

## RESEÑAS

Jorge I. Domínguez y Anthony Jones (eds.), *The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2007.

Gardens are different. They will not flourish everywhere, but given adequate soil, sun, and precipitation, many different sorts of gardens grow in a variety of environments.

CHARLES TILLY<sup>1</sup>

*Construir, fortalecer, propiciar, minar*, son verbos que la ciencia política utiliza para caracterizar conceptos. Uno de los sustantivos más sujetos a este tipo de verbos es democracia. Al parecer, las personas *actúan* para la democracia, e *inciden* en ella de forma directa. Falta saber qué tanta acción se puede entablar frente a algo etéreo.

Más allá de un análisis de cariz epistemológico, dos enfoques principales pugnan por definir una macroteoría sobre la construcción de la democracia. Una vertiente determinista convoca el largo plazo, al explicar la democracia por medio de variables centenarias que se agregan para crear un fenómeno único. Otra vertiente es constructivista o instrumental, y se mueve en el corto plazo.<sup>2</sup> Este segundo enfoque inunda *The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research*, libro editado por Anthony Jones y Jorge Domínguez, profesores de Harvard.<sup>3</sup> A lo largo de los trece capítu-

<sup>1</sup> “Los jardines son diferentes. No prosperan donde sea, pero, con un suelo adecuado, sol y precipitación, diferentes clases de jardines crecen en una variedad de ambientes”. Charles Tilly, “Democracy Is a Lake”, en George Reid Andrews, Herrick Chapman, *The Social Construction of Democracy 1870-1990*, Nueva York, New York University Press, 1995.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 365.

<sup>3</sup> Esta recopilación de estudios surgió a partir de la “Conferencia sobre transición y consolidación democrática”, que tuvo lugar en Madrid en octubre de 2001, y donde participaron 35 líderes internacionales y más de cien académicos de distintos países.

los que lo componen, el libro sostiene una idea de la democracia *construida* por un grupo de arquitectos, donde “la creación de la democracia se convierte en trabajo de diseñadores autoconscientes”.<sup>4</sup>

A partir de la década de 1970, varios países iniciaron procesos de democratización. A raíz de esta “tercera ola de democracia”, concepto acuñado por Huntington, surgió una amplia gama de estudios sobre el tema, con autores como Linz, Colomer, O’Donnell, Olson y Przeworski. El trasfondo de estas investigaciones es una inquietud de descubrir qué condiciones permiten que la democracia se mantenga o, por el contrario, propicie su destrucción.

El objetivo de *The Construction of Democracy* es hacer una aportación a este enfoque crítico, al subrayar opciones que los diseñadores de las nuevas democracias puedan considerar cuando, instalados frente al pupitre gubernamental de un nuevo régimen democrático, deban construir instituciones. Es bajo esta ambición propositiva que se debe analizar el libro. Se verá a continuación qué tanto logra indagar en los hilos de la vida política, sobre los cuáles se puede tomar una decisión, o lo que los autores llaman “los aspectos de diseño en la política democrática” (p. 18).

1. El libro se divide en cuatro partes. La primera analiza los asuntos “macro” de la construcción democrática. En esta sección, además de la introducción de los editores, se incluye un estudio sobre el pluralismo y la participación (Grzegorz Ekiert, Anna Grzymala-Busse) y los retos económicos de las nuevas democracias (Andrew Richards). La segunda parte, “Instituciones electas del Estado democrático”, profundiza en el diseño constitucional (Richard Simeon, Luc Turgeon) y en las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (Antonio Octávio Cintra, Marcelo Barroso Lacombe). La tercera parte estudia las dificultades para implementar las políticas del Estado democrático. Los tres capítulos que la conforman analizan la reforma del Estado (José Luis Méndez), el papel de los militares y la policía (Rut Diamint), y el control de la corrupción (Susan Rose-Ackerman).

La originalidad estructural de *The Construction of Democracy* radica en la cuarta parte: combina el análisis teórico de académicos con los comentarios de políticos y funcionarios que participaron en la consolidación de las democracias en sus respectivos países. La cuarta parte, “El Estado democrático en la práctica”, incluye artículos de Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria, Inder K. Gujral, Aníbal Cavaco Silva y Carlos Blanco. El propósito práctico del libro queda de esta forma recalado desde su misma composi-

<sup>4</sup> “Although it often fails, the creation of democracy becomes work of self-conscious fashioners of collective bargains, not for social classes or armies engaged in battles to the death.” *Ibid.*, p. 367.

ción: incorporar experiencias de políticos para tener una visión más realista y profunda de los temas estudiados.

2. El artículo de Ekiert y Gryzmala-Busse sobre pluralismo y participación pública sostiene que las nuevas democracias deben construir un tipo de sociedad civil, partidos políticos y sistema de partidos que favorezcan la democracia. Pese a aceptar el debate sobre las definiciones de la sociedad civil, las masas y la participación, los autores no indican qué definiciones utilizan para su análisis. El contenido de la participación que proponen no está enfocado hacia una incorporación ciudadana en la toma de decisiones (*empowerment*). Su estudio sobre participación pública se queda en el nivel institucional –se enfoca en el fortalecimiento de los aparatos– y no baja hacia el ciudadano al estudiar prácticas posibles y concretas de participación.

Los artículos de Richards, “Los retos económicos de las nuevas democracias”, y de Turgeon y Simeon, “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la consolidación democrática”, adolecen del mismo defecto: aunque hacen una extensa revisión bibliográfica, los autores no extraen conclusiones firmes a partir de ella. Richards revisa la situación económica complicada en la que nació la mayoría de las nuevas democracias, y el apremio de los Estados por eliminar la desigualdad para su propia supervivencia.<sup>5</sup> El único elemento propositivo del artículo, y que por lo tanto cumple con el objetivo del libro abanderado por los editores, es que los países debieran adoptar reformas fiscales comprehensivas de carácter redistributivo. No obstante, el autor no ahonda en esta afirmación. Un reto de las democracias “recientes” es la deficiencia de su maquinaria impositiva, ya sea por falta de control del territorio, baja confianza ciudadana o mala operación de los aparatos recaudatorios. Si estos países no vencen sus limitaciones estructurales frente al sistema impositivo *antes* de la reforma fiscal, se corre el riesgo de que ésta sea superficial y rápidamente obsoleta. Hubiera sido enriquecedor que Richards estudiara con más detalle estas limitaciones, y no sólo señalara las bondades de un sistema fiscal exitoso.

En su artículo sobre el diseño constitucional, Turgeon y Simeon insisten en la necesidad de crear un “régimen ciudadano” (p. 80) que fomente prácticas institucionales inclusivas y –sorpresivamente– democráticas.

Al estudiar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, Cintra y Barroso desestiman el análisis únicamente centrado en la organización interna de los Poderes, o en sus competencias formales. Como varios otros autores del libro, insisten en que es importante tomar en cuenta el marco institucional y político que encuadra el objeto de análisis. En resumen, los autores con-

<sup>5</sup> “[T]he need for democracy to ‘prove itself’ –in terms of providing for the economic and material well-being of the population– may be crucial for its long-term survival” (p. 64).

sideran que “una buena forma de medir la eficacia de las instituciones es observar cómo sirven intereses políticos en conflicto durante momentos de lucha, y cómo interactúan con las preferencias de los actores políticos” (p. 103). Esta perspectiva resulta pertinente para el estudio de las instituciones, si es complementada por el análisis de su estructura organizacional. Por ello, incorporan al análisis el estudio de los comités legislativos. Estos órganos, la rama políticamente más activa de las legislaturas, permite canalizar las disputas entre partidos.

Una deficiencia de algunos de los artículos del libro es la falta de uso de su revisión bibliográfica. Por lo general, los autores dejaron la revisión en un recuento de libros “clásicos” y la tornaron un tanto superficial al no usarla para precisar sus términos, adoptar una postura o marcar contrastes entre teorías.

Cintra y Barroso, por el contrario, aprovechan la revisión bibliográfica sobre tipos de regímenes –y la discusión sobre la supremacía de alguno– para afinar la definición de su objeto de estudio. Los autores precisan que en este capítulo adoptaron una definición acotada de los sistemas presidenciales (el presidente nombra al gabinete del Ejecutivo). Aunque su análisis es bastante completo, desestiman al sistema semipresidencial como una categoría residual.<sup>6</sup>

Las primeras secciones del libro son prescriptivas. Aunque resultan útiles para la consulta estudiantil, ya que presentan un sucinto resumen bibliográfico sobre los grandes temas de la democracia –y varios de la ciencia política en general–, no condensan esa revisión en propuestas.

3. La tercera parte del libro trata la implementación de las políticas en democracias incipientes. Esta es sin duda la sección mejor lograda en un libro lleno de vaivenes en su calidad. El primer capítulo, de José Luis Méndez, analiza la reforma del Estado: el dilema entre descentralización y centralización, la intensidad de las relaciones intergubernamentales y el tipo de reforma burocrática. Méndez busca responder a una pregunta que se extraña durante la primera parte del libro: ¿por qué es útil la democracia? A partir de ahí analiza las posibilidades de reforma estatal desde un enfoque de políticas públicas, sin olvidar desglosar las dimensiones, los términos, las características y las dificultades de cada una de las alternativas que propone. Concluye diciendo que el “diseñador” debiera usar un enfoque de contingencia para decidir en qué casos específicos es deseable procurar inclinarse hacia un modelo. De esta forma, es de los pocos autores del libro

<sup>6</sup> Sin embargo, estudios recientes apuntan la pertinencia de la forma semipresidencial para democracias nuevas. Véase Robert Elgie y Sophia Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism outside Europe*, Londres, Routledge Research in Comparative Politics, 2007.

que construye un instrumento de decisión, se acata al objetivo del libro y se desentien de del enfoque prescriptivo. Aunque su enfoque pudiera parecer limitado por casuístico –y en consecuencia demasiado somero para buscar generalizaciones–, responde a lógica funcional o de utilidad que pregonan los editores. Sin embargo, el tomador de decisiones, si se limitara a usar este enfoque, podría correr el riesgo de deslindarse de los procesos y las estructuras “macro” que moldean una democracia.

Rut Diamint analiza el nuevo papel de las fuerzas armadas y de la policía en democracias recientes. Es el único autor académico del libro que suscribe su análisis a una región geográfica: América Latina. Esto le permite captar mejor las particularidades de un cuerpo armado que ha pasado por regímenes corporativistas, que ha detentado el poder varias veces y que está hoy inmerso en procesos de adaptación a las nuevas democracias.

Para el resto de los articulistas es complicado mantener el equilibrio entre un discurso general sobre las nuevas democracias –en la India, el Este de Europa, África, y América Latina– y reconocer las particularidades de cada uno de esos países. Las propuestas sobre sus temas se trunca por la especificidad de la configuración política de cada país, por más que mencionan en numerosas ocasiones la necesidad de contextualizar.

Diamint analiza las nuevas funciones del ejército, sobre todo el combate al narcotráfico y a las guerrillas. El gobierno debe fortalecer el sistema judicial y el respeto a la legalidad. Estos son los trasfondos mínimos para garantizar el control y la delineación de las funciones de los aparatos de seguridad. El gobierno no debe, por ningún motivo, ceder sus funciones básicas al ejército. En caso contrario, se pueden crear aparatos estatales paralelos al gobierno (en varias comunidades de Paraguay y Ecuador, por ejemplo, el ejército provee servicios públicos, trabajo e infraestructura básica). Finalmente, Diamint hace énfasis en que la aplicación de la legalidad, un sistema judicial eficaz y la confianza ciudadana en el gobierno y las instituciones de seguridad, es igual de importante que la mejora interna de estos.

El último artículo de esta sección trata sobre el combate a la corrupción en las nuevas democracias. Rose-Ackerman define corrupción en la primera línea de su artículo: “el uso ilegal del poder público para ganancia privada o política” (p. 177). Para las nuevas democracias, la corrupción es perjudicial por razones evidentes: afecta su crecimiento económico, es una barrera a la capacidad impositiva del Estado y dificulta el cultivo de legitimidad entre los ciudadanos.

Las medidas estructurales que propone Rose-Ackerman están destinadas a limitar las oportunidades y los incentivos de la corrupción. De esta forma, la autora deja de lado el enfoque “culturalista” que suele usarse en este tema, punto positivo de su artículo. En síntesis, la autora promueve

mayor transparencia y rendición de cuentas –sobre todo en el ámbito electoral–, respeto a los medios de comunicación, incentivos a la participación ciudadana y rendición de cuentas del sector empresarial y las multinacionales.

Una propuesta muy útil de su análisis es que insiste en la necesidad de establecer estrategias por sectores del problema, y no intentar combatir la corrupción como fenómeno global (p. 191). Este enfoque permite acotar al enemigo.

Dos temas quedan pendientes en el análisis de Rose-Ackerman. El primero es que, aunque menciona la importancia de los medios de comunicación, no señala la posible corrupción dentro de ellos mismos. Su alianza con partidos políticos y un uso inapropiado de la información son distorsiones corruptas que conciernen a los medios. Rose-Ackerman deja también de lado los problemas para medir la corrupción, aunque promueve el uso de indicadores para evaluar el desempeño gubernamental frente al problema. Por ejemplo, arguye por el uso del IPC (Índice de Percepción de la Corrupción) de Transparencia Internacional. Pero este índice, entre otros problemas metodológicos, equipara la percepción de la corrupción con la propia corrupción, y no es realista ni suficiente para calificar medidas anticorrupción.<sup>7</sup>

Estos tres capítulos dan sustento al enfoque y el objetivo del libro. Méndez, Diamint y Rose-Ackerman ofrecen propuestas de instrumentos en la toma de decisión y alternativas concretas para las democracias incipientes.

4. Los capítulos de Fernando Henrique Cardoso, Inder K. Gujral y Aníbal Cavaco Silva no cumplen las aspiraciones para la parte “práctica” que pregonan los editores.

El artículo de Cardoso, “La ética de la responsabilidad”, parte de la idea de que la eficiencia, los valores republicanos, y una buena plataforma política no son suficientes para forjar a un “hombre de Estado”. Su análisis no responde a ninguno de los ejes temáticos del libro, pero pudo haber sido enriquecedor si hubiera analizado con más detalle el tipo de liderazgo necesario en nuevas democracias. No obstante, su reflexión es muy abstracta y basada en valores y virtudes, por lo que deja una sensación de vacío analítico e inclusive inoportunidad frente al conjunto del libro.

Gujral hace una reflexión sobre el constitucionalismo inglés y musulmán. La única tesis firme que sostiene consiste en que, en su experiencia, las constituciones y las leyes no son suficientes para proteger a la democracia (p. 219). Termina su comentario haciendo referencia al significado

<sup>7</sup> Véase Fredrik Galtung, “Criteria for Sustainable Corruption Control”, en Mark Robinson (ed.), *Corruption and Development*, Londres, Routledge, 1998.

moral de la lucha de Gandhi y Mandela, en cuyos países el constitucionalismo sí tiene significado. Se extraña un comentario sobre el proceso concreto de formalización legal del Estado indio, de la cual el autor fue partícipe.

Del mismo defecto adolece el artículo del presidente portugués Cavaco Silva: su comentario sobre las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo repiten el análisis del capítulo académico. Aunque menciona la configuración del gobierno portugués, lo hace de manera general y prescriptiva, sin profundizar en la práctica ni en las particularidades de su país.

César Gaviria comenta el artículo sobre pluralismo y participación en las nuevas democracias. El autor aplica la visión prescriptiva del artículo a América Latina. Al hacerlo, Gaviria logra aportar matices necesarios al análisis de sus coautores.

Un punto importante es que distingue entre un tipo benéfico de participación de la sociedad civil benéfico, de uno cooptado por intereses privados. Gaviria también matiza la afirmación de Ekiert y Gryzmala-Busse sobre la necesidad de excluir y prohibir grupos violentos y abiertamente antidemocráticos. Es arriesgado, dice el autor, fomentar este recurso de exclusión en países donde la violencia ha sido usada de forma casi sistemática; se debería estudiar formas de control con estrategias pacíficas.

Finalmente, Gaviria estudia la decadencia de los partidos políticos en la región. Aunque está de acuerdo con los académicos, que insisten en la importancia de organizaciones partidarias para fortalecer la participación y el pluralismo, apunta el descrédito de los partidos en América Latina y la tendencia de las reformas modernizadoras de quitarles cabida en el sistema. Gaviria dice que es necesario fortalecer los partidos políticos a la par de la sociedad civil, para volverlos responsables, representativos y que rindan cuentas.

Carlos Blanco revisa el artículo de Rut Diamint y aplica el análisis sobre la relación entre democracia y el ejército y la policía al caso venezolano. Al igual que Gaviria, matiza algunas afirmaciones de Diamint y enriquece el análisis con la experiencia de su país, lo que justifica su inserción en el libro. Blanco hace énfasis en que el ejército no es una institución monolítica (p. 225): al igual que el sistema civil, lo conforman corrientes, tendencias y contradicciones. Su estudio concluye con una referencia al neoautoritarismo del gobierno de Hugo Chávez, donde varios miembros del ejército tienen cargos en la administración pública. Además, el presidente venezolano ha usado a los militares para proveer servicios básicos en regiones gobernadas por la oposición. Por otro lado, el ejército ha sido afectado en su organización interna y sobre todo en su relación con la sociedad, al convertirse en garante de la Revolución. Blanco muestra de esta forma cómo una de-

mocracia, al no delinear bien las atribuciones y la autonomía del ejército, recae en una forma de autoritarismo.

5. El objetivo del libro se logra parcialmente. Aunque varios artículos sí señalan alternativas precisas sobre el actuar de los gobiernos democráticos, la mayoría tiene un enfoque más prescriptivo que analítico y propositivo. La revisión bibliográfica permite considerar un abanico de temas considerable, pero esa revisión no resulta útil para los “lectores objetivo” del libro –los “diseñadores” de democracias–, ya que no da una perspectiva clara de las alternativas ni de sus posibles formas de implementación. Además, la incorporación de académicos al estudio, parte atractiva del libro y que crea expectativas, no fue aprovechada lo suficiente, ya que tres de cinco comentarios son imprecisos y no constituyen un recorrido sólido y coherente por la práctica democrática.

La idea de la democracia como un proceso de edificación –o de jardinería, como dice Charles Tilly– se ve forzada a desestimar los procesos históricos que configuran el mapeo de regímenes en el mundo. Algunos autores intentan solventar este defecto al hacer referencia a la importancia del contexto en el que se apliquen las medidas que proponen, pero por lo general no logran establecer un balance entre un análisis global de la democracia y el grado dispar de aplicación y realismo que contiene.

*The Construction of Democracy* sistematiza y enriquece –gracias a ciertos artículos– los debates sobre la democracia; incita a una posterior profundización de los múltiples temas estudiados. Además, incorpora distintos niveles de la democracia: al incluir artículos sobre las fuerzas armadas y la participación ciudadana, el libro marca la importancia de añadir a más actores en el debate. Otro punto positivo es que, aunque ningún autor cuestiona la bondad del modelo democrático, amplía el concepto al argumentar que la democracia deseada es una que garantiza bienestar social y económico a sus ciudadanos, no sólo elecciones y servicios básicos. *The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research* es un esfuerzo de divulgación y sistematización de la forma deseada de una democracia. Falta ver qué proyectos concretos de fortalecimiento democrático ha realizado la Conferencia de Madrid, para ver qué tanto la idea normativa y constructivista de los autores se traduce en realidades.

MARÍA FERNANDA LÓPEZ PORTILLO ALCOCER

Michael P. Colaresi, Karen Rasler y William R. Thompson, *Strategic Rivalries in World Politics: Position, Space and Conflict Escalation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 314 pp.

En las últimas décadas, los teóricos de las relaciones internacionales han recurrido a distintos procesos para explicar el conflicto entre los Estados: la naturaleza humana, el sistema internacional, la lucha por el poder. La propuesta en *Strategic Rivalries* es añadir a esta lista las “relaciones de rivalidad”, no como un concepto nuevo, sino como uno que no se ha estudiado debidamente. Los autores parten de la pregunta: ¿qué diferencia hacen las relaciones de rivalidad en la política mundial? (p. 4). Colaresi, Rasler y Thompson afirman que la mayor parte de las guerras tiene su raíz en la dinámica de las rivalidades, por lo que es importante mayor comprensión de éstas para conocer por qué estallan los conflictos armados. Según los autores, la tendencia en la bibliografía sobre el tema ha sido tomar cada guerra como un acontecimiento singular, o todas las guerras como manifestaciones intercambiables del mismo fenómeno (el sistema anárquico de Estados). No obstante, los Estados que participan en cada guerra tienen una historia, la cual se relaciona con el posible escalamiento o distensión del conflicto.

El argumento central del libro es que el conflicto internacional no es aleatorio ni inexplicable, sino muy estructurado por los antagonismos presentes en un conjunto relativamente pequeño de Estados que se perciben como rivales. En este sentido, los autores se enfocan en lo que denominan “rivalidades estratégicas”, a las que definen como “relaciones en las que los responsables de la toma de decisiones han señalado a otros Estados como competidores distintivos y enemigos que plantean una amenaza militar real o potencial” (p. 3).

Los autores sostienen que las acciones competitivas en cada rivalidad estratégica se combinan para formar una “corriente de conflicto” en lugar de acontecimientos separados; esta corriente altera la percepción de los hechos e incrementa la posibilidad de escalamiento. Por medio de un análisis histórico de política exterior, los autores determinan los casos en que quienes toman las decisiones en un Estado perciben a otro como “competidor”, “enemigo” y “amenaza”; e identifican 173 rivalidades estratégicas entre 1816 y 1999.

En la primera parte del libro, los autores comparan formas de articularse las rivalidades para destacar las ventajas y limitantes de su enfoque. En la segunda, se apoyan en teorías y modelos diversos<sup>1</sup> para examinar la relación

<sup>1</sup> En particular se basan en el proyecto International Crisis Behavior (ICB) de Brecher y Wilkenfeld (1997), en la *Hipótesis del conflicto serial* de Leng (1983), la *Teoría del escalamiento en*

de las rivalidades estratégicas con el escalamiento del conflicto. En el tercer apartado, distinguen dos tipos de rivalidades: espaciales y posicionales. En las primeras, los Estados disputan el control de un territorio; en las segundas, compiten por prestigio, jerarquía e influencia en el sistema internacional. En la cuarta sección se retoma la teoría de *pasos a la guerra* de John Vázquez (1993) para analizar la temporalidad e interacción de los distintos procesos que llevan a una guerra (alianzas, armamentismo), así como su relación en un contexto de rivalidad estratégica. En la última parte, los autores resumen sus hallazgos y llegan a las siguientes conclusiones: primero, los rivales estratégicos tienden más al conflicto que otros Estados;<sup>2</sup> segundo, distintos tipos de rivalidad tienen diferentes tendencias de comportamiento;<sup>3</sup> y, tercero, las relaciones de rivalidad son particularmente conductivas hacia un escalamiento intermitente y serial de los conflictos.<sup>4</sup>

Las principales fortalezas del libro son su fundamento teórico, así como su rigor metodológico y empírico. Los autores se sustentan en múltiples modelos de conflicto internacional y desarrollan un análisis estadístico multivariado, mucho más profundo que el de estudios anteriores. A diferencia de otros trabajos, que se basan en análisis bivariado, Colaresi, Rasler y Thompson estudian la asociación de la rivalidad con múltiples causas de escalamiento del conflicto, así como con distintos conjuntos de interacción de estas causas. Además, los autores desarrollan con gran detalle su definición de rivalidad; se valen de una lista de díadas bien identificadas y aportan nuevos conocimientos sobre la validez y utilidad de algunos modelos del conflicto internacional.

No obstante, hay problemas, sobre todo desde un enfoque sistémico. En primer lugar, los autores sostienen que la mayor parte de los conflictos se da entre Estados rivales, por lo que la rivalidad es un factor de vital importancia para explicar y entender por qué estallan las guerras. En este sentido, la escuela del realismo estructural podría argumentar que los autores explican la causa de varias guerras, mas no las causas de la guerra.

---

las rivalidades de John Vázquez (1996), la *Díada peligrosa* de Stuart Bremen (1992) y el argumento de *Estímulos, facilitadores y supresores* de Russett (2003).

<sup>2</sup> De hecho, al comparar su lista de rivalidades con el inventario *Correlatos of War* de Sarkees (2000), los autores descubren que los rivales estratégicos chocaron en 58 de 75 guerras (77.3%) entre 1816 y 1999, así como en 41 de 47 guerras (87.2%) a lo largo del siglo xx.

<sup>3</sup> Nueve de cada diez rivalidades tiene componentes espaciales o posicionales; las rivalidades espaciales tienen mayor probabilidad de escalamiento de conflicto que las posicionales, pero las rivalidades posicionales tienen mayor probabilidad de desatar guerras multilaterales.

<sup>4</sup> En un contexto de rivalidad, cada crisis aumenta, en lugar de disminuir, la probabilidad de crisis subsecuentes.

En *Man, the State and War*,<sup>5</sup> Kenneth Waltz abogó por un análisis multifactorial de las causas que provocan la guerra, destacando la estructura internacional y los límites que la anarquía establece al comportamiento de los Estados.<sup>6</sup> Desde esa perspectiva, más importante que estudiar las rivalidades es estudiar la naturaleza del sistema en el que surgen. Los conflictos no se originan sólo por rivalidades, sino, como las rivalidades mismas, por causas inherentes al sistema internacional. Por ejemplo, no es lo mismo una rivalidad en un sistema bipolar (Guerra Fría) que en un sistema multipolar (concerto europeo); en cada sistema las rivalidades responden a motivos diferentes y los conflictos siguen patrones distintos.

En segundo lugar, la escuela del institucionalismo neoliberal podría criticar a *Strategic Rivalries* por suponer que la fuerza militar es la única estructura de poder en el escenario internacional. En *Power and Interdependence*, Robert Keohane y Joseph Nye sostienen que el sistema internacional se caracteriza por la “interdependencia compleja”, en la cual los asuntos económicos son tan importantes como los de seguridad y el uso de la fuerza militar no es un eficaz instrumento de política.<sup>7</sup> De esta forma, los Estados no siguen sólo una agenda de seguridad, sino múltiples agendas; el poder se manifiesta de distintas formas y los Estados, por interés propio, han construido regímenes que facilitan la cooperación antes que el conflicto.

Las mayores críticas al libro provienen de la misma lógica que utilizan sus autores. En primer término, basan su enfoque en la percepción categórica; por un lado, señalan que hay rivalidad cuando los tomadores de decisiones de un Estado ven a otro como un “competidor”, “enemigo” o “amenaza”; por otro, afirman que las percepciones negativas del adversario hacen más difícil la resolución del conflicto, razón por la cual es importante el estudio de las rivalidades, pero nunca explican por qué se dan estas percepciones en un contexto de rivalidad, ni ofrecen respuesta alguna sobre cómo minimizar sus efectos negativos.

En este punto deben hacerse dos observaciones. Primero, como señala E. H. Carr, la escuela del realismo (mediante la *sociología del conocimiento*) sostiene que todo conocimiento se encuentra condicionado sobre una base social e histórica;<sup>8</sup> es decir, las percepciones de rivalidad entre dos Estados

<sup>5</sup> Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.

<sup>6</sup> Waltz desarrolla más ampliamente este argumento en *Theory of International Politics*, libro con el que se originó la teoría del realismo estructural en relaciones internacionales.

<sup>7</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.

<sup>8</sup> E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of International Relations*, Nueva York, Harper and Row, 1964.

se originan por las circunstancias que crearon dicha rivalidad, más que por la rivalidad misma. Segundo, Robert Jervis ha escrito importantes trabajos sobre el efecto de las percepciones en la política internacional, mismos que los autores de *Strategic Rivalries* citan apenas en tres ocasiones. Es interesante notar que Jervis, en *Perceptions and Misperceptions in International Politics*,<sup>9</sup> propone cinco soluciones para evitar estas percepciones negativas,<sup>10</sup> pero Colaresi, Rasler y Thompson no las mencionan ni parecen tomarlas en cuenta.

En segundo lugar, los autores de *Strategic Rivalries* se contradicen, opinan que es importante considerar la historia de cada guerra y cada rivalidad, ya que ésta se relaciona con la evolución de los conflictos (p. 14), pero en su estudio tratan todas las rivalidades como un conjunto de casos indistintos, aunque sean unidades de análisis muy diferentes.

Un tercer elemento es que comparten los defectos del enfoque al que pretenden criticar (el realismo estructural). Al igual que la visión del sistema internacional anárquico, el estudio de las rivalidades estratégicas se basa en una visión unidimensional del poder: el conflicto militar entre Estados. Por consiguiente, ninguno de estos dos enfoques es capaz de explicar muchos de los más importantes fenómenos en las relaciones internacionales del mundo contemporáneo: ¿cómo explicar, mediante las rivalidades estratégicas, el terrorismo internacional, las guerras civiles, los episodios de genocidio?

En este sentido, Barbara Harff y Ted Gurr indican que entre 1945 y 1980 las guerras internacionales provocaron la muerte de 3.35 millones de personas, mientras que los conflictos internos (guerras civiles o de carácter étnico) arrojaron 3.13 millones de muertos. Durante el mismo periodo, entre 7 y 16 millones de civiles fueron víctimas de genocidio.<sup>11</sup> Además, de acuerdo con Gurr y Will H. Moore, 49 de los 58 conflictos existentes en 1995 eran conflictos internos.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Robert Jervis, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

<sup>10</sup> Las soluciones que propone Jervis son las siguientes: primero, hacer explícitas las suposiciones en las que los responsables basan su decisión (cuestionar abiertamente las motivos de la misma); segundo, utilizar la técnica de “abogado del diablo” para tener una imagen alternativa del otro; tercero, los dirigentes deben prestar atención cuando varios de sus subordinados coinciden en un punto contrario al suyo; cuarto, no es prudente que la persona responsable de una política sea también la encargada de juzgar su efectividad; quinto, los tomadores de decisiones deben estar conscientes de los errores a los que los pueden llevar sus percepciones.

<sup>11</sup> Barbara Harff y Ted R. Gurr, “Toward Empirical Theory of Genocides and Politicides: Identification and Measurement of Cases Since 1945”, *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 3, 1988, pp. 359-371. Véase la p. 370.

<sup>12</sup> Ted R. Gurr y Will H. Moore, “Ethnopolitical Rebellion: A Cross-Sectional Analysis of

Como puede observarse, el principal problema del libro es que los autores abogan por estudiar, con cada vez mayor capacidad predictiva, un fenómeno que es cada día menos importante. Las rivalidades han existido desde que existen los Estados nacionales; han sido un factor crucial en muchos de los conflictos armados desde hace por lo menos cinco siglos. No obstante, en la actualidad no son los conflictos entre Estados los responsables de la mayor parte de las guerras, ni estas disputas obedecen necesariamente a una rivalidad. Por lo tanto, las rivalidades no dejan de ser un factor a considerar en el estudio de los conflictos, pero no son ya (si es que alguna vez lo fueron) el factor preponderante.

Es preciso también señalar algunas omisiones. Primero, aunque los autores indican el porcentaje de guerras que han disputado los rivales estratégicos,<sup>13</sup> jamás mencionan el porcentaje de rivalidades que han terminado en guerra. Segundo, se minimiza el papel de los factores étnicos o religiosos en el estudio de las rivalidades.<sup>14</sup> Tercero, el enfoque se basa en las percepciones de los principales responsables de la toma de decisiones en un Estado, por lo que no consideran la posible influencia de otros actores en la percepción de una rivalidad, sobre todo desde el ámbito interno (ya sea político o económico).

A pesar de las limitaciones referidas, el libro es una contribución relevante al estudio de las relaciones internacionales; puesto que no hay consenso en la academia sobre cómo definir las rivalidades, los autores proponen este enfoque alternativo. Así, *Strategic Rivalries* ofrece un fundamento sólido para definir y operacionalizar las rivalidades, basado más en la percepción categórica que en la frecuencia de disputas militares.<sup>15</sup>

En suma, Colaresi, Rasler y Thompson realizan un análisis profundo de las rivalidades estratégicas y su relación con el escalamiento del conflicto. No obstante, el conflicto internacional es altamente complejo y las rivalidades son sólo uno de los factores a considerar para comprender sus causas.

---

the 1980s with Risk Assessments for the 1990s", *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 4, 1997, pp. 1079-1103.

<sup>13</sup> Véase la nota 3.

<sup>14</sup> Los autores sostienen que los factores étnicos o religiosos son "características distintivas" de algunos "tipos secundarios" de rivalidad, y que en su mayor parte éstos se subsumen en rivalidades espaciales o posicionales. Más allá de esta breve mención (pp. 79-81), rara vez los refieren. Sin embargo, los factores étnicos y religiosos pueden exacerbar un conflicto existente y hacer más difícil su resolución, por lo que es importante considerarlos al estudiar la relación de las rivalidades con el escalamiento del conflicto.

<sup>15</sup> Los enfoques que se basan en la frecuencia de disputas militares presentan problemas analíticos. Según los autores, éstos convierten los estudios de rivalidad en un simple dispositivo para distinguir entre Estados con conflictos frecuentes o infrecuentes.

De igual forma, el enfoque utilizado no está libre de dificultades ni contribuye a explicar fenómenos de creciente importancia, como el terrorismo internacional y los conflictos internos.

JONATHAN ELÍAS ÁLVAREZ ALZUA

Christian Girault (ed.), *Intégrations en Amérique du Sud*, París, Presses Sorbonne Nouvelle, 2009, 281 pp.

Mucho se ha escrito sobre el proceso de integración europeo. En el caso sudamericano, la bibliografía es menos prolífica. Posiblemente debido al desorden, a los vaivenes políticos y económicos, al crisol de proyectos que han imposibilitado un auténtico proceso de integración en dicha región. Desde los tiempos de Simón Bolívar se ha planteado una confederación de países latinoamericanos. El proyecto sigue sin concretarse. Los obstáculos no han sido pocos y la “hermandad” no ha pasado de la retórica y de numerosos intentos, bastante débiles, de integración. *Intégrations en Amérique du Sud* busca un entendimiento, a partir de la diversidad de enfoques, disciplinas y puntos de vista, de la historia, los obstáculos y las perspectivas de su objeto de estudio: las integraciones en América del Sur.

Christian Girault (Universidad Sorbonne Nouvelle - París 3), responsable del equipo “Integraciones en las Américas”, es el editor de un libro en el que participan autores de Francia y Latinoamérica (en especial de Brasil y Chile). Escrito principalmente en francés y con aportaciones en español y en portugués, el libro se divide en dos partes. La primera, “Estructuras, balances, evoluciones recientes de las integraciones”, da cuenta de manera general de lo que se ha hecho respecto al tema durante los últimos años. La segunda, “Análisis y perspectivas sobre las estrategias de cooperación e integración”, busca profundizar sobre aspectos específicos de la integración. Un problema fundamental del libro es que no hay una o varias preguntas que guíen la investigación. Muchos de los capítulos son descriptivos y acaban solamente dando una impresión de lo que se quiere explicar. Pero, exactamente, lo que se quiere explicar nunca se hace explícito.

Conforme se avanza en la lectura se van tratando diversos temas de interés. El primer capítulo, de Paulo Roberto de Almeida, bien sirve de introducción histórica. Al presentar un balance de los intentos de integración, permite entrar en contexto y, para el lector no especializado, tener una idea general de los diversos esfuerzos regionales. Girault muestra el potencial de la región, los posibles beneficios, y muestra algunos pasos a seguir para avanzar en la integración. Fernando Dias trata el problema

jurídico que plantea el que en Brasil las leyes internacionales tengan la jerarquía jurídica de las leyes ordinarias, muy por debajo del texto constitucional. Fregosi analiza las relaciones informales que ayudan a estructurar el proceso de integración, poniendo especial atención a los gobiernos de izquierda en Latinoamérica. La estructura fiscal de Brasil, la política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación en sus aspectos comercial y regional, así como la relación entre los obstáculos, las incoherencias, la falta de un proyecto a largo plazo y la carencia de teorías políticas y económicas sólidas, son los otros temas de la primera parte.

Los seis capítulos de la segunda revisan con mayor detalle aspectos específicos de la integración. Messias da Costa y Théry aportan una extensa visión de la organización geopolítica de América del Sur, donde no se puede obviar que el Amazonas constituye el corazón geográfico, con las complicaciones inherentes. Meyer analiza los actores sub estatales y su impacto en los procesos de acercamiento entre países. Jedlicki hace, aunque limitándose a ser bastante descriptivo, una comparación de las estrategias de política económica y comercial de Brasil y Chile, con que muestra las ventajas que implica la integración para un país de mayor tamaño (dada su infraestructura y economías de escala). A pesar de ser un poco repetitivo, el capítulo de Mazet permite entender el impacto de la inseguridad jurídica en las instituciones regionales y en la inversión extranjera que se recibe. El siguiente, que muestra las relaciones comerciales entre Brasil y la Unión Europea, es el que más se desvía de la temática del libro; sin embargo, permite tener una idea de las circunstancias comerciales en las que se plantearía la relación del tentativo bloque sudamericano con sus pares de otras regiones. Finalmente, Dupas ofrece lo más cercano a una conclusión del libro: una reflexión sobre los dilemas de América Latina en el proceso de globalización, haciendo hincapié en los temas de democracia, cohesión social y los retos que plantean el neoliberalismo y la transnacionalización de las grandes empresas.

A pesar de que éste es un libro empírico y de que en ningún momento se plantea como objetivo dar una explicación sistemática al proceso de integración, sí se echa en falta en la presentación algo que justifique los temas elegidos. Ya que se trata de un fenómeno complejo, con aristas numerosas, siempre habrá cuestiones importantes que quedarán fuera del libro; luego, es necesario explicar por qué se ha dado prioridad a unos temas frente a otros, a ciertos países sobre el resto. De igual forma, dada la diversidad de ideas vertidas en el texto, hubiese sido deseable un capítulo final, unas conclusiones tentativas que redondearan las contribuciones empíricas.

A pesar de los exhortos a una teoría más sólida para la integración sudamericana que Vieira Posada hace en su capítulo, los avances teóricos del

libro son prácticamente nulos. No hay argumento central. Al final sólo hay ideas fragmentadas, problemas o avances específicos. Lo único que da cierta ilación al libro es que todos los capítulos desarrollan, aunque sea tangencialmente, algún aspecto del proceso de integración sudamericano.

Lo anterior se debe, en buena medida, a la carencia de un objetivo específico del libro. Tanto en el prólogo como en la presentación se habla del programa de "Integración Política y Económica de América del Sur", de los esfuerzos multidisciplinarios e internacionales, de las diversas instituciones participantes, pero no se establece un objetivo más allá de mostrar algunas de las reflexiones y argumentos vertidos a lo largo del proyecto. Se entiende el "espíritu de apertura [...] disciplinaria e internacional" (p. 13); no obstante, no está de más hacer explícita la directiva del libro.

La carencia de un modelo o metodología común se observa en que los capítulos se aproximan a temas diferentes desde disciplinas diversas, lo cual no implica una debilidad en sí. Pero al no haber una pregunta que oriente los esfuerzos explicativos, queda al lector tratar de ensamblar las diversas explicaciones y factores (variables independientes) para dar respuesta a los procesos de integración regional (variable dependiente). Por lo tanto, la divergencia imposibilita una explicación ordenada y coherente.

Lo que resulta más criticable, especialmente ante la carencia de una justificación, es el sesgo temático. Si bien hay capítulos que tratan los diferentes procesos e instituciones, o de condiciones que afectan a la totalidad de América del Sur, la mayoría se enfocan en Brasil, Chile y el Mercosur. A pesar de la incuestionable importancia que tiene Brasil en la región, no puede limitarse a tal grado la mención de los otros países. Además, se privilegia sobremanera al Mercosur, marginando a los otros esquemas de integración. Para ambos casos hubiese sido de enorme interés la inclusión de estudios comparados, tanto entre países como entre esquemas regionales. Las aportaciones de dichos análisis hubiesen podido clarificar los retos que existen en cuanto a legislación interna, política comercial, actores sub nacionales, entre otros, país por país. De igual forma, la comparación de esquemas permitiría saber cuál o cuáles tienen más posibilidades de profundizarse y cuáles están condenados al estancamiento o a la desaparición.

Otro problema, inherente a las estrategias del continente, es el ámbito de aplicación. Hay proyectos para todo el continente (como el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA), los hay para Latinoamérica, los hay para América del Sur y los hay más limitados. A su vez, algunos capítulos mencionan todas las alternativas, otros se enfocan en América del Sur y algunos van un poco más allá, haciendo alusión a América Latina.

También hubiese sido útil incluir un capítulo más teórico, que explicara por qué las teorías de integración, como el funcionalismo, el interguber-

namentalismo o el institucionalismo histórico no se aplican a América del Sur, como argumenta Vieira Posada. Ello permitiría entender qué condiciones faltan para propiciar una integración.

La mayor fortaleza del libro es, con todo, su carácter multidisciplinario e internacional. Da cabida a diferentes perspectivas y ángulos de reflexión y permite observar los diversos factores (desde los geográficos hasta los políticos) que afectan las relaciones internacionales. Asimismo abre múltiples posibilidades de investigación. Es preciso aclarar que tal diversidad no tiene por qué condenar al libro al desorden o a la fragmentación; un planteamiento claro y explícito de la investigación y una conclusión que retomara y esquematizara las diversas aportaciones hubiese podido remediar tan grave falta.

*Intégrations en Amérique du sud* es un acercamiento al complejo tema de los procesos de integración sudamericanos. Está lejos de ser un estudio sistemático y redondo del mismo, pero puede ser útil para tener una idea de las condiciones y perspectivas regionales. La potencialidad del libro no se explotó; aporta argumentos interesantes en temas específicos, da una idea relativamente amplia de la situación brasileña, pero sus silencios pesan. Queda, pues, abierta la posibilidad para estudios más profundos, más comparativos, que den un balance más completo de la integración regional.

Después de leer el libro, lo que queda claro es que hay diversas visiones y prioridades de integración. Por lo tanto, la voluntad política ha sido variable. Y ante la falta de continuidad política y de un motor integracionista (como fueron Alemania y Francia para la UE), dadas las reticencias y trabas internas de Brasil, el panorama es poco alentador. Ni siquiera el giro a la izquierda que se vivió en la última década logró catalizar los afanes, dado que se trata de izquierdas de diferente índole. Al final, el lector conserva de *Intégrations* la misma impresión que éste da de América del Sur: a pesar de las semejanzas y de que están juntos en la región o el libro, cada parte (un país, un capítulo) está por su cuenta.

ANDRÉS RUIZ PÉREZ

Michael Small, *The Forgotten Peace: Mediation at Niagara Falls, 1914*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2009, 181 pp.

A comienzos de abril de 1914, la guerra entre el ejército de Victoriano Huerta y las fuerzas constitucionalistas estaban al borde de enfrentar batallas decisivas. Fue entonces que un grupo de marinos norteamericanos fue detenido por una patrulla militar en el puerto de Tampico. La detención

duró un par de horas y se realizó bajo el argumento de que el desembarco se efectuó sin permiso de la jefatura militar huertista. Este incidente sirvió de pretexto al presidente Woodrow Wilson para desplegar las cañoneras en el océano de las relaciones interamericanas. La Casa Blanca exigió como reparación que el ejército mexicano saludara la bandera estadounidense con una salva de veintiún cañonazos. El gobierno de Huerta se mostró dispuesto a efectuar la “reparación” si los Estados Unidos saludaban en la misma forma a la bandera mexicana. Simultáneamente, el gobierno mexicano ofreció presentar el caso ante el Tribunal Internacional de Arbitraje de La Haya. Los norteamericanos rechazaron ambas proposiciones, y así la negativa de Huerta fue la excusa esgrimida por Wilson para ocupar el puerto de Veracruz el 21 de abril de 1914. Un simple hecho de policía pasó a convertirse en todo un “conflicto internacional”. México y Estados Unidos estaban en pie de guerra, ante lo cual los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile (ABC) ofrecieron sus buenos oficios, que derivaron en la mediación internacional que Michael Small estudia en este libro.

Ni para el ABC, ni para el gobierno de Huerta, ni para el de Wilson, y mucho menos para los revolucionarios, la oferta mediadora tenía que ver con el problema que generó la detención de un puñado de marineros en Tampico; sino con la decisión estadounidense de tratar de incidir de alguna forma en el curso de los acontecimientos mexicanos. La convocatoria a la mediación se realizó para encontrar una solución “al conflicto internacional”, pero todos sabían que para la Casa Blanca esa solución estaba directamente vinculada con el arreglo de “cuestiones internas” de México, tal y como lo revela la documentación que consultó Small. Una semana después de la ocupación de Veracruz y cuando los embajadores del ABC esperaban respuestas de las partes en conflicto, Robert Lansing, alto funcionario del Departamento de Estado, les comunicó la manera en que Wilson entendía la oferta mediadora: “La mediación no es entre dos gobiernos en guerra, es entre dos facciones mexicanas. No es entre Estados Unidos y cualquiera de esas facciones. Estados Unidos desea restaurar la paz entre esas dos facciones y obtener garantías para el restablecimiento de un gobierno constitucional” (p. 49).

Con esta mediación, Wilson daba continuidad, ahora por la vía de las cañoneras, a una diplomacia interesada en “democratizar” la vida política mexicana. La Casa Blanca puso todo su empeño en derrocar a Huerta y en conseguir que los revolucionarios llegaran a un acuerdo con las fuerzas conservadoras responsables del golpe de Estado de febrero de 1913. La diplomacia de Wilson presionó para conseguir la conformación de un gobierno provisional que convocara a elecciones generales, única posibilidad, según el mandatario estadounidense, de acabar con la guerra y restaurar el orden constitucional.

En los cálculos de Wilson, la ocupación de Veracruz privaría al huertismo de los ingresos aduanales, obstaculizando además un aprovisionamiento de armas de origen europeo capaz de dar un respiro al ejército federal. Pero además, la mediación internacional permitiría legitimar en el espacio latinoamericano las pretensiones de la Casa Blanca, al declarar que la guerra no era contra México, sino a favor de la legalidad y la paz.

Small, al igual que la mayoría de los investigadores que han repasado la historia de esta mediación, afirma que la propuesta provino del ABC.<sup>1</sup> No hay documentación diplomática que señale lo contrario. Sin embargo, se puede suponer la existencia de algún tipo de sugerencia o comentario del Departamento de Estado que muestra su buena disposición para recibir la oferta. Lo cierto es que este asunto circulaba en las páginas de la prensa sudamericana desde principios de 1914. En el caso argentino, y para los sectores que gobernaban ese país, la idea misma de la mediación entrañaba un cambio de actitud de la Casa Blanca, “puesto que en lugar de echar mano al monroísmo –decía el influyente periódico *La Prensa* en marzo de 1914–, se propicia la acción del panamericanismo”; esto era una muestra palpable de los nuevos aires que corrían desde la llegada de Wilson a la presidencia norteamericana.

Small confirma el papel crucial desarrollado por el embajador argentino Rómulo S. Naón, uno de los tres mediadores en Niagara Falls. De hecho, y como informa el autor de este libro, parte de los documentos usados en esta investigación provienen de un grueso expediente que integró el propio Naón o alguno de sus asistentes, conformado por recortes de prensa norteamericana y canadiense, que fue depositado en una biblioteca de la Universidad de Yale, por cierto una de las universidades –la otra fue Harvard– que en medio de la mediación le entregó un Doctorado Honoris Causa (p. 102).

Small no se detiene en las carreras políticas y profesionales de los mediadores; de haberlo hecho seguramente hubiera encontrado otras explicaciones sobre el sentido y la suerte que corrió esta aventura diplomática. Es

<sup>1</sup> Arthur S. Link, *La política de los Estados Unidos en América Latina, 1913-1916*, México, FCE, 1960; Cristián Guerrero Yoacham, *Las conferencias del Niágara Falls: la mediación de Argentina, Brasil y Chile en el conflicto entre Estados Unidos y México en 1914*, Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 1966; Robert E. Quirk, *An Affair of Honor: Woodrow Wilson and the Occupation of Veracruz*, Nueva York, W. W. Norton & Co., 1967; Bertha Ulloa, *La revolución intervenida. Relaciones diplomáticas entre México y los Estados Unidos, 1910-1914*, México, El Colegio de México, 1971; Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, ERA, 1982; Sol Serrano (comp.), *La diplomacia chilena y la Revolución Mexicana*, México, SRE, 1986; Beatriz Rosario Solveira, *La Argentina, el ABC y el conflicto entre México y Estados Unidos, 1913-1916*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 1994; y Pablo Yankelevich, *La diplomacia imaginaria. Argentina y la Revolución Mexicana, 1910-1916*, México, SRE, 1994.

el caso, por ejemplo, del embajador argentino. Naón fue integrante de una generación de argentinos que hace exactamente un siglo estuvieron convencidos de que su país había alcanzado un nivel de desarrollo comparable al de Estados Unidos; y, por tanto, tenía su propio “Destino Manifiesto”. Ese destino que la providencia había reservado a Argentina consistía en balancear, desde el sur del continente, el poderío que Estados Unidos ejercía en el otro extremo de la geografía americana. Es decir, para esta orgullosa generación de hombres ricos y cultos, las propuestas pacifistas y moralizantes de Wilson eran el más claro reconocimiento que Estados Unidos hacía a Argentina, en particular de algunos de sus principios de política exterior como el del arbitraje obligatorio en las disputas internacionales.

El desembarco en Veracruz y la supuesta inminencia de una guerra entre Estados Unidos y México sirvieron de excusa para poner a prueba la imagen que Naón tenía de su país, lo que mostró a la postre la enorme distancia que existió entre la realidad y la representación que tenía de ella ese diplomático, digno representante de la dirigencia argentina del Centenario.

Quizás para alimentar su para nada despreciable vanidad, Naón recorrió cuidadosamente los periódicos, creyendo con ello llegar a la posteridad documentos que acreditaban lo que entonces consideró una “histórica” actuación. Desconozco las razones que llevaron a Naón depositar esos papeles en Yale, pero me arriesgo a opinar que esa decisión se tomó una vez que Naón renunció a su puesto de embajador, sin esconder su oposición a la política de neutralidad ante la Primera Guerra Mundial que defendía el presidente Hipólito Irigoyen; en segundo lugar, una vez que el Congreso argentino se negó a ratificar el pacto de ABC alegando la actuación injerentista de los mediadores en los asuntos internos mexicanos; y por último, una vez que el propio Naón, alejado de la vida diplomática, se convirtió en abogado de las empresas petroleras norteamericanas en Argentina, para volver a la vida pública recién en 1932. Entonces, este abogado, autor de algunos olvidados ensayos sobre derecho internacional, se convirtió en intendente de la ciudad de Buenos Aires cobijado por los militares golpistas que derrocaron a Irigoyen.

Como bien advierte Small, Naón estuvo en los orígenes de la propuesta mediadora su buena relación con el secretario de Estado, William Bryan, seguramente fue utilizada para hacer realidad los “buenos oficios” del ABC. Naón, y sobre esto existe una abundante documentación en el archivo histórico de la cancillería argentina, siempre aceptó de muy buena gana discutir los asuntos internos de México en el marco de una mediación llamada a resolver el conflicto internacional generado por el incidente en Tampico; y cuando toda la empresa diplomática se hundía ante el avance militar de los

revolucionarios, y sobre todo ante la negativa de Carranza de que en Niagara Falls se decidiera el futuro de México, Naón ideó el protocolo final en el que se declaró resuelto el conflicto internacional a partir de una auténtica tautología: “Si los Estados Unidos han declarado repetidamente [...] que no toman en cuenta aquel incidente internacional, ni pretenden que se salude a la bandera, o se dé ninguna otra satisfacción; si en realidad aquel incidente está enterrado por la opinión pública internacional, [...] parece evidente que podría llegarse sin dificultad al acuerdo de eliminar y cancelar el aludido incidente internacional.”<sup>2</sup>

Este razonamiento exhibía la urgencia por librarse de la gestión mediadora. Los representantes del ABC estaban conscientes de que tras cinco semanas de labores nada habían conseguido, y de que de seguir demorando el final de la mediación estarían ante la absurda situación de tratar con representantes de un gobierno a punto de ser derrocado por el avance de los revolucionarios. Cabe hacer la aclaración de que el protocolo final con el que concluyó la “feliz” mediación nada decía de la ocupación del Puerto de Veracruz.

¿Por qué hoy nadie recuerda esa mediación?, se pregunta Small. Sucede que esta aventura fue un fracaso y ese fracaso fue el primer triunfo diplomático de los revolucionarios. Para la historiografía mexicana, Niagara Falls pone en evidencia la estrategia carrancista de combatir tanto en el terreno militar como en las alfombras de la diplomacia internacional. Carranza no aceptó participar en la mediación, sin que eso significara cancelar sus contactos con la Casa Blanca. Por el contrario, los agentes de los revolucionarios se mantuvieron muy cerca de lo que ocurría en el Hotel Clifton, sede de la mediación en territorio canadiense. Una de las caricaturas reproducidas en los apéndices de este libro plasma con elocuencia el comportamiento de Carranza: mientras el Primer Jefe estudia en un mapa de México el desplazamiento de sus ejércitos, un asistente lo interrumpe para avisarle que los mediadores lo están esperando; sin inmutarse, Carranza responde: “Mañana, mañana...” (p. 159). El curso de la guerra marcó el comportamiento de los revolucionarios frente a las Conferencias de Niagara Falls. Cada triunfo militar servía para incomodar más a los mediadores, hasta que ese “mañana, mañana...” se volvió una costumbre, sobre todo cuando los constitucionalistas tomaron el puerto de Tampico en mayo de 1914, y mucho más cuando un mes más tarde ocuparon la ciudad de Zacatecas, con que se despejaba el camino hacia la capital de la República.

<sup>2</sup> Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, Niagara Falls, caja 7, tomo 1, Da Gama y Suárez Mugica, 18 de junio de 1914.

En este panorama, ¿qué tenían que negociar los revolucionarios? Absolutamente nada; muy distinta era la situación del huertismo, cuyos delegados estaban dispuestos a entregar la renuncia del dictador a cambio de garantías a la hora de la rendición. Y por supuesto la Casa Blanca también estaba urgida de garantías sobre propiedades e inversiones, así como sobre indemnizaciones por daños a bienes y vidas norteamericanas.

La mirada de un internacionalista como Michael Small resume la suerte de la mediación aplicando la sigla BATNA (*best alternative to a negotiated agreement*), acuñada en la moderna jerga diplomática (p. 126). Es decir, los constitucionalistas tenían otras alternativas antes que sentarse a negociar un acuerdo con un régimen que tenía los días contados.

Small, por primera vez, muestra los entretelones de lo acontecido en la sede de la mediación: desde la elección del Hotel Clifton, la movilización de recursos humanos y materiales que desplegó el gobierno de Wilson, el impacto en la prensa periódica de Canadá, y por supuesto de Estados Unidos, hasta los paseos, los esparcimientos y la atractiva belleza de las cuatro hijas de Emilio Rabasa, uno de los delegados huertistas en las Conferencias.

Razones de exclusivo orden geográfico determinaron que este episodio de la Revolución mexicana se desarrollara en suelo canadiense. La cercanía y la condición de neutralidad llevaron a los delegados de Huerta, a los de Wilson y a los tres mediadores a sesionar junto a las Cataratas del Niágara. Esa cercanía también permitió que de uno y otro lado de la frontera se pasearan buscando alguna información los embajadores de Alemania y de Japón, así como el despedido sobrino de Porfirio Díaz, Félix, tan responsable del Cuartelazo de febrero de 1913 como el propio Huerta, pero que ahora estaba distanciado del dictador y exploraba seguramente la posibilidad de iniciar una nueva aventura contrarrevolucionaria.

*The Forgotten Peace* indaga en nuevos fondos documentales y especula acerca de lo que podría haber sucedido. En este último sentido, no creo, como afirma Small, que la conferencia pacificadora hubiera tenido otra suerte si los mediadores hubieran dejado de lado la condición de declarar un armisticio como requisito indispensable para aceptar a los revolucionarios en la mesa de negociaciones. Por el contrario, sí creo que el requisito del armisticio facilitó las cosas a Carranza; los mediadores no lo advirtieron, en cambio sí lo hizo Wilson, de ahí su insistencia al ABC de que retirara esa condición. El problema de fondo no era el armisticio, sino la negativa de Carranza a tratar en Niagara Falls asuntos de absoluta incumbencia de los mexicanos. Carranza jamás hubiera aceptado que Estados Unidos fijara las condiciones para su triunfo; de hacerlo, la fuerza de su liderazgo se habría desmoronado de inmediato. Además había otra razón. Carranza aprendió la lección y no quería cometer el mismo error que terminó por costarle la

vida al presidente Madero: el triunfo, para serlo de verdad, requería de la completa eliminación del ejército federal.

En síntesis, se trata de un libro valioso por los hallazgos que aporta y por las especulaciones que arriesga. Merece ser leído con cuidado, porque en sus páginas se presentan ideas para reflexionar sobre uno de los temas descuidados en la historia diplomática de la Revolución: el complejo vínculo entre las ideas democratizadoras y las acciones diplomáticas de Woodrow Wilson y el triunfo de los revolucionarios en julio de 1914.

PABLO YANKELEVICH

Rogelio Hernández, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008, 335 pp.

Los gobernadores mexicanos pueden provocar inestabilidad política y actuar con impunidad, sin que ningún contrapeso institucional pueda evitarlo, pero esto no siempre fue así, afirma Rogelio Hernández. Reconstruir el proceso que desembocó en esta libertad de acción sin instrumentos de control, así como describir el equilibrio frágil de la compleja relación entre el gobierno federal y los estatales es el propósito de su más reciente libro.

Hernández reunió trabajos y artículos anteriores cuyo eje son ocho entrevistas a ex gobernadores priistas,<sup>1</sup> algunos de ellos también ex secretarios de gobernación y ex líderes nacionales del PRI. Su metodología es una de las mayores aportaciones del libro, que lo distingue de otros trabajos sobre el tema (*México ¿Una revolución silenciosa?*, de Isabelle Rousseau, escrito en 1999, y *Los líderes políticos de México* de Roderic Ai Camp, de 1984), aunque no hay entrevistas a líderes de la oposición, quienes desempeñaron un papel importante en los cambios que el autor explica.

Mediante el análisis de las transformaciones históricas de la institución presidencial y sus relaciones con los estados, así como de procedimientos, rutinas, normas, convenciones y decisiones de personajes clave, el autor describe la construcción y posterior deconstrucción del equilibrio que crearon los gobiernos posrevolucionarios entre el Ejecutivo y los gobernadores. El autor sostiene que esa relación fue posible por la “dependencia del camino” que hubo en la creación de la institución presidencial y los gobiernos

<sup>1</sup> Manuel Andrade (Tabasco, 2001-2006), Manuel Bartlett (Puebla, 1993-1999), Genaro Borrego (Zacatecas, 1988-1992), César Camacho (gobernador sustituto del Estado de México), Diódoro Carrasco (Oaxaca, 1992-1998), Enrique González Pedrero (Tabasco, 1983-1987), Gonzalo Martínez Corbalá (San Luis Potosí, 1991-1992), Dulce María Sauri (Yucatán, 1991-1993), Fernando Silva Nieto (San Luis Potosí, 1997-2003).

locales; esos cambios son consecuencia de la racionalidad administrativa de la nueva élite neoliberal en los años ochenta y de la reorganización institucional del sistema.

En la reconstrucción de la relación entre el Ejecutivo y los estados, el autor muestra que quienes toman las decisiones en la comunidad política mexicana son el presidente en turno con su grupo y la plana mayor del PRI; por lo tanto, las fuentes del cambio responden a esa élite, dimensión que no contempla los acontecimientos que sucedían en otros sectores o con otros agentes. A este enfoque elitista, creo, se puede contraponer otro que afirma que la sociedad civil no estaba dormida mientras sucedían los hechos aquí expuestos, aunque el autor da por sentado que ejercieron el poder la misma élite y sus fragmentaciones sin movimientos sociales, locales o nacionales, sin la oposición, de izquierda o derecha, sin guerrilla, rural o urbana. En mi opinión, para desarrollar mejor dicha reconstrucción, es necesario traspasar el texto de las entrevistas y acercarse más a lo que ocurría en la base del sistema político mexicano, sin lo que la transformación del viejo equilibrio no se podría entender. Mientras sucede en las élites lo que Hernández afirma, en la sociedad civil se desarrollaban muchos cambios.

La construcción del equilibrio entre el Ejecutivo y los mandatarios tiene su origen en la etapa posterior de la Revolución, en la formación del andamiaje institucional configurado en los decenios de 1920 y 1930. Como en otros trabajos de institucionalismo histórico, este enfoque no puede explicar del todo la armazón de un nuevo andamiaje tras la etapa armada de la Revolución ni el origen de la institución presidencial. A partir de esta etapa, Hernández afirma que la función de los gobernadores era garantizar la estabilidad política, la paz social y ser los intermediarios de las necesidades locales frente al gobierno federal, Ejecutivo o *centro político*. Estas actividades los señalaban como mandatarios eficaces, confiables y respetados por el Ejecutivo, que les podría permitir cierto poder interno e incluso, en algunos casos, nombrar a presidentes municipales, según la importancia del municipio.

Por lo demás, el centro controlaba a los gobernadores, al diseñar la mayor parte de los proyectos sociales de los Estados, al designar los puestos al Congreso federal y de los siguientes gobernadores e imponer como únicas vías de comunicación institucional con los mandatarios al secretario de Gobernación y al presidente nacional del PRI.

El control sobre los gobernadores también recaía en el recurso de la remoción que tenía el Ejecutivo federal, instrumento extremo que no se usó con tanta frecuencia como se cree, a pesar de que de 1946 a 2000 hubo 70 de un total de 252 gobernadores, es decir 26%, que sí resulta significativo. Gustavo Díaz Ordaz, símbolo histórico del autoritarismo priista, solamente removió a un mandatario, evidencia que reitera la idea del uso

extremo del recurso. Al respecto, el autor no toma en cuenta las múltiples remociones de mandatarios que tuvieron lugar durante el sexenio de Lázaro Cárdenas –nueve en total–, momento político en que se conformó gran parte de las instituciones del régimen.

Mientras los cambios en las élites sucedían, hubo transformaciones en los gobiernos municipales que no aparecen en el análisis de Hernández, ni, como dije arriba, en la relación descrita de los estados con los distintos movimientos sociales. Con respecto a la primera, la relación entre los primeros municipios de oposición y el centro es un aspecto fundamental para explicar la relación entre la federación y los estados. En ese sentido, en el texto de Hernández no se mencionan casos emblemáticos, como la lucha del navismo y la Unión Cívica Potosina, en 1959, o los movimientos sociales estatales durante las décadas de 1950 y 1960, entre otros.

A la llegada de los tecnócratas al poder, en 1982, dice Hernández, hubo un cambio en la élite del priismo. El nuevo grupo tenía la idea de la racionalidad administrativa, así que se gestó un proceso de descentralización administrativa. Éste consistió en reducir el tamaño de la administración y las atribuciones federales, de manera que trasladaban más recursos financieros y algunas responsabilidades a los estados. Prueba de ello fueron la creación, con Miguel de la Madrid, de los Comités Promotores del Desarrollo Económico, la descentralización de algunos servicios básicos, como salud y educación, la reforma al artículo 115 referente al *municipio libre* y el paulatino desmantelamiento de la Secretaría de Gobernación.

El cambio en la élite, según Hernández, explica la transformación en las relaciones entre el Ejecutivo y los mandatarios estatales. Al respecto, el autor percibe las sucesivas reformas electorales de las décadas de 1970 y 1980 como una concesión de la élite priista sin destacar que muchas de ellas correspondían a demandas sociales. La interpretación deja de lado las presiones sociales y las continuas demandas de democratización que desempeñaron un papel importante en el avance de la oposición y que constituyeron una contribución, no suficiente pero sí fundamental, para explicar el surgimiento de los regímenes democráticos.

Por lo demás, a mayores recursos mayor poder: las transformaciones financieras y administrativas desembocaron en ciertos cambios en los estados: la cooptación de las militancias locales, la designación de puestos en el Congreso de la Unión y, a la postre, del gobernador. Con Ernesto Zedillo, quien por convicción o pragmatismo se mantuvo lejos de la política local, surgieron los primeros desafíos exitosos de los gobernadores. Tal fue el caso de los priistas Manuel Bartlett y Roberto Madrazo, quienes en Puebla y Tabasco, por razones distintas –el primero por la redistribución de los recursos federales y el segundo por defender la autonomía estatal–, se im-

pusieron al Ejecutivo federal. En 1999, en el ocaso del sexenio de Zedillo, en el PRI los gobernadores impusieron sus condiciones para elegir al próximo candidato presidencial, hecho inusitado en la historia política del partido.

El resultado, afirma Hernández, es que se había roto el viejo equilibrio que antes existía y que le daba viabilidad al sistema. Al final se fortalecieron los poderes locales sin que se construyera un nuevo federalismo. A esa conclusión ya habían llegado, por ejemplo, Arturo Alvarado, en 1996 (*Los gobernadores y el federalismo mexicano*), y Wayne Cornelius, en 1999 (*Subnational Politics and Democratization in Mexico*); pero en este libro se nutre –además de las aportaciones de los entrevistados– de la narración de los excesos y arbitrariedades de años recientes: Ulises Ruiz en Oaxaca en 2006, la impunidad de Mario Marín por la violación de los derechos humanos de Lydia Cacho en 2007, la promoción de la plataforma personalista de Vicente Fox en 1999 y de Andrés Manuel López Obrador, en 2006. El autor concluye que a pesar de que los partidos políticos resultan importantes a nivel nacional, no han creado un contrapeso real al poder de los gobernadores. El riesgo es que éstos revivan cacicazgos locales que ahora tienen vía libre para actuar.

Hernández ofrece una ventana particular al comportamiento de las élites mexicanas en el poder nacional hasta el año 2000, y en el estatal hasta la actualidad, así como una descripción de fondo y forma de la relación entre el centro político y la periferia. Más allá de las omisiones, su libro reconstruye una parte de los mecanismos institucionales formales e informales para explicar el funcionamiento del sistema político mexicano.

ANTONIO BRAMBILA RAMÍREZ

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Arturo, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, 1996, pp. 39-71.
- Cornelius, Wayne *et al.* (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center of US Mexican Studies, University of California, 1999.
- Hall, Peter, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, vol. 44, núm. 5, 1996, pp. 936-957.
- Meyer, Lorenzo, “El municipio mexicano al final del siglo xx. Historia, obstáculos y posibilidades”, en M. Merino, (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 231-252.
- Ortega, Reynaldo, *Movilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008.
- Rustow, Dankwart A., “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, 1970, pp. 337-363.