

LA DIPLOMACIA BLANDA ALEMANA. LA KONRAD ADENAUER STIFTUNG Y LA DEMOCRATIZACIÓN MEXICANA

SOLEDAD LOAEZA

UN RASGO CARACTERÍSTICO DE LOS PROCESOS de democratización que tuvieron lugar en el último cuarto del siglo XX fue la presencia de organizaciones o grupos extranjeros en acontecimientos políticos que en el pasado se consideraban *domaine réservé* de los actores nacionales. Los gobiernos de algunos países industrializados y ciertas organizaciones intergubernamentales, como el Banco Mundial, el FMI y la Unión Europea (UE), establecieron condiciones en su relación con los gobiernos de naciones que estaban en proceso de crear o modificar las reglas del juego político, la mayoría de las cuales repercutieron de manera importante en las instituciones y procesos de dichas naciones. Así, por ejemplo, los tratados de adhesión o los acuerdos más limitados de liberación comercial con la UE incluyen una “cláusula democrática” a la que deben sujetarse los países signatarios.

De acuerdo con muchos observadores, la apertura económica que emprendieron en la década de los ochenta varias naciones latinoamericanas deseosas de integrarse a la economía mundial entrañaron una apertura tal de los sistemas políticos que la democratización se hizo inevitable. Asimismo, las organizaciones y grupos no gubernamentales influyeron directamente en los procesos políticos internos, al fortalecer a los grupos locales frente a sus gobiernos, mediante el “empoderamiento de la sociedad civil”.

Las iglesias, los partidos políticos, las organizaciones de derechos humanos y las instituciones de asistencia, desde Amnistía Internacional hasta Intercambio Mundial (Global Exchange) o Caritas, dieron un nuevo significado a las relaciones transnacionales, al hacer de ciertos principios sus objetivos primarios, a diferencia de las organizaciones económicas entregadas a la obtención de ganancias materiales y que solían dominar el ámbito no estatal de las relaciones mundiales.

El presente trabajo examina el papel que desempeñó una fundación política alemana, la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), en el cambio que condujo a la democratización de México en los últimos 20 años del siglo XX. El

éxito de este proceso se vio señalado por la derrota del partido en el poder desde 1929, el Revolucionario Institucional (PRI), y la victoria en los comicios presidenciales de julio de 2000 del por muchos años partido opositor, Acción Nacional (PAN). Diversos actores políticos participaron en el desmantelamiento del autoritarismo, entre los cuales los partidos políticos y las autoridades gubernamentales fueron los protagonistas. Sin embargo, también las organizaciones no gubernamentales (ONG), los medios de comunicación, los líderes de opinión y los académicos de mayor influencia contribuyeron de manera importante. A éstos habría que añadir algunos gobiernos extranjeros, instituciones intergubernamentales y actores transnacionales de diversos tipos.

La internacionalización de los procesos internos que antes se consideraban competencia exclusiva de los actores nacionales constituye la dimensión política de la globalización. En el curso de los años ochenta y noventa, un objetivo prioritario de los gobiernos mexicanos era mejorar su credibilidad e imagen en el exterior, como un país comprometido con la modernización. Para tal fin adoptó una amplia estrategia, uno de cuyos aspectos fue permitir y, en algunos casos, promover las actividades e influencia de los actores transnacionales en su proceso de democratización. En aquellos años, la apertura a las influencias externas era una señal de modernidad.

A mediados de los años setenta, la KAS abrió una pequeña oficina de representación en México y, en el curso de los 20 años siguientes, estableció fuertes vínculos con las élites políticas y económicas del país, con lo que pudo ser parte de una red más amplia —o coalición—¹ de actores de la democratización —que comprendía líderes de opinión, partidos políticos, instituciones académicas y grupos informales— y tener acceso al sistema político.

El régimen autoritario mexicano, en el poder desde los años treinta, no se desplomó de manera súbita en el año 2000; desde 1982 había empezado a dar signos de agotamiento. Los efectos de la acumulación de varios de estos síntomas y el impacto de las reformas liberalizadoras tendientes a combatirlos y a transformar el Estado mexicano, aunados a un poderoso componente de politización de amplios grupos sociales, condujeron a la desarticulación gradual del autoritarismo, que tuvo como punto de partida la ambiciosa reforma electoral introducida en 1977 y a la que siguió un hecho detonante: la severa crisis financiera de 1982.

¹ Thomas Risse, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional*, vol. XXXIX, núm. 4 (158), octubre-diciembre de 1999, p. 384.

En este prolongado proceso de democratización,² los actores políticos nacionales tuvieron el apoyo de actores externos, que les proporcionaron referencias ideológicas y recursos morales y materiales de diversos tipos. En muchos casos, la relación entre los patrocinadores externos y los actores políticos nacionales contribuyó a definir la identidad de estos últimos.

Un ejemplo de este tipo de influencia es la relación que se dio entre la KAS y el PAN, en el cual la fundación política alemana halló una contraparte natural y mucha apertura a su influencia programática. Las condiciones internacionales e internas que prevalecían en México en esos años propiciaron la acción de la KAS. En primer lugar, el fin de la bipolaridad de la Guerra Fría abrió nuevas opciones para la política exterior alemana en las naciones menos desarrolladas y, particularmente, en América Latina, pues, tras el colapso del bloque soviético, los Estados Unidos empezaron a ser más tolerantes a las influencias de fuera del hemisferio. Más aún, durante ese periodo, América Latina se tornó en un lugar en el que la política exterior de una Alemania unificada podría ejercer una *diplomatie de prestige* y consolidar el papel que había asumido como país comprometido con la promoción de los valores e instituciones democráticos. El análisis de las fundaciones políticas, un instrumento diplomático característicamente alemán, muestra la forma en que ese país maneja su “influencia involuntaria”³ al practicar una política exterior consensual que es expresión de una estrategia de largo plazo del Estado. Por tanto, aunque las fundaciones políticas están claramente identificadas con programas ideológicos y partidos políticos específicos, también constituyen un instrumento de las políticas estatales.

Podemos entender el éxito de la KAS en México —un país que tradicionalmente condenaba y rechazaba toda forma de influencia extranjera— desde dos ángulos: como un aspecto de la política exterior de Alemania y como un elemento del proceso interno de cambio político en México. Esta experiencia revela el alcance que pueden tener los actores transnacionales y también ilustra las profundas transformaciones que ha experimentado el sistema internacional a raíz de la globalización, del debilitamiento del concepto tradicional de soberanía nacional y de la proliferación de actores no estatales.

La primera parte de este trabajo examina la nueva perspectiva que adoptó la política exterior alemana en América Latina al término de la Gue-

² Véase Todd Eisenstadt (ed.), “The Neglected Democrats: Protracted Transitions from Authoritarianism”, *Democratization*, número especial, vol. 7, núm. 3, otoño de 2000.

³ “... La influencia alemana no es tanto estratégica, sino efecto de su mero peso”, Peter J. Katzenstein, “United Germany in an Integrating Europe”, *Current History*, marzo de 1997, p. 120.

rra Fría, y después describe las características, estrategias e instrumentos empleados por las fundaciones políticas alemanas en su labor de promoción de la democracia en el continente americano. La segunda parte analiza las condiciones internas que favorecieron las actividades de la KAS en México durante los años noventa, a saber, la incertidumbre creada por la caída paulatina del autoritarismo y el grado de institucionalización del PAN.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALEMANIA Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

La unificación de Alemania fue uno de los cambios más significativos que vivió el mundo en la última cuarta parte del siglo XX, con consecuencias de largo alcance para un sistema internacional que ya había sido transformado de la bipolaridad de la Guerra Fría por el surgimiento de un número creciente de actores. Amén de las repercusiones previsibles que tendría dicho acontecimiento en los equilibrios regionales y mundiales, la caída del Muro de Berlín fue un símbolo del triunfo de la sociedad civil sobre un Estado totalitario que durante décadas había privado a los ciudadanos de sus derechos fundamentales. Casi de inmediato, los sucesos del 9 de noviembre de 1989 adquirieron una dimensión histórica de proporciones universales, pues representaban la materialización de los ideales de libertad y democracia. Asimismo, este suceso trascendental dio al cambio político un sentido de reparación moral que realzó la imagen internacional de Alemania como una nación que había vencido a los fantasmas del pasado y podía con derecho reclamar un puesto de legítima influencia política.

Con la caída del Muro de Berlín, Alemania cobró una nueva relevancia y proyección internacionales que vinieron a complementar una política exterior cuyo objetivo de largo plazo era construir un sentimiento de confianza. De igual forma, este hecho brindó al gobierno alemán la oportunidad de fortalecer su imagen como un país firmemente comprometido con la defensa de los valores e instituciones democráticos, la promoción de los cuales constituía una extensión natural de la identidad democrática alemana. La búsqueda de este objetivo también invertiría su política exterior de una autoridad moral que podría ser traducida en una base de influencia más efectiva que el poder económico para respaldar su posición internacional. Asimismo, el compromiso democrático ayudaría a alejar los recuerdos de agresión y expansionismo que podía suscitar una Alemania unificada, poniendo en peligro más de 50 años de esfuerzos e iniciativas diplomáticas encaminadas a ganar el respeto y confianza de la comunidad internacional. De esta manera, desde 1990 el canciller Helmut Kohl emprendió una política exterior caracterizada por la "cultura de la conten-

ción”, que se entendía como “el abstenerse conscientemente de tener una imagen demasiado notoria y de asumir un papel de liderazgo fuerte”.⁴ En 1999, en ocasión del traslado de la sede del Parlamento de Bonn a Berlín, el canciller Kohl hizo un llamado a la prudencia y a evitar la autocomplacencia y la posible arrogancia, para no comprometer la nueva posición de influencia internacional del país,⁵ misma que le permitiría participar en la configuración del nuevo sistema internacional. Una de las estrategias contenidas en este programa de promoción de la democracia era participar en lo que el canciller Kohl llamaba la universalización de los derechos humanos, la cual formaba parte de una concepción más amplia de los cambios deseados en el sistema internacional.

Más aún, desde el fin de la Guerra Fría –y, en algunas regiones, incluso antes– la promoción de los valores e instituciones democráticos se tornó un capítulo importante de la cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo, en virtud de dos premisas: primera, que la reforma política, para ser efectiva y duradera, debía ser apoyada desde el exterior –idea en la que Alemania creía firmemente debido a su propia experiencia– y, segunda, que el cambio político es una condición necesaria de la reforma económica. Las implicaciones de estas dos premisas constituyen un giro radical en los paradigmas establecidos en las relaciones internacionales.

El hecho de impulsar la democracia no afecta la posición que ocupa Alemania dentro de la UE, dado que ello ha sido una prioridad explícita de esta última desde 1984, luego de la Cumbre de Londres, cuando se emitió la “Declaración sobre los Valores Democráticos”. En 1993, entre las varias responsabilidades internacionales que asumieron los europeos tras el fin de la Guerra Fría, se estableció que el Estado de derecho y el respeto de los derechos y las libertades fundamentales del hombre serían los objetivos de su política exterior y de seguridad común. De esta manera, podemos entender la promoción de la democracia como otra faceta del compromiso de Alemania con la integración europea y la diplomacia colectiva.

La política exterior alemana en América Latina desde el fin de la Guerra Fría

La estructura internacional que surgió al finalizar la Guerra Fría abrió nuevas opciones para la política exterior de Alemania. Bajo el mando del mi-

⁴ *Ibid.*, p. 117.

⁵ Helmut Kohl, “Cuarenta años de labor parlamentaria en Bonn. Alocución del ex Canciller Federal de Alemania, con motivo del traslado de sede del Parlamento Federal desde Bonn a Berlín”, *Contribuciones*, julio-septiembre de 1999, p. 217.

nistro de Relaciones Exteriores, Dietrich Genscher, el país amplió sus miras hacia las regiones no europeas, fortaleciendo sus lazos bilaterales y su política exterior individual, sin dejar de cumplir sus compromisos con la integración europea.⁶ La diplomacia alemana en América Latina cambió sus miras económicas⁷ por objetivos centrados en ideales, valores y argumentos, como contenido esencial de una “diplomacia blanda”.

Hasta la década de los noventa, el abrumador peso económico de los Estados Unidos en la región siempre estuvo presente en los cálculos que hacía Europa de sus opciones en América Latina. De acuerdo con Wolf Grabendorff, ese reconocimiento implícito explicaba la preponderancia de la dimensión económica en sus relaciones y el hecho de que todo vínculo político o estratégico fuera considerado “intolerable”.⁸ Por ende, Alemania quería ser vista como una potencia económica que no pretendía amenazar o desafiar la hegemonía estadounidense en la región.

Sin embargo, a partir de 1990 Alemania abandonó esa política y quiso posicionarse como un interlocutor político alternativo para los países latinoamericanos, siempre recelosos de las presiones e intervencionismo de los Estados Unidos. Por otra parte, la percepción que América Latina tenía de los actores europeos también cambió. En el pasado, solía vérselos como una opción para el comercio y la inversión, pero en el plano ideológico se les consideraba subordinados a los intereses de los Estados Unidos. La opinión que América Latina tenía de los países europeos era tal que no esperaba mucho de ellos en lo tocante a la transformación del orden internacional.⁹

Ahora bien, el cambio de percepción con respecto al papel internacional de Europa fue resultado del éxito de los procesos democratizadores en el Mediterráneo europeo y se reafirmó aún más por el ascenso al poder de los partidos socialistas en varios países del viejo continente. En los años noventa, el antiimperialismo desapareció como causa de movilización en muchos países latinoamericanos y la “visión del mundo europea” empezó a ser más aceptable y aceptada que las políticas estadounidenses, dedicadas a la “exportación de democracia”. En este periodo, la aproximación “apo-

⁶ Reihardt Rummel, “Germany’s Role in the CFSP: ‘Normalität’ or ‘Sonderweg?’”, en Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe’s Foreign Policy*, Londres y Nueva York, Routledge, 1996, p. 60.

⁷ Véase Carlos Alba, *México y Alemania. Dos países en transición*, México, El Colegio de México, 1996.

⁸ Wolf Grabendorff, “Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental: actores nacionales y transnacionales, objetivos y expectativas”, *Foro Internacional*, vol. XXIII, núm. 1 (89), junio-septiembre de 1982, p. 43.

⁹ *Idem.*

lítica” de los europeos hacia América Latina empezó a rendirles fruto, pues podían promover la democracia “con las manos limpias” y adoptar una “postura moral” que los Estados Unidos no estaban en condiciones de reclamar.¹⁰

La apertura de América Latina a los actores europeos que impulsaban la democracia también se explica por la diferencia de sus propuestas frente a las de los Estados Unidos. Desde el inicio de los años ochenta, el apoyo europeo se dirigió a fortalecer a las élites civiles, mientras que los Estados Unidos solían respaldar a las militares. El propósito de la estrategia europea en la región era familiarizar a las élites con la concepción pluralista de la democracia.¹¹

En América Latina, el fin de la Guerra Fría significó igualmente nuevas oportunidades para la reforma democrática. De ahí que los objetivos de las élites latinoamericanas y la “diplomacia blanda” alemana coincidieran en la democratización. Asimismo, la globalización ofreció un incentivo poderoso a los europeos para que se acercaran a la región con otra perspectiva, y este nuevo entorno internacional hizo que la mayoría de los países latinoamericanos fueran receptivos a las estrategias e iniciativas de Alemania. Históricamente, en América Latina las relaciones transnacionales han sido importantes. Manfred Mols recuerda que el conjunto de redes transnacionales fue durante décadas más importante que las relaciones intergubernamentales, incluso en áreas políticas muy delicadas. Así, por ejemplo, las fundaciones políticas iniciaron sus actividades en la región a principios de los años sesenta, asesorando a los grupos políticos y a los gobiernos.

En 1990, Josef Thessing, director del Instituto Internacional de la KAS, advirtió las oportunidades que se abrían para establecer una “cooperación objetiva” en América Latina, una vez desaparecida la Unión Soviética. Según Thessing, ese acontecimiento puso fin al juego político que muchos países en desarrollo jugaron durante décadas, oscilando entre este y oeste.¹² Sin embargo, se esperaba que dichos países también emprendieran reformas profundas y “pusieran orden en su casa”. La nueva percepción de América Latina exigía una coordinación más estrecha entre los distintos actores alemanes presentes en ella. En opinión de Manfred Mols y Cristoph Wagner, a raíz de la reevaluación que hizo el gobierno alemán de América Latina se

¹⁰ Véase Lawrence Whitehead, “International Aspects of Democratization”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 42.

¹¹ Grabendorf, *op. cit.* Para un examen de las diferencias entre las estrategias políticas de los Estados Unidos y Europa en América Latina, véase Whitehead, *op. cit.*

¹² Josef Thessing, “El desarrollo de los acontecimientos en los países de Europa del Este y su impacto en el Tercer Mundo”, *Contribuciones*, octubre-diciembre de 1990.

desarrolló por vez primera un “concepto independiente de la región”.¹³ En junio de 1994 se creó el Grupo de Trabajo para América Latina (*Gesprachskreis Lateinamerika*), con el propósito de que elaborara una estrategia general para las relaciones de Alemania con ésta.¹⁴ El resultado fue el documento intitulado “Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung”, en el que se destacaba la intención de Alemania de ampliar e intensificar sus relaciones políticas, con base en los valores comunes concernientes a la democracia representativa y la economía de mercado. En esta estrategia, la reforma política aparece como el fundamento de un desarrollo económico sólido.

Desde entonces, la diplomacia alemana en América Latina se ha guiado por el propósito de incrementar los intercambios políticos oficiales entre los jefes de Estado y las relaciones entre los grupos parlamentarios, así como promover la inclusión de los grupos sociales en todas las iniciativas de cooperación y diálogo, destacando el papel de los partidos y fundaciones políticas, de las iglesias, sindicatos, asociaciones deportivas y organizaciones culturales. Por medio de esos organismos, la diplomacia alemana—oficial e informal o “diplomacia paralela”—crea una extensa red, que es la base de un ambicioso programa de cooperación internacional, por el cual numerosas ONG reciben financiamiento público. En 1999, las organizaciones religiosas, como Misereor, y los programas de asistencia para combatir los problemas de hambre y salud sumaron un total de 100 y recibieron 8% del presupuesto del ministerio federal de Cooperación y Desarrollo Económicos. Este apoyo oficial se basa en la idea de que las iniciativas privadas son más efectivas que las acciones oficiales.¹⁵

En el documento “Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung” se estima que la redemocratización aportó un progreso cualitativo a la región, al crear nuevas oportunidades para la consolidación de las instituciones democráticas, y también se reconocen los avances en la disminución de violaciones a los derechos humanos por parte del aparato de Estado.

¹³ Manfred Mols y Cristoph Wagner, “El significado relativo de América Latina en la política exterior alemana”, *Foro Internacional*, vol. XXXIX, núm. 1 (155), enero-marzo de 1999, pp. 116-135.

¹⁴ Documento aprobado por el gobierno alemán en mayo de 1995. “Lineamientos del Gobierno de la República Federal de Alemania para América Latina”, *Contribuciones*, núm. XII, abril-junio de 1995, pp. 157-180. Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft y Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (eds.), *Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung. Materialienband*, 1995. Véase Mols y Wagner, *op. cit.*

¹⁵ Konrad Adenauer Stiftung, “Cooperar en un solo mundo. La cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer”, Konrad Adenauer Stiftung, Departamento de Cooperación Internacional, 1999.

Los objetivos del diálogo político entre Alemania y los países de América Latina son: fortalecer la democracia y el Estado de derecho, estudiar la historia constitucional, la legislación electoral, el federalismo, el gobierno local y la reforma financiera, e impulsar la economía de mercado y la integración regional.

Los objetivos políticos y culturales de la política exterior alemana no son del todo altruistas ni están exentos de un interés económico. América Latina es un mercado importante para la expansión de los intereses alemanes, que encuentran nuevas oportunidades en él gracias a las reformas económicas emprendidas en los últimos 20 años, como son la liberalización y la privatización, así como la reducción de las tasas inflacionarias. La congruencia entre los instrumentos diplomáticos y los intereses económicos se manifiesta en la idea expresada en el documento oficial de que la influencia política y la presencia cultural son un medio esencial para profundizar las actividades de los negocios alemanes en la región y fundamentales para que “los futuros ejecutivos de empresas latinoamericanos” generen actitudes amistosas hacia Alemania.¹⁶

Las fundaciones políticas: instrumentos de la influencia involuntaria de Alemania

En 1962, el canciller Konrad Adenauer decidió canalizar a las fundaciones políticas los fondos públicos destinados a la ayuda extranjera, con el objetivo de promover los valores democráticos y difundir la cultura política alemana. Esta decisión fue el primer paso en la creación de un instrumento de “poder blando” que sirviera de cimiento a la “diplomacia paralela”, la cual sería un equivalente de la *diplomatie de prestige* francesa; una *politique de grandeur*, pero sin grandilocuencia. La importancia de las fundaciones políticas para la política del gobierno alemán en América Latina ha sido tan grande que, según Mols y Wagner, gracias a ellas Alemania ha desarrollado una política específica para este continente.¹⁷

Existen cinco fundaciones políticas en Alemania, todas ellas afiliadas, aunque tenuemente, con los principales partidos políticos: KAS (Democracia Cristiana, CDU), Friedrich Ebert Stiftung (Democracia Social, SPD), Friedrich Naumann Stiftung (Liberal, FDP), Hanns Seidel Stiftung (Social Cristiano, CSU) y Heinrich Boll Stiftung (Verde, GP). Entre los actores transnacionales,

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Mols y Wagner, *op. cit.* No obstante, los autores insisten en que en la visión alemana con respecto a América Latina siguen prevaleciendo los intereses económicos, lo cual, en su opinión, le hace perder de vista una situación y una disposición muy promisorias.

estas fundaciones mantienen una posición un tanto ambigua. Por una parte, operan con fondos públicos y están sujetas al control gubernamental, además de que sus programas y gasto presupuestario son supervisados por el Parlamento. Por la otra, se presentan como ONG; por las funciones que desempeñan serían similares a *think-tanks* –también por ser organismos sin fines de lucro– y muestran algunas semejanzas con las organizaciones de derechos humanos en las estrategias que siguen. Sus actividades son privadas, pero sus objetivos son claramente políticos: fomentar la paz y la libertad, fortalecer el orden democrático, establecer garantías para los derechos humanos, brindar asistencia para el desarrollo y buscar la comprensión y cooperación internacionales. Una instancia oficial no podría promover la mayoría de esas iniciativas en un país anfitrión, a riesgo de generar muchas tensiones diplomáticas; por ejemplo, si pretendiera establecer y sostener relaciones con los partidos de oposición y participar en diversas actividades políticas, correría el peligro de infringir las leyes locales.

Para lograr sus propósitos las fundaciones políticas realizan actividades de muy diversos tipos, trabajando al lado de aquellos partidos que comparten sus ideas políticas. Organizan seminarios, reuniones, diálogos entre las distintas fuerzas políticas, publicaciones, etc.; brindan experiencia e información especializada y alientan la realización de consultas e intercambios a escala nacional e internacional entre los funcionarios públicos y los actores privados; también ofrecen trabajo en coparticipación y un “terreno neutral” para llevar a cabo debates cerrados entre los actores políticos. Las fundaciones políticas se relacionan con empresas, medios de comunicación, sindicatos, iglesias e instituciones académicas, estableciendo vínculos estrechos y estables con todos ellos. Organizan programas para la educación y capacitación de las élites y financian programas de asistencia para los menos privilegiados; asimismo, apoyan a las organizaciones sociales y a los grupos de autoayuda.

De estas diversas maneras las fundaciones políticas contribuyen a ampliar y definir la agenda de los debates políticos y a identificar políticas alternativas. Sin embargo, quizá el instrumento de influencia más poderoso de las fundaciones políticas sean los programas de liderazgo, dado que éstos pueden determinar la definición de la identidad ideológica y programática de los partidos políticos.¹⁸ De esta forma, la relevancia de sus actividades se acrecienta en un entorno de desplome o deterioro gradual del autoritarismo –como se mostrará más adelante–, dado que las fundaciones ofrecen un marco de referencia para el debate entre el gobierno y la opo-

¹⁸ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, “Redes transnacionales de cabildeo e influencia”, *Foro Internacional*, vol. XXXIX, núm. 4 (158), octubre-diciembre de 1999, p. 409.

sición, entre las distintas fuerzas políticas, los académicos, los políticos y los empresarios.

La diferencia fundamental entre las fundaciones políticas y las ONG transnacionales radica en que su objetivo es construir instituciones, mientras que, por ejemplo, el objetivo de los *think-tanks* en ocasiones se ciñe exclusivamente a la investigación, el debate académico y la formulación de políticas, o bien, en el caso de las instituciones de derechos humanos, éstas se interesan más por conseguir objetivos no institucionales y por organizar a los grupos de la sociedad civil o movimientos de protesta.¹⁹ Otra diferencia importante entre los *think-tanks* y los grupos de derechos humanos, por una parte, y las fundaciones políticas, por la otra, es que, en las redes que forman con los actores locales, estas últimas incluyen a las élites económicas, académicas y políticas, mientras que el ámbito de acción de los *think-tanks* es más restringido –principalmente la comunidad académica o las empresas o el gobierno– y las organizaciones de derechos humanos trabajan con grupos sociales más amplios.

En América Latina, el compromiso de las fundaciones políticas con los valores universales las hace aparecer como organizaciones políticamente independientes y de interés general, que generan información y análisis como un bien público. Se les ve como organizaciones especializadas, exentas de intereses creados y ambiciones de poder. Según declaran, su objetivo es contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía tolerante, plural y democrática. Asimismo, el hecho de que sean organismos sin fines de lucro contribuye a esa impresión que se tiene de ellas. Por esta razón, las fundaciones políticas son vistas como institutos de investigación política, como “facilitadores” políticos que no buscan ganancias económicas o políticas inmediatas, pese a su filiación y a la participación abierta de la Unión Mundial Demócrata-Cristiana y de la Unión Socialista en los procesos democráticos de la región, ambas con una presencia primordial de las fundaciones alemanas.²⁰ Las fundaciones han creado confianza cultivando una presencia discreta y una imagen de altruismo.

¹⁹ Diane Stone, “Private Authority, Scholarly Legitimacy and Political Credibility: Think Tanks and Informal Diplomacy”, en Richard A. Higgott, Geoffrey R.D. Underhill y Andreas Bieler, *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, pp. 211-225.

²⁰ En 1984, 19 partidos o movimientos políticos del hemisferio occidental eran miembros de la Organización Demócrata-Cristiana de América (fundada en 1947 por Eduardo Frei, como filial de la Unión Mundial Demócrata-Cristiana). Hacia el año 2000, el número de partidos latinoamericanos afiliados a esa organización aumentó a 31, en 26 países. Su fuerza electoral sumada representaba 30% de los votantes latinoamericanos.

La apertura de América Latina hacia ellas debe verse como reflejo de una búsqueda casi espontánea de equilibrio, en una región abrumada por la hegemonía estadounidense. La presencia de las fundaciones políticas alemanas en América Latina puede entenderse como un contrapeso a la influencia arrolladora de los Estados Unidos. Al no estar vinculadas con la política exterior e intereses estadounidenses, que siempre despiertan sospechas, los lazos que las fundaciones políticas mantienen con ciertos partidos políticos de Alemania tienden a borrarse ante los ojos de sus huéspedes latinoamericanos. Su particular identidad europea, las restricciones a que se sujetan –no financiar campañas o partidos políticos– y su relación con el Estado alemán les confiere autoridad y legitimidad.

Por otra parte, el éxito de las fundaciones políticas en América Latina radica –como lo señaló Lawrence Whitehead a mediados de los ochenta– en que las definiciones europeas de la democracia ponen el énfasis en la participación social y económica, mientras que la estadounidense destaca casi exclusivamente los aspectos electorales. Whitehead también observó que el espectro político europeo “coincide razonablemente con el que posiblemente surja en las naciones del sur de Europa y América Latina a medida que se redemocratizan”.²¹ Más aún, la organización y base programática de los partidos políticos europeos facilitó que las corrientes afines de Latinoamérica se identificaran con ellos, más que con los partidos estadounidenses.

La Konrad Adenauer Stiftung en América Latina en los años noventa

La KAS inauguró sus programas de cooperación internacional en América Latina a principios de los sesenta. La prioridad que en ese momento se otorgó a la región puede explicarse por el temor que sentían las democracias occidentales ante el posible impacto de la Revolución cubana en los países vecinos, también asolados por la pobreza, las desigualdades sociales y regímenes políticos antidemocráticos. Por tanto, el objetivo primordial de las fundaciones políticas era respaldar las alternativas democráticas a la revolución. Durante los años sesenta, la KAS fue una influencia decisiva para la organización de los partidos demócrata-cristianos de Chile, El Salvador y Venezuela. Sin embargo, los años setenta y los primeros ochenta atestiguaron el ascenso de la Friedrich Ebert Stiftung y de la Internacional Socialista (IS) sobre los actores políticos locales que compartían sus ideas y aspiraciones demócrata-sociales, si bien las organizaciones demócrata-cristianas desempeñaron un papel crucial como moderadoras en la

²¹ Whitehead, *op. cit.*, p. 17.

guerra civil de El Salvador.²² La asociación de la IS con una visión crítica de la política de Ronald Reagan en Centroamérica y las reformas liberalizadas de Margaret Thatcher favorecieron la influencia demócrata-social en América Latina. Sin embargo, su puntal fue el carisma de Willy Brandt.²³

En los años noventa, la KAS conquistó una posición de influencia en muchos países de la región, entre ellos México, en los que, en el pasado, sus actividades habían sido limitadas y políticamente marginales (a la fecha tiene oficinas de representación en 17 países latinoamericanos). Esta nueva posición puede explicarse como consecuencia directa de la caída de los regímenes socialistas en Europa del Este y de las secuelas que dejaron las dictaduras militares en América Latina, entre las cuales cabe señalar el surgimiento de un fuerte sentimiento antiestatista. Asimismo, el mensaje demócrata-cristiano de reforma económica y responsabilidad social coincidía con las críticas crecientes por parte de políticos y grupos de opinión contra las políticas tecnocráticas que seguían los gobiernos latinoamericanos, bajo la presión de los organismos internacionales. Más aún, en una región aun predominantemente católica, los valores claramente cristianos que propugna la KAS resultan muy atractivos para las añejas tradiciones locales. Asimismo, el sustento de las políticas que propone la KAS coincide con algunos de los principales intereses que han surgido entre las corrientes de opinión conservadoras, a saber, la persona como eje de las actividades políticas, la economía social de mercado como un compromiso para con el bien común en un régimen capitalista, y la tolerancia y promoción del pluralismo.

El informe de cooperación internacional de la KAS correspondiente al año de 1996 señalaba que había tenido más contacto con las élites sociales y políticas de América Latina que con las de cualquier otra parte del mundo. Por tanto, consideraba que la región le ofrecía una gama más amplia de posibilidades “de colaborar en la configuración de los sistemas políticos”.²⁴ En virtud de ese propósito general, los principales interlocutores de la KAS en América Latina son los partidos políticos, los parlamentos, las pequeñas

²² El presidente Reagan reconoció la importancia de la labor democratizadora de Europa desde 1982, en un discurso pronunciado ante el Parlamento Europeo, cuando declaró que los demócrata-sociales, los demócrata-cristianos y los liberales habían brindado una ayuda generosa a instituciones políticas y sociales frateras con el fin de coadyuvar al proceso democrático, y también admitió que las fundaciones políticas alemanas habían llegado a constituir una fuerza primordial de dicho esfuerzo. Véase Whitehead, *op. cit.*, p. 42.

²³ Grabendorf, *op. cit.*, p. 53. Más aún, de acuerdo con Lawrence Whitehead, tan pronto como los demócrata-sociales alemanes dejaron el poder, en 1982, Alemania Occidental eliminó un programa de ayuda que el gobierno de Schmidt había estado enviando a Nicaragua. Véase Whitehead, *op. cit.*, p. 30.

²⁴ Konrad Adenauer Stiftung, *Por la paz, la democracia y la justicia. La labor internacional de la Fundación Konrad Adenauer*, Departamento de Cooperación Internacional, 1996, p. 54.

y medianas empresas, las autoridades locales y regionales, los sindicatos y los medios de comunicación. Sus prioridades son: fortalecer a dichos interlocutores y consolidar su posición como actores políticos efectivos, así como apoyar el Estado de derecho, las constituciones democráticas y la aplicación de políticas sociales firmes y coherentes. Los objetivos de sus programas de asesoría y estudio son: la descentralización, el fortalecimiento de los parlamentos y la reorganización de las dependencias responsables de aplicar la ley con el fin de ayudar a los países a eliminar las discrepancias entre las formas constitucionales y la realidad, a estabilizar los sistemas de partidos, a integrar las fuerzas militares en un Estado y procesos democráticos, a combatir la corrupción y la violación de los derechos humanos, y a fomentar la protección del medio ambiente. El informe de 1996 refiere la participación de la KAS en las reformas electorales de El Salvador, el apoyo al Partido Demócrata-Cristiano de Chile durante los años de la dictadura, la asesoría a las autoridades gubernamentales y parlamentarias de Brasil y a sus partidos políticos para elaborar las reformas judiciales, las modificaciones a los gobiernos municipales y las políticas económicas y ambientales.

LA RECEPTIVIDAD DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL A LA INFLUENCIA DE LA KAS

En México, la apertura del PAN a la influencia de la KAS desde los años ochenta se debió a los mismos factores que en los otros países latinoamericanos, a saber, la familiaridad con el mensaje cristiano y el descrédito de las políticas tecnocráticas y de las organizaciones y partidos políticos vinculados con una fuerte tradición estatista. Sin embargo, en lo tocante a las relaciones formales hubo diferencias importantes entre México y la mayoría de los países de América Latina. Hasta los inicios de los años noventa, las relaciones mexicano-germanas siguieron el mismo modelo que en otros países del continente, en el que se privilegiaba el comercio y la inversión sobre las relaciones políticas. No obstante, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por México, los Estados Unidos y Canadá, en 1992, se abrieron nuevas oportunidades para los intereses europeos, en un prometededor mercado norteamericano. De igual forma, los nuevos vínculos entre la economía mexicana y sus vecinos del norte garantizaban la predictibilidad de las políticas económicas del país.

Por ello, en los años noventa México se volvió una prioridad en la agenda de política exterior germana,²⁵ cambio que repercutió en los ins-

²⁵ Véase Alba, *op. cit.*

trumentos formales e informales de su diplomacia. Pero los actores transnacionales alemanes ya habían aumentado e intensificado sus actividades en México desde antes de que se firmara el TLCAN, cuando la crisis financiera de 1982 desencadenó el desmembramiento del autoritarismo.

Las fundaciones políticas alemanas empezaron sus actividades en México desde finales de los años sesenta, realizando sus labores habituales de asesoría en materia de legislación laboral y electoral,²⁶ y sindicalización, de capacitación para trabajadores industriales y agrícolas, así como de asistencia y otros programas. Las fundaciones Friedrich Ebert, Konrad Adenauer y Friedrich Naumann mantenían relaciones estrechas con los partidos políticos mexicanos, aunque antes de los años ochenta todas ellas centraban su atención en el partido oficial, el PRI.²⁷ Sin embargo, a medida que avanzaba la pluralización de la vida política mexicana, las fundaciones se fueron adaptando a las nuevas condiciones. Por ende, los progresos electorales del PAN implicaron que la KAS enfocara sus esfuerzos y recursos en un partido que compartía sus creencias e ideario políticos.

El proceso de democratización de México, por ser tan prolongado, adquirió una característica distintiva.²⁸ En 1977 se sometió a voto una amplia reforma electoral cuyo propósito era integrar los movimientos de oposición, cada día más numerosos, en un marco institucional y propiciar el desarrollo de un sistema de partidos. Se considera que esta ley fue el primer paso hacia la desarticulación de la hegemonía priista; después de ella, en los siguientes 20 años, se introdujeron varias reformas y leyes que tuvieron un importante efecto acumulativo en las actitudes hacia el voto y en las instituciones electorales. Nacieron partidos de oposición creíbles y el electorado mexicano mostró una disposición positiva hacia este tipo de participación. Así, en los comicios presidenciales de 2000, dos grandes coaliciones compitieron con el partido oficial: la Alianza por el Cambio (que incluía al PAN y al Partido Verde Ecologista de México, PVEM) y la Alianza por México (una coalición heterogénea de cuatro partidos de izquierda, entre ellos el Partido de la Revolución Democrática, PRD).

Este modelo de cambio por medios electorales culminó en 1996 con la creación de una autoridad electoral autónoma que garantizaría la imparcialidad y equidad de la contienda. Pese a ser gradual, el proceso no estuvo exento de peligros e incertidumbre. Esto último generó una situación un

²⁶ En 1970 se votó una nueva legislación laboral diseñada con base en un documento elaborado por la Friedrich Ebert Stiftung.

²⁷ Carlos Alba, "Introducción", en Alba, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

²⁸ Véase Soledad Loaeza, "Uncertainty in Mexico's Protracted Transition: The National Action Party and Its Aversion to Risk", *Democratization*, núm. 7, otoño de 2000, pp. 93-116.

tanto contradictoria, en la cual, por una parte, los actores políticos coincidían en cuanto a la urgente necesidad de innovar opciones programáticas, pero, por la otra (dado que la incertidumbre prevaleció durante un periodo prolongado sin alcanzar un punto crítico), pudieron consumir sus procesos de organización interna y definición de identidades con la estabilidad relativa que les ofrecía el antiguo marco autoritario.

El gradualismo dio al PAN la oportunidad de consumir su propia modernización, definiendo una clara filiación ideológica y una plataforma de políticas. Gracias a esa definición, el partido ganó autonomía y fortaleció su identidad como un partido antiautoritario que también ofrecía una alternativa viable frente al PRI. En el curso de los años ochenta y noventa, la dirigencia del PAN se renovó, y el partido vivió un ímpetu de afiliación que incrementó considerablemente el número de sus militantes y simpatizantes, con lo que su participación en el voto nacional ascendió de 18% en 1988 a 43% en 2000. De esta manera, el PAN contribuyó a estructurar el electorado mexicano y canalizó constructivamente los sentimientos anti-priistas que habían estado alimentando las protestas extrainstitucionales.

El PAN se fundó en 1939 para representar a los grupos sociales e intereses políticos que quedaron excluidos de la coalición revolucionaria reunida en torno al partido oficial. Tradicionalmente, el partido se había vinculado con los ricos, la Iglesia católica y los grupos y organizaciones identificados con los intereses más conservadores de la sociedad. Por ello, uno de los aspectos más enigmáticos de la transición mexicana es el proceso por el cual el PAN llegó a convertirse en el paladín del cambio al saber captar el hartazgo que producía a los sectores modernos de la sociedad el vetusto PRI.

Varios factores convergieron en la modernización del PAN: en primer lugar, la movilización de los electores anti-priistas, que acudieron inicialmente a los comicios locales y para quienes el partido representaba un instrumento de protesta; en segundo lugar, los cambios en la legislación por los que se garantizaba el respeto al voto y la imparcialidad de las autoridades electorales, y en tercer lugar, el activismo de una coalición democratizadora, que respaldaba las demandas de los opositores al gobierno y sus iniciativas. El apoyo de la KAS al PAN durante este periodo se cuenta en este tercer elemento.

Dos condiciones generales favorecieron estos acontecimientos: el debilitamiento del Estado autoritario mexicano y el surgimiento de una nueva actitud de apertura a la presencia de actores transnacionales en el proceso de cambio. Dicha tolerancia da cuenta del grado de internacionalización de procesos que en el pasado se consideraban un aspecto esencial de la autodeterminación y la independencia nacionales. La institucionalización del PAN significaba que el partido había salvado los poderosos obstáculos que frenaran su desarrollo, en particular, las restricciones impuestas por el ca-

rácter autoritario del régimen durante la mayor parte del siglo XX, en el cual el Estado fue el actor político fundamental.

La evolución del PAN había estado condicionada por el marco institucional que fijaba la Constitución de 1917, según el cual el sistema de sufragio universal y directo (para hombres mayores de 21 años) constituía el fundamento de la soberanía popular y las elecciones, la vía legítima para acceder al poder político. No obstante, entre el modelo liberal y representativo que inspirara el orden constitucional y los orígenes revolucionarios del Estado existía una disonancia fundamental, la cual se manifestaba en reglas y normas de comportamiento no escritas –relativas, en particular, al ejercicio del poder presidencial–, que a su vez se imponían a las instituciones formales e incluso les impedían funcionar. Estas instituciones informales²⁹ establecían límites estrictos a la representación de intereses y a las actividades de la oposición. Por tanto, el desarrollo de los partidos políticos se veía inhibido por el abrumador peso del Estado, la naturaleza del presidencialismo y la unanimidad a la que compelia el partido oficial. Estas características generales del sistema político hacían imposible que surgieran organizaciones políticas autónomas. Así, por ejemplo, si bien los partidos ayudaban a facilitar la socialización, la suma de intereses y, en ocasiones, la transmisión de las demandas, hacían poco para fijar límites al peso del Ejecutivo (dada la debilidad del Legislativo) o para ofrecer una alternativa al partido en el poder.

En el sistema autoritario mexicano no estaban prohibidos los partidos de oposición, e incluso podría decirse que se alentaba el sistema de partidos, pues se contribuía a su existencia –aunque precaria– mediante la legislación electoral y el otorgamiento de ciertos privilegios fiscales y apoyo material. Sin embargo, las organizaciones partidistas siguieron estando subinstitucionalizadas, dado que su lógica y operación interna a veces estaban sujetas a la arbitrariedad de los liderazgos personales; asimismo, su permanencia dependía de factores externos a ellas mismas. Esta situación se agravaba por el hecho de que los partidos de oposición carecían de experiencia en cargos gubernamentales; puesto que sus posibilidades de influir en la toma de decisiones eran exiguas, no tenían incentivos para formular plataformas políticas o propuestas programáticas. Las críticas panistas al autoritarismo se dirigían básicamente al fraude electoral, pero callaban con respecto a otras áreas de gobierno e ignoraban las complejidades de esas responsabilidades, las cuales les eran indiferentes pues consideraban que el acceso al poder les estaba del todo negado. Más que actuar como partidos políticos, funcionaban como

²⁹ Sobre la distinción entre instituciones formales e informales, véase Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

grupos de interés limitado y carecían de la capacidad o deseo de ampliar sus horizontes. En los peores casos, se convirtieron en un mero mecanismo por el cual el Estado transmitía mensajes a la sociedad, tales como la importancia de efectuar elecciones para mantener una “aspiración democrática”. Los panistas ayudaron a disolver algunas tensiones políticas y ofrecieron una válvula de seguridad secundaria en un sistema que, sin embargo, contaba con otros métodos para resolver conflictos, entre ellos la represión, la cooptación y la negociación extrainstitucional.

*Solidarismus y la democracia cristiana en México:
doctrina y políticas del PAN en el poder*

A principios de los años ochenta, el PAN era el único partido de oposición en México que tenía cierta credibilidad como organización independiente del Estado. Todos aquellos años de marginalidad política habían contribuido a crear una imagen de seriedad y compromiso sincero con la democracia electoral, pese a las debilidades esenciales de la organización. Este último rasgo, que podría haber puesto en peligro las posibilidades de que el PAN llegara a ser el principal beneficiario del descontento, se remedió con el apoyo de las organizaciones católicas y empresariales locales. Su infraestructura permitió que el partido captara un número cada vez mayor de votos antiautoritarios. En un principio, la ola opositora surgió en los estados norteros colindantes con los Estados Unidos, que también se consideran emblemáticos del México moderno. En los años siguientes, la expansión panista alcanzó otras regiones del país y se convirtió en la expresión de una escisión centro-periférica que socavaba las estructuras centralizadas mexicanas.

Las características sociológicas de estos nuevos votantes panistas desafiaban las ideas convencionales sobre las identidades políticas en México. Para sorpresa de muchos, los candidatos del PAN que contendían en las elecciones municipales de varias ciudades importantes de la región y el partido que siempre había sido identificado con las fuerzas del conservadurismo fueron la opción elegida por votantes que eran más jóvenes, mejor educados y con mayores ingresos que el elector promedio del PRI. Este electorado planteaba un reto muy importante al propio PAN, pues para poder asegurar esos votos de protesta y la nueva postura del partido como un actor político de influencia, debía ofrecerle a aquél opciones políticas estructuradas y viables. El apoyo de la KAS a ese respecto fue crucial.

Una de las constantes en la historia del PAN ha sido su insistencia en que posee una doctrina. La variedad de normas y valores que adoptó desde 1939 para apuntalar la cultura de sus militantes se sustentaba en el ideario

social de la Iglesia y en el pensamiento católico. Esta filiación fue el origen de la idea errónea —que prevaleció durante décadas— de que el PAN era un partido de la Iglesia católica. Más aún, esa identidad lo mantuvo claramente separado de otras organizaciones políticas que insistían en vincularse con la Revolución mexicana; la identidad católica del PAN (que alcanzó su cúspide en los años cuarenta y cincuenta) iba en contra de la tradición anticlerical del Estado mexicano, y una de las razones que esgrimieron sus primeros líderes para negarse a afiliarse a la Democracia Cristiana fue que la legislación electoral prohibía el uso político de nombres o símbolos religiosos. Más tarde, la inspiración católica que fuera la piedra angular de su desarrollo como institución y de su supervivencia durante los difíciles años del autoritarismo sería la piedra de toque de su modernización.

La doctrina panista cumplía varias funciones. En primer lugar, brindaba las bases para que el partido ostentara una identidad política más definida que otras corrientes de opinión cuyo punto de referencia general (pero más bien vago) eran las ideas derivadas de la Revolución mexicana. En segundo lugar, gracias a su identidad doctrinaria, el PAN pudo mantener una consistencia interna cuando se halló solo en un entorno autoritario. Por último, sus vínculos con la Iglesia católica le proveían de una relación con lo que acontecía en el ámbito de las ideas fuera de México.

Una identidad política difusa fue crucial para la cohesión interna del partido durante los muchos años en que representó una minoría marginal. Asimismo, la doctrina panista ejerció una influencia estabilizadora en el largo periodo de transición del autoritarismo al sistema de partidos, y, cuando la severa crisis de los ochenta resquebrajó el marco general del antiguo sistema político estatocéntrico, representó un punto de referencia —aunque negativo— para otros partidos que no la compartían. Conocer la doctrina se volvió una condición de legitimidad dentro del PAN. Durante el periodo de acelerado desarrollo del partido, en los años setenta y ochenta, aceptar la doctrina llegó a ser una condición para pertenecer a él, y para darle autoridad y legitimidad a las decisiones de la dirigencia. En consecuencia, los “doctrinarios” eran aquellos miembros del PAN que poseían un fuerte compromiso de servicio, mientras que los “pragmatistas” eran aquellos a los que guiaba la ambición de poder. El desconocimiento de la doctrina era un motivo de reproche.

En los ochenta, Carlos Castillo Peraza, entonces presidente del PAN (1990-1993), emprendió un intento fresco por definir la doctrina. La principal diferencia entre este reajuste de la doctrina y otros realizados en el pasado fue que el PAN era ya un partido en el gobierno. Contaba con la quinta parte de las curules en la Cámara de Diputados, mientras que el PRI sólo tenía la mitad. Asimismo, gobernaba numerosos municipios importantes y el

estado de Baja California. En tales circunstancias, la redefinición doctrinaria adquirió una gran importancia práctica, pues debía traducirse en programas y políticas efectivos. Por esta razón, el PAN –por primera vez en la historia– llevó su compromiso con el pensamiento católico a su conclusión lógica, al adoptar las propuestas demócrata-cristianas de gobierno y en 1998 se hizo miembro de la Organización Demócrata-Cristiana de América (ODCA).

La influencia de la KAS en Acción Nacional se hizo visible desde 1985 en las plataformas del partido, que hasta entonces fueran repetitivas o pobres. En la campaña presidencial de 1988, el candidato panista, Manuel J. Clouthier, hizo frecuentes menciones a varias experiencias germanas, entre ellas las políticas de estabilización de Ludwig Erhard. Desde entonces, la economía social de mercado fue pieza clave de todos los programas y propuestas del partido. Estos cambios programáticos dieron al PAN un aire de modernidad y pragmatismo que respondía a las inquietudes cotidianas de la gente común. Por ende, el partido dejó de ser visto como una organización que se guiaba únicamente por consideraciones filosóficas e ideales éticos.

En el PAN modernizado, la economía social de mercado constituye el eje de un vasto programa de reformas que abarcan temas y propuestas directamente tomados de los programas de cooperación internacional de la KAS: descentralización fiscal, fortalecimiento del federalismo, combate a la corrupción, reforma agraria, desarrollo de las pequeñas y medianas empresas e influencia moderadora de la mediación estatal. El influjo del Partido Demócrata-Cristiano alemán en el PAN fue muy evidente en los años noventa, especialmente en su crítica a la excesiva expansión del Estado y a la formulación de las políticas económicas. El PAN adoptó los principios de la economía social de mercado, del respeto a la propiedad privada, la iniciativa privada y los derechos de los individuos, basando esta estrategia en la idea de que los diversos sectores de la sociedad son socios en la creación de la riqueza y no rivales o enemigos.³⁰

En los años ochenta y noventa, la KAS trabajó muy estrechamente con algunos sectores del partido, por medio de algunos de sus instrumentos y actividades habituales: publicaciones, programas de intercambio y de capacitación, seminarios, conferencias, etc. La KAS también fungió como mediadora en el diálogo entre el PAN y otros partidos, y participó intensamente

³⁰ Entre los principales preceptos de la economía social de mercado se encuentran la descentralización, la idea de que el empresario (en particular, el pequeño y mediano) es el agente económico fundamental, la primacía del mecanismo de precios y la competencia perfecta, la autonomía del banco central, el acceso libre a los mercados, la libertad para contratar y la continuidad en las políticas económicas. En cuanto a los criterios normativos, se proponen los siguientes: control estatal de los monopolios, política redistributiva de los ingresos, reglamentación de los mercados laborales y un salario mínimo.

en la red democratizadora que surgió en México en los noventa y que comprendía una constelación muy diversa de ONG y actores transnacionales. Sin embargo, centró su atención en las élites políticas, económicas y académicas. Fue fuente de inspiración para la creación de la Fundación Rafael Preciado Hernández del PAN, tomó parte en un ambicioso programa de desarrollo rural –la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural– y estableció lazos institucionales muy sólidos con instituciones académicas de élite.

Este impresionante crecimiento de la influencia de la KAS contrasta drásticamente con el anterior intento fallido de afiliar el partido a la Democracia Cristiana. Los primeros vínculos entre el PAN y el CDU se establecieron a finales de los años cincuenta, incluso antes de que se creara la KAS, en 1962. Ello tuvo lugar en el contexto de la Guerra Fría y de la preocupación crecientes del Vaticano y los Estados Unidos por la gravedad de las condiciones sociales en América Latina. Los jóvenes dirigentes de Acción Nacional exigían que el partido se transformara en una organización demócrata-cristiana, bajo el patrocinio del CDU. Tal propuesta se planteó también como una solución a la incapacidad del partido para evolucionar como una alternativa que resultara de interés para el electorado y como un partido de oposición efectivo. Sin embargo, la vieja guardia del PAN rechazó con energía ese plan de reforma, arguyendo que los modelos *extranjeros* eran inaceptables. Se expulsó a los jóvenes panistas involucrados en aquel proyecto y el partido siguió identificándose con los valores de las organizaciones políticas católicas, pero independiente de ellas.

La línea política que evitaba todo contacto con los partidos extranjeros o las organizaciones internacionales fue abandonada por los panistas a principios de los setenta y los dirigentes del partido respondieron positivamente a las invitaciones que le hicieran otras organizaciones, primero de Europa Occidental y luego de Latinoamérica. No obstante, la doctrina constituyó el núcleo de la relación entre la KAS y el PAN, y la fuerza del mensaje demócrata-cristiano en México radica en la afinidad que encuentra con las tradiciones culturales aún presentes a finales del siglo XX.³¹

Las simpatías que despertó el CDU entre el conservadurismo mexicano se debieron, en primer lugar, a las implicaciones antiliberales de la propuesta católica de Solidarismus, la cual parte de la premisa de que el hom-

³¹ En sus comentarios a una versión previa de este trabajo, Hans Jürgen Pule observó que la importancia central que tuvo la doctrina en la relación entre el PAN y la KAS fue una excepción, pues generalmente las fundaciones políticas no influían en los programas o plataformas políticas de las organizaciones que apoyaban. Las fundaciones políticas alemanas solían ser más pragmáticas y ceñir sus acciones al apoyo material brindado a las organizaciones políticas, es decir, equipo de oficina o material de campaña.

bre es el fundamento del orden social y que las relaciones entre las personas son naturalmente solidarias. Asimismo, el rechazo al colectivismo hace eco al anticomunismo de las clases media y alta y a su temor ante los movimientos revolucionarios. Solidarismus también repudia la idea liberal de que el individuo sólo puede realizarse cuando consigue definir su autonomía y libertad frente a la sociedad, y rechaza la indiferencia del liberalismo hacia la espiritualidad del ser humano.³²

En México, las soluciones de “tercera vía” encuentran tierra fértil debido a las graves desigualdades sociales y a que los programas de la Revolución mexicana también se presentaron como una tercera opción entre el liberalismo y el socialismo, tal como lo hace la Democracia Cristiana. Por tanto, este mensaje no es del todo nuevo o extraño al electorado mexicano. Promueve una intervención moderada y limitada del Estado en ciertas áreas: tanto en los asuntos de cultura y educación, como en el mercado mismo. En lo que se refiere a los primeros, se afirma que el Estado debe garantizar una visión filosófica de la educación, y en cuanto al segundo, se rechaza la idea de que exista una armonía natural en el mercado,³³ considerándose necesaria la reglamentación y el ejercicio de la autoridad pública sobre los actores económicos. La idea es crear un Estado regulatorio que limite su propia participación en las actividades productivas y consagre

³² La propuesta Solidarismus hizo su primera aparición a mediados del siglo XIX. Fue la obra del jesuita alemán, Heinrich Pesch, un economista que insistía en que el único objetivo de la economía era el bienestar. Pesch expresó un pensamiento basado en el escolasticismo y en la filosofía social católica. Sus principales preceptos fueron más tarde desarrollados por otro jesuita, Oswal von Nell-Breuning, canónigo de la Universidad Saint Georges de Frankfurt. Este último fue responsable de dar a conocer, entre 1931 y 1932, la encíclica *Quadragesimo Anno*, que promulgó Pío XI para celebrar el aniversario de la *Rerum Novarum*. Esta encíclica también censuraba el liberalismo y el individualismo, y sus principales ideas giran en torno a la política social y a la legislación laboral. Von Nell-Breuning es uno de los padres fundadores de la economía social de mercado, principal propuesta de la Democracia Cristiana europea, tal como se desarrolló en Alemania a partir de 1947. Véase S.J. Oswald von Nell-Breuning, *La reorganización de la economía social (desarrollo y análisis de la encíclica Quadragesimo Anno)*, Buenos Aires, Editorial Poblet, 1946. Asimismo, Wim Kösters, “Economía social de mercado. Antecedentes históricos, desarrollo, principios y elementos fundamentales”, *Contribuciones*, núm. 6, enero-marzo de 1989, pp. 7-16. Los pensadores mexicanos que han trabajado el tema de Solidarismus están relacionados con el PAN; Efraín González Morfín y Raúl González Schmall son dos de los más destacados entre ellos.

³³ Guido Dierckx, “Christian Democracy and its Ideological Rivals: An Empirical Comparison in the Low Countries”, en David Hanley, *Christian Democracy in Europe: A Comparative Perspective*, Londres y Nueva York, Pinter Publishers, 1994. Véase, también, Hans-Otto Kleinmann, *Geschichte der CDU, 1945-1982*, Stuttgart, Herausgegeben von Guenter Buchstab, Deutscher Verlagsanstalt, 1993.

la mayor parte de sus energías a corregir las distorsiones del mercado y garantizar una mejor distribución de los ingresos.

Las labores democráticas de la KAS en México parecen haber sido recompensadas con el triunfo de Vicente Fox, el candidato del PAN, en las elecciones presidenciales del año 2000. La derrota del PRI no fue una empresa menor para todos los actores políticos nacionales que participaron en el proceso. Sin embargo, también puede verse como un éxito de la diplomacia paralela alemana.

CONCLUSIÓN

El éxito de la KAS en México se explica por las circunstancias internacionales e internas que generaron oportunidades e incentivos tanto para el país como para la política exterior germana. Por una parte, el fin de la Guerra Fría creó un entorno que favoreció el desarrollo de nuevas opciones para los actores europeos y para los países latinoamericanos; por la otra, la crisis del Estado autoritario hizo que los actores políticos mexicanos –en particular, el PAN– fueran más susceptibles y receptivos a la influencia de un actor transnacional que en un pasado no muy remoto habría sido considerado “intervencionista” y, por ende, rechazado.

La comparación entre los dos episodios de la relación del PAN con el CDU-KAS –1957-1962 y a partir de 1982– arrojó luz sobre el significado que en ambos momentos han tenido las nociones de soberanía nacional y autodeterminación. En los años cincuenta, la influencia de las organizaciones extranjeras –estatales y no estatales– en los procesos nacionales se consideraba una intervención ilegítima, llegando incluso, en ciertos casos, a provocar que los nacionales que la promovían fueran acusados de alta traición. En el último cuarto del siglo XX, dichos conceptos parecieron desvanecerse, ante la superioridad moral de la democracia sobre la soberanía nacional. De esta manera, la opinión pública internacional, representada por actores estatales y no estatales (los medios de comunicación, las iglesias y una gran variedad de ONG), se tornó en una fuerza legitimadora tan poderosa como los electores en el ámbito nacional y, en ciertos casos, incluso más. Para sorpresa de muchos, la firma del TLCAN en 1982 halló muy poca oposición interna, lo que revelaba el profundo cambio que habían experimentado los mexicanos en su actitud hacia el mundo exterior, el cual empezó a percibirse como una oportunidad y ya no como una amenaza. En este nuevo entorno, la referencia explícita a un modelo extranjero se convirtió en un elemento favorable, mientras que en el pasado solía verse como desfavorable. No obstante, las experiencias de las fundaciones políti-

cas alemanas en México también podrían servir como base para formular una hipótesis general: mientras mayor sea la influencia económica de un Estado en la vida de otro, menor será la tolerancia a su influencia política en los asuntos internos de este último; en cambio, habrá mayor tolerancia a su presencia política y cultural mientras menor sea su influencia económica en ese mismo país.

El surgimiento de un Estado alemán unificado parecía haber puesto fin al debate conceptual relativo al ejercicio del poder internacional, en donde el Estado afirma su primacía sobre los actores no estatales. Sin embargo, la continuidad de la influencia de estos últimos está garantizada por las funciones económicas, políticas y culturales que realizan en un contexto de globalización, uno de cuyos principales componentes son las relaciones transnacionales. La historia ha empujado a Alemania hacia el multilateralismo internacional y la diplomacia informal. La principal expresión del primero es la “política exterior colectiva”, como se ha desarrollado dentro del marco de la UE, mientras que la segunda se ha centrado en las relaciones bilaterales, para las cuales las fundaciones políticas son su instrumento clave. La importancia de éstas ha aumentado desde la unificación; contribuyen a cimentar el sustento moral y político de la influencia o “responsabilidad política” de Alemania, fórmula con la cual la política exterior del país asume el impacto de su recién adquirida posición de fuerza.

Las fundaciones políticas, como actores transnacionales, tienen al parecer un amplio margen de autonomía, al menos en América Latina. Quizá sea ésta una consecuencia inevitable de la posición geopolítica de Alemania, que asienta sus prioridades en Europa Central y Oriental y que absorbe la atención y los recursos de las autoridades gubernamentales. Más aún, la inexistencia de un marco europeo que defina la política exterior germana en la región latinoamericana otorga más significado a la diplomacia informal en esta zona, donde el “magnetismo alemán” podría hallar una receptividad insospechada. Este magnetismo constituye lo que Timothy Garton Ash llama la “tercera dimensión” del poder de Alemania –distinto del económico y del militar–, que deriva de una sociedad, cultura y modo de vida particulares, y que explica un atractivo general “[que] tiene algo que ver con la prosperidad relativa de un país, pero que por ningún motivo es un mero producto de ella”.³⁴

Traducción de LORENA MURILLO S.

³⁴ Timothy Garton Ash, *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent*, Nueva York, Vintage Books, 1994, p. 383.