

CINCUENTA AÑOS DE INVESTIGACIÓN EN ESTUDIOS INTERNACIONALES: TEMAS Y REGIONES EN *FORO INTERNACIONAL*¹

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

INTRODUCCIÓN

EN LA INTRODUCCIÓN AL NÚMERO 200 de *Foro Internacional* reflexioné acerca de los orígenes de las revistas académicas de estudios internacionales en diversos países del mundo, y de los paralelismos, en temas y preocupaciones, que se reflejaban en nuestro primer número y en el doscientos. Procuero ahora, mediante el análisis cuantitativo, presentar un cuadro más detallado sobre la evolución de nuestra revista.

De 1960 a 2009, *Foro Internacional* publicó 1 269 artículos; alrededor de veinticuatro por tomo. La variante entre los primeros diez años (veintiuno por tomo) y el último decenio (veintiocho) muestra crecimiento significativo en las especialidades que acoge nuestra revista.

Se observa, en la tabla de más abajo, la abundancia de temas en relaciones internacionales; les siguen, en orden decreciente, política económica y comparada, historia política, administración pública y teoría política.²

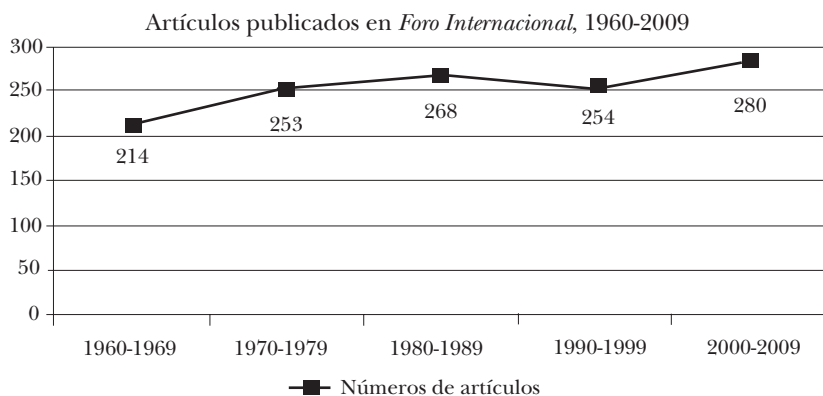
Las disciplinas en *Foro Internacional*, 1960-2009

Relaciones internacionales	52.76%
Política económica	19.46%
Política comparada	12.14%
Historia política	9.06%
Administración pública	3.55%
Teoría política	3.07%

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con fundamento en la base de datos de *Foro Internacional*.

¹ Agradezco a Martha Elena Venier la revisión y corrección de este trabajo y el apoyo de Andrés Ruiz en la elaboración de la base de datos indispensable para hacer este análisis. Todos los errores son responsabilidad del autor.

² La clasificación está basada en un análisis de los títulos y los resúmenes de los artículos.

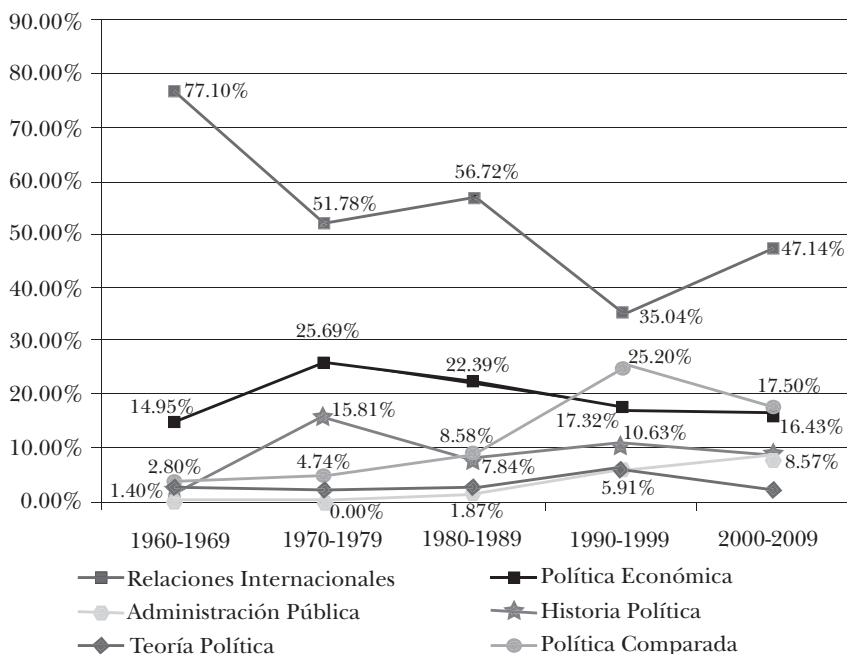


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Foro Internacional*.

Detrás de esas cifras hay tendencias que muestran la orientación de los especialistas y los temas que aumentaron o disminuyeron a lo largo de los años. En el decenio pasado predominan, después de relaciones internacionales, política comparada y política económica, que representan 17.5 y 16.4% respectivamente; también se consolidó administración pública. Estos cambios se explican, en parte, por el fortalecimiento de la licenciatura en Administración Pública, la incorporación al CEI de especialistas de esas áreas y por la investigación en esos campos de estudio en Iberoamérica.

A la especialidad se suma la distribución en áreas geográficas, que hace tres décadas se localizaban en México y el resto de América de habla española y portuguesa más África. En tercer lugar, la región sobre la que se escribió más en los años sesenta fue África, seguida de Europa, Estados Unidos y Canadá. En el decenio siguiente aumentaron los estudios sobre la antigua Unión Soviética, por razones obvias; en los años noventa los temas sobre Europa y la Unión Europea ganaron un impulso significativo, reflejo de las profundas transformaciones del proceso de integración de la zona.

En esta primera década del nuevo milenio, aunque predominan estudios sobre México, la distribución regional, como puede advertirse, es más equilibrada. Tarea pendiente es recuperar los estudios sobre Rusia. Buena parte de los trabajos que no se refieren a un área geográfica o a un país en particular son análisis sobre los organismos internacionales, que hoy representan más de 5% de los trabajos que se publican en *Foro Internacional*.

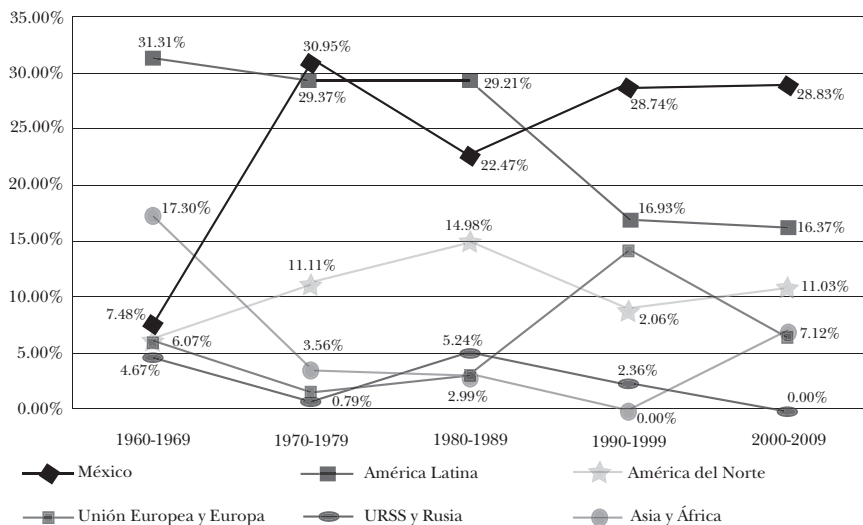
Principales áreas de estudio de *Foro Internacional*, 1960-2009

Fuente: Elaboración propia.

En este número aparecen artículos sobre las relaciones de Estados Unidos con los países de Iberoamérica en el último medio siglo, la influencia internacional en el sistema político mexicano, la revisión crítica de la ayuda internacional, puntos de vista teóricos sobre la integración europea, el estado actual de la administración pública, y la situación de México y China en la economía mundial.

Abraham Lowenthal revisa cincuenta años de relaciones entre Estados Unidos, Centro y Sudamérica en la historia de sus cambios y continuidades, de la hegemonía a la interdependencia compleja. Según Lowenthal, el predominio estadounidense marcó el decenio de 1950 en lo económico, político, militar, educativo. Esa hegemonía con matices de desdén se rompió abruptamente con el estallido de la Revolución cubana.

Se podría hacer un análisis de las relaciones entre la potencia hegemónica y América Latina, con base en la postura de Kenneth Waltz, útil en lo esencial aunque incompleta, pues deja sin respuesta muchas preguntas. No basta conocer las capacidades y los intereses de los Estados para explicar su

Las regiones en *Foro Internacional*, 1960-2009³

Fuente: Elaboración propia.

comportamiento; es necesario entender la ideología predominante. El anticomunismo estadounidense marcó su política exterior y llevó a sus élites a cometer múltiples errores, como las intervenciones violentas en contra de regímenes democráticos y la incomprensión de los movimientos reformistas en América Latina. Lowenthal distingue diversos grupos de países en la región: “los vecinos más cercanos” –México, Centroamérica y el Caribe–, los cuales, por razones económicas y de migración, tienen gran interdependencia con Estados Unidos. Brasil, por sus dimensiones geográficas, económicas y políticas, es, sin duda, el interlocutor más importante para Estados Unidos en América del Sur; las administraciones estadounidenses recientes le han reconocido ese papel. Un tercer grupo lo forman Chile, Argentina y el resto de los países andinos.

Según Lowenthal, hay seis puntos en las relaciones de continuidad: 1) La notable asimetría entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. 2) Las iniciativas de política en Estados Unidos han surgido de procesos

³ Los porcentajes de la gráfica no suman 100% porque hay que agregar los trabajos sobre organismos internacionales, los que estudian países de más de una región y aquellos que no se refieren a un país o región en particular. En los cincuenta años de *Foro Internacional*, esos trabajos representaron 26% y en la última década, 30%.

fuera de la rutina. 3) La experiencia de una subregión ha servido de base para las políticas que conciernen a las demás (Estados Unidos se interesa más en algunos países y a partir de ellos diseña su política para el resto del área), por ejemplo, la política de libre comercio que tuvo como resultado el TLCAN y que se intentó promover en el resto de la región. 4) Cuando no hay retos a su seguridad nacional, los grupos de interés y las consideraciones de política local son más determinante en la actitud estadounidense hacia Iberoamérica. 5) Los imperativos de política interna han influido en la política exterior; por ejemplo, la política hacia Cuba sólo puede entenderse en términos de la influencia de la comunidad cubano americana en las primarias presidenciales y en la política del colegio electoral. En las intervenciones en República Dominicana, Haití, Granada y Panamá, también influyeron de manera significativa cálculos de política estadounidense interna. 6) Las administraciones no buscan entender las prioridades de los países latinoamericanos para encontrar las oportunidades para la cooperación, sino que se centran sólo en sus intereses. En cierto sentido, el análisis de Lowenthal muestra una política estadounidense reactiva y enmarcada en ciclos de interés y desinterés. Así, a la Alianza por el Progreso, resultado de la Revolución cubana, siguió el descuido hasta la crisis de los años ochenta con los movimientos revolucionarios en Centroamérica que, junto con la crisis de la deuda y el narcotráfico en Colombia, volvieron a llamar la atención de los gobiernos norteamericanos. “Superadas” las crisis, Iberoamérica y el Caribe dejaron de ser importantes para ellos. En cuanto al futuro, Lowenthal prevé la continuidad de la interdependencia, pero no vislumbra un proyecto de largo plazo. Desde la perspectiva de quien escribe estas líneas, en este momento la divergencia entre los proyectos de los países latinoamericanos hace cada vez más remotas las posibilidades de cooperación eficaz entre Estados Unidos y la región.

En un trabajo comparativo sobre dos momentos de cambio político en México, y con base en Gourevitch, Soledad Loaeza muestra la necesidad de profundizar en la interacción de factores externos e internos. En los dos periodos de estudio se advierte que el ámbito internacional (entendido como la distribución del poder mundial) está relacionado con cambios en la institucionalización del sistema político mexicano. Según la autora, en el siglo xx la actitud de los gobiernos mexicanos en su relación con Estados Unidos ha pasado por tres etapas: la primera fue de distanciamiento intencional, durante el cual el régimen posrevolucionario mexicano se apoyó en el ordenamiento constitucional de 1917; la segunda, entre 1940 y 1988, de cooperación limitada; la tercera se caracterizó por la cooperación plena, lo que supone haber aceptado la influencia estadounidense. El análisis comparado muestra los cambios en el régimen de esos años. La

reforma electoral de 1946 centralizó más el poder en torno a la presidencia de la República, el gobierno federal tuvo más control de las elecciones y se crearon instituciones partidistas realmente nacionales.

A pesar de la desconfianza inicial del gobierno de Estados Unidos por la candidatura presidencial de Miguel Alemán, éste, ya como presidente, asumió su papel de combate al comunismo, con el que logró reconocimiento y apoyo de las administraciones estadounidenses. Desde 1988 hasta 1994, ante la debilidad económica y política del gobierno mexicano, se procuró la cooperación plena con Estados Unidos. El resultado fue el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y un proceso de liberalización política. La paradoja es que parte del resultado, distinto en los dos casos, se debió a factores internos; en particular, a la fuerza de la oposición en los años noventa.

Blanca Torres, en su artículo “Estrategias y tácticas mexicanas en la conducción de sus relaciones con Estados Unidos (1945-1970)”, analiza los diversos mecanismos utilizados por los gobiernos mexicanos para tratar de mantener cierto margen de independencia frente a la potencia hegemónica en la región. Entre las tácticas que usó el régimen mexicano se destacan seis: *a)* tratar de ganar tiempo; *b)* aprovechar las diferencias entre las posiciones de diversos actores dentro del gobierno de Estados Unidos y entre el gobierno y actores no gubernamentales; *c)* a partir de juegos en dos arenas (política interna y exterior), insistir con el gobierno norteamericano en los límites que la política interna ponía a los tomadores de decisión mexicanos para aceptar las propuestas estadounidenses; *d)* tratar directamente los temas más importantes de México con la Casa Blanca, con el fin de evitar las visiones parciales de las agencias estadounidenses; *e)* “arropar” jurídicamente la postura mexicana para no enfrentarse directamente con Estados Unidos; y *f)* evitar la formalización de la cooperación bilateral y tratar de tornar multilaterales los temas conflictivos.

En “Desarrollo estatal, construcción del Estado y ayuda internacional”, Stephen Krasner revisa la bibliografía sobre la asistencia internacional al desarrollo, y compara el predominio del punto de vista de elección racional en la ciencia política, con su papel secundario en cuanto a las discusiones sobre ayuda internacional. Según el autor, las agencias de asistencia internacional han basado y justificado su trabajo en la teoría de la modernización y en la construcción de capacidades estatales. Esto no se debe a que desconozcan el enfoque de acción racional, sino a que, mientras las teorías de la modernización y construcción de capacidades estatales presentan propuestas de política pública relativamente fáciles de implementar y medir, las de acción racional resultan contradictorias. Las recomendaciones de los autores que utilizan la acción racional incluyen suspender toda ayuda internacional

a los países más pobres o plantear el control directo de los recursos de los países donantes. El artículo de Krasner es un ejemplo de los difíciles vínculos entre las teorías y la praxis política, pero sin duda convalida la tesis keynesiana de que todas las políticas son esclavas de algún pensador del pasado, aunque los que deciden no sean conscientes de esa relación.

El texto de Philippe Schmitter sintetiza de manera audaz los distintos puntos de vista teóricos sobre el proceso de integración en Europa. Para ello, el autor elabora una tipología basada en dos dimensiones: epistemológica, si la evidencia que utilizan las teorías para seguir el proceso de integración se centra principalmente en hechos políticos dramáticos o en el intercambio socioeconómico y cultural cotidiano; y ontológica, si la teoría supone un proceso que reproduce las características existentes de los Estados miembros y el sistema interestatal del que son parte o, por el contrario, si supone un proceso que transforma la naturaleza de estos actores nacionales soberanos y sus relaciones. Así, las teorías quedan enmarcadas en la tipología: el Realismo explica la integración a partir de los grandes acontecimientos y considera que el proceso refuerza las capacidades de los Estados; en el polo opuesto se encontraría el funcionalismo, que considera la integración como proceso gradual que transforma la naturaleza de los Estados; el federalismo analiza la integración como un proceso de grandes eventos, pero, a diferencia del realismo, considera que el papel del Estado se transforma; finalmente, los teóricos de la regulación sostienen que la integración reproduce el poder de los Estados, pero consideran la integración como un proceso gradual.

A partir de su revisión teórica, Schmitter desarrolla doce “lecciones” del proceso europeo que pueden ser útiles para promover la integración regional en otras partes del mundo, y concluye con un pertinente análisis del reto más reciente para la Unión Europea: la crisis fiscal en Grecia. En opinión del autor, la capacidad explicativa del neofuncionalismo se demuestra, porque

[f]ueron la interdependencia entre las arenas de política y las consecuencias no buscadas en las relaciones entre múltiples niveles de gobierno los responsables de la crisis y la respuesta a la misma parece haber sido una de las expansiones más sustantivas de las competencias de la Unión Europea desde la creación de la Unión Monetaria. A pesar de su impopularidad entre la opinión pública (especialmente en Alemania), los líderes nacionales y los funcionarios supranacionales han reconocido [...] que establecer una moneda común trasciende la soberanía y que la única solución viable (a la crisis) era aceptar más (no menos) integración regional.

Sin duda, este análisis y el de Majone en nuestro número anterior reflejan el permanente interés de nuestra revista por los asuntos europeos.

Guy Peters se da a la tarea de analizar el desarrollo de los estudios de administración pública. Éste es un reto complicado por las características fundamentales de ese campo de estudio. La administración pública es tanto una disciplina académica como una praxis; es una institución que sólo puede comprenderse en el contexto de los sistemas políticos y de las ideologías que llevan a la acción política; su campo está integrado a un conjunto de otras disciplinas, como la sociología, la economía, la ciencia política y el derecho.

A pesar de estos problemas, Peters utiliza siete dicotomías para su revisión. Argumenta sobre la gerencia frente a la administración, con elementos del debate entre la visión weberiana (con un modelo legalista, centralizado y jerárquico) frente al modelo wilsoniano de una gerencia pública (que gobierna a partir de principios despolitizados y “científicos”). En buena medida, la “nueva gerencia pública”, que llegó a dominar el pensamiento sobre cómo mejorar el sector público, durante los años ochenta y parte de los noventa, puede analizarse desde esa perspectiva. Otra dicotomía opone la imparcialidad de la administración frente a su obediencia al poder político. Esta tensión se refleja en el concepto de una burocracia “representativa”: “el supuesto es que los ciudadanos recibirán un mejor servicio si la burocracia representa la composición étnica y de género de la sociedad como un todo [...] la burocracia responderá a una población que es similar a ella, en especial en los escalones más bajos de la administración, donde se toman decisiones que afectarán a los individuos”. El peligro es que los servidores públicos sean demasiado obedientes a las demandas de grupos particulares de clientes y, por lo tanto, dejen de obedecer la ley y las demandas de la población en su conjunto. La tercera dicotomía se refiere a la estructura de la administración pública y consta en la simplicidad frente a la complejidad. Así, hay la formación de agencias especializadas frente a la integración de grandes departamentos, que incluyen múltiples secretarías de Estado y agencias para temas específicos; por ejemplo, el “Departamento de Seguridad Interna” en Estados Unidos. Según Peters, aunque el propósito de crear estas enormes organizaciones parezca razonable, en realidad los problemas administrativos a que dan lugar son inmensos. Esto conduce a la cuarta dicotomía entre especialización y coordinación. La quinta reconoce a la autonomía de la administración y del Estado frente a su integración en la sociedad. Éste es, sin duda, un tema que se discutió ampliamente en ciencia política durante los años ochenta y noventa. En opinión de Peters, los modelos tradicionales de un Estado que actúa de acuerdo a los estándares formales y legales se enfrentan con dos tipos de presiones opuestas: la

primera viene de la sociedad, que busca vincular a las organizaciones burocráticas directamente con los actores sociales y tomar el camino marcado por la sociedad; por el contrario, la segunda proviene de la burocracia misma, que busca ser más autónoma para definir, al menos en parte, sus objetivos. Así, las burocracias están en la intersección entre la sociedad y las instituciones políticas y desempeñan un papel de mediadoras.

La sexta dicotomía distingue la toma de decisiones como un proceso racional o como un proceso evolutivo. De acuerdo con Herbert Simon, el argumento básico postula que los individuos y las organizaciones se enfrentan a tantas alternativas, que la racionalidad comprensiva es imposible y, por lo tanto, las decisiones deben entenderse en términos de racionalidad limitada. Finalmente, está la dicotomía entre autoridad y democracia, tema esencial para los próximos años en los estudios de administración pública. Ante la caída en los niveles de votación, participación y membresía de los ciudadanos en partidos políticos en las democracias más desarrolladas, se espera que las redes y las nuevas formas de participación compensen esta tendencia. Sin embargo, se percibe que los ciudadanos se preocupan cada vez más de lo local, descuidando los grandes temas de las políticas públicas. Sin duda, la revisión de Guy Peters muestra, por un lado, la necesidad de comprender los retos de los estudios de administración pública a partir de un punto de vista comparativo, y, por otro, ejemplifica con claridad sus retos prácticos para lograr políticas públicas más eficaces y que logren más equidad e igualdad entre los ciudadanos.

“China y México en la economía global: trayectorias de desarrollo divergentes en una era de crisis económica” es un artículo agudo sobre los cambios en los modelos de desarrollo seguidos por ambos países durante los últimos veinticinco años. En su texto, Gary Gereffi analiza las consecuencias económicas de la transformación de las economías mexicana y china, que dejaron atrás sus modelos de industrialización mediante la sustitución de importaciones y que los cambiaron por modelos de crecimiento orientados por las exportaciones. Pero detrás de esa similitud hay diferencias profundas. En China, la enorme inversión en infraestructura y capital humano le ha permitido integrarse a la economía global, con tasas de crecimiento anuales mayores a 9% y un proceso de avance industrial sin precedente; a la inversa, en México el proceso de integración con la economía estadounidense no ha tenido los efectos esperados en crecimiento económico.

Gereffi distingue cuatro factores por los cuales China ha ganado terreno en el mercado estadounidense frente a México. Si bien los costos laborales son relativamente más bajos en China que en México, los factores clave están en las enormes inversiones en infraestructura y logística que se han realizado en China, las cuales han disminuido los costos de transporte

de manera dramática. Además, el tamaño del mercado interno chino ha permitido a ese país desarrollar grupos (“clusters”) de manufacturas en el ámbito regional con un alto grado de especialización. Asimismo, el gobierno central chino ha tomado decisiones estratégicas; por ejemplo, la inversión masiva en la construcción de aeropuertos, sistemas de transporte y otras infraestructuras por más de 160 000 millones de dólares. En tercer lugar, China tiene una estrategia de diversificación industrial y desarrollo de exportaciones de alta tecnología. El patrón de exportaciones chino se ha complementado con otros países del este de Asia, como Japón, Corea del Sur y Singapur. Por último, China ha utilizado la inversión extranjera directa para promover un proceso de “aprendizaje rápido” en nuevas industrias y difundir el conocimiento de las empresas extranjeras hacia las empresas nacionales. El mercado interno chino es suficientemente atractivo para las multinacionales, que han aceptado compartir su tecnología y transferirla hacia las industrias locales en China. En síntesis, como argumenta el autor, la dotación de recursos, la productividad, las economías de escala, el acceso a capital extranjero y la coordinación central del gobierno, han permitido a China convertirse en un competidor económico formidable.

Según Gereffi es probable que, en el futuro cercano, las estrategias de desarrollo en China y México pongan más énfasis en consumo interno, creación de empleo y programas sociales para los grupos más vulnerables al proceso de globalización. En noviembre de 2008, China anunció un conjunto de políticas por 585 000 millones de dólares para alentar el consumo interno y disminuir las presiones en el campo. México también enfrenta presiones para tratar de disminuir las desigualdades sociales y económicas creadas por las políticas neoliberales, que produjeron ganancias para unos pocos, pero un patrón de crecimiento lento, con mínimos encadenamientos económicos de las exportaciones y la inversión extranjera hacia la economía interna. A la vez, los recursos de desarrollo nacional se vuelven más hacia el interior. Gereffi espera que el papel del Estado se expanda y resurja una política industrial y más programas sociales que den a los desempleados nuevas habilidades.

Sin embargo, por el momento, las autoridades mexicanas no parecen comprender la urgencia de una nueva política de inversión pública en infraestructura y educación. Esperemos que la lectura del texto de Gary Gereffi lleve a quienes toman decisiones en nuestro país a modificar el rumbo.

En “Las últimas elecciones en América Central: ¿El quiebre de la tercera ola de democratizaciones?”, Williband Sonnleitner estudia el complejo mapa de la política electoral centroamericana. Los claroscuros son múltiples. Por una parte, hay avances democráticos como la primera victoria de la izquierda salvadoreña en elecciones presidenciales: Mauricio Funes del

FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional) llegó al poder después de un largo proceso de consolidación del FMLN como partido político. Pero, por otra parte, está el golpe de Estado en Honduras.

Las elecciones en Panamá dieron el triunfo al opositor Ricardo Martirelli de Alianza por el Cambio. Según Sonnleitner, debe su triunfo a las alianzas con fuerzas de la derecha liberal y conservadora y al malestar de la ciudadanía contra el estilo político del partido gobernante. Costa Rica, la democracia más longeva en Centroamérica, tuvo una elección presidencial marcada por el fortalecimiento del partido gobernante y la fragmentación de la oposición. Sin embargo, en las elecciones legislativas se intensifica el problema de la fragmentación: el gobernante Partido Liberación Nacional (PLN) cuenta con 40% de los diputados frente a 19% de Acción Ciudadana, 17% del Partido Movimiento Libertario, 10.5% del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y 7% de Accesibilidad sin Exclusión, además de otros tres partidos con 1.8% cada uno. En Nicaragua, el triunfo de Daniel Ortega en 2006 se explica en buena medida por la fuerza territorial del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y por el cambio en la ley electoral pactada con el Partido Liberal Constitucionalista, controlado por el ex presidente Arnoldo Alemán. Sonnleitner habla incluso de un nuevo pacto oligárquico entre estos partidos, que les permite el control no sólo de los órganos de gobierno, sino de las instituciones electorales y de justicia. En Guatemala, la fragmentación y debilidad de los partidos es evidente, lo cual, aunado a los bajos niveles de participación política de la población, presenta un sistema político muy frágil y una sociedad crecientemente desigual. Pero sin duda el caso más claro de ruptura democrática es el de Honduras, en donde el 28 de junio de 2009 un golpe de Estado derrocó al presidente constitucional Manuel Zelaya; a ese golpe le siguieron unas elecciones sin alternativa. El lector encontrará aquí uno de los primeros análisis académicos de este proceso de retroceso autoritario.

En síntesis, estos trabajos son muestra de la continuidad de nuestra revista, con carácter multidisciplinario e internacional y rigor académico de sus colaboradores. Fiel a su vocación, la dirección de *Foro Internacional* procura conservarla como un espacio académico abierto a la reflexión y al debate de los grandes problemas mundiales.