden instrumentar elementos para la internacionalización. La UABC, que responde a lógicas sociales por ser un organismo público descentralizado, cuenta con un alto grado de conciencia institucional para la internacionalización derivado de la implementación de las políticas federales para la calidad educativa y la gestión interna de mejores prácticas. La instrumentación de elementos internacionales se visualiza en su estructura organizacional, que tiene definidas en áreas operativas las actividades de movilidad académica y estudiantil e integrado en el currículo un sistema de reconocimiento de créditos así como programas académicos con visión global. Por tanto, la adopción de un modelo académico internacional con elementos internos y externos permite la formación de un círculo virtuoso que promueve la retroalimentación académica y el posicionamiento institucional.

Las ventajas que se obtienen de la internacionalización giran en torno al mejor posicionamiento de la institución frente a otras instituciones y de brindar mejores posibilidades en el mercado laboral al futuro egresado. En cuanto a la capacidad de gestión por recursos federales, las IES que registran actividades para la internacionalización de forma articulada y sistematizada obtienen mejores resultados en las evaluaciones por parte de los organismos acreditados, lo que repercute en más recursos financieros para su operatividad. A la vez, el estudiante que es preparado para responder a las situaciones complejas que se presentan en zonas fronterizas incrementan su capacidad de adaptación al medio, así como la obtención de un *plus* en el mercado laboral sobre otros egresados de programas que no tienen el elemento internacional.

Con base en esta conciencia institucional, una ventaja en términos administrativos de una mayor internacionalización, es que se sistematizan procesos complejos, permitiendo al personal operativo ser más eficientes y ampliar las tareas, principalmente en materia promocional.

La repercusión social a más largo plazo se orienta a generar círculos virtuosos de acceso y ventaja laboral y cultural, por el solo hecho de que es cada vez mayor el número de estudiantes que tienen oportunidad de viajar

a diversos países y experimentar tanto retos de adaptación académica como culturales, repercutiendo así en sus patrones familiares de vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBAN (2007), *Programa de Becas ALBAN. Proyectos completados del 2004 al 2005*, consultado el 3 de abril del 2008 en <http://www.programalban.org/m1/1183719973livro.pdf>
- ALTBACH, P. y J. Knight (2006), “Visión panorámica de la internacionalización en la educación superior: motivaciones y realidades”, *Perfiles Educativos*, 28(112), pp. 13-39.
- ANUIES (2002), *Propuesta de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la educación superior*. Colima, 22 de noviembre [http://www.anui.es.mx/servicios/d\\_estrategicos/libros/lib75/financiamiento.pdf](http://www.anui.es.mx/servicios/d_estrategicos/libros/lib75/financiamiento.pdf), consultado el 19 de marzo de 2007.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Datos estadísticos de matrícula y absorción por régimen*, consultado el 14 de abril del 2008. [http://www.anui.es.mx/servicios/e\\_educacion/index2.php](http://www.anui.es.mx/servicios/e_educacion/index2.php)
- BRODY, W. (2007), “La Universidad se vuelve Global”, *Foreign Affairs*, 8 (2).
- CHAQUÉS, L. (2000), *Redes de Políticas públicas*, Madrid, Siglo XXI/Universidad Complutense de Madrid/Centro de Investigaciones Sociológicas.
- DÁVILA, A. (1997), “Discurso como Rector de la Universidad Autónoma de Coahuila, acerca de los modelos de colaboración de las instituciones fronterizas”, en Mungaray y Green (1997).
- DAVIS, J. (1995), “University Strategies for Internationalisation in Different Intuitional and Cultural Settings”, en P. Bok (ed.) *Policy and Policy Implementation in Internationalisation of Higher Education*, Amsterdam, European Association for International Education.
- ERASMUS (2007), [http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/index\\_es.html](http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/index_es.html), consultado el 9 de junio del 2007.
- FERNÁNDEZ, S. y E. Ruza (2004), “Los procesos de internacionalización y educación de la educación superior: un análisis de los países de la OCDE”, *Educación y Deporte*, núm. 335, septiembre-diciembre.
- FULBRIGHT (2007), <http://www.comexus.org.mx/>, consultado en 17 de julio del 2007.
- GUERRERO, O. (2000), *Administración pública*, México, Léxico de Política/UNAM/UAM/FLACSO.
- JARAMILLO, C. (2004), *La internacionalización de la educación superior. Red Colombiana de Cooperación Internacional para la Educación Superior*, Jornada de Inducción,

- Bucaramanga, 12 de mayo. Consultado el 1 de enero del 2008 en <http://www.ascun.org.co/foro/virci/interedu.pdf>.
- KNIGHT, J. (1994), *Internationalization of Canadian Universities*, PhD Thesis, Michigan State University.
- (2005), “An Internationalization Model: Responding to New Realities and Challenges: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank”, en Hans de Wit, Isabel Christina Jaramillo, Jocelyne Gacel-Ávila y Jane Knight (eds.), *Higher Education in Latin America*, Washington, The World Bank.
- LAVANCHY, S. (2006), “Modelo de planificación institucional de la Universidad de Concepción Chile”, en *III Seminario de Administradores Universitarios Iberoamericanos. Planes estratégicos en las universidades: valorización de experiencias y tendencias de futuro*, 11 y 12 de septiembre de 2006, Concepción, Chile.
- MOCTEZUMA, P. (2003), *La educación superior en México en la perspectiva del federalismo*, México, Plaza y Valdés/UABC.
- (2004), “Construyendo un modelo académico de administración pública transfronteriza en la frontera: Baja California-California”, *Reunión del CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Madrid, noviembre 2-5.
- (2008), “Política pública, reorganización institucional y elección por calidad en la educación superior de Baja California”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII (2), julio-diciembre.
- , G. Sparrow, B. Hernández y B. Navarro (2006), “Construyendo visiones comunes: la experiencia del posgrado en administración pública transfronteriza entre la UABC y la SDSU”, en P. Moctezuma, C. López y L.E. Concepción (coords.), *Gobierno y políticas públicas en Baja California*, México, M.A. Porrúa-UABC.
- UABC (2006), *Modelo Educativo de la Universidad Autónoma de Baja California*, Mexicali, Cuadernos de Planeación y Desarrollo Institucional, mayo.
- MUNGARAY, A. y M. Green (coords.) (1997), *Colaboración académica México-Estados Unidos*, México, ANUIES.
- NATALICIO, D. (1996), “Discurso como Presidenta de la Universidad de Texas-El Paso, acerca de los modelos de colaboración de las instituciones fronterizas”, en Mungaray y Green (1997).
- O’NEILL, T. y G. Hymel (1995), *All politics is local: and other rules of the game*, reimpresso por Adams Media Corporation.
- ORDORIKA, I. (2006), “Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía”, *Revista Andamios*, 3(5), pp. 31-47.

- RÓZGA, L. (2001), “Región y globalización”, *Convergencia*, 8 (25), pp. 83-102.
- RHODES, R. y D. Marsh (1992), “Policy Network in British Politics: a critique of existing approaches”, en R.A.W. Rhodes y D. Marsh and Rhodes (eds.), *Policy network in British government*, Oxford University Press, pp. 1-26.
- RUBIO, J. (2006), *Evaluación de la política de educación superior en México. 1995-2006: Un balance*, México, FCE.
- ROMERO, C. (2006), *La cooperación internacional como instrumento para el desarrollo de las instituciones de educación superior en México: el caso del acuerdo México-Francia*, México, tesis de maestría en Relaciones Internacionales por el Instituto “José María Luis Mora”.
- TALAVERA, R. et al. (2007), “Resultados del programa Binacional MEXUS entre la Universidad Estatal de San Diego y la Universidad Autónoma de Baja California”, en *Memoria del 2do. Congreso Internacional de Innovación Educativa. Innovación: Valor agregado al conocimiento*, Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California, 12 al 15 de noviembre.
- UNESCO (2004), *Educación Superior en una Sociedad Mundializada. Documento de orientación*, París. Consultado el 9 de octubre del 2006 en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136247s.pdf>
- UNESCO/OECD (2005), *Guidelines for Quality Provision in Cross-Border Higher Education*, consultado el 1 de julio del 2008, de [http://www.unesco.org/iau/internationalization/i\\_definitions.html](http://www.unesco.org/iau/internationalization/i_definitions.html)
- VAN DER WENDE, M. (2002), “The International Dimension in National Higher Education Policies: What Has Changed in Europe in the Last Five Years?”, *European Journal of Education: Research, Development and Policy*, vol. 36, núm. 4, pp. 431-441.
- WARNER, G. (1992), “Internationalization Models and the Role of the University”, *International Education Magazine*, september, Fall, p. 21.



## **Exploración de retos para el desarrollo de un mercado de las tecnologías de la información en países emergentes**

DJAMEL TOUDERT

### **INTRODUCCIÓN**

La relación entre tecnología, información y geografía es, sin lugar a duda, un tema de interés complejo, apasionante y constantemente de actualidad. Lo anterior se desprende del posicionamiento que encara cada campo por separado en el marco de la reflexión y la acción y, desde luego, de los términos de la interrelación de estos diferentes campos en el marco de un tratamiento contextual dinámico, moldeado por una mezcla de lógicas de interés y de valores.

Independientemente de las buenas intenciones que pueden impregnar las diferentes dimensiones discursivas, la relación entre tecnología, información y geografía se enmarca de manera implícita o explícita en el desarrollo teórico-conceptual y las prácticas que caracterizan la agitación intelectual de las corrientes del pensamiento, modos de organización e interacción, estructuras y funciones sustantivas, estilos de vida, en fin: una visión del mundo.

El presente trabajo pretende lograr un acercamiento preliminar hacia algunos dilemas que parecen estructurar las tendencias de la demanda y la oferta de aplicaciones sustentadas en las tecnologías de la información geográfica (TIG). La contribución se articula alrededor de tres partes encaminadas a resaltar la complejidad de un abordaje equilibrado y virtuoso entre la demanda y oferta, en gran medida, de los países emergentes.

En la primera parte trataremos de enfocar la problemática de la apropiación socioterritorial de las TIG con la finalidad de identificar las grandes lógicas subyacentes en los sectores de la demanda y la oferta. En la segunda se caracterizarán de manera sintética las tendencias de mercado que parecen definir el entorno de la demanda y oferta de las TIG, poniendo énfasis tanto en los atributos que facilitan su asimilación como en las inadecuaciones que dificultan su integración y difusión. Para concluir, adelantamos para su análisis y discusión algunos cambios paradigmáticos implicados en la nueva estructuración de la información geográfica y los respectivos retos lanzados a nuestros países emergentes.

Al ser las TIG un campo teórico-práctico que involucra a varias disciplinas científicas, ramas tecnológicas y competencias profesionales, resulta normal que el discurso de su apropiación esté enfocado, cada vez más, desde la perspectiva contextual y organizacional. Más allá de las dificultades de aprendizaje y uso de las TIG que enfrentan los individuos, el posicionamiento de estas herramientas en diferentes ámbitos de la sociedad extiende la dimensión de los retos individuales hacia los complejos arreglos estructurales y socioterritoriales.

## DE UNA INTEGRACIÓN INDIVIDUAL DE LAS TIG HACIA SU APROPIACIÓN SOCIAL

La diversidad y la complejidad de los artefactos, procesos y grupos que dan sustento a estas tecnologías dificultan, entre otras cosas, la búsqueda de una definición completa y consensual para caracterizar las TIG y las dinámicas que se desprenden de su apropiación individual y social.

Las TIG como conglomerado en curso de consolidación puede verse, de manera general, como el resultado de un encuentro conceptual y pragmático entre ciencias y tecnologías de tradición, como la astronomía y la geografía y la cartografía, con disciplinas y técnicas de nuestro tiempo, como son la telemática, la fotogrametría y teledetección (Denegre y Salge, 1996). Las TIG, en este sentido, incluyen conocimientos, productos y servicios prestados tanto en la modalidad presencial como también en el campo virtual posibilitado gracias al desarrollo y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

La evolución del conocimiento que permitió asentar un creciente dominio del territorio sobre la naturaleza involucró desde los inicios de la organización humana a diversas herramientas para medir, sistematizar y darle sentido a nuestros sistemas socioterritoriales. De frente a las diferencias que dieron sustento a una visión plural y matizada del mundo, las TIG se destacan, en una medida apreciable, como un producto de la evolución de un espíritu de cuerpos, la consolidación de una interrelación de oficios y funciones encaminadas a fortalecer la organización y el control socioterritorial (Heffernan, 2002).

Mas allá de los diferentes intereses individuales y colectivos en materia de uso y manejo de las TIG, su apropiación en el marco de la visión occidental del mundo poseía un significado pragmático de gestión socioterritorial arbitrada desde los poderes e instituciones. En este sentido, aunque los procesos que acompañen el aprendizaje individual y organizacional de las TIG son vitales, los arreglos jurídico-institucionales y los mecanismos de representación social son cuestiones centrales en la apropiación socioterritorial de estas herramientas.

En la visión occidental, la gestión territorial se plantea por medio de la delimitación institucional de la noción de espacio público y privado, o sea la separación entre estos dos espacios no otorga derechos totales ni eternos y, por lo tanto, la propiedad, su usufruto y la actividad que sustenta son sujetos a ordenamientos y normas que traducen la búsqueda de un equilibrio dinámico entre los diferentes poderes formales y tácitos. Lo anterior define un campo de acción delimitado por prácticas estructuradas por relaciones de fuerza y de cabildeo encaminadas a canalizar el alcance de los antagonismos territoriales y entre actores.

A los contextos descritos, nuestros países emergentes llegaron mediante atajos y experiencias distintas, planteándose al igual que los países desarrollados, encontrar los equilibrios para el manejo de las grandes paradojas de nuestro tiempo, como son la democracia *vs.* la gobernabilidad, la competitividad *vs.* la equidad, el crecimiento *vs.* la protección medioambiental. Son dilemas que conllevan un alto contenido filosófico e ideológico y, por lo tanto, sujetos a la divergencia de las corrientes del pensamiento y su desenvolvimiento estratégico en el marco de sus lógicas de interés y de

valores. En este sentido, lograr los consensos para llevar estas paradojas hacia términos aceptables sobrepasa el tipo de racionalidad que caracteriza a los sistemas de información que dan sustento a la visión pragmática y funcional de las TIG.

Como ocurre en otras tecnologías, la apropiación socioterritorial de las TIG deja entrever varios patrones de adopción relevantes, así como una convergencia en el tratamiento de algunos intereses comunes, diferentes formas de procesar hechos sociales y territoriales similares. La creencia de la trascendencia de la tecnología y su sustitución por los arreglos y acuerdos organizacionales, que componen todavía una dimensión central del discurso mecanicista, al confundir los medios con sus finalidades se aleja sustancialmente de la esencia de la apropiación de estas herramientas. En este sentido, las TIG adquieren, desde un enfoque determinista, la capacidad de cambiar nuestras vidas en un discurso que resalta muy poco el efecto de los individuos y sus organizaciones en la difusión y la adopción de estas técnicas. De hecho, en varios casos concretos se dan adaptaciones y cambios, a veces, sin siquiera haber pensado en ellos al momento de concebir estas herramientas. Desde esta perspectiva, Alter (1985) nos advierte que la anticipación de la dimensión humana y organizacional no parece asegurar por sí sola el éxito de la apropiación tecnológica porque la percepción de los intereses en juego viene con la práctica. La continuidad de los mecanismos de ajuste y sensibilización adquieren entonces un valor central en la apropiación organizacional de las TIG que parecen, a todas las luces, faltar todavía en nuestros países emergentes. De un lado, nuestros procesos de formación en las TIG son muy personalizados y volcados a consolidar sujetos exageradamente autónomos del otro; seguimos apostando a la integración central de tecnoestructuras, muchas veces sin estrategias claras para involucrarse en los ajustes organizacionales.

La centralización y el acaparamiento del poder de decisión por las tecnoestructuras toma posición en la creencia que considere, de antemano, a las TIG como herramientas naturalmente consensuales y colaborativas, cuando la práctica parece indicar que ni las TIG son sinónimo de consenso, ni las organizaciones son entidades preprogramadas para la colaboración (Pornon, 2006). En este sentido, Maguire *et al.* (1991) plantean la idea de una dimensión consensual poco predecible en la apropiación de las TIG

como consecuencia de sus prácticas sectoriales, dominadas por tres lógicas diferentes: la cartografía, las bases de datos y el análisis espacial. Del mismo modo, para Pornon (1998) la idea de una organización armónica contradice la realidad de su integración basada en las diferencias en la persecución de objetivos comunes. Las organizaciones consideradas como perfectas máquinas en cuanto a su funcionamiento no parece coincidir con el perfil de las entidades eficientes; asimismo, tampoco sus actores son proclives de forma innata a la colaboración, el intercambio de información y la estrecha vinculación a fin de enfrentar todo tipo de dinámica cambiante (Toudert y Buzai, 2004).

Desde otra perspectiva, los modelos organizacionales y conceptuales que dan sustento a una apropiación “adecuada” fueron ideados en ámbitos socioterritoriales alejados de la visión del instrumento-antídoto para la desmovilización territorial de los actores que parece caracterizar a varios entornos de apropiación de las TIG en nuestros países emergentes. La tesis de la herramienta-milagro, además de minar las esperas, al mezclar los medios con sus finalidades, conlleva también una inadecuación entre la oferta y la demanda de las TIG. Una oferta que, a pesar de los grandes esfuerzos de diversificación, sigue estando polarizada y estratégicamente volcada a los países desarrollados y una demanda todavía ingenua, confusa y menos sujeta a una reflexión integral.

#### **OFERTA Y DEMANDA DE LAS TIG: LA CARENCIA DE UNA VISIÓN DE MERCADO**

Salvo muy pocos países emergentes, como Brasil, que tuvieron una política nacional de largo plazo para el fomento de los sectores de informática y aeroespacial, los demás generalmente optaron por ahorrar lo que se consideraba hasta entonces como gastos en prestigio y en una aventura presupuestal destinada al fracaso. Varias décadas después del triunfo de los que llevaron los estados a arrinconarse en sus funciones de regalía, se plantea todavía la posibilidad de un fomento integral de las TIG desde iniciativas pulverizadas y potenciadas por la fuerza del consumo.

La cristalización de la oferta mediante el solo fomento de la demanda, en el caso de lograr la expansión del consumo de las TIG, no se tradujo como

se esperaba en una adecuada internación de la oferta. La apropiación de esas tecnologías en una perspectiva exageradamente orientada a los usos no parece generar por sí sola las condiciones para la integración innovadora de aquéllas. La carencia de un fomento endógeno a las cadenas productivas de las TIG y el estancamiento en las estrategias de empate con las cadenas de consumo constituyen quizás el factor de desequilibrio más importante en la estructuración del mercado de las TIG en nuestros países emergentes. Estos mercados de bienes y servicios, caracterizados por un alto valor tecnológico además de posicionarse en el evidente campo mercantil, poseen serias implicaciones en el escalamiento recíproco de los entornos de innovación y, desde luego, un papel creciente en el marco del debate que parece agitar la inserción de nuestros países en la sociedad de la información y la economía del conocimiento.

La focalización de las TIG desde la perspectiva del solo consumo, además de voltear la espalda a las externalidades, conocimientos y regulaciones que se desprenden de su dimensión productiva, pierde también aliados naturales para potenciarse recíprocamente con los sectores educativos, normativos y organizacionales. Apoyándose en un consumo cada vez más segmentado e impregnado por intereses y antagonismos sectoriales de origen, es poco probable lograr cambios pertinentes con relación a temas de alto significado para la apropiación cualitativa de las TIG, como el fomento de la inversión, la profesionalización de los cuerpos, el desarrollo de un mercado laboral, la protección de los derechos de autor, la transparencia y el acceso a la información y la normalización y estandarización de contenidos. Desde esta perspectiva, en un mercado mundial de las TIG, caracterizado por su polarizada oferta y demanda, el proceso de aprendizaje de nuestros operadores se vuelve sinónimo de una adaptación forzosa en lugar de una reconversión sustentada en la capitalización de las experiencias pasadas.

### **BÚSQUEDA DE UN NICHOS EN UN MERCADO ALTAMENTE POLARIZADO**

La evolución del mercado mundial de las TIG (imágenes-PR, datos, *software* y servicios agregados), aunque aparenta cambios en su composición y segmentación no deja de ser un mercado polarizado y de penetración social

relativamente débil. Con un crecimiento entre 2000-2010 estimado en 6.4% e ingresos por 6.5 billones de dólares en el 2006, el mercado mundial de las TIG está muy lejos del *boom* de los demás artefactos (como los teléfonos móviles) y servicios (como las telecomunicaciones) que caracterizan las tecnologías acuñadas con las expresiones de información y comunicaciones (véase la gráfica de la página 253). A pesar de los grandes avances logrados estos últimos años en el desarrollo de las TIG, estas herramientas y servicios no parecen encontrar todavía un camino para expandir la demanda más allá del consumo especializado.

En un mercado caracterizado por su ubicuidad, durante el 2003 las imágenes retribuyeron con 18% de los ingresos totales, el *software* con 27%, los datos con 26% y los servicios agregados aportaron 29%. Sin embargo, cuando los ingresos generados por la creación de datos y la prestación de servicios crecieron durante el periodo con sólo 4.2%, el mercado de imágenes creció con una tasa de 7.1% y el *software* con una de 10.2% (Frost y Sullivan, 2003).

El peso tradicional de la industria del *software* y la creciente oferta y consumo de imágenes confirman los dos ejes estructurales de un mercado de las TIG que no parece cumplir satisfactoriamente con sus promesas de diversificar sus cadenas en el marco de la generación de datos y prestación de servicios. Después de más de dos décadas de una actividad intensa, el mercado de las TIG, al igual que las políticas de su desarrollo, sigue siendo dominado por la producción de herramientas, sin prestar una adecuada atención al fomento de los medios para alcanzar sus finalidades.

La disimetría entre una demanda articulada principalmente en pedidos de soluciones concretas a problemas concretos y una oferta estructurada mayoritariamente por la creación de herramientas permitió, con el paso del tiempo, polarizar la oferta en las grandes corporaciones y el consumo en los clientes más solventes. En este sentido, según datos de la consultora *Daratech, inc. Forcasts*, el mercado específico de los sistemas de información geográfica (SIG) en el 2006 concentró en América del Norte 55% de los 3.63 billones de dólares que constituyen sus ingresos globales. La misma consultora estimó para el 2004 los ingresos de la industria del *software*-SIG en

64% de las entradas totales de caja que fueron cobradas en 50% por dos corporaciones estadounidenses: ESRI e Intergraph.

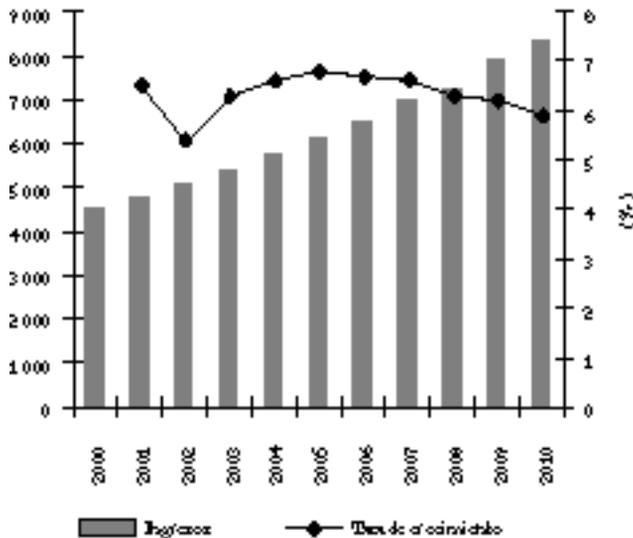
En el marco de las mismas características del mercado de las TIG, el sector de la iniciativa privada adelanta el consumo con 44% de las ganancias generadas por sus compras, el sector público con 29% y un 44% por el sector regulado (administración de infraestructura, unidades de gestión... etcétera). Según afirma *Daratech, inc. Forcasts*, en materia de consumo los operadores públicos y de gobierno, en cualquier parte, presentaron el gasto con mayor crecimiento, que se estima alrededor de 40% de las ganancias totales en el rubro de ventas de *software*-SIG durante el 2006.

De todo lo anterior sobresale la idea de un mercado mundial de las TIG dominado por la industria del *software* y potenciado, en gran medida, por la demanda estadounidense, compuesta, en una apreciable proporción, por los sectores públicos y de gobierno. En este sentido, más allá de los grandes contingentes que conforman el universo de usuarios, la demanda del gobierno estadounidense desempeña un papel trascendental en el crecimiento y la estabilización del mercado mundial de las TIG. Hoy por hoy ya no es un secreto para nadie que las grandes puestas e inversiones en el mercado de las TIG son sustentadas, en gran medida, por la solvencia y las promesas de compras del gobierno estadounidense.

De frente al hecho anterior, que parece caracterizar a un mercado polarizado en la cumbre de una pirámide de actores tanto en su demanda como en su oferta, unos ven en la posición del gobierno estadounidense la única oportunidad que puede asegurar la progresión y solvencia del mercado de las TIG y otros, una solución cómoda para no reestructurar los mercados nacionales apoyándose en la diversificación de la base de operadores. Desde esta última perspectiva, los operadores estadounidenses, además de arrasar con el mercado mundial de las TIG, lograron operar con un esquema de negocios que permitió financiar una parte del desarrollo interno con recursos provenientes del extranjero. O sea, para un operador estadounidense ganar segmentos en su mercado interno pasa indiscutiblemente por su capacidad de penetración en el mercado de otros países; del mismo modo, el crecimiento de nuestros operadores nacionales se vuelve sinónimo de ganar segmentos en el foráneo mercado estadounidense. En este entorno de

una oferta caracterizada por la globalización de su estructura radial y centrada, que está convirtiendo Estados Unidos en el nodo mundial de las TIG, nuestros países emergentes siguen percibiendo el desarrollo de éstas con una visión divorciada de las lógicas que permiten fomentar un mercado competitivo de las TIG.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS ESPERADOS EN EL MERCADO DE IMÁGENES-PR, DATOS, *SOFTWARE* GIS Y SERVICIOS DE VALOR AGREGADO (Millones de dólares)



Fuentes: Frost y Sullivan, *World Commercial Remote Sensing Imagery, GIS Software, Data and Value-added Services Markets*, 2003.

#### CARENCIA DE UN MERCADO EN UN OCÉANO DE NECESIDADES

De frente a la carencia de un mercado estructurado por las diferentes cadenas de producción y consumo, la necesidad de soluciones con TIG en los países emergentes es enorme y cada vez más creciente.

El ingreso de nuestros países a la economía de mercado y la adopción de prácticas fundadas en los principios de competitividad y transparencia constituye, sin lugar a duda, un catalizador para el fomento de grandes sis-

temas de información territorial. Los progresos en los ámbitos de la generación, sistematización y distribución de la información territorial han sido de gran apoyo para las reformas económico-políticas de la época de la democratización. Sin embargo, lo anterior operó generalmente en un entorno de concentración de poderes y atribuciones que permitió consolidar unos sistemas de información centralizados, con temáticas generales y pequeñas escalas geográficas.

En el marco de estas dinámicas, que marcaron las dos últimas décadas, los operadores locales fueron más bien inducidos a coleccionar y enviar la información territorial a los respectivos centros nacionales de acopio. En este sentido, si la articulación entre lo local y nacional permitió a los poderes centrales ofertar una información territorialmente homogénea, estos mecanismos de transferencia unidireccional no evolucionaron hacia la emancipación para generar una información de interés local y regional. La misma polarización se vio también en el naciente sector de los operadores privados, que desempeñaron más bien el papel de vitrina para las grandes corporaciones de TIG que se ubicaron en medio de la demanda potencial, generalmente en las ciudades capitales. De igual manera, pocos centros de formación y universidades de “provincia” se aventuraron a abrir carreras relacionadas con las ciencias geográficas.

En el marco de estos entornos de una apropiación desarticulada de las TIG, el organismo de las Naciones Unidas en su última evaluación en 1990 dejó entrever un evidente retraso en el conocimiento territorial en términos del estado de la cobertura topográfica de nuestra área cultural: América Latina (Brandenberger y Ghosh, 1990). Este retraso se hace más evidente en el marco de las grandes escalas de trabajo que traducen, en gran medida, la ausencia de una articulación pertinente al elaborar la información en una escala nacional, de cara a sus respectivas dimensiones locales y regionales (véase el cuadro 1).

A pesar de que existen en la actualidad nuevas herramientas y fuentes de datos que permiten alcanzar mayores niveles de producción de la información geográfica, resulta quizás necesario no perder de vista que la apropiación de las TIG es una cuestión de instituciones y medios de innovación que conjugan tradición organizacional, inversión y aprendizaje colectivo.

CUADRO 1  
ESTADO DE LA COBERTURA TOPOGRÁFICA EN DIFERENTES ESCALAS  
(Porcentajes)

Escalas	África	Asia	Australia y Oceanía	Europa	Antigua URSS	América del Norte	América del Sur	Mundo
1:200 000	89.1	100	100	90.9	100	99.2	84.4	90.2
1:100 000	21.7	66.4	54.4	87.5	100	37.3	57.9	58.9
1:50 000	41.1	84	24.3	96.2	100	77.7	33	56.1
1:25 000	2.9	15.2	18.3	86.9	100	45.1	7	33.3

Fuentes: United Nations, *World Cartography*, 1990.

El retraso en la producción de una cobertura topográfica consecuente en diferentes escalas de trabajo da paso también a una falta de actualización de la información existente (véase el cuadro 2). En conjunto, estas carencias, además de reflejar debilidades estructurales en la generación de la información, nos dan una idea respecto al estado de la administración y gestión territoriales. O sea, es útil quizás preguntarse con qué tipo de documentos cartográficos se deslindan propiedades para pagar impuestos y con qué bases geográficas se elaboran planes, ordenamientos y proyectos de desarrollo en América Latina. Como afirma Rhind (2000: 295): “El mapeo es importante. Independientemente de la forma de soporte –papel o digital– da sustento a varias acciones del Estado y de la iniciativa privada; permite el desarrollo de actividades de ocio y es central para la enseñanza de la geografía y la formación de buenos ciudadanos”.

Más allá del lado estigmatizante que parece caracterizar el entorno de la producción cartográfica en nuestros países emergentes, es de suma importancia rescatar la idea de las grandes carencias, que abren también serias oportunidades para el fomento y la estructuración de un mercado de bienes y servicios de las TIG. Lograr relacionar las cadenas de producción y consumo con las grandes asignaturas en materia de desarrollo socioeconómico, de gestión local y regional y de protección al medio ambiente, constituye un eje de trabajo en donde los estados pueden cohesionar e impulsar las acciones de los diferentes sectores y actores. De antemano, el fomento

CUADRO 2  
TASAS DE ACTUALIZACIÓN ENTRE 1980-1987  
DE LA COBERTURA TOPOGRÁFICA  
(Porcentaje)

Escalas	África	Asia	Australia y Oceanía	Europa	Antigua URSS	América del Norte	América del Sur	Mundo
1:200 000	10.9	15.4	2.9	59.9	-	51.9	2.2	3.4
1:100 000	28.8	0.2	0.7	55.9	-	0.2	0	0.7
1: 50 000	18.4	5.7	13.1	45.9	-	21.4	6.1	2.3
1:25 000	14.0	27.7	15.8	52.5	-	32.2	0	5.0

Fuentes: United Nations, *World Cartography*, 1990.

del mercado de las TIG no puede hacerse realidad con decretos y declaraciones de buenas intenciones, ni tampoco nuestros tiempos se prestan a un intervencionismo hegemónico e ingenuo por parte del Estado.

#### QUÉ NOS ESPERA EN UN FUTURO CERCANO: ¿UN CAMBIO DE PARADIGMAS?

La evolución de los artefactos y servicios que conforman la oferta de las TIG experimentó estos últimos años –al menos– dos grandes cambios significativos. En primer lugar, la creciente inserción de las TIG en los entornos de redes abre nuevos senderos para la innovación y la creatividad; al mismo tiempo, genera también nuevos retos y dilemas para su apropiación productiva. En segundo lugar, la creciente competencia de las corporaciones con las iniciativas estatales en la industria satelital parece dirigirse a diversificar la oferta y bajar los precios (Konecny, 2005). Sin embargo, dada la intensa segmentación del consumo, la tendencia actual favorece también el incremento del costo de estas nuevas oportunidades.

Desde la posición de nuestros países emergentes, aunque las nuevas mutaciones en el mercado de las TIG dejan entrever la posibilidad de llevar a cabo saltos de etapas, en gran medida de carácter tecnológico, hay que reconocer que estos cambios llegan en contextos menos preparados para hacerlos funcionar en favor de nuestras aspiraciones y proyectos. En este sentido, las barreras más importantes siguen siendo las debilidades estruc-

turales y organizacionales en términos de capacidad de reconversión y apropiación dinámica de las TIG. De hecho, aunque compartimos con los países desarrollados varias perspectivas de la evolución de las TIG, nuestros contextos de apropiación merecen una reflexión particular y, sin lugar a duda, el desarrollo de campos de aplicaciones originales y pertinentes.

En el marco de esta dinámica de estructuración del paisaje de las TIG, al menos tres grandes temas parecen configurar esta evolución:

### MÁS TIG Y MENOS SIG

A pesar de las resistencias de las grandes corporaciones, que fundamentan todavía la parte sustantiva de sus ganancias en la venta de *software* de uso individual (tipo SIG), los desarrollos más pertinentes en la actualidad parecen encaminar hacia la convergencia de las plataformas, en una lógica de integración de las redes especializadas en TIG (Berry, 2006).

La disponibilidad de nuevos formatos vectoriales livianos (SVG, SWF, etc.) y de una compresión eficiente de imágenes (ECW, Mr Sid, etc.) en un entorno de banda ancha favorecen cada vez más la migración hacia plataformas compartidas del tipo Web Map Server. En estos contextos, la oferta vanguardista proviene de desarrollos llevados a cabo en el marco del movimiento de *software* libre que parece destacar una enorme creatividad potenciada por sinergias colectivas en red.

La emergencia y adopción de un nuevo paradigma de visualización e interacción con datos geográficos en plataformas compartidas abre la posibilidad de crear actividades y negocios nuevos, sustentados en la creciente convergencia de la abstracción cartográfica tradicional con los entornos de multimedia y de la representación en 3D. Lo anterior favorece la integración de nuevas bases topológicas y semióticas encaminadas a reducir el peso de la abstracción cartográfica, acercándola a los referentes semánticos de nuestro tiempo.

Desde estas nuevas perspectivas, se abre el uso intensivo de datos geográficos a sectores como los medios de información y entretenimiento, de desarrollo de aplicaciones de contenidos en red y, sobre todo, una creciente oferta de productos y servicios de índole local y regional. Lo anterior parece también involucrar a una nueva generación de usuarios relativa-

mente liberada de la fosilización creativa que caracteriza el *software* residente. A pesar de las grandes corporaciones de *software* que siguen todavía a la cabeza de las grandes pautas de uso, la convergencia de las TIG con las TIC parece indicar que los días de estos monopolios son contados al desprenderse de los canales de innovación y creatividad encaminados hacia un cambio en los paradigmas de la información geográfica.

#### CAMBIOS EN LA NATURALEZA DE LOS DATOS

Después de los monopolios ejercidos por los estados en lo que toca a la generación de datos, el creciente acceso de los demás operadores sociales a artefactos tecnológicos que fueron por varios motivos reservados constituye un hecho que puede diversificar las fuentes y la naturaleza de los datos ofertados.

El reciente acceso a la propiedad de satélites de observación de la Tierra por parte de las corporaciones y la especialización de varios proveedores en la generación de nuevos tipos de información geográfica, concurren a la producción de datos y servicios, cada vez más incompatibles con las lógicas de tratamiento e integración del *software* disponible (Konecny, 2002).

La oferta de imágenes de muy alta resolución y el advenimiento de datos con una topología y semántica multidimensional anticipa, antes que todo, la inadecuación de los algoritmos para clasificar y sistematizar la información. La búsqueda de nuevos artificios basados en la modelación del intérprete humano, aunque fueron pronosticados hace más de una década, tardan todavía en implementarse en el *software* comercial y de uso común. Del mismo modo, por la complejidad de la información geográfica y la pronunciada diversificación de sus ámbitos, el esperado apoyo por parte de los algoritmos fundados en la inteligencia artificial no parece traer una solución funcional y satisfactoria para todos (Rhyne, 2000).

Las tendencias de la demanda de aplicaciones nos indican una orientación hacia soluciones altamente segmentadas; la época de un *software* “llave en mano” y para todos pertenece ya al pasado. Desde esta perspectiva de evolución, las aplicaciones híbridas que combinan segmentos de código abierto parecen estar haciendo camino mediante prototipos fundados en una participación colaborativa y la programación endógena. Lo anterior

parece también requerir de un usuario con otro tipo de pautas de trabajo y nuevas habilidades que destacan una creciente inserción temática y pluri-disciplinaria (Pornon, 2006). Un usuario con capacidad de asimilación de la innovación y aptitudes para articular y contextualizar su labor en un marco convergente, un usuario tanto autónomo pero con un claro sentido de dependencia de los demás.

## GESTIÓN Y ASIMILACIÓN

### DE GRANDES CANTIDADES DE INFORMACIÓN

Al mismo tiempo que se registra en nuestro planeta una flagrante falta de datos cartográficos y geográficos para grandes extensiones territoriales, nos enfrentamos a una crisis en el manejo de los flujos tendidos de información. La acentuación de la paradoja de la disponibilidad de la información se extiende hoy día a una nueva dimensión, que consiste en la sobreoferta de datos en ubicaciones tradicionalmente bien informadas. Lo anterior conlleva hacia un desplazamiento de los términos de la contradicción hacia el terreno de la capacidad de los individuos y sus organizaciones para asimilar la reciente densificación de la información (Ribasky, 1999).

La pérdida del sentido de los referentes colectivos y la desarticulación de la interpenetración de ámbitos y vocaciones son vistas también como el resultado, entre otros, de la problemática de sistematización y asimilación de enormes conjuntos de datos multidimensionales. En este sentido, el aparente desfase entre la disponibilidad de datos y el desarrollo de una nueva generación de aplicaciones intuitivas orientadas hacia la construcción del conocimiento adquiere un lado preocupante, en el sentido de fomentar un mayor distanciamiento entre la comunidad especializada y el resto de los operadores sociales.

Desde la perspectiva tecnológica, hemos asistido estos últimos años al desarrollo de herramientas y prácticas volcadas a fomentar la producción y la accesibilidad a grandes conjuntos de datos sin prestar, por lo tanto, una adecuada atención a la capacidad de asimilación de sus diferentes usuarios (Cahegan, 2000). En este sentido, las pocas plataformas semánticas que lograron una adopción todavía muy tímida fueron rápidamente rebasadas por la diversidad y cantidad de la información a tratar.

Los desencuentros entre los flujos de información, la diversificación de las necesidades de los usuarios y la capacidad de acción de las soluciones ofertadas constituyen hoy día “cuellos de botella” para la generación y difusión del conocimiento geográfico. En este orden de ideas, evolucionar hacia plataformas colectivas de construcción, manejo y difusión del conocimiento constituye una asignatura urgente para incrementar los niveles de aprovechamiento colectivo de la creatividad humana.

## CONCLUSIÓN

En medio de los acontecimientos que están cambiando varios ámbitos de la interacción socioterritorial, la tecnología, la información y la geografía refuerzan su alianza tradicional para consolidar el conocimiento y la acción en nuestros entornos de vida. La evolución de la información geográfica en interrelación con un conjunto de disciplinas y prácticas científicas le permite a la geografía contar con un fondo de crecimiento crítico y, hasta cierto punto, con una apreciada capacidad de reconversión. Su creciente inserción en la práctica de los diversos operadores sociales le otorga, además de un reconocimiento renovado, una cierta legitimidad a sus conceptos, procesos y herramientas.

Después de su fructífera participación en la decriptación analítica de las diversas construcciones socioterritoriales, la información geográfica ascendió a un estatus más activo para apoyar la elaboración de conceptos, normas y reglas que dan sustento a una nueva apropiación territorial. El inventario y la gestión territorial, la planeación y el ordenamiento se están convirtiendo en los pilares de nuestras organizaciones socioterritoriales, cada vez más insertas en los modelos de democracia occidental. En efecto, la información geográfica, además de enfocarse al análisis y la explicación de los hechos socioterritoriales, pretende potenciar varios arreglos y prácticas de nuestros sistemas sociales. Por lo tanto, el conocimiento de estas bases se convierte en un bien público que debe impregnar los diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, la trascendencia de la información geográfica en un entorno marcado por la aceleración del tiempo histórico adquiere compromisos fundamentales en lo que toca a la capacidad de adaptación y

renovación para acompañar la dinámica estructural y organizacional en las diferentes actividades humanas.

La inserción de la información geográfica en el contexto de la evolución tecnológica y la dinámica de la innovación y creación del conocimiento constituye, sin lugar a duda, un reto no nada más para la comunidad de los especialistas sino también para el conjunto de los actores sociales. La creciente disponibilidad de datos en paralelo con la convergencia de las plataformas de visualización y de análisis contribuye a difundir una información que fue por varios motivos reservada a pocos grupos de iniciados. Sin embargo, estos importantes logros fueron también acompañados de nuevas barreras tecnológicas, estructurales y organizacionales que limitan hoy día el aprovechamiento colectivo de los grandes avances realizados en la materia.

En gran medida, la falta de estructuración y articulación de las cadenas de producción y consumo de las TIG conduce a expandir las debilidades organizacionales experimentadas durante la época de adopción y difusión de las SIG. Enfocar el desarrollo del mercado de las TIG desde la óptica del consumo, además de dejar a los usuarios a merced de las lógicas mercantiles, posee también serios riesgos de perder la oportunidad de ser parte del cambio de paradigmas que está experimentando la apropiación socioterritorial de la información geográfica.

Empatar las cadenas de producción con los diferentes canales de consumo, centrar la productividad en el contexto de los nuevos entornos de generación del conocimiento, sustentar la innovación y la capitalización de experiencias y rehabilitar e incentivar las dinámicas locales y regionales, son algunos puntos que permiten quizás estructurar un verdadero mercado de las TIG.

Más allá de una apropiación centrada en el uso y el consumo instrumental, en una era que está apostando a la información y la economía del conocimiento, los grandes retos parecen estar relacionados también con la construcción y difusión de los conocimientos especializados hacia los actores implicados en la realización de las diversas finalidades sociales y humanas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTER, N. (1985), *La bureautique dans l'entreprise: les acteurs de l'innovation*, París, Éditions Ouvrières.
- BERRY, J.K. (2006), *Map Analysis, Procedures and Applications in GIS Modeling*, Colorado, Berry and Associates-Spatial Information Systems, Inc., Fort Collins.
- BRANDENBERGER, A. y S.K. Ghosh (1990), *World Cartography*, "Status of world topographic and cadastral mapping", vol. xx:1-116, ONU, Nueva York.
- CAHEGAN, M. (2000), "On the Application of the Inductive Machine Learning Tools to Geographical Analysis", *Geographical Analysis*, 32: 2, pp. 113-139.
- DENÈGRE, J. y F. Salgé (1996), *Les systèmes d'information géographique. Que sais-je*, París, PUF.
- HEFFERNAN, M. (2002), "The politics of the map in the early twentieth century", *Cartography and Geographic Information Science*, 29: 1, pp. 207-226.
- KONECNY, G. (2005), "The cadastre as part of a spatial data infrastructure for developing countries", Eighth United Nations Regional Cartographic Conference for the Americas, 27 de junio, Nueva York.
- , *Mapping from space*, 23rd Asian Conference on Remote Sensing, Kathmandu, Nepa, 25-29 de noviembre.
- MAGUIRE, D.J., M.F. Goodchild y D.W. Rhind (1991), *Geographic Information Systems: Principles and Applications*, Londres, Longman.
- PORNON, H. (2006), "Les enjeux territoriaux des partenariats et de la mutualisation de l'Information Géographique: points sur les évolutions technologiques récentes", *Journées Européennes de l'Administration Electronique Territoriale*, Dijon, 22 de junio.
- (1998), *Système d'information géographique, pouvoir et organisations. Géomatique et stratégies d'acteurs*, París, L'Harmattan.
- RHIND, D. (2000), "Current shortcommigs of the global mapping and the creation of a new geographical framework for the world", *The geographical journal*, 166, 4, pp. 295-305.
- RHYNE, T.M. (2000), "Scientific Visualization in the next Millinuim", *IEEE Computer Graphics and Applications*, pp. 20-21.
- RIBASKY, W., J. Katz y A. Holland (1999), "Discovery Visualization Using Fast Clustering", *IEEE Computer Graphics and Applications*, pp. 32-39.
- TOUDERT, D. y G.D. Buzai (2004), *Cibergeografía, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las nuevas visiones espaciales*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.

## Consideraciones espaciales del arte en el contexto global

CARLOS ADOLFO GUTIÉRREZ VIDAL

La intención de este capítulo es destacar la relación cada vez más estrecha entre las artes visuales y su contexto geográfico, señalando aquellas transformaciones que se han vuelto imprescindibles para comprender el arte contemporáneo dentro de las sociedades globales. Para ello se retoman algunos planteamientos como los de Sherman (2002), a partir de los cuales se entiende la escala global de los procesos de significación en un mundo cada vez más relacionado por medio de las redes y tecnologías de información y comunicación.

Para ello se parte del cuestionamiento de cómo se construye el sentido de territorialidad en las artes, atendiendo a las nuevas características de sus espacios de exhibición, cuestiones legislativas, la mundialización del mercado del arte y la desmaterialización de las obras. Asimismo, se menciona cómo muchas de las propuestas estéticas más contemporáneas constituyen verdaderos objetos autorreferenciales a partir del manejo de bases de datos, la transmisión en tiempo real, la participación de los públicos y el uso de espacios no convencionales.

Muchas de las nuevas formas estéticas constituyen exhaustivos trabajos de investigación en torno a distintos procesos de asociación cultural entre las propias formas, los procesos y los contenidos; de manera que el consumo de las obras artísticas puede entenderse en gran medida como un intercambio de información. En este sentido, es necesario destacar la importancia cada vez mayor de los procesos por sobre los objetos. En la medida en

que muchos de estos experimentos estéticos se fundan en la construcción de nuevos sentidos de comunidad y temporalidad, las obras de arte se van revistiendo de una serie de consideraciones espacio-temporales, lo que produce una suerte de convergencia entre los contenidos, las dinámicas de intercambio de las obras y la correspondiente valoración de las mismas.

Considerando lo anterior, en el presente capítulo se hacen algunos planteamientos en torno a las economías archipiélago, el desarrollo del arte contemporáneo y los modelos organizacionales dirigidos a su intercambio. En este punto se destaca la reconfiguración de los centros urbanos y su importancia en el desarrollo tanto de nuevas condiciones del mercado como de nuevas formas de interacción con las obras de arte. Dado que el arte contemporáneo ya no se encuentra reducido a los espacios tradicionales de exhibición, se comenta brevemente sobre el nuevo papel de los museos y la importancia de las tecnologías de información y comunicación en el desarrollo de nuevas narrativas visuales.

El arte es información pero también comunicación, y en este sentido la cuestión espacial tiene una importancia particular para la comprensión de los procesos de interacción humana supuestos por la comunicación artística. Son muchos los ejemplos de nuevas formas estéticas como el net-art o las intervenciones en el espacio público, que dan cuenta de una serie de nuevas dinámicas sociales y un diálogo creciente entre la ciencia y las artes visuales.

A este respecto, se hace un breve repaso de las principales transformaciones del arte durante el siglo xx, tanto en términos formales como respecto a su función social. Asimismo, se señala cómo nuevas nociones sobre el tiempo, el espacio, la comunidad y la identidad se han ido convirtiendo paulatinamente en una cuestión intrínseca a las discusiones estéticas contemporáneas, por lo que se retoma el concepto de “visibilidad” de las ciencias geográficas para sugerir que los flujos de información derivados del intercambio y consumo de obras de arte nos ayudan no sólo a contextualizarlas, sino que constituyen un elemento importante para el desarrollo de nuevas formas de representación visual.

Tratar de definir, o por lo menos plantear los contextos globales que inciden en la producción de obras de arte implica necesariamente la consi-

deración de factores geográficos como la localización (de recursos, artistas o públicos), los flujos de información y conformación de los mercados, pero también la apropiación creciente desde el campo de las artes, de ciertas metáforas geográficas cuyas implicaciones van más allá de lo que tradicionalmente se ha considerado como arte público o de sitio específico.

Finalmente, y de manera complementaria a este capítulo, se hacen algunas consideraciones sobre aspectos organizacionales y otros relativos a la determinación de políticas públicas, con lo que se sugiere la necesidad de una integración cada vez mayor entre las organizaciones involucradas en los procesos de comunicación artística; de manera que, en términos generales, se señala que la distribución espacial de los agentes y las organizaciones es un reflejo de la propia distribución de los procesos de interacción entre los creadores, sus discursos y mediaciones sociales.

## DE LO TERRITORIAL EN EL ARTE

El presente apartado pretende ser un primer acercamiento a la relación entre las artes visuales y el contexto geográfico, haciendo especial énfasis en aquellas transformaciones clave para la comprensión del arte contemporáneo dentro de la llamada sociedad de información. La dinámica de los capitales globales, aunada a la profunda transformación en el uso y distribución de las tecnologías de información y comunicación, ha propiciado una serie de mecanismos de convergencia que comienzan desde hace algunos años a suponer correspondencias entre los modelos económicos y algunas tendencias estéticas precisas. Bernard Cornu define este contexto:

*L'expression "société de l'information" comme celle de "société industrielle", recouvre tout à la fois des innovations techniques, des contenus, des pratiques et des programmes d'action publique et privée. Dans "la société de l'information", on peut repérer une double imposition: celle des techniques médiatiques qui ensèrent toutes nos activités dans un réseau de plus en plus dense; celle de l'économie de l'immatériel où la connaissance est avant tout facteur d'efficacité et de performance (Cornu, 2005, 9).*

En el caso concreto de las artes visuales, asistimos a un periodo de franca interdependencia con respecto a otros ámbitos de lo social. Por un lado

la cultura se institucionaliza por medio de mecanismos de promoción y control estatales, pero también se regula para proyectarse fuera de los límites geográficos, al tiempo que los procesos creativos incorporan cada vez más el uso de nuevas tecnologías y la transmisión de datos. Tal pareciera que el arte de las sociedades de información fuera el arte de la documentación y la transmisión en tiempo real. Lo que se filtra de tal circunstancia es un sentimiento, en algunos casos de temor y en otros de simpatía, por la “desterritorialización” de las artes y el desplazamiento de su sentido. Para Tom Sherman:

There is a lot of anxiety today about information overload, corporate control of the news, and commercial propaganda flooding the expanding global technological infrastructure. People seem to feel they are coping, but they fear being overwhelmed in the near future as networks increase their saturation of mediated images, sounds, stories –a plethora of calculated manipulations.

The information bomb exploded in the early 1990's, when computer networks attained a critical speed and scale, flipping the gates wide open to unleash a torrent of blinding, deafening code –a thunderous explosion of advertising, entertainment, voice, and data. Now, we must negotiate continuous, relentless input. We have become the organic components of an integrated global data and information system (Sherman, 2002, 2).

En ese sentido, la pregunta fundamental sería cómo se construye el sentido de territorialidad en las artes. No se trata ya de hablar de la industrialización de la cultura (Adorno, Horkheimer, 1985), ni de la “disneyficación” de la actividad humana planteada por Baudrillard (1996). Y es que las condiciones del arte actual sobrepasan cualquier enfoque discursivo, lo mismo que el análisis simple de las relaciones entre la tecnología y las formas. Si bien hay que distinguir entre el arte como parte de la producción cultural singularizada y aquello que propiamente constituye el mercado del arte, lo que podemos observar es una compleja red de estratificaciones y jerarquías de valor. Se trata de un modelo de interconexiones que en muchos sentidos ha venido a marcar la pauta de lo que llamamos economía del conocimiento.

Aunque durante el siglo xx hubo una serie de modificaciones en cuanto a formatos, materiales, temáticas, así como a la cantidad de imágenes producidas (tal vez los aspectos más visibles en el desarrollo del campo de las artes), han ocurrido transformaciones de orden mayor cuyas implicaciones se describen como sigue:

*Autonomía campal.* Si bien se trata de una construcción filosófica y discursiva, su importancia relativa es importante en términos de las prácticas sociales específicas. La libertad creativa de los artistas durante los siglos xix y xx no tiene precedentes dentro de la historia del arte; incluso la relación entre el proceso creativo y otros ámbitos de las humanidades y las ciencias queda a discreción de los propios autores (cfr. Foucault, 1977). La noción de territorio se subjetiviza a favor de la universalidad de la obra.

*Relevancia de lo cognoscitivo sobre lo representacional.* Una consecuencia directa de la autonomía social del arte que se manifestó durante todo el siglo xx; el artista se ve obligado a construir un discurso propio y a desarrollar formas estéticas que apunten hacia la formación de nuevas maneras de percibir la realidad (cfr. Richards, 1996). Incluso aquellos movimientos artísticos establecidos como política de Estado, como el realismo socialista y el muralismo mexicano, tienden a la transformación de la conciencia de quien observa. La actividad artística consolida su universalidad, pero se hace presente el debate sobre la identidad.

*Surgimiento de “la caja blanca” (estandarización de la exhibición y el resguardo).* Cuando el afán clasificatorio del siglo xix se cruzó con el desarrollo económico del siglo xx, las galerías y museos dejaron de operar a partir de un principio de acumulación y se convirtieron en “cajas blancas”, espacios limpios y libres de elementos arquitectónicos a fin de propiciar el diálogo entre la obra y el espectador (cfr. Fitzpatrick, 2004). Paulatinamente las “cajas blancas” se transformaron en espacios de exhibición. En términos más contemporáneos, las galerías privadas son consideradas puntos de venta, y la resonancia cognoscitiva de su estructura dialógica, ha influenciado recientemente otras esferas del comercio, de modo tal que en la actualidad el concepto de galería se vincula directamente con el consumo especializado.

*Legislación sobre derechos autorales.* Se trata de una invención reciente en términos históricos, y representa un parteaguas jurídico en el desarrollo futuro de las economías del conocimiento. El concepto de propiedad intelectual protege las ideas, las soluciones innovadoras, las formas estéticas y el uso de lenguajes y recursos técnicos. Se trata de un tipo de legislación que si bien protege contenidos, propicia

una mayor apertura de los mercados simbólicos al posibilitar su intercambio de manera más extendida, toda vez que permite generar utilidades más allá del mero intercambio material, como en el caso de las patentes y las franquicias.

*Consolidación de las grandes colecciones estatales y surgimiento de las colecciones corporativas.* Un asunto que podría considerarse dicotómico, en tanto abarca cierto proteccionismo y conservación de las identidades, en el caso de las colecciones estatales, y la compraventa de obras de arte como inversión dentro del mercado de valores, en el caso de los fideicomisos privados.

*Mundialización del mercado del arte.* Como consecuencia del punto anterior, el mercado se consolidó desde el principio en escala mundial gracias a los coleccionistas privados, pero principalmente a los acervos de los grandes museos, lo que supone una intrincada red de curadores, críticos, valuadores, vendedores y conservadores que trabajan de manera conjunta para el estudio, intercambio, exhibición y documentación de obras específicas. Hoy por hoy, realizar una exposición en gran escala implica una serie de recursos legales, seguros de obra, contratos de préstamo, renta o resguardo, traslado, importación y exportación.

*“Desmaterialización” de la obra (desarrollo de formas no objetuales).* De manera paralela a la consolidación de los grandes mercados del arte, ha surgido la tendencia a crear obras no objetuales o incluso efímeras. Desde el momento en que apareció la primera obra de arte documental, se hizo inminente la necesidad de ir incorporando nuevos recursos tecnológicos para su exhibición y resguardo. En el caso de las obras de instalación o intervención en sitios específicos, la producción y documentación está supeditada a una serie de permisos legales y planes de financiamiento que en la mayoría de los casos trascienden las fronteras nacionales. Un ejemplo de esto sería el trabajo de la artista francesa Orlan (Orlan, 1996), el cual consiste en realizar una serie de cirugías plásticas en su rostro en distintas partes del mundo, lo que requiere de permisos especiales y el uso de un pasaporte diplomático que le permita cruzar por los puertos aéreos sin que el cambio constante en sus facciones represente algún impedimento. Muchas de las obras de arte más contemporáneas implican también el manejo de bases de datos, proyecciones, documentos, transmisiones de información específica vía satélite o internet, hologramas, *software* y *streaming* media, lo que supone la trascendencia de los espacios tradicionales (el museo o la galería) y la integración cada vez mayor de los artistas y curadores a las principales redes de transmisión de datos.

*“Dictadura” del curador.* Con el advenimiento de las grandes bienales del arte global (Venecia, Sao Paulo, Berlín), la figura del curador ha adquirido especial importan-

cia. En la mayoría de los casos se trata de muestras conceptuales que requieren de una serie de trabajos de investigación previos a la exhibición o incluso la creación de las obras de arte. De modo que en muchos de los casos es el curador quien decide no sólo lo que se expone, sino lo que se produce. El trabajo por encargo, que caracterizó al arte del Renacimiento, se ha actualizado en nuestros días por medio de esta dinámica. Ahora es común que curadores provenientes de distintas partes del mundo trabajen en conjunto para determinar las características de una exhibición, ya sea por medio de residencias temporales o haciendo uso de la comunicación a distancia.

*Establecimiento de franquicias.* De manera más reciente, museos y fundaciones han comenzado a establecer franquicias en otros países, ya sea colaborando en la creación de nueva infraestructura para sus colecciones, o aportando recursos y capital humano y financiero. Ejemplos de esto serían museos como el Guggenheim, el MOMA y el Thissen-Bornemiza, o fundaciones como la Rockefeller, La Caixa y Telefónica, o instituciones de índole eminentemente nacional, como el Instituto Goethe, el British Council y la Alianza Francesa.

Las tendencias más contemporáneas como el net-art y el conceptualismo establecen un distanciamiento con respecto a las formas más tradicionales, en el sentido de que actualizan dinámicas comunicativas que profundizan en el aspecto de la técnica como un proceso capaz de propiciar emergencias en el terreno de lo perceptivo y lo cognoscitivo. Si bien hay que distinguir las características del campo en función de sus aspectos fundamentales, el proceso de creación de las obras y aquellos inherentes a su intercambio, no podemos hablar de políticas globales, pero sí de una movilidad especulativa que opera en términos prácticos. Para Tom Sherman:

Navigation is not just the utility of moving users efficiently and effectively through content; it follows conventions and carries cultural associations as a process. Aesthetics are the glue between form, process, and content. Nuances and subtle twists and turns acumúlate into real substance. Analogies and metaphors are constantly being created in the process of information exchange (Sherman, 2002: 36).

En efecto, la cuestión estética ha trascendido el campo de las artes para convertirse en un elemento clave para la producción objetiva de bienes y servicios en el marco de las economías del conocimiento. Las técnicas obe-

decen a una reinención continua, lo mismo que los soportes y la constitución de los discursos, pero el carácter objetual de las obras, así como su distribución, atienden principalmente a cuestiones del mercado. Y aunque no podemos hablar de los circuitos de galerías privadas y casas de subastas como una prolongación del sector detallista o incluso de servicios, debemos atender a ellas como una suerte de caracterización *sui generis* del sistema de mercado, tanto por la profesionalización de sus dinámicas organizativas, como por su capacidad de asimilación y estandarización de sus procesos internos y comunicaciones en escala global.

Es justamente la noción de proceso lo que más está afectando a la creación artística contemporánea, lo mismo que el establecimiento de canales para su distribución y consumo. Al explicar las bases que fundamentaron el proyecto insITE2000, que implicó una serie de residencias y foros interdisciplinarios no directamente vinculados con las artes, Carmen Cuenca y Michael Krichman señalan lo siguiente:

Al tomar a la ciudad como laboratorio, insITE2000 cuestionará los conceptos que han orientado las versiones anteriores de insITE, así como exposiciones internacionales similares, entre ellos lo que es una obra *in situ*, la interacción con la comunidad, la práctica artística y el espacio público.

En el modelo de laboratorio, lo importante es el proceso, no el objeto. El papel del público cambia de ser espectador a convertirse en un co-investigador. Las instituciones, que dejan de ser simples espacios para exposición, también se convierten en co-laboratorios. Más que simplemente ingresar al espacio urbano, las obras de los artistas lo transforman.

¿Si las ciudades son laboratorios, si los artistas son laboratoristas, y si el público le infunde energía a los nuevos significados culturales, cómo le darán visibilidad estas imaginaciones al paisaje urbano? ¿Cómo será transformado el conocimiento de la ciudad? (Cuenca, 2000: 59).

Ciertamente uno de los aspectos más importantes en el desarrollo del arte contemporáneo es la manera en que se construyen nuevos sentidos de comunidad y temporalidad. Toda obra de arte está revestida de consideraciones espacio-temporales, pero al ingresar a los sistemas de mercado, su temporalidad, así como su localización visible, cambian en función de su desplazamiento geográfico y las dinámicas de valoración correspondientes.

Un ejemplo de esta situación lo constituye *Ghosts Are Everywhere*, el proyecto más reciente de los artistas estadounidenses Katie Herzog y Marc LeBlanc. Localizados en una zona rural del norte de California (San Ardo, al norte de San Luis Obispo), han comenzado a trabajar en una suerte de galería nómada cuya finalidad primordial es ofrecer obras de arte accesibles a públicos mayores que aquellos vinculados con los sectores más tradicionales del mercado. Lo interesante del proyecto va más allá de su propuesta obvia, y tiene que ver precisamente con el hecho de considerarse, al mismo tiempo, una empresa curatorial y dentro del sector “retail”, pero sobre todo en el concepto de su localización. Para Dodge y Kitchin:

In traditional conceptions of community, place is considered of importance alongside factors like common ties and social interaction. The community, however, is characterised by Duch factors as personal intimacy, moral commitment and social cohesion. Luke (1993) argues that territorial communities are now little more than geographically-defined and administered land units which consist of atomised individuals who share little common historical consciousness or beliefs (Dodge, 2000: 35).

San Ardo podrá ser una zona rural, pero está ubicada dentro de uno de los polos de mayor desarrollo para la economía del conocimiento. Esta localización estratégica, conectada a los grandes centros urbanos de la costa oeste de Norteamérica, implica también una integración tácita a las principales redes de información y transmisión de datos. La idea de una “tienda” *on-line*, dedicada exclusivamente a la distribución al menudeo de piezas de arte dirigidas a un público mayor, con menor poder adquisitivo que el tradicional, refuerza no sólo las tendencias económicas globales, sino que apunta hacia la construcción de un nuevo espacio-temporalidad de la obra (vía el consumo especializado fuera de los circuitos tradicionales, pero integrado en redes), lo mismo que al desarrollo de nuevas comunidades y formas de organización.

Podemos concluir que ante el peso de las industrias culturales y la validez epistemológica de la individualidad creadora, estas organizaciones tienden a desarrollarse en un ámbito de tensión entre la estética y el desarrollo tecnológico. Constituyen, por tanto, un tipo distinto de espacio (llámese civil,

público o privado) que media entre el internacionalismo artístico y las dinámicas de las grandes esferas económicas. Al transitar entre tres tipos diferentes de valor (simbólico, de uso y de cambio) que representan tres formas distintas de abstracción, la visibilidad del mercado del arte comienza a adquirir nuevas cualidades que bien merecen una reflexión más atenta a fin de establecer variables específicas.

#### DEL ARCHIPIÉLAGO ECONÓMICO AL ARCHIPIÉLAGO ESTÉTICO.

#### TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y ARTES VISUALES EN LOS

#### NUEVOS CONTEXTOS URBANOS

La finalidad de esta sección es hacer algunos planteamientos específicos respecto al efecto de las llamadas “economías archipiélago” (cfr. Graham, 2001) en el desarrollo del arte contemporáneo, así como sus implicaciones en la transformación de los modelos organizacionales de las instancias enfocadas a su promoción e intercambio. Los fenómenos globales han propiciado una profunda reconfiguración de los centros urbanos debido a la fragmentación y sobreespecialización de los procesos económicos, y con ello, el surgimiento de nuevas formas de interrelación en el espacio público determinadas por el control geográfico.

El desarrollo de las nuevas configuraciones urbanas ha permeado sin duda este proceso, en tanto las relaciones de la población con respecto a los lugares que habitan se ven modificadas, pero también porque las dinámicas de los mercados globales han transformado el binomio tradicional resguardo/certidumbre, en uno más acorde con los nuevos tiempos y procesos de producción de bienes materiales e inmateriales, fundados en la información y la especulación, o “memoria y esperanza” como lo ha llamado Tom Sherman:

We inhabit an increasingly complicated technological world. We are willing participants in the creation of a second nature. While the biological world is collapsing, we are busy constructing an elaborate media environment. As a means of describing and coping with this second nature, it is useful to apply biological language to our postbiological cultures. The future of evolution will be cultural, not biological (Sherman, 2002: 190).

Lo anterior, más que desviarnos del tema que nos ocupa, nos muestra claramente las características del nuevo discurso cultural, que se apropia de la metáfora biológica para la construcción de planteamientos que justifiquen la conversión paulatina de la obra de arte, que ha dejado de plantearse como objeto único para convertirse en documento, ya sea de la experiencia estética de un público cada vez menos anónimo, o de un conjunto de relaciones sociales específicas que hasta hace poco no eran consideradas como tema o asunto de la creación artística.

Jesús Martín Barbero plantea la nueva conceptualización de los museos como una suerte de reclamo social por tener acceso a “menos espacio y más lugar” (2000), pero también porque la nueva configuración de las zonas urbanas exige una mayor integración de los espacios de exhibición e interacción con las industrias culturales y otras organizaciones estratégicas para el desarrollo:

...el mayor desborde del museo tradicional lo produce la nueva relación entre museo y ciudad. Que, de un lado se cumple en la restauración de barrios enteros convertidos en espacios culturales [...] Y de otro, el hecho de que en buena medida el atractivo de muchas ciudades reside hoy en la calidad y cantidad de sus museos... (Martín Barbero, 2000).

Siguiendo con este planteamiento, lo que podemos entrever es la importancia creciente de los museos y espacios culturales para la consolidación de los centros urbanos y, por consecuencia, la estrategia cultural de una ciudad determinada apunta directamente al tipo de enclave económico que se pretende desarrollar. En ese orden de ideas, el propio Martín Barbero (2000) clasifica tres modelos estratégicos que bien pueden integrarse a la clasificación de enclaves globales propuesta por Graham y Marvin (2001):

*Modelo de compensación.* Se trata de un tipo de museo conservador que apuesta por la preservación de la identidad y los patrimonios nacionales. Es el clásico modelo, monumental y monolítico, de la cultura entendida como un conjunto de bienes únicos estrechamente vinculados al pasado.

*Modelo del simulacro.* Una clase de museo intermedia, tendiente a la espectacularidad de sus propuestas curatoriales, que desvincula los objetos expuestos en busca de una resemantización de los mismos mediante la interacción con los públicos.

*Modelo de movilización.* Las propuestas museográficas circunscritas a esta categoría apuestan por la incidencia directa en las comunidades que les dan sustento; sus contenidos, así como los formatos diseñados para comunicarse con públicos más heterogéneos, tienden a generar procesos de autorreflexivos y a establecer vínculos mayores entre los artistas y la sociedad.

La pregunta aquí sería, ¿cómo insertar las características de estos modelos dentro de la planeación integral de un enclave económico determinado? Si bien el modelo de compensación mantiene su eficacia comunicativa y continúa cumpliendo una función específica dentro de las políticas públicas, y el modelo del simulacro responde de manera directa a las necesidades inmediatas de las sociedades de consumo, es el modelo de movilización el que más se aproxima a las necesidades de la economía del conocimiento, en parte por su horizontalidad, pero también por su propensión a establecer vínculos concretos con su entorno urbano.

Retomando la idea del modelo de movilización (en el caso concreto de los museos), los proyectos culturales de esta índole tienden a una profunda vinculación con el entorno, y en gran medida se enfrentan (aunque en una escala diferente) a los tres retos básicos de las redes corporativas propuestos por Bakis y Roche (2000: 126), toda vez que los aspectos técnico, organizacional y comercial constituyen la base misma para el éxito de sus estrategias comunicativas. Un ejemplo de cómo opera un proyecto artístico circunscrito a este modelo lleva por nombre *Arte/Cidade*; así lo describe Nelson Brissac:

*Arte/Cidade* propõe uma nova modalidade de intervenção urbana: partir de toda uma região, compreendendo os processos de reestruturação urbana, os elementos arquitetônicos e as formas de ocupação existentes e as operações previstas ou em andamento. Trata-se de uma cartografia urbana intensiva, que evidencie a complexidade e a dinâmica da área, revelando zonas de ação e intervalos de articulação: um território fluído e indeterminado. Explorar as múltiplas combinações possíveis, produzindo contínuas composições. Cada intervenção inscreve-se nesta trama e possibilita novas articulações. Cada intervenção vai ser mais um vetor introduzido neste campo cada vez mais espesso e dinâmico (Brissac: 2000).

Como puede verse, el trabajo de los artistas contemporáneos cada vez integra más recursos de la investigación social, en parte por la influencia de los estudios culturales (que no existían como tales hasta la segunda mitad del siglo xx), pero sobre todo porque una de las principales preocupaciones estéticas de nuestro tiempo es la redefinición de la obra de arte en su contexto social determinado. Ello nos obliga diferenciar dos aspectos concretos de la misma cuestión; por un lado está la necesidad de los artistas de indagar sobre su entorno a fin de producir piezas que, como lo plantea Tom Sherman, “tengan sentido para sí mismos y los otros” (Sherman, 2002: 258), y por otro, la necesidad de las organizaciones culturales de definirse dentro de un sector económico específico y coordinar sus estrategias de desarrollo e instancias en los ámbitos global y local.

En este sentido, Brissac (2000) profundiza en la importancia del arte en espacios urbanos en tanto ofrece la posibilidad de darle visibilidad a ciertos procesos de interacción, que implican tanto a grupos marginados como a comunidades e identidades emergentes, pero “también pode significar extrair dimensões sociais e históricas de lugares para satisfazer perfis sociais institucionais ou preencher necessidades fiscais de uma cidade”.

#### CIBERESPACIO Y ESPACIO URBANO

##### EN LAS NUEVAS CONCEPCIONES DEL NET-ART

El arte contemporáneo ya no se circunscribe a los espacios tradicionales de exposición, en parte porque las dinámicas de organización y administración de las instituciones culturales y empresas privadas se han ido concentrando cada vez más en satisfacer la demanda de nuevos públicos, pero también porque el punto de vista reflexivo de los artistas sobre su función en las comunidades se ha ido transformando radicalmente.

Los nuevos discursos estéticos se están construyendo actualmente a partir del uso de metáforas geográficas y de las tecnologías de información y comunicación más avanzadas. Las TIC's, por un lado, permiten el desarrollo de nuevas narrativas visuales, en tanto que consideraciones específicas sobre lo geográfico permiten que los artistas se apropien de un discurso cada vez más vinculado con las posibilidades de interacción de los públicos en los grandes centros urbanos.

La convergencia entre nuevas tecnologías y los estudios urbanísticos tienen su fundamento, para las artes, en algunos enfoques sistémicos que tienden a establecer analogías precisas entre el funcionamiento de los procesos cognoscitivos, la estructura de los programas informáticos y la organización de la vida pública en las ciudades (cfr. Johnson, 2003). Si bien la causalidad que ha determinado el auge de sistemas informáticos aplicados al control y gestión urbana, así como las bases de datos públicas y privadas, resulta perfectamente rastreable en el contexto del desarrollo de las grandes economías globales, el enfoque teórico en el que se fundan la mayoría de las propuestas de net-art e intervención urbana tiende a verlos como fenómenos emergentes. Para Steven Johnson:

Estamos sin duda inmersos en otra gran revolución tecnológica, de la era de la información con un tiempo de conexión casi infinita. Si el almacenamiento y la recuperación de información eran el propósito latente de la explosión urbana en el Medioevo, en la actual revolución digital son el propósito manifiesto. De ahí que nazca la pregunta: ¿Aprende también la Web? Si las ciudades pueden generar inteligencia emergente, una macroconducta generada por un millón de micromotivos, ¿cuál es la forma de nivel superior que está gestándose entre routers y líneas de fibra óptica de Internet? (Johnson, 2003: 101).

Estos cuestionamientos adquieren especial importancia para la comprensión de los ejemplos que se verán más adelante, en tanto los proyectos artísticos más innovadores están dejando de lado la cuestión de la interfase para centrarse cada vez más en la estructura profunda de las redes informáticas y su relación con las dinámicas urbanas. Es decir, las tecnologías no se apropian para la construcción de mensajes destinados a un consumidor final, sino que se retoman (redes, servidores, infraestructura) como elementos a representar.

El otro punto importante son las reflexiones respecto a la función de la obra artística y del propio artista dentro de las nuevas dinámicas de interacción supuestas por las TIC, lo que en algunos casos puede llevar a la construcción de discursos de resistencia frente al control informático, y en otros al planteamiento de modelos del tipo laboratorio que ponderan el dato sobre la imagen. En ese sentido, apunta Tom Sherman:

Art is communication. It is not communication. Art is information. It is not information. Art is stereotypical; it is atypical, it is prototypical. Art is speculation on the future; it is speculation on the past. Art is an accurate description of the present. It is a language for defining oneself. It is a language for finding others like oneself. Art is a language for immersing oneself into a global society. Art is useful for distinguishing oneself from everyone else. It is a language for communicating with other species, a language for distinguishing us from machines. Art is a substitution for one's presence in the world, a house one builds to provide shelter and sense of identity (Sherman, 2002: 250).

Proyectos como wjs (Web-Jockeys) en París, o trabajos como los de Thorsten Knaub y Stanza, en Londres, apuntan hacia una nueva conceptualización del espacio en relación con el cuerpo, basándose en la infraestructura tecnológica y su distribución en las zonas urbanas. Si para Dodge y Kitchin (2000: 1) el ciberespacio está constituido por una “miríada” de espacios virtuales que ofrecen distintas posibilidades de interacción y comunicación (lo que incluye no sólo a la internet y la realidad virtual, sino a formas de comunicación y transmisión de datos más convencionales, como el fax y el teléfono), lo que los artistas europeos están tratando de hacer es explorar esas posibilidades en relación con los espacios para la interacción física.

El proyecto wj-s (<http://www.wj-s.org>) se plantea como una plataforma flexible que integra *software* y conexiones públicas, cuya finalidad es realizar eventos que se constituyen como intervenciones en el espacio físico y virtual de manera simultánea. Retomando la figura de los DJ's (Disk Jockeys) y los vj's (Video Jockeys) como elementos centrales de las fiestas y discotecas, wj-s se plantea como un proyecto colectivo de apropiación de los distintos nodos de información de las redes públicas para resemantizar sus contenidos.

La interacción con los públicos se da tanto en línea como en los espacios físicos que se destinan para esta suerte de fiestas de la imagen y la información, explorando así dos dimensiones de espacialidad y temporalidad, retomando la idea de la percepción remota y el tiempo real. En su sitio web, los artistas franceses describen su proyecto de la siguiente manera:

Le World Wide Web, espace de convergence des pratiques multimedia, est devenu en moins de 20 ans un vaste champ d'explorations et d'expérimentations dont les

méandres artistiques foisonnent. Parce que souvent liée à une aventure solitaire et vécue dans un rapport très intime à sa machine, l'expérience du virtuel est rarement relayée dans une autre dimension spatio-temporelle. Les projets entre acteurs du réseau se font dans le réseau, en milieu fermé, et rarement en dehors, dans un cadre de représentation. L'idée du projet WJs est de perturber cette tendance en proposant une expérience cybernétique forte, captivante, sensuelle et décalée où la sensation d'immersion dans le flux et l'extrême plaisir du surf sont déplacés dans un cadre performatif. Les démarches individuelles et collaboratives en ligne (dans des stations géographiques différentes) deviennent des expériences collectives (là où le public est convié). Les WJs sont alors des passeurs de flux qui dans une démarche progressive et dynamique donnent à voir, entendre, ressentir, observer et penser. Guidés par leur esprit critique et leur subjectivité, ils révèlent la saveur du web, décroissent, confrontent des univers qui rendent visible l'invisible (<http://www.wj-s.org>).

La dinámica de los eventos parte de unidades fundamentales (WJ-Sets) de acción, que suelen girar en torno a temas o procesos específicos, una serie de eventos con protocolos similares desarrollados en un espacio y tiempo determinados, constituyen los llamados WJ-Sessions, a la manera de los clubes y discotecas. El proceso creativo se completa en función de la interacción entre sus principales agentes, a saber: el web jockey, los dispositivos técnicos con los que se cuenta, el *software*, la infraestructura (servidores, redes, registros, estaciones), el espacio y la temporalidad (segmentos, sesiones). Al plantear su trabajo como una actividad comunitaria, más que como una mera cuestión expresiva, los artistas que participan de este proyecto se acercan a lo planteado por Robert Kitchin cuando señala que:

...while it is clear that we do construct online social spaces whose rules are built not received it is also evident that the vast majority of social spaces on the Internet bear a remarkable resemblance to real-world locales. As such, many online interactions are in fact situated in real-world protocols undermining the potential liberating effects of being on-line. In other words, online spaces are situated –not only are they like real-world spaces but they are also often in the image of real-world spaces (Kitchin, 1998: 395).

Si para algunos geógrafos contemporáneos el estudio de los flujos se ha vuelto uno de los aspectos más relevantes al analizar el sentido del espacio

en relación con las nuevas tecnologías de información, para algunos artistas la cuestión no pasa inadvertida. Desde 2003, el londinense Thorsten Knaub ha venido desarrollando un proyecto artístico que da cuenta del movimiento físico en las zonas urbanas. Partiendo de la posibilidad que ofrecen las tecnologías de rastreo satelital (GPS), el artista ha construido una base de datos sobre sus propios movimientos; suponiendo así el diálogo entre dos clases de espacio: aquel que da cuenta del desplazamiento en términos de latitud, altitud y distancia, y otro virtual que surge de la representación gráfica de sus movimientos y su documentación en internet (<http://www.gpsdiary.org>).

El resultado es un mapeo que, más que dar cuenta de los movimientos del artista, determina las fronteras entre la vida cotidiana y las “pausas” implicadas por su proceso creativo (cuando el artista permanece en su estudio, la representación gráfica es prácticamente un solo punto). Al utilizar tecnología de origen militar, el artista ha conseguido retomar una metáfora geográfica para explorar la acción transformadora del ciberespacio (cfr. Kitchin, 1998: 386), y reafirmar la noción de que, independientemente del uso de la tecnología, el espacio físico continúa teniendo una importancia fundamental para describir los procesos de interacción humana.

Es interesante ver cómo la serie de relaciones dialécticas de las TIC's planteadas por Dodge y Kitchin (2000: 13-24) pueden encontrar una contraparte estética y servir como instrumentos de análisis de obras artísticas cuyo sustento teórico está basado en las metáforas geográficas. Cuestiones como la dicotomía espacial, la localización, el contexto de las sociedades posindustriales, la diferenciación entre lo público y lo privado, entre lo real y lo virtual, entre naturaleza y tecnología, sin lugar a dudas pueden constituir un punto de partida para comprender las posibilidades de interacción entre los públicos y estas nuevas formas artísticas.

Particularmente, aquello relacionado con la cuestión mediática a partir de la cual los creadores pueden asumirse como públicos y viceversa, y la dicotomía espacial entre lo fijo y lo fluido, encuentran un ejemplo bastante ilustrativo en el trabajo más reciente del artista británico Stanza. En la galería HTTP (House of Technologically Termed Praxis), en North London, el artista expone su *Abuse of the Public Domain*, una serie de proyecciones de

imágenes extraídas de los sistemas de cámaras de seguridad (CCTV) de las ciudades de Nueva York y Londres. Se trata de imágenes en tiempo real que pretenden devolverle a la comunidad las imágenes de la ciudad recolectadas y almacenadas por estos sistemas a los que los ciudadanos rara vez tienen acceso. Partiendo de un concepto que asume a la capital británica como “la mayor estación de televisión en existencia”, el artista plantea la participación involuntaria de los transeúntes en la construcción de dos realidades paralelas; una, la del espacio “real” de la ciudad, y otra la del registro en “tiempo real” de quienes la habitan.

Las nuevas formas estéticas planteadas por el net-art o las intervenciones en el espacio público realizadas por una cantidad creciente de artistas alrededor del mundo, demuestran que la cuestión geográfica tiene una trascendencia mayor a la supuesta por las ciencias sociales en tanto supone un interesante marco referencial para la comprensión de las dinámicas sociales emergentes, pero también porque la apropiación de nuevas tecnologías desde el campo de las artes ha propiciado un diálogo cada vez mayor entre la ciencia y las artes visuales. De modo que entre más se acortan las distancias geográficas, la estructura cognoscitiva de las cartografías va adquiriendo mayor relevancia.

#### NARRATIVIDAD VISUAL Y ESPACIO GEOGRÁFICO EN AMÉRICA DEL NORTE. CONSIDERACIONES SOBRE EL DISCURSO ESTÉTICO CONTEMPORÁNEO

Aquí se pretende hacer algunas consideraciones espaciales que sean susceptibles de aplicación en el campo de las artes y la promoción de proyectos culturales en las ciudades medias de la región comprendida dentro del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Lo que se plantea, en términos generales, es la necesidad de establecer registros de interacción y flujos de información a fin de eficientar procesos, propiciar sinergias y contextualizar aquellas manifestaciones artísticas vinculadas estrechamente con las comunidades en que se generan.

Las nuevas prácticas sociales del arte están estrechamente vinculadas con los contextos que las propician, específicamente aquellos relacionados con la mundialización de las actividades productivas, el surgimiento de

las economías del conocimiento y la sociedad de información. El siglo xx transformó el concepto del arte por el arte en uno más coherente en términos de su posible función social; por un lado, discurso crítico sobre el propio campo; por otro, una herramienta para la salvaguarda de las identidades.

Uno de los principales debates en torno a los procesos globales y la cultura gira precisamente en torno al concepto tradicional de identidad, estrechamente vinculado a la consolidación de los estados-nación. Dicha noción de identidad, entendida como correlato del poder, y cuya función social se supone ha de ser la de garantizar la cohesión de las naciones, cada vez tiene un lugar menos preponderante dentro de los procesos globales, y constituye la base misma de los discursos de resistencia cultural. Al respecto, señala John Tomlinson:

Far from being the fragile flower that globalization tramples, identity is seen here as the upsurging power of local culture that offers (albeit multi-form, disorganized and sometimes politically reactionary) resistance to the centrifugal force of capitalist globalization. This more robust view of the 'power of identity' is one to which anyone surveying the dramatic rise of social movements based around identity positions (gender, sexuality, religion, ethnicity, nationality) might easily subscribe. So, recognizing the significant cultural sources of resistance to the power of globalization goes a long way towards getting this power in perspective (Held, 2003: 270).

En ese sentido, habría que plantearnos la validez de los discursos de resistencia cultural, en tanto la identidad puede ser planteada como un meta-discurso de los poderes locales, lo mismo que como un justo reclamo de las comunidades por un mayor respeto a su diversidad. Sin embargo, también sería prudente cuestionar qué tanto la noción de "identidades nacionales" ha respetado la diversidad cultural que constituye uno de los principales supuestos de los discursos antiglobalización.

El planteamiento de Tomlinson responde a una lógica simple: si la globalización es la expansión de la modernidad, y la identidad es una construcción cultural de la modernidad, entonces los fenómenos globales no

pueden hacer más que multiplicar el efecto de las identidades, y es en función de esto que se plantea lo siguiente:

Modernity is a complex and much contested idea, but in this context it means, above all, the abstraction of social and cultural practices from contexts of local particularity, and their institutionalization and regulation across time and space (Giddens 1990). The examples of such institutionalization that most readily spring to mind are the organization and policing of social territory (the nation-state, urbanism), or of production and consumption practices (industrialization, the capitalist economy). But modernity also institutionalizes and regulates cultural practices, including those by which we imagine attachment and belonging to a place or a community. The mode of such imagination it promotes is what we have come to know as 'cultural identity' –self and communal definitions based around specific, usually politically inflected, differentiations: gender, sexuality, class, religion, race and ethnicity, nationality. Some of these differentiations of course existed before the coming of modernity, some –like nationality– are specifically modern imaginings. But the force of modernity is as much in the substance of these categories of imagined belonging as in the very fact of their institutionalization and regulation (Held, 2003: 272-273).

Pero para el campo de las artes, aquellos aspectos que un tiempo fueron considerados bastiones de la modernidad se han visto transformados por los fenómenos globales y la apropiación creciente de las nuevas tecnologías de información. Una mayor autonomía campal, la relevancia de lo cognoscitivo sobre lo representacional, la transformación y diversificación de los espacios para la exhibición, la legislación sobre derechos de autor, la consolidación de las grandes colecciones y casas de subastas, la desmaterialización de la obra y la legitimación de las obras a partir de investigaciones que les den sustento teórico, son ejemplos de lo que las instituciones culturales y los organismos privados deben afrontar.

En un mundo cada vez más marcado por la estandarización de los procesos y la diversificación de capitales, las organizaciones que promueven las artes se enfrentan ante una serie de retos que les exigen integrar criterios de calidad, competitividad y eficacia de sus estrategias. En ese sentido, sus necesidades tecnológicas y de control de datos no difieren mucho de las de

otro tipo de organizaciones, considerando que por la volatilidad de los mercados del arte, y las restricciones de circulación de los grandes lotes y colecciones, aspectos como la conectividad en tiempo real y la eficientización de sus procesos comunicativos se ha vuelto prioritaria.

A la par de estos procesos, la cuestión estética ha trascendido el campo de las artes y con el advenimiento de las economías del conocimiento, aspectos como la creatividad del capital humano y otros relacionados con la producción de bienes intangibles han propiciado una mayor interrelación con otros sectores económicos y sociales. Tal es el grado de esa interdependencia que la creación artística centrada en los procesos se ha vuelto fundamental al momento de establecer políticas de financiamiento y promoción de las artes en los centros urbanos.

Nuevas nociones del espacio, el tiempo y la comunidad se han convertido en el centro de las discusiones estéticas contemporáneas, y la visibilidad, tanto de los procesos como de los flujos de información que les sirven de contexto, son pieza clave de las nuevas formas de representación visual. Asimismo, la reconfiguración de los centros urbanos a partir de enclaves económicos específicos ha traído consigo la consolidación de nuevos proyectos de infraestructura, una demanda cultural más diversificada y la revaloración de la función social de las industrias culturales y de entretenimiento.

Las organizaciones dedicadas a la promoción o comercialización de las artes están comenzando a aplicar instrumentos que hace años pudieran considerarse exclusivos de las corporaciones, como la inducción inversa para optimizar el control de costos a nivel organizacional o determinar los precios y ofertas de lotes de obras de arte, por ejemplo. La localización (de recursos, de artistas, públicos y agentes) se ha vuelto una cuestión fundamental al momento de determinar políticas concretas. Según Stephen Graham:

With the unprecedented turbulence, competitiveness and volatility of markets, higher inputs of knowledge and information are being used to reduce uncertainty and improve responsiveness. Because information has such a central place in production in all sectors, it, too, is emerging as a key commodity to be bought, sold, traded and exchanged in markets (Graham, 1996: 34).

Uno de los retos primordiales de los mercados del arte y las agencias gubernamentales especializadas en el área cultural es precisamente la distribución y asignación de recursos y en ese sentido las redes telemáticas y las infraestructuras de acceso a los bienes culturales desempeñan un papel determinante para el alcance de sus metas. Una de esas metas es precisamente la visibilidad de sus programas y actividades, toda vez que de ello depende su efecto e influencia en el desarrollo de las comunidades que las albergan. Para Margaret Wyszomirski:

The fact that the person on the street tends to be very specific in his/her interest in particular arts organizations or performances also suggests that while the marketing of cultural events and even of some organizations may be effective for their own purposes, public awareness of a community's cultural resources as a whole is underdeveloped. Indeed, this may be an instance where the whole is less than the sum of its parts since few people seem to even think of arts and cultural organizations as a category of organizations and activities. In other words, the arts do not seem to have a collective image as do sports or education. Rather, at the collective level, arts and culture may be largely invisible to many people, who only see "islands" of particular organizations or events (Wyszomirski, 1997: 3).

Una forma de conseguir dicha visibilidad es tender hacia formas de interacción más horizontales, la integración de redes de colaboración y la correcta planeación de una actividad creciente y adecuada con la demanda y las necesidades específicas de los públicos. En ese sentido, las tecnologías de información y comunicación pueden ayudar a saldar brechas, establecer mecanismos de integración, financiamiento y control. Mientras por un lado los artistas se han ido apropiando paulatinamente de las posibilidades que ofrece la internet, las organizaciones están comenzando a verla como una posibilidad de ampliar su oferta y determinar nuevas condiciones de su mercado. Al respecto, Mitchell Moss y Anthony Townsend plantean lo siguiente:

Even the secretive world of buying and selling art has adapted to telecommunications. More than seven hundred art dealers are linked to ArtNet, an online service that allows potential buyers to see collections online and to compare prices, a

previously impossible task. Jacob Weisberg notes that “the Web will expand the art market not only by spreading information but also by making art into a more liquid asset” (Weisberg, 1999). The potential growth of the art market through electronic auctions does not mean that cities will decline as centers for culture, but that the world of art, like the world of finance, will soon be driven by information, and that those people and places with the skill and capacity to participate in the electronic flow of art will benefit greatly. If history is any guide, explaining, interpreting, and conveying information about the art market will soon be as valued as the production of art itself (Moss, 2000: 36).

Por otro lado, la apropiación hecha desde el campo de las artes de algunas metáforas geográficas como la diferenciación entre lo público y lo privado, así como lo fijo y lo fluido, ha generado en años recientes un auge por obras de arte que intervienen los espacios públicos en un intento por redefinirlos. Lo que ahora resulta una necesidad de los museos y centros culturales para llegar a sus nuevos públicos fue una preocupación relativamente vieja dentro de un campo específico que, desde la creación, ha apostado siempre por la innovación de sus formas. Jack Becker describe este proceso:

The evolution of public art took a quantum leaps in the early ‘70s with the notion of “site-specific” art: works designed for a particular place, taking into account the site’s physical surroundings as well as other environmental or social factors. In addition to removing themselves from the isolation of their studios, artists began to get acquainted with the world around them. They began considering alternative venues for expression, and they began considering the context for their work. Why not incorporate the wind, the arc of the sun, the change of the seasons? Why not consider audience demographics, the history of the site, current events or the many social forces that can shape a place? Work in the field resembled a living laboratory, with mixing and matching of ideas, talents, sites and audiences. There were no rules of the road; you could pretty much draw your own map or write your own job description (Becker, 2002).

Lo interesante de las propuestas de arte en sitio específico y los proyectos de intervención va mucho más allá de la mera incorporación de las dinámicas sociales de las comunidades en las que se gestan, sino que propician un mayor flujo de recursos, en tanto sus públicos potenciales, al sentirse

incluidos dentro de un proceso signado por cierta horizontalidad, aportan fuentes de financiamiento. Según el propio Becker, los proyectos de arte público suelen tener un impacto económico 50 veces mayor que las formas de exhibición y difusión más tradicionales y cita el ejemplo de la intervención del artista Christo en el Reichstag de Berlín, que consiguió generar una cantidad importante de recursos para la ciudad (Becker, 2002). De ello se deriva una profunda transformación en la manera de ejercer políticas de promoción y financiamiento de las artes. De acuerdo con Joni Maya Cherbo:

Three new topological features presently seem to characterize the emerging cultural policy paradigm: (1.) Blurring and enlarging of the boundaries of inclusion and concern which, in turn, has led to a focus on redefining key policy terms and assumptions. (2.) The adoption of a systems approach rather than a focus on individual artists, specific arts organizations, particular disciplinary fields, or distinct cultural communities. (3.) The development of a more complex and diversified approach to all aspects of the policymaking process. This includes giving more explicit attention to the public purposes of federal arts and cultural policies; developing more ongoing coalitions and advocacy strategies; and developing a repertoire of policy strategies and administrative mechanisms for effecting and supporting arts and cultural policy (Cherbo, 1999: 14-15).

En este orden de ideas, podríamos plantear que la determinación de políticas de desarrollo para el campo de las artes en el contexto de las transformaciones globales debería considerar los siguientes puntos:

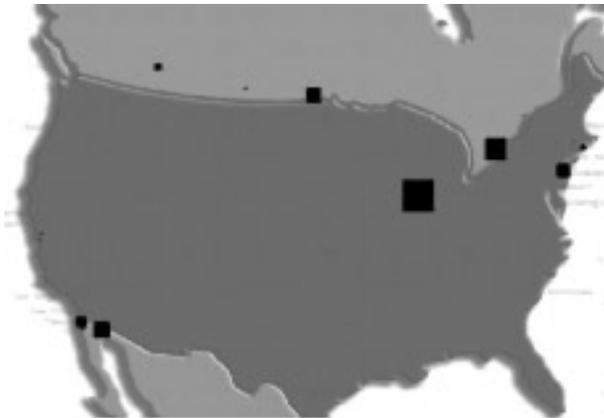
- La identificación de los principales agentes que intervienen en los procesos de comunicación artística. La localización de los recursos y la infraestructura física, informática y financiera que permita el acceso a los mismos.
- La tipificación socioeconómica, pero también demográfica, de los públicos dentro de los centros urbanos, poblaciones colindantes y áreas de influencia.
- La integración real y latente de las organizaciones involucradas en dichos procesos.
- La posibilidad de constituir bases de datos comunes que integren directorios de artistas, organizaciones, fuentes de financiamiento y resultados de los programas de trabajo.

- Convenios intersectoriales y participación activa dentro de los planes de desarrollo urbano.

A lo anterior habría que agregar el estudio de la distribución espacial de los artistas, o mejor dicho, de la distribución de los procesos de interacción de los creadores del discurso y sus mediaciones sociales e institucionales en el espacio geográfico. Y es que de dicha descripción de sus actividades pueden desprenderse una serie de elementos útiles al momento de determinar políticas públicas determinadas, y al mismo tiempo entrever factores de movilidad e intercambio específicos.

Tomando como ejemplo a los artistas seleccionados para la exposición ON-TRANSIT, *Narrativas visuales en Norteamérica* (Gutiérrez Vidal, 2005), en junio de 2005, puede entreverse cierta tendencia con respecto a la movilidad de los artistas residentes en las ciudades medias de la región.

#### MOVILIDAD DE LOS ACTORES



Utilizando el currículum de los artistas a fin de identificar las instituciones, espacios y organizaciones involucradas en sus actividades, se ha ilustrado su movilidad de acuerdo con las ciudades en las que dichas mediaciones institucionales se han establecido. Si bien el grueso de sus actividades se concentra principalmente en las ciudades de origen (Chicago,

Winnipeg, Toronto, San Diego y Mexicali), puede observarse cierta tendencia de movilidad hacia las zonas fronterizas y en especial hacia las costas noreste y suroeste de Estados Unidos.

Aunque lo anterior no representa más que una simple ilustración extraída de una muestra pequeña de los artistas de algunas ciudades medias, la profundización en análisis de espacialidad puede permitir establecer criterios más concretos para el planteamiento de proyectos específicos de vinculación e intercambio. Dicha profundización tendría que incluir elementos de análisis social y económico de las regiones involucradas, pero sobre todo una contrastación con el contenido del discurso estético de las obras de arte, a fin de establecer una visión comprensiva de los procesos necesarios para el desarrollo del trabajo creativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADORNO, Thodore y Max Horkheimer (1985), “La industria cultural”, en Daniel Bell *et al.*, *Industria cultural y sociedad de masas*, Caracas, Monte Ávila.
- APPADURAI, Arjun (1990), *La vida social de las cosas*, México, Conaculta/Grijalbo.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy”, en J.X. Inda y R. Rosaldo (eds.), *The Anthropology of Globalization. A reader*, Blackwell, pp. 46-64.
- BAKIS, Henry y Edward M. Roche (2005), “Geography, Technology and Organization of Economic Activity”, en Jean Baudrillard, *Crítica de la economía política del signo*, México, Siglo XXI.
- BAUDRILLARD, Jean (2007), “Disneyworld Company”, en C-Theory, [www.ctheory.net/articles.aspx?id=158](http://www.ctheory.net/articles.aspx?id=158), Concordia, 1996. Consultado el 14 de abril.
- BECKER, Jack (2002), “Public Art’s Cultural Evolution”, *The Community Arts Network*.
- BENJAMIN, Sobaz (2005), “Miss Canadiana: In the Eye of the Beholder”, en Carlos Adolfo Gutiérrez Vidal (ed.), *ON-TRANSIT. Narrativas visuales en Norteamérica*, Crunch/Conaculta/ICBC, Mexicali, pp. 13-17.
- BOURDIEU, Pierre (1999), *Razones prácticas*, Barcelona, Anagrama.
- BRISSAC, Nelson (2000), “Intervenções em megacidades”, encontro ARTELATINA, Universidade Federal do Río de Janeiro/Museu de Arte Moderna, Río de Janeiro.

- BUENO DE MESQUITA, Bruce (2005), *Principles of International Politics. People's Power, Preferences and Perceptions*, Washington, CQ Press.
- CAMACHO CARDONA, Mario (2002), *Hacia una teoría del espacio. Reflexión fenomenológica sobre el ambiente*, Puebla, Universidad Iberoamericana/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- CARLEY, Kathleen M. (1997), "Network Text Analysis: The Network Position of Concepts", en Carl W. Roberts (ed.), *Text Analysis for the Social Sciences: Methods for Drawing Statistical Inferences from Texts and Transcripts*, Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates, pp. 79-102.
- CARLEY, Kathleen M. y David S. Kaufer (1993), "Semantic Connectivity: An Approach for Analyzing Symbols in Semantic Networks", en *Communication Theory*, 3.3, International Communication Association, Washington, pp. 183-213.
- \_\_\_\_\_ y Michael Palmquist (1992), "Extracting, Representing, and Analyzing Mental Models", en *Social Forces*, vol. 70, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- CHERBO, Joni Maya y Margaret J. Wyszomirski (1999), "Mapping the Public Life of the Arts in America", Association for research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA), Twenty-Eighth Annual Conference, Arlington, Virginia, 4-6 de noviembre.
- CIDI (2004), "Segunda reunión interamericana de ministros y máximas autoridades de cultura", México, Organización de Estados Americanos.
- CLAGUE, Christopher (1997), "The New Institutional Economics and Economic Development", en *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 13-36.
- COISH, David (2004), "Census Metropolitan Areas as Census Clusters", Minister of Industry, Ottawa.
- COLLINS, Tim (2003), "Lyrical Expression, Critical Engagement, Transformative Action: An Introduction to Art and the Environment", The Community Arts Network.
- CORNU, Bernard (2005), "Vous avez dit "société de l'information"?", en *La "Société de l'information": glossaire critique*, París, La Documentation Française.
- CORTÉS MONTALVO, Jorge (2000), *Economía global, política y medios de comunicación*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua.
- CUENCA, Carmen y Michael Krichman (2001), "insITE", en *Primer simposio internacional de teoría sobre arte contemporáneo*, México, SITAC/Conaculta.

- DODGE, Martin y Rob Kitchin (2000), *Mapping Cyberspace*, Londres, Routledge.
- FITZPATRICK, Devin Marie (2004), *The Interrelation of Art and Space: An Investigation of Late Nineteenth and Early Twentieth Century European Painting and Interior Space*, Washington State University.
- FOUCAULT, Michel (1997), "What Is An Autor?", en Donald F. Bouchard (ed.), *Language, Counter-Memory, Practice*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 124-127.
- GALINDO CÁCERES, Jesús et al. (1998), *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, México, Pearson.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (2005), "La cultura en México: avances en la investigación, políticas postergadas", en *Casa del Tiempo*, núm. 82, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 17-24.
- GIBBONS, Michael et al. (1994), *The new production of knowledge*, Londres, Sage Publications.
- GÓMEZ MONTERO, Sergio (1994), *The Border: The Future of Postmodernity*, San Diego State University Press.
- GRAHAM, Stephen (1998), "The end of geography or the explosion of place? Conceptualizing space, place and information technology", en *Progress in Human Geography*, vol. 22, núm. 2, Hodder Arnold Journals, Londres, pp. 165-185.
- \_\_\_\_\_ y Simon Marvin (2001), *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Nueva York, Routledge.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Telecommunications and the City. Electronic Spaces, Urban Places*, Nueva York, Routledge.
- HELD, David y Anthony McGrew (2003), *The Global Transformations Reader*, Boston, Polity.
- HIGGINS, Dick (1997), *Modernism Since Postmodernism. Essays on Intermedia*, San Diego State University Press.
- HURTADO, Guillermo et al. (2001), *Subjetividad, representación y realidad*, Puebla, Facultad de Filosofía y Letras, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- INEGI (2002), "Estadísticas de Cultura", *Cuaderno*, núm. 6, Aguascalientes.
- JOHNSON, Steven (2003), *Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*, México, Fondo de Cultura Económica/Turner.
- KADUSHIN, Charles (2005), "Some Basic Network Concepts and Propositions", en *Introduction to Social Network Theory* (en prensa), consultado el 11 de marzo de 2005 en <http://home.earthlink.net/~ckadushin/Texts/Basic%20Network%20Concepts.pdf>

- KITCHIN, Robert M. (1998), "Towards geographies of cyberspace", en *Progress in Human Geography*, vol. 22, núm. 3, Hodder Arnold Journals, Londres, pp. 385-406.
- KOSTELANETZ, Richard (1995), *An ABC of Contemporary Reading*, San Diego, California, San Diego State University Press.
- LUHMANN, Niklas (2002), *Theories of Distinction. Redescribing the Descriptions of Modernity*, Stanford, Stanford University Press.
- MARTÍN BARBERO, Jesús (2000), "Dislocaciones del tiempo y nuevas topografías de la memoria", encuentro ARTELATINA, Río de Janeiro, Universidade Federal do Río de Janeiro/Museu de Arte Moderna.
- MCCHESENEY, R.W. (2003), "The New Global Media", en David Held y Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader*, Polity, pp. 260-277.
- MOSS, Mitchell L. y Anthony M. Townsend (2000), "How Telecommunications Systems Are Transforming Urban Spaces", en James O. Wheeler, Yuko Aoyama y Barney Warf (eds.), *Cities in the Telecommunications Age: The Fracturing of Geographies*, Nueva York, Routledge, pp. 31-41.
- MOZLEY, Roche Edward y Michael James Blaine (2000), *Information Technology in Multinational Enterprises*, Northampton, Elgar Publishing.
- NORRIS, P. (2003), "Global Governance and Cosmopolitan Citizens", en David Held y Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader*, Polity, pp. 287-297.
- ORLAN (1996), "This Is My Body, This Is My Softwear", en *Fiction Internacional*, núm. 29, San Diego State University, pp. 81-94.
- PIEDRAS, Ernesto (2004), *¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*, México, Conaculta/SACM/SOGEM/CANIEM.
- PIEDRAS, Ernesto y Gonzalo Rojón (2005), "Metodologías Mundiales para la Medición de las Industrias Protegidas por los Derechos de Autor", México, The Competitive Intelligence Unit.
- RAMÍREZ, Mari Carmen (2000), "Identidad o legitimación. Apuntes sobre la globalización y arte en América Latina", encuentro ARTELATINA, Río de Janeiro, Universidade Federal do Río de Janeiro/Museu de Arte Moderna.
- RICHARDS, Ruth (1996), "Does the lone genius ride again? Chaos, creativity and community", en *Journal of Humanistic Psychology*, núm. 2, vol. 36, pp. 44-60.
- SÁNCHEZ ESTÉVEZ, Reyna (2001), "Los procesos de semiosis y la acción social", en *Razón y palabra*, núm. 21, ITESM, febrero-abril. Consultado el 12 de abril de 2006 en [http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/antiores/n21/21\\_rsanchez.html](http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/antiores/n21/21_rsanchez.html)

- SASSOON, Donald (2002), "On Cultural Markets", en *New Left Review*, núm. 17, septiembre-octubre.
- SEIDMAN, Karl F. (2002) (ed.), "The Arts and Economic Development: Achieving Results and Measuring Impacts", *Northeast Journal of Economic Development*, Autumn.
- SHERMAN, Tom (2002), *Before and After the I-Bomb: An Artist in the Information Environment*, Banff, The Banff Centre Press.
- TOMLINSON, John (2003), "Globalization and Cultural Identity", en David Held y Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader*, Polity, pp. 269-277.
- THOMPSON, J.B. (2003), "The Globalization of Communication", en David Held y Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader*, Polity, pp. 246-259.
- VIZCAÍNO GUERRA, F. "Nacionalismo, Estado y Nación", consultado el 1 de diciembre de 2005 en <http://www.unam.mx/iisunam/images/nacio1.htm>
- WARD, Jeff M. (2005), "Standard Transgression", en Carlos Adolfo Gutiérrez Vidal (ed.), *ON-TRANSIT. Narrativas visuales en Norteamérica*, Mexicali, Crunch/Conaculta/ICBC, pp. 35-38.
- WILLIAMSON, John (1983), *The Open Economy and the World Economy*, Nueva York, Basic Books.
- WILLETT, Gilles (1995), "Global Communication: A Modern Myth?", en *Communication, South African Journal for Communication Theory and Research*, vol. 21(2), Pretoria, University of South Africa, consultado el 1 de mayo de 2006 en <http://www.unisa.ac.za/Default.asp?Cmd=ViewContent&ContentID=7149>
- WYSZOMIRSKI, Margaret J., Amy McClellan, Shelly Power y Darlene Rebello-Rao (1997), "Resisting Invisibility: Arts Organizations and the Pursuit of Persistent Presence", Association for research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA), Twenty-Sixth Annual Conference, Indianapolis, Indiana, 4-6 de diciembre.
- ZEMELMAN, Hugo (1996), *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*, México, El Colegio de México.

# Índice

<i>Presentación</i>	
FELIPE CUAMEA VELÁZQUEZ Y ANA B. MUNGARAY MOCTEZUMA . . . . .	5

PRIMERA PARTE  
ACTORES POLÍTICOS ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Capítulo I	
<i>Liberalismo y cooperación internacional: perspectiva histórica</i>	
ANA B. MUNGARAY MOCTEZUMA Y FELIPE CUAMEA VELÁZQUEZ . . . . .	11

Capítulo II	
<i>Los organismos internacionales en el siglo XXI: ¿globales o regionales?</i>	
<i>Una visión conceptual e histórica</i>	
MARCELA MALDONADO BODART . . . . .	27

Capítulo III	
<i>Actors's (mis) perceptions in international relations</i>	
FELIPE CUAMEA VELÁZQUEZ . . . . .	55

Capítulo IV	
<i>La nueva política de la globalización, los sistemas políticos</i>	
<i>y su importancia en las relaciones internacionales</i>	
LUIS ENRIQUE CONCEPCIÓN MONTIEL . . . . .	71

Capítulo V	
<i>La política mexicana en los medios de comunicación en Italia</i>	
MANUEL ORTIZ MARÍN . . . . .	105

SEGUNDA PARTE

ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO EN LA GLOBALIZACIÓN

Capítulo VI	
<i>La frontera de China: principales conflictos territoriales y étnicos</i>	
JOSÉ SALVADOR MEZA LORA . . . . .	133

Capítulo VII	
<i>La cooperación en materia de seguridad pública en la región Tijuana-San Diego</i>	
JOSÉ GARCÍA GÓMEZ . . . . .	165

Capítulo VIII	
<i>La relación ser humano-agua desde el análisis de redes de política globales</i>	
HUGO MÉNDEZ FIERROS . . . . .	185

Capítulo IX	
<i>Redes transfronterizas de movilidad académica y estudiantil en Baja California</i>	
PATRICIA MOCTEZUMA, FELIPE CUAMEA Y BEATRIZ NAVARRO . . . . .	221

Capítulo X	
<i>Exploración de retos para el desarrollo de un mercado de las tecnologías de la información en países emergentes</i>	
DJAMEL TOUDERT . . . . .	245

Capítulo XI	
<i>Consideraciones espaciales del arte en el contexto global</i>	
CARLOS ADOLFO GUTIÉRREZ VIDAL . . . . .	263

*Perspectivas sobre temas de relaciones internacionales*  
se terminó de imprimir en la Ciudad de México  
durante el mes de marzo del año 2010.

La edición, en papel de 75 gramos,  
estuvo al cuidado de la  
oficina litotipográfica  
de la casa editora.



