

RESEÑAS

Guoguang Wu y Helen Lansdowne (eds.), *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, Londres y Nueva York, Routledge, 2008, 303 pp.

En el ámbito de estudio de la política exterior china, señalar que ésta se ha transformado para favorecer la participación en organismos y acuerdos multilaterales se ha convertido en algo común.¹ Esta reciente inclinación al multilateralismo ha atrapado la atención de los interesados en la política exterior de la República Popular China, pues contrasta con el recelo hacia la participación en organismos internacionales que caracterizó a dicha política durante casi cuatro décadas.² A la fecha, no se ha formado un consenso respecto a cuándo y por qué ocurrió dicha transformación³ ni, mucho menos, sobre las características y objetivos del “multilateralismo chino”. No obstante, señalar que la política multilateral de China inició su desarrollo en mecanismos económicos, parece un acuerdo tácito en la bibliografía sobre el tema.⁴ Como prueba de lo anterior, se señala la entrada

¹ Por ejemplo: Evan S. Medeiros y M. Taylor Fravel, “China’s New Diplomacy”, *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 6, 2003, pp. 22-35; Winberg Chai, “The Ideological Paradigm Shifts of China’s World Views: From Marxism-Leninism-Maoism to the Pragmatism-Multilateralism of the Deng-Jiang-Hu Era”, *Asian Affairs*, vol. 30, núm. 3, 2003, p. 164; y Wang Jianwei, “China’s Multilateral Diplomacy in the New Millennium”, en Yong Deng y Fei-Ling Wang (eds.), *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, p. 159.

² A partir del establecimiento de la República Popular China en octubre de 1949.

³ Véase Shaun Breslin, “Understanding China’s Regional Rise: Interpretations, Identities and Implications”, *International Affairs*, vol. 85, núm. 4, 2009, pp. 819-821, para consultar un repaso breve de la bibliografía que muestra diferentes perspectivas respecto a cuándo y por qué pudo haber ocurrido ese cambio.

⁴ Wang Jianwei, “Managing Conflict: Chinese Perspectives on Multilateral Diplomacy and Collective Security”, en Yong Deng y Fei-Ling Wang (eds.), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1999, p. 83; Kuik Cheng-Chwee, “Multilateralism in China’s ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics, and Aspiration”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, núm. 1, 2005, pp. 111-112; y Christopher R. Hughes, “Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implications for Southeast Asia”, *The Pacific Review*, vol. 18, núm. 1, 2005, p. 121.

temprana de China al foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y su larga travesía para ingresar a la Organización Mundial del Comercio, entre otros eventos.

De acuerdo con varios autores, la preferencia por tratar sólo temas económicos en mecanismos multilaterales se explica por el estatus prioritario de éstos en la agenda de los objetivos nacionales del gobierno chino, así como por su percepción de que las organizaciones de seguridad implican cierto grado de concesión en asuntos de soberanía nacional.⁵ A pesar de lo anterior, a partir del presente siglo se nota una participación más activa del gobierno chino en mecanismos de seguridad regional. En este sentido, su liderazgo en el establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) es uno de los eventos principales que marca esta transición. Dicho reajuste de la política multilateral china es el punto de partida de *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*. Este libro, editado por Guoguang Wu y Helen Lansdowne, está compuesto por quince ensayos breves organizados en cinco secciones temáticas: Introducción, Preocupaciones globales, Seguridad regional, ¿Ascenso pacífico? y Conclusión. Su objetivo general es analizar e intentar conceptualizar la política multilateral del gobierno chino, especialmente en relación con su participación en mecanismos de seguridad regional (p. 3).

En la primera sección, los editores introducen el análisis del tema planteando algunas interrogantes clave: ¿el gobierno chino entiende el multilateralismo como lo hace la comunidad internacional?, ¿cómo interactúan los sistemas regionales de relaciones internacionales con la política multilateral del gobierno chino?, ¿dicha política contribuye a la estabilización de regiones problemáticas aledañas al territorio chino, como el estrecho de Taiwán, la península coreana y el Mar del Sur de China? Por medio de una breve discusión de estas y otras preguntas, los editores señalan los tres grandes ejes temáticos de los diferentes ensayos del libro: el concepto del “multilateralismo chino”, sus motivaciones y sus implicaciones (p. 5). En la presente reseña se concederá atención especial a la cuestión de las “motivaciones” del multilateralismo chino, debido a que es el punto de mayor controversia y cuya discusión contribuye al desarrollo del resto de los temas.

Los tres ensayos que componen la segunda sección de esta obra se concentran en analizar la participación del gobierno chino en los meca-

⁵ Esta negativa también fue influida por la idea de que la mayoría de las iniciativas en materia de seguridad colectiva, como la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO, por sus siglas en inglés), tuvieron el objetivo de “contener” a China. Hongying Wang, “Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization”, *Asian Survey*, vol. 40, núm. 3, 2000, p. 482; Wang, “Managing Conflict...”, pp. 82-83; y Kuik, “Multilateralism in China’s ASEAN Policy...”, p. 112.

nismos multilaterales de mayor alcance global, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el sistema de negociaciones y tratados para el control y la no proliferación de armas. A partir de dicho análisis, cada uno de ellos ofrece una explicación sobre los motivos detrás de la nueva orientación hacia el multilateralismo de la política exterior china. De acuerdo con Lowell Dittmer, dicha política atravesó por una fase de aprendizaje durante el proceso mediante el cual nació y creció la interdependencia económica de China con los flujos comerciales y financieros globales. Esta nueva interdependencia se tradujo en una mayor capacidad de negociación en los organismos internacionales, así como en una modificación de las expectativas y el comportamiento de parte de estas instituciones respecto a la participación del gobierno chino en ellas. Es decir, en una socialización⁶ mutua entre el gobierno chino y las instituciones internacionales en las que participa. Derivado de lo anterior, la nueva orientación multilateral de la política exterior china, entendida como una mayor participación de China en instituciones internacionales así como mayor adherencia a sus normas y principios, resultó de un proceso de aprendizaje cognitivo, no simplemente instrumental.⁷ En contraste con Dittmer, Moore sugiere que los motivos detrás del nuevo multilateralismo chino obedecen a una elección estratégica.⁸ A partir de un análisis de las interpretaciones realista y liberal de la política multilateral de China, Moore señala que, aunque su comparación

⁶ En relaciones internacionales, socialización puede entenderse como el proceso mediante el cual el gobierno de un Estado interioriza las creencias, normas, actitudes y comportamientos aceptados y practicados en un sistema internacional o por los miembros de un grupo. Alastair Iain Johnston, "Socialization in International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory", en G. John Ikenberry y Michael Mastanduno (eds.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, Nueva York, Columbia University Press, 2003, p. 115.

⁷ El aprendizaje cognitivo puede entenderse como un cambio en la estructura cognitiva que altera nuestras creencias o desarrolla nuevas, resultado de la observación o interpretación de la experiencia. En contraste, el aprendizaje instrumental considera que los individuos, organizaciones o gobiernos pueden tener incentivos para ocultar o distorsionar sus creencias de acuerdo a sus intereses. Jack S. Levy, "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield", *International Organization*, vol. 48, núm. 2, 1994, pp. 294, 307.

⁸ Una "elección estratégica" se refiere al proceso mediante el cual un actor toma las decisiones necesarias para llevar a cabo sus objetivos, tomando en consideración el comportamiento y objetivos de otros. Este enfoque tiene tres características principales: 1) su unidad de análisis son los problemas e interacciones estratégicas entre actores, no los actores en sí mismos; 2) separa al actor, definido por sus preferencias y creencias, de su contexto, entendido como el conjunto de acciones e información disponible para los autores; y 3) su enfoque metodológico es pragmático y sostiene que se deben construir teorías adecuadas para cada caso que se estudia. David A. Lake y Robert Powell, "International Relations: An Strategic-Choice Approach", en David A. Lake y Robert Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 3-5.

no permite concluir si su objetivo final es integrarse o dominar al orden internacional actual (p. 48), ambas teorías coinciden en el carácter estratégico de la política multilateral china (p. 46). En el último capítulo de esta sección, Yuan Jing-dong examina la evolución de la participación del gobierno chino en las negociaciones y tratados para el control de armas. A partir de este análisis, Yuan coincide con Dittmer en señalar que el gobierno chino atraviesa por un proceso de socialización a las normas internacionales (p. 55). Sin embargo, concluye que dicho proceso sólo lo ha llevado a adoptar una versión nominal del multilateralismo (p. 66). Al señalar que el gobierno chino sólo ha adoptado un “multilateralismo nominal”, Yuan sugiere que dicho gobierno utiliza la forma más simple de coordinación para la cooperación entre varios Estados, en lugar del “multilateralismo cualitativo”.⁹ De acuerdo con Ruggie, la forma cualitativa del multilateralismo implica el apego de las partes a ciertos principios que especifican la conducta apropiada para una clase de acciones, sin considerar sus intereses particulares o las exigencias estratégicas que pueden existir en cualquier coyuntura específica.¹⁰ Para Yuan, el multilateralismo del gobierno chino carece de estas características.

La tercera sección del libro consta de cinco ensayos sobre el impacto regional, especialmente en temas de seguridad, de la nueva política multilateral del gobierno chino. En su capítulo, Michael Yahuda analiza el desarrollo y las características de esta política en el Sudeste Asiático. De acuerdo con el autor, dicha política fue motivada por su experiencia de mejorar sus relaciones con sus vecinos, después del aislamiento internacional sufrido a causa de los incidentes en Tiananmen (p. 76). Durante esta experiencia, el gobierno chino reconoció que el uso de una política multilateral era el me-

⁹ En 1990, Keohane presentó lo que, hasta ahora, es la definición más utilizada para describir al multilateralismo: “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de acuerdos *ad hoc* o por medio de instituciones”. Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, vol. 45, núm. 4, 1990, p. 731. Posteriormente, Ruggie señaló que esta definición era “puramente nominal” debido a que no mostraba la dimensión *cualitativa* que distingue al multilateralismo de otras formas de cooperación. A partir de este señalamiento, la distinción entre el multilateralismo “nominal” y “cualitativo” realizada por Ruggie ha sido retomada por varios autores para enfatizar la forma cualitativa, como la más deseable.

¹⁰ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 565-571. Además de “principios generalizados”, Ruggie señala otras dos características de la dimensión cualitativa del multilateralismo: indivisibilidad y reciprocidad difusa. El primer concepto se refiere a que los principios generalizados de organización implican una indivisibilidad entre los miembros de una colectividad respecto a la conducta esperada. Por otro lado, reciprocidad difusa se refiere a la expectativa de los participantes de obtener beneficios equivalentes entre ellos y a lo largo del tiempo.

mejor mecanismo para disipar las sospechas sobre la amenaza que su ascenso puede representar para la región (p. 87). Lo anterior, aunado al reconocimiento por parte del gobierno chino de la creciente interdependencia entre el desarrollo económico y estabilidad internas de China y el crecimiento y estabilidad regionales, sugiere que la integración de China a las instituciones regionales tenderá hacia la continuidad y la profundización (p. 88). Esta tendencia puede encontrarse, en el ámbito de la seguridad, en la promoción de mecanismos multilaterales como las pláticas de seis partes en Beijing sobre el programa nuclear norcoreano, tema que trata Shi Yin hong en el capítulo 6 de esta sección (pp. 90-103), y en el liderazgo del gobierno chino en el establecimiento de la ocs (capítulo 7). De acuerdo con Christoffersen, este nuevo activismo del gobierno chino en el ámbito multilateral se desarrolló a partir de su participación en organizaciones regionales como la APEC y el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ARF, por sus siglas en inglés). Según Christoffersen, su participación en estos mecanismos reflejó su “aceptación” del orden establecido. Sin embargo, dicha participación también impulsó al gobierno chino por medio de un proceso de socialización que culminó en la formulación de su Nuevo Concepto de Seguridad (NCS)¹¹ en 1997 (p. 128). A partir de entonces, de acuerdo con Christoffersen, el gobierno chino desarrolló interés por participar en la “creación” de mecanismos para la cooperación regional. Aunque Christoffersen coincide con la mayoría de los autores de esta obra al señalar que la política exterior china ha atravesado por un proceso de “aprendizaje” o “socialización”, enfatiza que dicha socialización no puede comprenderse analizando solamente la política exterior china, sino que debe considerarse cómo las condiciones regionales lo permitieron e, incluso, propiciaron (p. 142).¹²

¹¹ Dicho concepto fue presentado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Qian Qichen, durante la reunión anual del ARF de 1997. Su esencia consiste, de acuerdo con el gobierno chino, en abandonar la consideración de la seguridad como una condición individual y buscar la seguridad común por medio del beneficio mutuo y la cooperación. Esta propuesta busca superar la mentalidad de que *la seguridad de uno dependía de la inseguridad del otro*, la cual contribuyó a la exacerbación de múltiples disputas durante la Guerra Fría. En la visión del gobierno chino, los Estados pueden alcanzar condiciones de seguridad aumentando la confianza por medio del diálogo y la cooperación. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, “China's Position Paper on the New Security Concept”, en <http://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2612/2614/t15319.htm>

¹² Por ejemplo, para Christoffersen, el rechazo de los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) a la Iniciativa de Seguridad Regional Marítima (RMSI, por sus siglas en inglés) presentada por Estados Unidos en marzo de 2004, fue el acontecimiento que permitió al gobierno chino encontrar puntos de acuerdo con algunos integrantes de la ANSEA en temas de seguridad regional (p. 137).

Las dos secciones que hemos revisado han cubierto los temas principales y los problemas de seguridad regionales en los que el gobierno chino ha participado mediante mecanismos multilaterales. Sin embargo, y a pesar de que el punto de partida y objetivo de análisis de este libro es la participación de China en estos mecanismos, el análisis global que el libro ofrece al respecto carece de solidez. Lo anterior se debe a dos factores principales:

1. El libro parte de la premisa de que el gobierno chino inició su participación en mecanismos multilaterales en aquéllos enfocados a temas económicos, y de que, hasta principios del presente siglo, empezó a aceptar la discusión de algunos asuntos de seguridad. Sin embargo, en ningún momento explica cómo o por qué ocurrió esta transición, ni ofrece pruebas que sostengan dicha premisa. Es cierto que la frase “China prefiere o sólo se compromete en mecanismos multilaterales para asuntos económicos” ha sido ampliamente usada en la bibliografía sobre el tema, particularmente la del último lustro del siglo pasado. No obstante, siendo este supuesto cambio el punto de inicio y objeto de estudio del libro, merece mayor escrutinio. Estudiosos importantes del tema, como Chung, han concluido que la preferencia aparente del gobierno chino por participar en instituciones económicas multilaterales no puede confirmarse.¹³

2. A pesar de que el objetivo general del libro es estudiar la participación del gobierno chino en mecanismos de seguridad regionales, y de que más de la mitad de los ensayos que lo componen estudian este tipo de temas, el libro carece de un análisis sobre la evolución de la actitud y la participación del gobierno chino en esquemas de seguridad colectiva, como las Misiones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU. Al respecto, la mayor falta de esta obra es no prestar atención al proceso de transición de la percepción de la seguridad que ocurre entre la participación del gobierno chino en el ARF, en 1994; la firma del Tratado de Profundización de la Confianza en Materia Militar en Regiones Fronterizas con Rusia, Kazajistán, Tayikistán y Kirguistán en 1996; y la presentación del NCS en 1997. Sin duda, una adecuada discusión de este proceso ayudaría a comprender mejor las motivaciones de la activa participación del gobierno chino en mecanismos de seguridad regionales que podemos observar claramente, desde principios del presente siglo.

El objetivo general de los cinco ensayos que integran la cuarta sección de este libro es cuestionar el *oficialmente anunciado* carácter pacífico del ascenso de China.¹⁴ Dicho cuestionamiento se desarrolla a partir de

¹³ Chung Chien-Peng, “China’s Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism”, *Journal of Contemporary China*, vol. 17, núm. 57, 2008, p. 764.

¹⁴ Zheng Bijian, antiguo vicepresidente de la Escuela Central del Partido Comunista Chi-

la discusión de la postura del gobierno chino frente a cuatro temas clave: derechos humanos, la participación de Taiwán en mecanismos multilaterales, la búsqueda de fuentes para el abasto de energéticos y la discusión internacional de la vida política de Hong Kong. En su capítulo, Jeremy Paltiel señala que, aunque aún hay muchos obstáculos para la completa implementación de las normas internacionales sobre derechos humanos en China, la participación de su gobierno en mecanismos multilaterales lo mantiene en dirección hacia su aceptación y, por lo tanto, también hacia su “ascenso pacífico” (p. 217). Sin embargo, los capítulos de Willy Wo-Lap Lam, Dong-Ching Day y Jean-Philippe Béja, señalan que cuando se trata de temas vinculados directamente a la soberanía e intereses nacionales, el gobierno chino se aleja de los medios pacíficos. Por ejemplo, en su capítulo, Lam muestra cómo la “diplomacia del petróleo” del gobierno chino puede generar conflictos con otras potencias como Estados Unidos, Japón y la India, quienes también se encuentran en busca de fuentes de recursos energéticos (pp. 222-223). Por otro lado, a partir de un análisis sobre cómo el gobierno chino ha utilizado su participación en diversos mecanismos multilaterales como medio para impedir el ingreso de Taiwán, o degradar su estatus en éstos, Day enfatiza que la política multilateral china se basa en un análisis de costo-beneficio (p. 249). De forma similar, Béja sostiene que para el gobierno chino el multilateralismo es un mecanismo positivo sólo cuando favorece el logro de sus objetivos (p. 254). A partir de un análisis de la política del gobierno chino hacia Hong Kong, este último autor señala que dicho gobierno no se encuentra listo para aceptar todos los aspectos del multilateralismo, especialmente el que se refiere a la posibilidad de que la comunidad internacional monitoree la situación de los derechos humanos o la vida política de alguna de sus provincias o regiones administrativas especiales, como Hong Kong (p. 263).

A pesar de que en esta cuarta sección podemos encontrar un mayor cuestionamiento al compromiso del gobierno chino con su política multilateral, llama la atención que el libro no incluya trabajos que rechacen la

no (1992-2002), es considerado el creador de este concepto. Su objetivo es contrarrestar las teorías sobre la “amenaza china”, subrayando que su ascenso representa una oportunidad para el desarrollo de Asia. La primera ocasión que Zheng utilizó el concepto en un escenario internacional fue durante la reunión del Foro Bo’ao para Asia, en noviembre de 2003. Aunque funcionarios como Wen Jiabao ya habían empleado el concepto, el gobierno chino decidió sustituir el término “ascenso” por el de “desarrollo”, debido a que éste se consideró menos amenazante. La doctrina del “desarrollo pacífico” de China fue presentada oficialmente el 22 de diciembre de 2005, por medio de la publicación de un *White Paper* sobre el tema. Manuel de Jesús Rocha Pino, “China en transformación: la doctrina del desarrollo pacífico”, *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 4, 2006, pp. 694-712.

presencia de una dimensión multilateral en la política exterior china. Por ejemplo, para Wang, la cultura y tradición diplomática chinas no son compatibles con la adopción de enfoques multilaterales en el ámbito internacional. Incluso, según él, el sinocentrismo obstaculizará el desarrollo completo del multilateralismo en el Este de Asia.¹⁵ Por otro lado, de acuerdo con Dosch, la política multilateral china en el Sudeste de Asia es una “falacia”. Este autor sugiere que el gobierno chino no ha desplegado una política multilateral en la región; ha hecho lo contrario: desarrolló una red de relaciones bilaterales que genera la apariencia de una política multilateral.¹⁶

Como el caso anterior, el tema de la socialización del gobierno chino a las normas internacionales se acepta sin un análisis adecuado que ofrezca interpretaciones opuestas que enriquezcan su discusión. Como hemos revisado, prácticamente todos los autores en esta obra concluyen que el gobierno chino ha experimentado o se encuentra atravesando por un proceso de socialización a las normas internacionales. Sin embargo, ninguno de ellos desarrolla amplia y analíticamente este tema. Por lo tanto, el libro no ofrece argumentos sólidos para rebatir afirmaciones como “el multilateralismo chino es instrumental” o “no hay evidencia que demuestre la socialización del gobierno chino”.¹⁷

Finalmente, en la última sección del libro, Wu Guoguang ofrece una síntesis de las conclusiones principales que aportan los ensayos que componen la obra. Una de sus conclusiones generales es que, a nivel regional, el grado de involucramiento del gobierno chino en mecanismos multilaterales depende de la influencia sobre ellos que éste pueda ejercer. En cambio, a nivel global, depende de qué tan fuerte o débil sería su posición frente a la de Estados Unidos (p. 267). Respecto a las características de la política multilateral del gobierno chino, es importante mencionar que una de las principales es su preferencia por la negociación en bloques. Podemos encontrar la utilización de dicho método en las negociaciones del gobierno chino con Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán que permitieron el establecimiento de la OCS, en 2001; así como en su acercamiento a la ANSEA.¹⁸

¹⁵ Wang Hongying, “Chinese Culture and Multilateralism”, en Robert W. Cox (ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokio, United Nations University Press, 1997, pp. 157-158.

¹⁶ Jörn Dosch, “The Fallacy of Multilateralism Rhetoric in China-Southeast Asia Relations – A Neo-Realist Perspective on Regional Order-Building–”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 24, 2010, pp. 135-152.

¹⁷ Wang, “Multilateralism in Chinese Foreign Policy...”, pp. 490-491.

¹⁸ Véase Akihiro Iwashita, “The Shanghai Cooperation Organization and its Implications for Eurasian Security: A New Dimension of ‘Partnership’ After the Post-Cold War Period”, en Shinichiro Tabata y Akihiro Iwashita (eds.), *Slavic Eurasia’s Integration into the World Economy and Community*, Sapporo, Hokkaido University, 2004, p. 262; y Juan José Ramírez Bonilla, “La

Sin embargo, este elemento no es discutido por Wu, ni por algún otro de los participantes en este libro.

En suma, *China Turns to Multilateralism...* no ofrece un análisis convincente sobre el “giro” del gobierno chino hacia el multilateralismo. Incluso, como ya hemos señalado, la participación del gobierno chino en los mecanismos de seguridad regionales, punto de partida de la obra, se estudia sin prestar atención adecuada a los procesos que la precedieron. No obstante, la obra cumple una función informativa importante debido a tres razones principales. Primero, porque, como sus editores lo señalan, constituye el primer esfuerzo sistemático por examinar la nueva dimensión multilateral en la política exterior china (p. 5). Segundo, porque estudia la participación del gobierno chino en los mecanismos más emblemáticos de su nueva política multilateral: por ejemplo, la OCS, las conversaciones de seis partes sobre el problema nuclear norcoreano y la ANSEA. Tercero, porque señala los límites a la reciente inclinación a prácticas multilaterales por parte del gobierno chino: la discusión sobre la situación de los derechos humanos en China y la vida política de Hong Kong o cualquiera de sus provincias y la participación de Taiwán en organismos internacionales, entre otros temas. De esta manera, el libro proporciona un panorama general sobre los mecanismos multilaterales y problemas principales vinculados al reciente favorecimiento del multilateralismo en la política exterior china. Sin embargo, es importante señalar que, en algunos temas, es necesario que su lectura se complemente con trabajos más críticos.

ROSÁNGEL HERNÁNDEZ

Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2008, 473 pp.

El libro –en términos de Gosta Esping-Andersen– no tiene comparación en la bibliografía sobre el Estado benefactor; por lo mismo, llena un gran vacío a la vez que invita a repensar la teoría hasta ahora desarrollada en esta área.

El libro responde dos interrogantes: primero, ¿por qué los gobiernos deciden proveer servicios y seguridad social?; y segundo, ¿cómo han

República Popular de China y el sudeste asiático: del distanciamiento a la asociación económica”, en José Luis Estrada *et al.*, *China en el siglo XXI: economía, política y sociedad de una potencia emergente*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2006, p. 255.

evolucionado los sistemas benefactores a lo largo del tiempo y cómo se distribuyen los beneficios? Las variables explicativas, o lo que ellos llaman “líneas argumentativas”, para responder la pregunta son las realineaciones políticas; es decir, el significado de las coaliciones distributivas e intereses económicos (qué tanto se incorporan o excluyen ciertas organizaciones y partidos políticos que representen a las clases urbanas y a las rurales pobres); también, el desempeño y organización de la economía (desempeño entendido como crecimiento económico, y organización como estrategias de desarrollo); y las instituciones políticas, con énfasis particular en el tipo de régimen, con la idea de responder qué tanto la democracia afectó la respuesta del gobierno frente a las demandas de las clases bajas.

El libro se organiza en dos partes. En la primera, los autores indagan los orígenes históricos de los Estados Benefactores en América Latina, Europa del Este y el Este de Asia entre 1945 y 1980. El capítulo inicial ofrece una visión amplia de la naturaleza de los sistemas de bienestar social en las tres regiones. Los siguientes tres capítulos presentan un análisis de casos históricos sobre la expansión de los compromisos sociales en América Latina (capítulo 2), la evolución de los contratos sociales en el Este de Asia (capítulo 3) y la construcción del Estado Benefactor en el Este de Europa (capítulo 4).

Una vez “armados” con las bases históricas necesarias para un análisis empírico más profundo, la segunda parte del libro intenta explicar la relación entre democratización, crisis económica y reformas a las políticas de bienestar de 1980 a 2005. Aquí, los autores comienzan con un análisis de economía política de las reformas de bienestar (capítulo 5). Pasan luego a discutir la expansión, democratización y evolución del contrato social en el Este de Asia (capítulo 6), la crisis económica y los resultados en política social en América Latina (capítulo 7). Finalmente, estudian el legado del Estado Benefactor socialista en el Este de Europa (capítulo 8). En el último capítulo, los autores sintetizan sus hallazgos y los sitúan en el contexto de la discusión sobre Estados benefactores.

Dada la estructura del libro, los supuestos aparecen recurrentemente; muchos argumentos son así repetitivos y cansan al lector. De igual manera, la presentación de múltiples tablas y regresiones, que tienen nula o poca explicación, distraen y confunden en muchas ocasiones; aunque cabe anotar que es un acierto presentar el argumento del libro de tal forma que aquellos no familiarizados con los métodos cuantitativos pueden seguir con facilidad los temas. También se agradece la claridad y precisión en los principales conceptos que cruzan el libro (en particular los de Estado Benefactor, estrategia de desarrollo y democracia¹).

¹ Política social: desde una visión expansiva del contrato social entre el Estado y el ciu-

Metodológicamente, los autores se apoyan en el análisis de veinte países² de las regiones previamente mencionadas; aun cuando la n es mediana en términos de casos suficientes para generar relevancia estadística, consideran que esto es justificable. Primero, porque el análisis comparativo de casos forma parte de un estudio estadístico transnacional mucho más amplio que ayuda a controlar otras determinantes de la variación. Segundo, porque el número de casos elegidos disminuye la posibilidad de atribuir la varianza intrarregional a la elección de casos atípicos; y por lo mismo permite una comparación intrarregional. Y tercero, que a diferencia de los estudios estadísticos estándar que se preocupan por la validez externa (si los resultados son exportables a casos fuera de la muestra), el análisis que ellos proponen es plenamente histórico-configurativo; es decir, les preocupa más la validez interna (si los argumentos causales explican los casos elegidos).

El criterio de selección de estos casos, fue “al gusto”, es decir aquellos que los autores consideraron interesantes. No obstante, hace falta una justificación de su selección, ya que, siguiendo a Barbara Geddes³ todo buen estudio de política comparada evitará sesgo en este proceso; es decir, que se elijan los casos con base en la variable dependiente (como sucedió en obras anteriores de Haggard). Como afirma Geddes, esta selección de casos condiciona las respuestas que encuentran en su estudio. Por ello es necesario que se explique qué similitudes o características poseen los países que les

dadano, la política social equivale a la capacidad del Estado para generar crecimiento económico. Sin embargo, la pregunta sobre crecimiento económico es analíticamente distinta de la redistribución del ingreso, ya sea por esquemas de seguridad social o mediante el gasto social en algunos servicios básicos. Su definición de política social se limita a la redistribución del ingreso mediante esquemas de seguridad social (pensiones, salud, combate a la pobreza, y laboral) y la provisión de servicios (educación y servicios de salud). Desarrollo: el modelo que eligen los gobiernos para generar crecimiento económico (ISI, Exportación, o Control Central del Estado). Democracia: para poder diferenciar la democracia de una “semi-democracia”, de un “autoritarismo suave”, y un “autoritarismo duro”, retoman el esquema de Mainwaring *et al.*, que clasifican los regímenes de acuerdo a cuatro dimensiones: 1) la integridad y competitividad de elecciones nacionales 2) qué tan inclusiva es la partida 3) respeto a las libertades civiles y 4) el poder que ejerce el gobierno sobre la política. Si no hay violaciones de estos estándares hay una democracia; si hay grandes violaciones, hay un régimen autoritario, y si hay violaciones menores de una o las cuatro dimensiones hay una semi-democracia. Los autores además agregan dos variables: la restricción sobre la partida, y distinguen entre un régimen autoritario competitivo (viola las cuatro dimensiones pero permite concursos electorales) y uno duro.

² América Latina: México, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Brasil, Uruguay, Argentina, Chile y Perú. Europa del Este: Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria, Checoslovaquia. Este de Asia: Corea, Taiwán, Singapur, Malasia, Tailandia, y Filipinas

³ “How the Cases You Chose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics”, *Political Analysis*, vol. 2, núm. 1, 1990, pp. 131-150.

permitan formar parte de cada una de las regiones, en particular en el caso del Este de Asia y de América Latina.

Además, los autores dicen usar un método comparativo de estudios de caso, mediante el cual pretenden mostrar las diferencias entre los patrones de política social entre las regiones. En términos de Charles Tilly se los podría ubicar en un nivel macrohistórico, dado que buscan los determinantes detrás de las grandes estructuras y procesos en cada región. En esta misma línea, de entre las cuatro formas de comparar grandes procesos y estructuras, los autores parecen seguir las estrategias de comparación globalizadora⁴ (*encompassing*), ya que como ellos mismos mencionan el análisis se preocupa por la validez interna (que explique los casos seleccionados) y no tanto por la validez externa (exportar esa idea a todos los demás). Aun cuando la propuesta está estructurada para hacer comparaciones interregionales, los autores no ignoran las variaciones entre regiones, de hecho procuran un análisis que balancee la unicidad de cada país al mismo tiempo que se permita establecer generalizaciones regionales.

Aunque ambicioso, manejar tanta variación en múltiples niveles oscurece y debilita algunos de los hallazgos de los autores. Esto se refleja en varios de los modelos estadísticos que corren, en los que la variación intrarregional es significativa y la diferencia en los promedios entre las regiones no lo es. Incluso ellos reconocen que las conclusiones que se pueden derivar de los análisis estadísticos para la comparación interregional son limitadas (p. 38); y aun cuando los ampara el hecho de tener un profundo análisis histórico de los casos, no es satisfactoria ni clara la explicación sobre cómo se supera la variación intrarregional para pasar una diferenciación entre regiones. Ello es relevante en tanto que la mayoría de los hallazgos se da en el nivel interregional.

A pesar de parecer excesiva la cantidad de información que arrojan los autores, si el lector logra rescatar los principales argumentos, notará que hay espacio para mucha discusión y que muchos de los supuestos son rebatibles. Para ello es útil regresar a las tres variables explicativas. Para la primera (realineaciones políticas), los autores demuestran cómo la serie de compromisos que se establecieron previa a la ola de democratización, creó clientelas y redes de intereses que influyeron y determinaron el camino a seguir de las políticas sociales.

En América Latina, por ejemplo, el proceso de acomodación de las fuerzas laborales resultó en sistemas de seguridad social parciales que se limitaron a proteger a las clases urbanas. En el Este de Asia, donde la capa-

⁴ Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, and Huge Comparisons*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1984, pp. 81-82.

cidad de organización de los sectores pobres se reprimió durante mucho tiempo, se propició que los objetivos de la política social se determinarían por los intereses de las élites políticas. Por su lado, en el Este de Europa, la organización y cobertura del sistema produjo una serie de expectativas compartidas sobre la obligación del gobierno para proveer ciertos beneficios, de tal forma que el legado de la política social socialista se convirtió en un importante instrumento de presión electoral sobre los gobiernos.

Aun cuando parece coherente el argumento, los autores se limitan a elaborar este análisis sin dejar claro bajo qué condiciones la movilización y la organización de intereses tienen efectos positivos o regresivos sobre la trayectoria a seguir de la política social. Además no insertan sus hallazgos o consideraciones sobre el efecto redistributivo de la presencia (o inexistencia) de partidos de izquierda y grupos de presión en las discusiones clásicas del Estado Benefactor.⁵

En cuanto a la estructura y desempeño de la economía –segunda variable explicativa–, parten del supuesto de que buen crecimiento económico favorece la expansión y provisión de servicios y beneficios sociales. Logran demostrar que la apertura económica no captura los determinantes de un modelo de bienestar, y señalan cómo las estrategias de desarrollo tienen un impacto crucial en el curso de la elaboración de políticas públicas.

En el caso de América Latina, la adopción del modelo de sustitución de importaciones no estimuló la demanda de mano de obra calificada, lo cual permitió que permaneciera el dualismo del mercado laboral y canceló los incentivos para invertir en educación. Al no haber alicientes para reformar las estructuras, muchos grupos fueron excluidos de la construcción del Estado benefactor latinoamericano.

Para Asia del Este se argumenta que la estrategia de desarrollo con orientación exportadora se tradujo en demanda de mano laboral calificada. Además, dada la casi inexistencia de movimientos laborales, no hubo incentivos para que los partidos diseñaran políticas que favorecieran el apoyo de estos grupos, y por ello se limitaron a invertir en educación.

Para los países de Europa del Este, la estrategia de desarrollo se limitó a una industrialización por parte del Estado, dirigida y manejada por las estrategias de la Unión Soviética. Abarcó una serie de políticas universales y beneficios que orientaron las estrategias de educación hacia las demandas del sector industrial. La política social fungió como mecanismo para paliar tensiones sociales y conservar el orden. Así, la serie de beneficios que se

⁵ Véase los textos de E. Huber y J. Stephens, *Political Choice in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press, 2001; y de W. Korpi y J. Palme, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality", *American Sociological Review*, vol. 63, 1998, pp. 661-687.

gestaron tuvo un fuerte impacto en los intentos de reforma cuando estos países se democratizaron.

Si los autores se reconocen como partes contribuyentes y concedoras de la bibliografía sobre el Estado benefactor, llama la atención que –siguiendo el análisis de Theda Skocpol y Margaret Weir⁶ sobre las respuestas keynesianas frente a la Gran Depresión, un clásico de la literatura del Estado Benefactor, y en particular del que utiliza *path dependence* como estrategia para el análisis– hayan incluido de manera tangencial la forma en que las estructuras estatales y los legados de política afectaron el proceso de innovación intelectual y el acceso de expertos a los centros para la elaboración de políticas públicas, mediante los cuales las nuevas ideas entran o no en la formulación de las estrategias gubernamentales para lidiar con la crisis. Esto va desde las estructuras que llevaron a los países del este asiático a una orientación exportadora y a los latinoamericanos a una de sustitución de importaciones, hasta el papel que desempeñaron los tecnócratas en las crisis de la décadas de 1980 y 1990.

Finalmente, sobre la tercera variable (las instituciones políticas), interesaba a los autores ver hasta qué punto la democratización de los regímenes afectó la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a las demandas de los pobres. De manera contra-intuitiva, los autores argumentan que esta variable no tiene la fortaleza causal para explicar los resultados de la política social. Incluso encuentran regímenes autoritarios que producen beneficios redistributivos. Los autores sostienen que contrario a la creencia general, el diseño institucional de la democracia no provee mejores mecanismos para impulsar la inclusión y redistribución, ya que estas premisas están condicionadas por restricciones económicas, circunstancias fiscales y por la presión de grupos organizados. A lo más, la democracia favorece el surgimiento de promesas y compromisos por parte de los políticos para otorgar ciertos servicios y beneficios, sin que esto signifique que habrá garantía en los resultados de dicha política social.

En el este de Asia, por ejemplo, el gasto social aumentó dramáticamente durante la democratización, debido al legado de un Estado Benefactor minimalista y circunstancias económicas favorables. Además, el crecimiento económico sostenido y la capacidad de recuperación rápida frente a la crisis equivalió a la posibilidad económica y fiscal de aumentar el gasto social. Asimismo, el legado histórico que registró niveles de gasto social bajos significó una “panacea política” en la que no había intereses creados, por los que se buscara proteger sus beneficios a expensas de otros.

⁶ Véase Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, cap. 4.

En el caso de Europa del Este, la recesión transnacional de las décadas de 1980 y 1990 y las restricciones fiscales dificultaron o hicieron muy costosa la posibilidad de aumentar el gasto social; por lo mismo, la distinción entre partidos también se perdió, dado que no importó si subió un partido de tendencia social-demócrata o de tendencia neoliberal, pues de todas maneras tenía que adecuar sus políticas a la difícil situación económica regional. A pesar de ello, la serie de beneficios que la población había ganado, o el *path dependence* que se generó en términos de política social con el régimen anterior seguía muy presente en la lista de demandas de los electores.

En el caso latinoamericano, los autores se enfrentan a una gran variedad intrarregional. El único patrón general que encuentran en la región se limita a una suma de presiones electorales para reformar, así como el bloqueo de reformas de las redes de intereses creadas por políticas sociales anteriores. Esto, consideran los autores, es lo que creó resultados muy distintos a lo largo de la región. Además, destacan las grandes variaciones que hay en las restricciones fiscales y económicas en la capacidad de gasto de cada uno de los países. Desde un Venezuela con condiciones económicas favorables que fortalecen la posición de Hugo Chávez, a una Argentina con Carlos Menem y crisis macroeconómicas severas, hasta países con condiciones económicas más estables como Costa Rica o Uruguay.

En cuanto a esta tercera variable hay muchas anotaciones posibles. La primera de ellas es que simplifican el efecto de la configuración de los intereses sobre el proceso de políticas públicas. No hay distinción, en términos de Grant Jordan,⁷ entre la formación de triángulos hierro, *issue networks* o sistemas corporativistas en el proceso de elaboración de políticas públicas; pues parece que los intereses se configuran y procesan todos de igual manera.

La segunda es que examinan superficialmente el papel que desempeñan los sistemas electorales; en particular, los mecanismos de acceso al poder. Si tomaran esto en cuenta, podrían fortalecer su argumento al mostrar, según Guillermo Cejudo, cómo estos mecanismos –aun cuando estén relacionados con las reglas del juego político democrático– son “incapaces de brindar explicaciones sobre la forma en que, una vez en el poder, los gobernantes se desempeñan en su cargo”.⁸ De esa forma que podría darse el caso de regímenes políticos en los espacios subnacionales en los que los instrumentos de democracia procedimental fueran impecables, pero

⁷ “Iron Triangles, Woolly Corporatism, and Elastic Net: Images of the Policy Process”, *Journal of Public Policy*, vol. 1, 1981, pp. 95-123.

⁸ Guillermo Cejudo y Dionisio Zavaleta, *La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: Una propuesta conceptual y de medición*, reporte de investigación, México, CIDE / PNUD, 2010, 38 pp. (Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas, núm. 3).

su traducción en acciones de gobierno serían pobres e incluso parciales. En particular sugieren, además de limitar los efectos de la democracia a las circunstancias económicas, fiscales y la organización de intereses sociales, considerar los mecanismos institucionales y las prácticas de gestión de la burocracia y de los funcionarios sobre las decisiones cotidianas, para poder comprender la variedad de arreglos institucionales y organizacionales que permiten el *ejercicio del poder* dentro de un entorno democrático específico. Esto es algo similar a lo que buscan Haggard y Kaufman en términos de políticas redistributivas.

La tercera anotación se relaciona con un dilema teórico entre las escuelas estructuralista y culturalista de política comparada. En particular, se hace evidente en términos de Marc Ross “la relevancia de lo cultural en lo político”, pues al hablar de los derechos y prescripciones constitucionales, que obligan a los países de las regiones a proveer ciertos servicios o beneficios, los autores dan por hecho que ponerlo en la constitución equivale a un factor determinante en la orientación de la política social.⁹ Por lo menos para el caso latinoamericano, y en especial México, es importante anotar que, en términos de Emilio Rabasa, “todo lo hemos esperado de la ley escrita y la ley escrita ha demostrado su incurable impotencia”.¹⁰ Es decir, aun cuando estos derechos y prestaciones sociales obtuvieron un rango constitucional, no tuvieron el mismo efecto de presión sobre el gobierno, como en el caso de los países de Europa del Este o de Asia Oriental. En otras palabras, la construcción simbólica y cultural de la ley en cada región y país es distinta, y esto a su vez tiene implicaciones en la manera en que se procesan los derechos y demandas sociales de sus respectivas poblaciones.

Una cuarta y última observación es cuestionar qué papel tiene el individuo dentro de este juego de estructuras. El hecho de que se puedan organizar los intereses de distintas perspectivas hace valioso el espacio que abre la democracia, no sólo porque permite ejercer presiones sobre el Estado para que desarrolle políticas redistributivas, sino porque permite ejercer una capacidad fundamental de los seres humanos: la libertad. Libertad para elegir el tipo de beneficios/servicios que las personas desean. Es decir, no es sólo una imposición del Estado, sino que además permite que la provisión del servicio responda a una necesidad formulada y expresada *por los electores/soberanos* y no construida por el Estado. En términos de Deborah Stone,¹¹

⁹ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *op. cit.*, p. 129.

¹⁰ Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1990, p. 8.

¹¹ *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York, Norton, 2002.

“sin discusión no hay solución a las paradojas”, y esa discusión debe venir de los electores o de los públicos atentos.

En suma, *Development, Democracy, and Welfare States...* es una obra ambiciosa que merece reconocimiento por la cantidad de países que incluye en el análisis y la amplitud de los temas tratados (que van desde los orígenes del Estado de Bienestar hasta las reformas más recientes), pero sobre todo, y quizá esta es la mayor contribución del libro, por ser el primer estudio comparativo que ofrece un análisis de la evolución y desarrollo de los Estados Benefactores en países de ingreso medio.

No obstante, la obra peca de los riesgos que, según advierten Dogan y Pelassy,¹² suelen tener los estudios regionales. Esto es, que derivan en estudios descriptivos oscuros, donde resulta imposible distinguir entre las peculiaridades que se relacionan con una historia específica y los rasgos más universales. En particular, resulta problemático el paso de la comparación intrarregional a la interregional. Desaprovechan sus comparaciones intrarregionales y debilitan la fuerza de su argumento al limitar sus hallazgos relevantes al nivel interregional; que de base no explica ni siquiera por qué habría de considerarse como región a América Latina si dejó fuera a Bolivia, Paraguay, o en el caso del Este de Asia a Vietnam e Indonesia.

También, aun cuando la intención de los autores era hacer una contribución teórica en el contexto de una bibliografía muy extensa sobre el origen, desarrollo y reforma de los Estados Benefactores, limitan su contribución a poner sobre la mesa la posibilidad de analizar Estados Benefactores más allá de los países industrializados avanzados, pero sin decir algo en particular sobre el Estado Benefactor en los países de ingreso medio. No dicen si algunos de los Estados Benefactores en estos países se adecuan a la clasificación de países industrializados o si es necesario crear otra clasificación. Por ejemplo, si su modelo de Estado Benefactor se caracteriza por focalizar los beneficios a los más necesitados, por condicionar los recursos o favorecer mercados laborales no-regulados, podría entrar en el modelo liberal; pero si más bien se enfatiza la inclusión social, la definición amplia de los derechos sociales, y hay preocupación por generar condiciones de igualdad, entonces podría decirse que muestran tendencias del modelo social demócrata.¹³

¹² *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House, 1990.

¹³ *El modelo liberal* se caracteriza por focalizar los beneficios a los más necesitados, por condicionar los recursos o por ingresos negativos a manera de impuestos. Favorece mercados laborales no-regulados con la idea de que esto favorece el crecimiento del empleo. Este modelo prevalece en los países anglosajones. El *modelo social-demócrata* enfatiza la inclusión social y una definición amplia de sus derechos sociales. El objetivo es generar condiciones de igualdad

Tal como establecen Dogan y Pelassy,¹⁴ la calidad de un estudio comparado depende de la exactitud de las herramientas conceptuales y de la consistencia de los casos seleccionados. Los autores de *Democracy, Development, and Welfare States...* necesitan refinar la selección del campo de estudio para poder fortalecer la calidad de su análisis y llegar a una respuesta convincente a sus dos preguntas principales: ¿por qué los gobiernos deciden proveer servicios y seguridad social?, y ¿cómo han evolucionados los sistemas benefactores a lo largo del tiempo y cómo se distribuyen los beneficios?

Su respuesta hasta ahora es que “no hay una sola prescripción –con respecto a los partidos, grupos de interés, o incluso políticas sociales– que provea la base para resolver los problemas de injusticia, desigualdad, inequidad y pobreza que nos rodean. Las oportunidades para rectificar injusticias del pasado están inevitablemente restringidas por la historia. Es precisamente esa historia la que se intenta contar, en esperanza de guiar nuevas posibilidades para el futuro”.¹⁵

MARY A. VELA MCCARTHY

Geoffrey Pleyers, *Alter-Globalization: Becoming Actors in the Global Age*, Cambridge, Polity, 2010, 316 pp.

Renovar la idea de revolución, repensar el cambio social y entender los movimientos sociales en la sociedad posindustrial son aspectos que Geoffrey Pleyers se propone estudiar en un libro que tiene dos cualidades muy apreciadas en el mundo académico: es innovador y tiene una estructura impecable. Una lluvia de casos, *prima facie* inconexos, introducen al lector al tema: protestas de granjeros indios en contra de las propuestas del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade); la rebelión zapatista de

en sus respectivas sociedades. *Desfamiliarizan* los servicios en especial por los servicios relacionados con las guarderías y los asilos. El *modelo de Europa continental* (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Holanda, y España) tiene sus orígenes en el seguro social. Los derechos sociales dependen de un empleo permanente, que históricamente ayudó a cimentar la lógica masculina como sostén de la familia para la protección social. Los modelos los construyen a partir del papel de lo público y lo privado, la regulación del mercado laboral, la extensión de los derechos, la presencia o no de la mujer, entre otras cosas. Para un análisis más detallado, véase G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990; también: G. Esping-Andersen y John Myles, *The Welfare State and Redistribution*, en <http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/articles.htm#2009>

¹⁴ *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1984, 1990.

¹⁵ Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *op. cit.*, p. 363.

San Cristóbal de las Casas, en Chiapas, México; la cadena humana en Reino Unido alrededor del centro de conferencias donde se llevó a cabo la cumbre G-8 en 1998; el nacimiento, a partir de las ideas de Ignacio Ramonet, de ATTAC (Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras y por la Ayuda a los Ciudadanos, por sus siglas en francés); y el bloqueo de 50 000 personas de la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle. Los ejemplos podrían ser interminables, pero existe un concepto que los aglutina: la globalización alternativa.

Con la globalización alternativa se está, ante todo, frente a un fenómeno posmoderno. Quizá por ello sea tan difícil enmarcarlo teóricamente. ¿Cómo comprender estos acontecimientos con herramientas realistas? ¿Cómo transitar de la mentalidad tradicional del sistema dominado por Estados a un caleidoscopio de protestas sociales orquestado por una miríada de actores? A caballo entre las preguntas existenciales y la desigualdad lacerante en muchas partes del globo, Geoffrey Pleyers busca realizar una radiografía del movimiento conocido en otros lares como *alter-globalization* o *altermondialisation*. Actores que no fueron considerados en la hegemonía liberal de la Posguerra Fría protestan en todos los rincones del planeta en contra de un consenso a todas luces injusto. *Ergo*, esgrime el autor, hay necesidad de un nuevo pacto.

Pleyers cumple a cabalidad su función. Es un gran conocedor del tema, por origen y por vocación. Como bien se apunta en el prólogo de Alain Touraine, Pleyers nació en una región donde convergen tres países: Alemania, Países Bajos y, por supuesto, Bélgica. Trotamundos empedernido, Pleyers no sólo conoce las experiencias de México y Europa Occidental, sino que ha dedicado varios años al estudio de los foros internacionales y a la diversidad de movimientos colectivos. Esta vez se adentra en un fenómeno tan extenso como difícil de asimilar. Tan pronto sale a su encuentro, se percata de las dificultades que la tarea entraña, pero no abandona la empresa hercúlea.

Alter-Globalization... inicia poniendo sobre la mesa algunas preguntas esenciales: ¿cómo convertirse en un actor en la era global? ¿Cómo organizar un movimiento de resistencia? ¿Cómo “cambiar el mundo”? Los partidarios de la globalización alternativa plantean, *grosso modo*, dos caminos para convertirse en actores y oponerse al proyecto neoliberal. Una se centra en subjetividad y creatividad; la otra, en razón y racionalidad. La primera tiene un concepto de cambio social *bottom-up*: buscan poner en práctica valores alternativos provenientes de redes sociales independientes. Sostienen que se deben crear espacios autónomos “libres de relaciones de poder” y experimentan con redes horizontales formas de consumo alternativas y procesos de participación. En este rubro, Pleyers ubica al movimiento zapatista o a

los piqueteros argentinos. Por otro lado, la segunda vía confía más en la especialización; creen que construir una ciudadanía más activa y un mundo más justo requiere de ciudadanos familiarizados con el conocimiento científico y con los debates en economía pública. Subrayan la urgencia de instituciones internacionales más fuertes y democráticas. En consecuencia, destinan gran parte del tiempo a producir reportes que muestran que, además de injustas, las políticas actuales son irracionales desde criterios económicos y científicos.

Probablemente, para extraer por completo todas las valiosas lecciones del libro, sea necesario remontarse a la angustia ontológica originada tras la caída del Muro de Berlín y el resquebrajamiento de la Unión Soviética. Estos acontecimientos simbólicos permitieron al neoliberalismo expandirse por el mundo sin resistencia. A lo largo de la obra es recurrente la mención al famoso Consenso de Washington, listado de políticas económicas que motivó a los países, entre otras cosas, a privatizar los servicios públicos, reducir drásticamente el papel económico del Estado, limitar el gasto público, liberalizar el comercio internacional, servicios e inversiones y a disminuir el gasto público dirigido a objetivos sociales. Hasta 1999 las cosas marchaban bien para las trasnacionales y para la OMC. Como bien apunta Víctor Quintana, se había logrado imponer a 124 países del orbe el libre mercado como objetivo primario, como fin en sí mismo.¹ Empero, la sorpresa fue mayúscula cuando en 1999 surgió en Seattle el contrapeso a esos megapoderes.² El “otro” poder social a escala planetaria, como lo reconoció *The New York Times*: la sociedad civil global.³

El segundo apartado, “The Way of Subjectivity” describe con detalle la vía fincada en la construcción de nuevas formas de socialización. El camino de la subjetividad, explica Pleyers, es una apelación a la libertad personal y colectiva en contra de la lógica del poder y la producción; un deseo de autonomía frente a un *System* que coloniza todos los aspectos de la vida, a decir de Habermas. Se trata de preservar la independencia de la propia experiencia en contra de los poderes de la economía y las manipulaciones de la era de la información. Hay una enorme virtud en quienes recorren este camino: denuncian el peligro de la visión tecnocrática. A diferencia de las viejas ideologías, la justificación de la visión tecnocrática no es política: disocia los criterios de justificación de la organización de convivencia despolitizándolos y vinculándolos a funciones del sistema de acción racional con respecto a fines que se supone en cada caso. El fetiche de la ciencia, al eli-

¹ Víctor Quintana, “Globalifóxicos”, *La Jornada*, 9 de agosto de 2003, p. 9.

² *Loc. cit.*

³ *Loc. cit.*

minar las cuestiones prácticas, no sólo justifica el interés parcial de dominio de una determinada clase y reprime la necesidad parcial de emancipación por parte de otra clase, sino que afecta el interés de emancipación como tal de la especie.⁴ Siempre conservando su cautela, Pleyers advierte de los riesgos que pueden disolver el movimiento. Sobre todo, es consciente de la tragedia que implica la degeneración de éste en una mera persecución de libido y en una multiplicación de experiencias sin coherencia. Para muestra un botón: una fiesta callejera organizada por *Reclaim the Streets* en 1997 tuvo como conclusión lamentables actos de vandalismo.

Para el lector mexicano este apartado reviste especial interés, pues lleva a cabo una revisión del movimiento zapatista; eso sí, siempre desde la perspectiva de la globalización alternativa, lo que no impide rescatar importantes reflexiones. Existe una reivindicación puntual de la historia. En ese sentido, lejos de los axiomas de eficiencia económica, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se entiende como una ruptura que marca el tránsito de proyectos incluyentes a un nuevo proyecto excluyente. Con la sublevación en Chiapas, muchos mexicanos sintieron que la historia se les venía encima y entraba en tropel en el escenario de fin de siglo. Modestamente, desde las profundidades de la selva lacandona, los indígenas recordaron a una élite desarraigada y encandilada con la promesa de modernidad que quedaba un pequeño problema por resolver: el papel del indígena en la conformación de la identidad mexicana.

La parte tres, "The Way of Reason", analiza la otra vía mediante la cual los partidarios de la globalización alternativa intentan insertar en la agenda mundial temas como la pobreza, la desigualdad y el bienestar. Para vencer al sistema, piensa este lado del espectro *altermundialista*, no basta la dimensión emotiva; hay que infiltrarse en los órganos que reproducen el *statu quo*. Armados con especialistas de las mejores universidades del planeta y con todo el bagaje técnico necesario, un ejército de actores busca romper la hegemonía liberal compartiendo con sus adversarios la racionalidad y la fe en la democracia. No obstante, Pleyers es escéptico: tomando las armas del enemigo, ¿no se estará aceptando otro tipo de dominación más perversa? Inmersos en una vorágine de imágenes que llegan al televidente desde Fukushima, Ciudad Juárez, El Cairo o Damasco, ¿no estarán los medios diluyendo la dimensión humana en una marea de cifras? En mucho podrán diferir los partidarios de la globalización alternativa de los soldados del Consenso de Washington, pero al enarbolar argumentos economicistas reducen, junto con sus adversarios, la realidad compleja a unos cuantos

⁴ Jürgen Habermas, *Ciencia y técnica como "ideología"*, trad. de M. Jiménez y M. Garrido, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 65 y 97.

parámetros calculables. Amén de esta situación, Pleyers sostiene en firme: primero, que la profesionalización desvinculada puede llevar a privilegiar la eficiencia sobre la participación; segundo, que los expertos son susceptibles de ser cooptados por las organizaciones internacionales, abandonando así cualquier misión renovadora; tercero, que es menester transitar de la idea de una ciudadanía supeditada al Estado a una visión del Estado *como instrumento de la ciudadanía*. Hay, sin embargo, algo muy valioso en esta senda: la lucha por desterrar al PIB como el mejor indicador de bienestar. Batalla que sí puede ser ganada echando mano de otros indicadores.

En la cuarta parte del libro, Pleyers estudia las posibilidades de convergencia de las dos aproximaciones. Actualmente el camino de la razón domina el discurso de la globalización alternativa. Se podría pensar que vencer al enemigo con sus propias armas es viable, pero el autor insiste: compartir el discurso hegemónico cierra muchos caminos de independencia. Llegado a este punto se divisa otra de las bondades del texto: busca a toda costa ser objetivo. Prescindiendo de la lista de buenos deseos que tiene la agenda subjetiva, el ala racional va ganando la partida, afirma Pleyers. Finalmente, una serie de debates pendientes y propuestas para un Post-Consenso de Washington fungen como epílogo de la obra.

El libro establece un juicio –quizá postergado– contra la idea hegemónica de la racionalidad del mercado, en la que actualmente se confía ciega e ilimitadamente. Se busca la reaparición del Estado en el pensamiento económico y una nueva visión que no reduzca al ser humano –individual o colectivamente– a una caricatura de *homo economicus*, a decir de Touraine. En este sentido, el texto recuerda al controvertido filósofo esloveno Slavoj Žižek, para quien las relaciones de dominación en el mundo contemporáneo funcionan mediante su negación: el individuo no sólo está obligado a obedecer, sino también a fingir participar en un juego de libertad e igualdad como si no existiera dominación, lo que hace la situación más humillante.⁵ Así se destierra a los manifestantes frente a la Cumbre de Cancún al ámbito de lo inasible, de la locura...; ya crecerán, entenderán las bendiciones del libre comercio. Mediante un discurso hegemónico, la economía neoclásica estructura lo que se puede decir y lo que no.

El escenario internacional está plagado de temas que la obra de Pleyers toca, cuando menos tangencialmente. Sin ir más lejos, dos años atrás, al calor de la crisis financiera, muchos se apresuraron a diagnosticar el fin del Estado benefactor. La esclerosis en varios países de la Unión Europea, como España, Grecia y Portugal, fue el pretexto. Salud, esperanza de vida,

⁵ Slavoj Žižek, "The Secret Clauses of the Liberal Utopia", *Law and Critique*, vol. 19, núm. 1, 2008, p. 3.

reducción de la mortalidad infantil y preocupación por el ambiente son temas que la globalización alternativa ha logrado poner sobre la mesa. Ahora bien, para América Latina la publicación del libro también llega en el momento justo. Los temas que Pleyers pone sobre la mesa pueden arrojar luz a una región que se debate entre la confianza absoluta en que el mercado resuelve los problemas, encarnada en el Consenso de Washington y la contraparte autoritaria, es decir, gobiernos autoritarios que violan las constituciones y que redistribuyen sin crecimiento.⁶

A manera de conclusión, baste decir que la lectura de este libro es altamente recomendable para quienes todavía piensen que el neoliberalismo no es el último estadio de la historia humana. Si en algo coinciden las demandas de la pléyade de movimientos que describe Pleyers, es en una pertinaz denuncia del olvido de ciertas dimensiones de la vida humana. El eslogan “Otro mundo es posible” del Foro Social Mundial (FSM), en oposición al “Fin de la historia” de Fukuyama, es revelador: denuncia que “el futuro no es más fruto del proyecto humanista, sino resultado de las leyes del mercado” (p. 18). Incluso aquellos realistas empedernidos, convencidos de la necesidad de Estados fuertes encontrarán alivio en un texto que presta atención a la dimensión trascendente del ser humano, escapando así del economicismo imperante.

LUIS ALFONSO GÓMEZ ARCINIEGA

⁶ Fietta Jarque, “La recuperación del Estado centra el debate en las presidenciales de Perú”, *El País*, 26 de mayo de 2011, en http://www.elpais.com/articulo/internacional/recuperacion/Estado/centra/debate/presidenciapre/Peru/elpepiint/20110526elpepiint_11/Tes