

RESEÑAS

Christopher Darnton, *Rivalry and Alliance Politics in Cold War Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2014, 304 pp.

Durante el último siglo y medio, América Latina ha sufrido mucha violencia, pero muy pocas guerras tradicionales en comparación con Europa. Los conflictos americanos más graves han ocurrido dentro de los Estados en lugar de entre ellos. Además, durante la Guerra Fría la mayoría de los países del Hemisferio Occidental pertenecieron a una misma alianza bajo el liderazgo de los Estados Unidos, en lo que ha sido descrito como una forma de *bandwagoning* con el coloso del norte. A pesar de estos dos hechos, hay mucha más complejidad en las relaciones entre las repúblicas americanas. Rivalidades entre algunos países del continente continuaron incluso cuando compartían enemigos en común. Si bien las rivalidades no solían llevar a la guerra, en varios casos los militares latinoamericanos han seguido sus preparaciones para una guerra hipotética contra sus vecinos, demandando los recursos que estas preparaciones conllevan.

Este nuevo libro de Christopher Darnton, profesor asociado de la Universidad Católica de América en Washington, D. C., examina las rivalidades continentales en gran detalle. Sobre todo, Darnton se pregunta por qué algunos líderes políticos consiguen poner fin a competencias militarizadas con sus vecinos, mientras que otros intentos de acercamiento fracasan. A lo largo de siete capítulos, el libro destaca cuatro grandes casos de estudio, algunos de los cuales incluyen mini-casos que se diferencian en la variable dependiente (acercamiento o rivalidad continua). Las rivalidades estudiadas incluyen la relación argentina-brasileña, las rivalidades de Centroamérica después de la Revolución cubana y las competencias entre

países andinos durante la década de 1980. En un caso final, Darnton examina un caso extra-regional y actual sobre cómo la llamada guerra contra el terrorismo está impactando a las rivalidades en el mundo árabe.

El libro es una valiosa contribución. Darnton hace cuatro aportaciones importantes a la teoría de relaciones internacionales y los estudios interamericanos. Primero, ofrece una explicación de por qué continúan las rivalidades internacionales, incluso cuando otras perspectivas teóricas parecen predecir el acercamiento. En este aspecto, enriquece la discusión sobre alianzas y resolución de conflictos internacionales con un enfoque que incluye también los casos negativos. Acerca de las relaciones interamericanas, Darnton demuestra que la posición y poder de Estados Unidos no ofrece una explicación adecuada de las políticas exteriores de países de América Latina. Darnton forma parte de una nueva ola de investigación que toma en serio la agencia de los propios líderes latinoamericanos antes de, durante y después de la Guerra Fría.¹ Finalmente, el libro aporta muchísima materia nueva de los archivos del continente para ofrecer explicaciones históricas más completas de eventos importantes. Las contribuciones empíricas son especialmente importantes en su estudio del acercamiento entre Brasil y Argentina. Finalmente, el libro de Darnton es un modelo para aquellos que intentan dar a los estudios interamericanos un enfoque más riguroso en términos de diseño metodológico, selección de casos y “hypothesis testing” en estudios cualitativos.² Al mismo tiempo, Darnton da respuesta a críticas que

¹ Por ejemplo, véase Hal Brands, *Latin America's Cold War: An International History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010; Tom Long, “Putting the Canal on the Map: Panamanian Agenda-Setting and the 1973 Security Council Meetings”, *Diplomatic History*, vol. 38, núm. 2, 2014; Christopher Darnton, “After Decentering: The Politics of Agency and Hegemony in Hemispheric Relations”, *Latin American Research Review*, vol. 48, núm. 3, 2013; Carlos Gustavo Poggio Teixeira, *Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire*, Lanham, Lexington Books, 2012; Guadalupe González González, “La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia política y el pragmatismo económico”, *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3-4, 2013.

² Para una reseña enfocada en las metodologías y metas teóricas de los estu-

invalidan los métodos históricos por ser supuestamente menos rigurosos que los cuantitativos. A la vez, da un ejemplo en contra de las críticas de quienes creen que los académicos con orientación neopositivista no se toman en serio la complejidad de la historia.

El libro cuidadosamente discute varias explicaciones alternativas que provienen de las grandes escuelas de teoría de relaciones internacionales y propone una solución para los resultados de los intentos de acercamiento. La exposición de Darnton destaca el nivel burocrático, que llama “interés parroquial”. Darnton escribe que “Agencias generalmente actúan para proteger sus beneficios. Eso requiere una defensa de su misión en contra de posibles cambios políticos que la amenazan; en el contexto de la rivalidad, eso significa prevenir el acercamiento” (p. 33). Pero Darnton no sólo da una explicación, sino que compara su tesis con otras alternativas, reconociendo que un argumento no necesariamente excluye el otro. Derivado de los estudios de comportamiento de aliados, escritores realistas han dado prioridad a las amenazas externas como causa del acercamiento; por ejemplo, el poder creciente de la Unión Soviética ayudó a poner fin a siglos de violenta rivalidad entre Alemania, Francia y el Reino Unido. La lógica de la teoría de paz democrática es qué países democráticos están más dispuestos a cooperar con otras democracias. El proceso de democratización pondría fin a las rivalidades entre nuevas democracias. El constructivismo, según Darnton, iba a poner énfasis en los valores o ideologías compartidas entre los dos Estados rivales, por ejemplo el anticomunismo. Como Darnton reconoce, el realismo, liberalismo y constructivismo son escuelas diversas de pensamiento y no rinden hipótesis tan claras, aunque quizás algunos pensadores han sugerido las ideas que Darnton pone a prueba. Su tratamiento del constructivismo es especialmente parcial, ya que esta teoría podría enfocarse igualmente en las identidades intersubjetivas de los actores y no sólo en la ideología. Finalmente, Darnton se pregunta si la actitud de los Estados Unidos jugó un papel determinante. Darnton

dios interamericanos, véase Mariano Bertucci, “Scholarly Research on U.S.-Latin American Relations: Where Does the Field Stand?”, *Latin American Politics and Society*, vol. 55, núm. 4, 2013, pp. 119-142.

debilita aún la tesis de una dependencia simple y ayuda, en las palabras del historiador Max Paul Friedman, a “retirar las marionetas”.³ O en palabras del propio Darnton, “Aunque las grandes potencias pueden afectar los incentivos que enfrentan a los Estados pequeños, los consideraciones de política doméstica suelen influir más en la toma de decisiones de política exterior” (p. 137).

Si ni el realismo, liberalismo, constructivismo o el papel hegemónico de Estados Unidos explican la rivalidad y el *rapprochement*, ¿entonces qué? Según Darnton, los intereses particulares de actores estatales, especialmente de los militares, pero también a veces de las cancillerías, complican los intentos de *rapprochement* liderados por jefes de Estado. Estos intereses sólo permiten un fin de rivalidad interestatal cuando se cumplen dos condiciones. Primero, que exista otra misión para el Estado mayor, en la cual se puedan dirigir las energías. Estas misiones, que han sido vinculadas a la seguridad interna con consecuencias dañosas para los derechos humanos, proveen una continuada razón de ser para el Estado mayor. Sin embargo, si los militares tuviesen la libertad de elegir, tomarían las dos misiones y con ellas buscarían mayores recursos. Por eso, la segunda condición es que exista una contracción de los recursos disponibles. La falta de recursos obliga a los militares a que hagan una *trade-off* entre la nueva misión y la antigua.

Darnton emplea estas condiciones para explicar ejemplos exitosos de acercamiento y también, importante, los fracasos. Su caso más detallado explora varias décadas de esfuerzos de los jefes de Estado de Brasil y Argentina para dejar atrás sus viejas enemistades. Este caso es sumamente interesante y representa el punto empírico más fuerte del libro. Primero, Darnton sigue la relación entre las potencias del Cono Sur a lo largo del tiempo, la cual le permite hacer comparaciones dentro del mismo caso, un punto fuerte de la investigación cualitativa, según metodólogos de relaciones internacionales como Andrew Bennett, Colin Elman y otros.⁴

³ Max Paul Friedman, “Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States-Latin American Relations”, *Diplomatic History*, vol. 27, núm. 5, 2003.

⁴ Andrew Bennett y Colin Elman, “Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods”, *Annual Review of Political Science*, vol. 9, 2006, pp. 455-476.

Segundo, es un caso que ha recibido mucha atención por el peso de las partes involucradas. La explicación más común del acercamiento entre Brasil y Argentina es la liberalización de ambos. Sí, el acercamiento culminó bajo presidentes electos, pero el esfuerzo comenzó en una etapa de gobierno militar. Finalmente, el caso Brasil-Argentina es donde Darnton demuestra el gran valor que puede aportar la investigación en archivo para el estudio de las relaciones internacionales. Aunque suele ser dejado para los historiadores, Darnton no podría haber probado su tesis sobre la competencia burocrática sin mostrar que estas agencias lanzaron esfuerzos de sabotaje contra las políticas de sus propios gobiernos.

Si el primer caso es el punto más fuerte, el último caso sobre la guerra contra el terrorismo es el caso más débil. En parte, esta debilidad se debe a la actualidad del caso y a la falta de detalles sobre las actitudes internas de los militares y burócratas involucrados (aunque emplea Darnton cables de Wikileaks al respecto). Es valiente que Darnton quiere ofrecer predicciones que podrían falsificar claramente a su explicación teórica, pero el caso ocupa un lugar incómodo con respecto a lo demás del libro, que beneficia al amplio conocimiento regional del autor. El caso parece ser motivado más por razones de metodología para poder generalizar los resultados del estudio más allá de América Latina que por la propia lógica del libro.

La explicación que ofrece el libro sobre las rivalidades tiene consecuencias incómodas para la política. Sugiere que la paz interna y cooperación internacional no siempre avanzan juntas, aportando una nueva perspectiva al trabajo de Miguel Centeno sobre el vínculo entre las guerras y la capacidad de Estados latinoamericanos.⁵ También parece que, combinada con otras circunstancias, una crisis económica juega un papel en poner fin a las rivalidades internacionales, un extraño beneficio de un evento sumamente dañino para la población civil. También tiene impactos para la ayuda militar externa de países como los Estados Unidos. A veces, esta ayuda puede hacer que los militares rivales eviten la decisión

⁵ Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002.

entre una misión y otra. Si tienen acceso a recursos externos, podrán expandir su mandato en lugar de sacrificarlo.

En su totalidad, *Rivalry and Alliance Politics in Cold War Latin America* es una lectura muy recomendada para aquellos que estudian relaciones internacionales en el Hemisferio Occidental. Muchas veces, la teoría de relaciones internacionales ha dejado a las Américas fuera de los debates principales. Se supone que por su falta de guerras y la presencia de Estados Unidos no aplican las grandes teorías. También, muchas veces, los Estados latinoamericanos han sido tratados como países sin políticas exteriores o con objetivos muy limitados. Este libro evidencia que el estudio de América Latina sí puede ser tratado con teorías más generales que explican la conducta de los Estados.

TOM LONG

Fabián Herrera León, *México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2014, 465 pp. (Organismos Internacionales)

Desde hace unos años se ha estado conformando una red de investigadores cuyo objetivo es estudiar desde un enfoque transnacional la historia de las organizaciones internacionales establecidas en la ciudad suiza de Ginebra, al finalizar la Gran Guerra. Uno de los integrantes mexicanos de esta red de historiadores de las relaciones internacionales es el Dr. Fabián Herrera de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, que abre con este trabajo una nueva colección –Organismos Internacionales– publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores. La colección, coordinada por Francisco de Paula Castro Reynoso, se presenta como un proyecto editorial ambicioso que destaca la importancia que ha adquirido para la historiografía este nuevo enfoque sobre los organismos internacionales.

El libro de Herrera León retoma básicamente el texto de su tesis de doctorado sostenida en El Colegio de México, distinguida

con el Premio Genaro Estrada en 2011, otorgado a la mejor investigación sobre historia de las relaciones internacionales de México, y que convoca anualmente la Secretaría de Relaciones Exteriores. Como era de esperar, el texto base, elaborado a partir de un trabajo de investigación en archivos diplomáticos nacionales e internacionales, fue enriquecido con la investigación más reciente efectuada por la red que sostiene este nuevo enfoque que consiste en alejarse de la sempiterna visión de unas instituciones juzgadas desde su fracaso como organismos de regulación de las relaciones internacionales en el periodo de entreguerras, para enfocarse en la semilla que dichas organizaciones representaron para el establecimiento y la construcción de redes y prácticas de cooperación en las instituciones internacionales.

México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940 tiene como objetivo principal avanzar en el conocimiento de la diplomacia del México posrevolucionario en el principal escenario de interacción multilateral creado al finalizar la que todavía no se llamaba Primera Guerra Mundial. La paulatina y complicada integración de México al concierto de las naciones en Ginebra va a representar un paso importante para un país en búsqueda de una normalización de sus relaciones exteriores después del proceso revolucionario. Este lento trabajo de integración al escenario mundial nacido en Versalles se da sin embargo en uno de los momentos más complicados de la diplomacia del periodo de entreguerras, el cual corresponde al ascenso de los fascismos y sus políticas imperialistas que representaron un peligro para la tan anhelada paz mundial, cuyo objetivo era al final y al cabo la razón de existir de la SDN. El autor muestra a través de un muy exhaustivo estudio de los casos tratados por el organismo ginebrino y sus delegados (Manchuria, Etiopía, España, Austria, Finlandia, la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, así como el conflicto del puerto de Leticia entre Colombia y Perú) cómo la diplomacia mexicana va a seguir a lo largo de su década de trabajo en la SDN una línea coherente y en cierta medida idealista de política *autodefensiva*, y apegada a los textos y los grandes principios de la carta magna del organismo internacional para construir una figura honorable que adquiere una proyección internacional cierta.

El libro se divide en tres grandes partes. La primera, dedicada a los años veinte, se detiene poco en México y se enfoca en hacer un cuadro del entorno de la Sociedad de Naciones y el desempeño que tuvieron los países latinoamericanos en los balbuceos del nuevo organismo internacional. Metodológicamente se busca así establecer un marco de referencia para poder comparar las actividades de México a partir de su ingreso en la SDN en septiembre de 1931. Esta fecha tardía resulta un hecho intrigante el cual es abordado en la segunda parte, que trata de explicar los pormenores casi rocambolescos de las gestiones para que México entrara en el cuadrilátero suizo. Explica por qué los gobiernos revolucionarios decidieron quedarse al margen de este proceso de transnacionalización de las relaciones internacionales durante una década, y cómo cambiaron de opinión sobre el papel que pudiera jugar México en la SDN como país con voz y voto en dicho organismo. En este apartado se tratan las gestiones de los conflictos de Manchuria, del Chaco y del Trapecio de Leticia, que muestran cómo México fue adaptando su diplomacia al nuevo escenario diplomático. Así lo empezó a vislumbrar de manera práctica como adecuado para el arbitraje de las diferencias entre las naciones del orbe. La tercera parte está dedicada a los conflictos: Etiopía frente a la agresión del imperialismo de la Italia mussoliniana, España durante la Guerra Civil, el *Anschlöss* austriaco y la invasión de Finlandia por el Ejército rojo. Estos ejemplos ilustran plenamente y al mismo tiempo permiten el entendimiento de la línea teórica seguida por la cancillería mexicana. El tratamiento dado a los acontecimientos en la sede suiza se vincula con la política nacional, haciendo hincapié en que la política mexicana en Ginebra se veía determinada por los condicionantes nacionales.

Las relación entre México y las nuevas instancias internacionales no habían empezado de la mejor manera dado que la nación norteamericana no había sido invitada como miembro fundador de los nuevos organismos. Tuvo que transcurrir una década para que el recelo y el orgullo herido mexicano sucumbieran al cortejo de los funcionarios internacionales. La posición mexicana empezó a resquebrajarse a partir de 1926 con la incorporación mexicana al Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, y bajo la batuta

de Genaro Estrada en septiembre de 1931 se le dio un lugar en el Consejo de la organización. Simbólicamente esta incorporación representaba el fin del aislamiento en el cual la comunidad internacional había mantenido al México de la Revolución. Las autoridades posrevolucionarias se encontraban entonces en una dinámica de reconstrucción de esas relaciones sobre dos ejes: ganar respetabilidad y seguridad para el nuevo régimen.

Por lo tanto, México se va a adherir a la defensa del espíritu del Pacto de la Sociedad de Naciones (1919) y los postulados básicos del derecho internacional para desaprobador toda manifestación de fuerza de las llamadas potencias fuertes hacia los países débiles. Sin embargo, como lo muestra Herrera León, sería muy poco realista pensar que se estaba frente a una política idealista ingenua. La política exterior mexicana y sus muestras compasivas buscaban antes que todo fortalecer un perfil autodefensivo. Se podría decir que las posturas mexicanas en la SDN buscaban establecer una jurisprudencia que le pudiera servir si se venía a presentar un *casus belli* por su propia política nacionalista que se oponía a los intereses de las grandes potencias.

Tanto en el trabajo en la cooperación internacional como la coherencia en las líneas seguidas por la cancillería mexicana permitieron que los demás países otorgasen a México un capital de confianza enorme. El historiador lo pone en perspectiva con los archivos, que dan pruebas de una cierta parcialidad moral por parte de las instancias mexicanas. La edad de oro de la diplomacia mexicana posrevolucionaria –el posicionamiento en contra de la anexión de Austria o el apoyo al gobierno republicano español– se basa en dos principios rectores, autodeterminación y no intervención, interpretados a partir de los fundamentos del Pacto de la Organización, válidos no solamente en los casos presentados a la SDN, sino además en el caso mexicano a partir de la reactivación del proyecto para nacionalizar el petróleo.

El trabajo de Herrera León ofrece matices de los grandes episodios de la diplomacia mexicana en el periodo de entreguerras. La participación de México en Ginebra permite una buena comprensión de los recovecos diplomáticos y la importancia de la emergencia de un cuerpo de diplomáticos profesionales para que

se pueda configurar una línea directriz coherente que sirva plenamente al país para captar el capital simbólico y de simpatía internacional a lo largo de la década de 1930. El libro aporta descripciones que se derivan de un arduo trabajo de lectura de los archivos. Esta ruptura enriquecedora con el maniqueísmo de la tradicional historiografía de las relaciones internacionales se ve reflejada en una escritura clara y concisa que rompe con el estilo rimbombante que suelen acostumbrar los estudios de este género.

La abundante iconografía incluida, unas 44 fotos impresas en página plena y que provienen de varios fondos nacionales e internacionales, tendría que dar una plusvalía al libro; sin embargo, fuera de algunas fotos interesantes (ej., el delegado de Etiopía en traje tradicional), se vuelve rápidamente un catálogo de rostros de funcionarios anónimos. Seguramente se va a volver muy urgente para este nuevo enfoque histórico llegar a identificar el rostro de todos esos funcionarios para poder explotar al máximo el abundante material visual existente en los varios archivos. Además, las leyendas de las fotos tienen una relación a veces más cercana con el texto mismo del trabajo que con las fotos; o incurren en errata lamentable, como en la página 23, donde el director de cine estadounidense David Mark Griffith aparece, según la leyenda, en una trinchera francesa en el frente (1917), cuando todos los soldados presentes en la imagen traen uniformes británicos. Aparte del paratexto iconográfico, la reproducción en el anexo de varios de los documentos fundamentales para la diplomacia mexicana en la SDN aporta valor al trabajo.

No es sin razón que el jurado del Premio Genaro Estrada reconoció cualidades al trabajo presentado ahora en esta nueva colección de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La colección Organismos Internacionales, que ha empezado con *México en la Sociedad de Naciones, 1931-1940*, seguirá con el volumen sobre las conferencias de paz de La Haya entre 1899 y 1907, con lo cual da inicio una serie de estudios que seguramente se volverán imprescindibles para la investigación historiográfica sobre el tema de las relaciones internacionales de México.

Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: What Happens When No One Leads the World*, 2a ed., Nueva York, Portfolio/Penguin Group, 2013, 229 pp.

Ian Bremmer, presidente y fundador de la consultoría de riesgo político *Euroasia Group*, describe en *Every Nation for Itself* un escenario internacional en el cual ningún país tiene la capacidad o la voluntad para aceptar los costos del liderazgo. A partir de una mezcla de noticias, reportes, editoriales y fuentes académicas, Bremmer busca articular un nuevo concepto, G-Cero, que funcione como filtro para observar una imagen del sistema internacional que a primera vista parece caótica. El principal argumento en el libro es que, ante la ausencia de una voz que coordine y genere consenso, los problemas políticos y económicos internacionales de los últimos años continuarán.

Contrario a otros autores que estudian la distribución de poder actual en el sistema internacional, el autor no argumenta que Occidente está en declive, sino que más bien da cuenta de una transición tumultuosa, vulnerable a crisis que aparecen de forma imprevista y de diversas fuentes, donde la distribución de poder final es incierta. La pregunta principal del libro es si los líderes de los países podrán ponerse de acuerdo para asumir riesgos, costos y sacrificios compartidos y necesarios para crear soluciones globales a problemas globales. Bremmer responde con un contundente no, y nos da la bienvenida al G-Cero, un contexto de incertidumbre y ausencia de liderazgo.

Los primeros dos capítulos del libro dan cuenta de la evolución histórica del orden liberal a partir de la Segunda Guerra Mundial. Después de este conflicto, ante el vacío de poder en el sistema internacional, Estados Unidos diseñó un entramado institucional que promovía medidas económicas y de seguridad encaminadas a lograr la estabilidad del sistema y el dominio estadounidense de dichas instituciones. Además, los estadounidenses costearon la reconstrucción y la seguridad de sus aliados; este esfuerzo ayudó a la recuperación de Europa y Japón, con lo cual promovieron un consenso entre las potencias sobre valores políticos y económicos, y afianzaron unidad de propósito basada en confianza en la democracia de libre mercado y miedo al comunismo.

De acuerdo a Bremmer, la hegemonía de Occidente enfrentó sus primeras amenazas desde la década de 1970. El gasto desmedido de Estados Unidos le atrajo problemas comerciales y de déficit (escenario parecido al actual) que limitaron su capacidad para sostener el acuerdo monetario de Bretton Woods, con lo cual Washington ya no pudo proveer dos recursos fundamentales del sistema internacional: oro y dólares. En la misma década, Estados Unidos dejó de ser el principal exportador de petróleo, recurso indispensable en las venas que sostenían la economía internacional, con lo cual los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo ganaron relevancia en el mercado. En ciertos momentos de la Guerra Fría parecía que la fuerza de Estados Unidos se reducía, con lo cual varios países que dependían de esa fuerza dejaron de ver en su aliado un garante de prosperidad. Además, “al igual que la sed de Occidente por petróleo generó nuevos competidores, su hambre por productos fortaleció a otros” (p. 50); los mercados asiáticos, incluido el chino, aprovecharon la demanda y los bajos costos de producción para aumentar su importancia comercial.

Bremmer busca identificar los actores que participarán en la redefinición del sistema y los problemas que surgirán en un contexto de ausencia de liderazgo en los capítulos 4 y 5. El fin de la contienda bipolar no aseguró la armonía internacional, a la vez que la prominencia estadounidense, por el contrario, aceleró el surgimiento de mercados emergentes con valores y vulnerabilidades propios. Algunos de estos países no buscan el apoyo benefactor de las potencias establecidas, pues quieren tener mayor importancia en la toma de decisiones internacionales. La crisis financiera de 2008 aceleró la heterogeneidad en el escenario internacional y el cambio en el balance de poder, en cuanto los poderes emergentes demostraron ser indispensables para solucionar las tormentas transnacionales.

Ante este escenario, Bremmer enlista una serie de retos transnacionales que exigen la cooperación entre Estados –amenazas a la estabilidad económica global, cambio climático, ciberataques, terrorismo y seguridad alimentaria–; sin embargo, la ausencia de un líder complicará el diseño e implementación de medidas para enfrentarlos. Los organismos e instituciones internacionales tampoco

tendrán la capacidad de proveer soluciones, pues no reflejan el “verdadero balance de poder económico y político” (p. 4) y su diversidad funciona para mantener el *statu quo*, no para manejar amenazas que demanden acciones decisivas. En este contexto, nadie liderará el sistema, lo que conduce a “un orden mundial en el cual ningún país o alianza duradera de países puede enfrentar los retos del liderazgo global” (p. 1). Ante la poca cooperación internacional, para poder enfrentar estos retos se necesitarán soluciones regionales o locales; incluso podríamos presenciar un fortalecimiento del Estado, en cuanto algunos países buscarán aumentar el control de estos flujos al menos en sus territorios.

Actualmente, nuevos factores reducen el activismo de Estados Unidos y limitan su política exterior, como la crisis de la deuda y financiera, parálisis partidista, opinión pública dubitativa y ausencia de riesgos inminentes –factores similares limitan las acciones de países europeos y de Japón–. En contraste con las potencias, Bremmer identifica dos tendencias que explican el comportamiento de los países emergentes. Por un lado, estos países tienen la capacidad para proponer reglas limitadas, al menos en sus regiones y en ciertos temas, y pedir voz en foros internacionales, especialmente cuando logran una posición común en sus demandas. Por otro lado, difícilmente lograrán mayor liderazgo, pues emerger es su meta principal y muchas veces se contraponen con asumir un papel protagónico en el sistema internacional, por lo que escogerán con cuidado en qué temas y foros asumir mayores responsabilidades.

En el G-Cero convergen nuevos actores relevantes con retos múltiples, algunas veces entrelazados. Regionalmente, Medio Oriente y Asia serán las regiones más conflictivas, en un momento en el que Estados Unidos ha limitado su presencia en la primera y no sabe cómo asegurar su importancia en la segunda. En Asia confluye el mayor número de países emergentes, quienes buscan mantener lazos de seguridad con Washington al mismo tiempo que quieren profundizar su relación comercial con Beijing. El G-Cero, vaticina Bremmer, representará una parálisis global que tendrá oportunidades de coordinación en varias regiones, pero “Medio Oriente está demasiado dividido y Asia es demasiado

grande” (p. 72); mientras más se diluya la influencia estadounidense, aumentará el potencial de conflicto en ambas regiones.

La crisis de liderazgo provocará incertidumbre, volatilidad, competencia, pero no surgirán conflictos militares o geopolíticos entre las potencias o con los países emergentes –hipótesis o predicción que la crisis en Crimea, con las consecuentes tensiones entre Estados Unidos y Rusia, pusieron en duda. Bremmer identifica cuatro probables ámbitos de conflicto: mercados, estándares, ciberespacio y medio ambiente. El principal escenario de conflicto será el mercado global, pues el poder económico, más que el militar, será el factor determinante del balance de poder internacional. En consecuencia, los países ven cada vez más el acceso a sus compañías, mercados y recursos naturales como su mejor arma, lo cual podría impulsar un resurgimiento del proteccionismo a escala global. El establecimiento de estándares generará mayores conflictos, especialmente en cuanto que los países emergentes, que concuerdan en la importancia de tener reglas y normas compartidas, disienten en que Occidente deba ser quien determine dichos lineamientos.

La solución ideal a problemas sin fronteras, de acuerdo a Bremmer, es la construcción de un sistema internacional que promueva previsibilidad y cooperación. Sin embargo, la implicación práctica de dicho consenso sería la imposición local de políticas poco populares a favor de un “bien público global”, acción que los gobiernos no están dispuestos a asumir. El peor escenario potencial del G-Cero, en términos de seguridad, incluye dos elementos: por un lado, que los actores –sean Estados, empresas, instituciones o individuos– decidan defenderse a expensas de los otros en lugar de cooperar para diseñar sistemas efectivos de defensa colectiva frente a una amenaza común; por otro, que no existan actores o instituciones que moderen las disputas que resulten de la competencia.

Bremmer termina su libro con dos capítulos donde estudia las implicaciones de los cambios en el sistema internacional para China y Estados Unidos. Estados Unidos fue fundamental para garantizar el crecimiento de China, tanto al estimular su crecimiento (por la demanda de productos) como al mantener seguras las rutas comerciales. Sin embargo, la élite política china debe evitar crisis económicas que aumenten el descontento. En este sentido,

de acuerdo al autor, China debe embarcarse en reformas “enormemente complejas y ambiciosas” que le permitan convertirse en una potencia “moderna y de clase media”. Así, Bremmer evita hacer predicciones sobre el papel de china en el G-Cero debido a que su emergencia es “inestable, sin balance, sin coordinación e insostenible” (p. 148).

Bremmer postula una serie de juicios y enunciados que piden evidencia empírica para sustentarlos. El objetivo del autor, sin embargo, no es realizar una investigación científica que dilucide los mecanismos causales de sus inferencias o agoten los temas subyacentes a su argumento principal. Por el contrario, pareciera que la meta del libro es, por un lado, provocar el debate, enlistar una serie de proposiciones e hipótesis que alimenten agendas de investigación en el ámbito académico, y, por el otro, advertir a los diseñadores de políticas y estrategias comerciales sobre el probable caos o complejidad que, de acuerdo a Bremmer, puede abrumar al mundo en cualquier momento.

La principal contribución del libro es el concepto de G-Cero, que resume varias hipótesis sobre la distribución de poder en el sistema internacional y responde a una corriente académica que analiza la “emergencia del resto” (con Fareed Zakaria como su principal exponente¹). Sin embargo, el autor y David Gordon ya habían definido el concepto de G-Cero en su análisis de los principales riesgos para 2011 en el Euroasia Group, y realizaron un buen trabajo identificando las tendencias globales de distribución de poder y los retos de coordinación (las metas de *Every Nation for Itself*).² Así, en mi opinión, el libro de Bremmer es un intento bien logrado por refinar un concepto para usos coloquiales, pero es necesario trabajarlo todavía más para asegurarle importancia en un contexto académico, es decir, operacionalizarlo mejor.

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ AQUINO

¹ Fareed Zakaria, *The Post-American World and the Rise of the Rest*, Nueva York y Londres, W.W. Norton & Company, 2008.

² Ian Bremmer y David Gordon, “Euroasia’s Group President Ian Bremmer and Head of Research David Gordon Announce Top Risks for 2011”, *Euroasia Group*, <http://eurasiagroup.net/pages/top-risks>

Günther Maihold y Ricardo Córdova (coords.), *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*, México, Cátedra Humboldt y Grupo Editorial Cenzontle, 2014, 358 pp.

Encuentro en este libro varios méritos importantes que me gustaría comenzar por destacar. Inicia con una presentación elaborada por Günther Maihold y Ricardo Córdova que lleva por título “Necesidad de enfoques integrales a los problemas de violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina”, pero no se trata solamente de un título sino de lo que en realidad considero el mérito principal de este libro: que nos ofrece la oportunidad de tener una mirada compleja, diversa, integral y bien sustentada en datos de lo que ocurre con la seguridad en América Latina. De entrada, este tipo de acercamiento a los problemas ya nos enriquece pues ayuda a contrastar las visiones tan a menudo centradas en nosotros mismos, las cuales, como bien muestra el libro, no permiten una adecuada comprensión de problemas que claramente rebasan las fronteras nacionales y deben ser ubicados cuando menos a nivel regional.

El libro contiene tres partes. La primera se titula: “Seguridad pública, crimen organizado y Estado en América Latina”; la segunda, “Respuestas institucionales”; y la tercera, “Democracia y ciudadanía”.

En el primer capítulo, Günther Maihold, después de hacer un interesante contraste entre el enfoque del Estado fallido y lo que considera como configuraciones de limitada presencia del Estado, hace referencia a una transnacionalización de la violencia que es concomitante a la economía de las drogas, fenómeno que no puede comprenderse desde el estrecho marco de lo que ocurre sólo en cada país sin tomar en cuenta el papel diferencial que éstos desempeñan en un tablero más amplio. De ahí que también subraye que no hay respuestas posibles a nivel nacional y que éstas sólo podrán construirse con la colaboración internacional. También destaca que hoy en día ya no resultan suficientes las explicaciones que centran el problema sólo en la falta de justicia social, pues lo que observamos es una reacción de pasividad en la que la sociedad parece estar obligada a aceptar la violencia ante la ausencia

de alternativas o a situaciones en las que no se dispone de capacidad de reacción frente a este fenómeno.

Otro elemento que resulta importante en el enfoque que Maihold propone es el de la gobernanza, lo que implica la incorporación para el análisis del papel de otros agentes más allá del Estado, como es el de la sociedad civil organizada o los organismos internacionales. Define, así, la gobernanza como “todas las modalidades institucionales de coordinación social de acciones que aspiran a la producción e implementación de reglas vinculantes respectivamente a disponer de bienes colectivos” (p. 25). Utilizando este enfoque, Maihold analiza los programas propuestos bajo la Iniciativa Mérida señalando que la necesidad de promover mayores niveles de aceptación de los esfuerzos conjuntos que logren llevarse a cabo con un nivel menor de imposición de reglas y modelos sigue siendo uno de los retos pendientes de la gobernanza transnacional de la seguridad (p. 34).

Los restantes cinco capítulos de la primera parte abordan distintos temas. El de Victoria Llorente hace un recuento de las diferentes etapas en las políticas de seguridad en Colombia, en especial el de la llamada “seguridad democrática”. Se refiere al debilitamiento paulatino de los grupos insurgentes, el desmontaje del paramilitarismo y la atomización del crimen organizado en pequeños grupos en lugar de grandes carteles. Asimismo, hace referencia al fortalecimiento de los aparatos de seguridad del Estado y su presencia creciente en el territorio, proceso que, si bien ha tenido avances importantes, no puede decirse que hubiera quedado completado. Tampoco ha transcurrido el tiempo suficiente para que podamos valorar el resultado definitivo de los procesos de paz que se han encaminado en este país.

El capítulo de Raúl Benítez hace referencia a la evolución reciente de la seguridad y el crimen organizado en México, especialmente a la guerra en contra del narcotráfico emprendida por el gobierno del presidente Calderón y el incremento brutal de los índices de violencia. También en este capítulo se aprecia la ubicación del problema en el contexto regional latinoamericano y en la relación con las políticas de Estados Unidos contra las drogas. Contiene una gran cantidad de datos y se analizan los retos de la

seguridad contrastando la situación de las diferentes regiones del país. Comparte con otros autores del volumen la tesis de que la situación de la seguridad en México debe ser vista como un conflicto transnacional por lo que las soluciones deben buscarse a nivel multilateral. El autor de este ensayo concluye que en la guerra emprendida por el Estado en contra del narcotráfico en México existe un empate estratégico pues no puede decirse que ninguna de las dos partes se encuentre completamente derrotada.

Por su parte, el capítulo de Claudio Beato analiza en profundidad el problema de la violencia en Brasil. Entre los datos que destacan se encuentra el de la existencia de un millón de muertes violentas en Brasil entre 1970 y 2009. Este repunte de la violencia ocurrió, paradójicamente, en el periodo en que claramente hubo una mejora en los indicadores sociales. El autor analiza la evolución de las cifras de la violencia y su caída en algunas regiones de los estados del sur frente al incremento en otras. Señala que los crímenes patrimoniales se asocian a las regiones de mayor desarrollo, mientras que los crímenes contra las personas son más frecuentes en las menos desarrolladas. Afirma también que el fenómeno que claramente se asocia al crecimiento de los homicidios en Brasil es la urbanización. Al analizar el homicidio por edad, raza, estrato económico y armas de fuego, concluye que se trata de un fenómeno claramente asociado al acceso a armas de fuego por parte de jóvenes empobrecidos de sectores urbanos marginados.

En el capítulo siguiente, Gabriel Aguilera describe la situación de la seguridad en los países del llamado triángulo norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador. Señala factores fundamentales que han incidido en la inseguridad, como la expansión de los carteles mexicanos hacia Centroamérica ya que el 88% de la cocaína que llega a Estados Unidos transita por Centroamérica. Los otros factores que menciona son: la diversificación de las actividades criminales, la globalización de las pandillas juveniles, la debilidad de los Estados y las carencias sociales. Asimismo, se refiere a las políticas de limpieza social y sus desastrosos resultados, pues son políticas de autoritario que desconocen los derechos elementales. Analiza los programas implementados por la Cooperación Europea, el Plan Mérida y otras agencias internacionales así

como sus efectos, pero destaca que muchos de los proyectos de prevención tardarán en rendir frutos para poder reducir los actuales niveles de violencia.

El último de los capítulos de la primera parte es el de Gino Costa y Carlos Romero, quienes abordan los desafíos que enfrenta la seguridad en Perú. En este caso también hacen notar que las condiciones de seguridad han empeorado a pesar de la mejora que ha tenido lugar en las condiciones sociales. De hecho, refieren que Perú ha desplazado a Colombia como el primer país exportador de cocaína y que Sendero Luminoso ha vuelto a fortalecerse. También señalan el incremento del narcotráfico y de las muertes a manos de sicarios mientras la cooperación con Estados Unidos ha descendido. Perú cuenta, sin embargo, con una baja tasa de homicidios, que fue del 8 por cien mil durante el periodo de 2000 a 2009; si bien cuenta con la tasa de victimización más alta reportada en Latinoamérica, que es de 31%. También en este texto se observa que la situación de Perú está claramente situada y contrastada con lo que ocurre en el resto de los países latinoamericanos.

La segunda parte del libro se denomina “Respuestas institucionales”. Consta de 8 capítulos que abordan los temas de prevención de la violencia, reformas a la policía, al sistema de justicia y a las prisiones.

El capítulo de Erik Alda aborda los avances y desafíos en la prevención de la violencia. Apunta que el combate a la inseguridad no se ve más como un problema sólo de la competencia policial, sino como un esfuerzo que debe ser integral. Analiza con detalle los factores que han contribuido al incremento de la violencia en Latinoamérica, entre ellos la presión de la población joven y las dificultades para incorporarlos al mercado de trabajo.

Por su parte, Geoff Thale elabora un capítulo sobre la prevención de la violencia juvenil y analiza los desaciertos de las políticas de mano dura de El Salvador, las de Cero Tolerancia en Honduras y el Plan Escoba en Guatemala. Estas políticas han traído como resultado un incremento en el número de detenidos, pero sin lograr reducir los índices de delincuencia. Asimismo, trajeron como resultado el surgimiento de pandillas clandestinas, mejor organizadas y

con vínculos más estrechos con el crimen organizado. En contraste, apunta que algunas estrategias comunitarias han sido más eficaces; analiza varias de ellas que han hecho uso de enfoques innovadores, convocando a varios actores, desbaratando mitos, trabajando con líderes, apoyándose en tutores, etc. Una vez que analiza varias de estas experiencias, el autor concluye que sus resultados permiten asegurar que vale la pena invertir en prevenir la violencia juvenil disminuyendo la participación en pandillas y el consumo de drogas.

Lucía Dammert elabora un capítulo en el que analiza los resultados de las reformas policiales que han tenido lugar en diversos países de América Latina. Ofrece un panorama amplio que contrasta las circunstancias a pesar de las grandes diferencias que existen en las policías latinoamericanas. Señala que, en la mayoría de los casos, se han emprendido procesos parciales e insuficientes de reformas a las policías, pero que no se han llevado a cabo reformas que impliquen las transformaciones a fondo que se requieren. Hacen falta, apunta, procesos de reforma de mayor calado, que logren permanecer a lo largo del tiempo pues las políticas y las reformas que se han emprendido no se hallan a la altura, dice, del reto que implica la ola de criminalidad que enfrentan los países latinoamericanos.

Por su parte, Peter Finkenbusch analiza la reforma policial y la Iniciativa Mérida en México. Apunta que los principales problemas de la policía mexicana son la inefectividad, la corrupción, los abusos y la falta de confianza por parte de los ciudadanos. Los resultados de la reforma a la policía en México, señala, han sido cuando menos “disparos”, aunque, en su opinión, la Iniciativa Mérida ha fortalecido la capacidad técnica de la policía pero sin haber logrado la participación y la confianza por parte de la sociedad civil. Refiere también el incremento de la participación de los militares en las tareas de seguridad así como la militarización de las instituciones de policía.

Otto Argueta analiza la reforma policial en Guatemala como un proceso paralelo a la democratización del país después de la lucha armada. El argumento es que existe un patrón institucional que ha sido configurado por los cambios en el contexto político al tiempo que ha orientado la función policial a la protección de

las élites políticas y económicas. Señala que la limitada implementación de los Acuerdos de Paz ha generado la continuidad del desplazamiento de la seguridad pública hacia el ejército así como ha propiciado la privatización de la seguridad. Realiza, asimismo, un recuento histórico del papel de la policía en los diferentes periodos de la historia de Guatemala y analiza cómo la policía derivó hacia la protección mafiosa de grupos criminales mientras otras corporaciones se convirtieron en carteles. Posteriormente hubo una depuración de las policías y 1 200 agentes fueron expulsados. Se refiere también a la intervención de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala y sus resultados ya que lograron someter a proceso a exministros, directores de policía y agentes vinculados con estructuras criminales, todo lo cual dio un nuevo impulso a la reforma policial. Es interesante hacer notar cómo este trabajo logra proporcionar una imagen muy clara de la historia política de Guatemala en los últimos años a través del análisis pormenorizado de la reforma a la policía.

Por su parte, Wim Savenije describe las experiencias de policía comunitaria que han tenido lugar en Centroamérica. Apunta el fracaso de las políticas de mano dura contra las pandillas y la necesidad de ensayar otras alternativas más allá de la represión. Analiza la situación y las experiencias de policía comunitaria en Nicaragua, Honduras y El Salvador. Entre ellos Nicaragua es el país que cuenta con una policía que goza de mayor prestigio y confianza entre los ciudadanos y que ha resultado exitosa para evitar la formación de maras aun en un contexto que comparte similitudes con los países vecinos donde las maras han sido un problema importante.

Linn Hammergren presenta un capítulo sobre la reforma al sistema de justicia y su relación con la violencia y el delito en Latinoamérica. Apunta que el proceso de reforma judicial se inició desde los años ochenta con la intención de mejorar a las instituciones de justicia en un momento cuando aún no había estallado la crisis de la delincuencia y la violencia en la región. Se buscaba contar con sistemas más transparentes, respetuosos de las garantías y del debido proceso, así como mejorar su capacidad para investigar los delitos. Había asimismo importantes fallas en las defensorías.

Estos procesos de reforma se han visto fortalecidos por el apoyo importante de recursos internacionales aunque las prisiones siguen siendo la parte olvidada y más deteriorada de los sistemas de justicia.

La tercera y última parte del libro, denominada “Democracia y ciudadanía”, contiene dos capítulos. En el primero de ellos, Ricardo Córdova hace un análisis de los índices de victimización y de la percepción de la inseguridad en América Latina y el Caribe. El autor menciona que, debido a la ausencia de series estadísticas confiables en algunos países, una manera homogénea de contrastar datos es a través de los resultados de las encuestas de victimización; dedica así el capítulo al análisis de los resultados del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt. Entre los resultados que destacan, se encuentra que, en promedio, 41% de la población de 23 países latinoamericanos considera que el problema más grave que enfrenta su país es de tipo económico, seguido por el 30% que señala que la violencia, la delincuencia y la inseguridad son los problemas más importantes. La tasa de victimización en promedio es de 19.6%, aunque, entre los países que reportaron tasas por encima del promedio se encuentran: Perú, Venezuela, México, Colombia, El Salvador y Guatemala. Y, entre los que reportaron tasas por debajo del promedio, se encuentran: Chile, Honduras, Brasil y Panamá. El autor subraya que uno de los datos más interesantes que arrojó la encuesta es que no existe correspondencia directa entre el porcentaje de la población que ha sido victimizada y el porcentaje que percibe elevados niveles de inseguridad. Así, mientras que, en promedio, sólo 19.6% de la población ha sido victimizada, 41.7%, en promedio, percibe que en su país existen elevados niveles de inseguridad. Ello permite concluir que la percepción de inseguridad no es el resultado directo y único de la victimización por el crimen, sino que hay otros factores que intervienen y configuran dicha percepción.

El último capítulo del libro es de Günther Maihold, el cual se titula “Inseguridad, crimen y democracia en América Latina”. Este capítulo constituye un importante esfuerzo de síntesis tanto de las ideas del propio autor como de buena parte de la literatura especializada en esto temas, pues logra plantear los principales problemas y retos que hoy enfrenta el combate al crimen organizado al

igual que los caminos posibles de solución. El autor inicia el capítulo destacando que la preocupación de los ciudadanos por la inseguridad ha hecho que este tema sea uno de los que con frecuencia son utilizados en las campañas electorales para posicionar a las distintas fuerzas políticas que a menudo se colocan en los extremos entre las políticas de “mano dura” y los de aquellos que proponen atender las causas de estos fenómenos con resultados más bien en el largo plazo. Debido a la creciente participación del ejército en tareas que corresponden a las policías en países como Brasil, Colombia, Guatemala y México, entre otros, el dilema que se plantea es cómo recuperar la fuerza del Estado sin perder los logros del Estado democrático no militarizado. Maihold recoge aquí las propuestas de diversos autores que apuntan que la democracia en América Latina se ve afectada en diversas dimensiones: en la deslegitimación de las instituciones del Estado, en la mayor propensión de los ciudadanos a optar por soluciones anti-democráticas y en efectos degenerativos en la sociedad civil.

El autor vuelve a señalar que la vulnerabilidad institucional para hacer frente a la penetración del crimen se acrecienta por la falta de coordinación o de estrategias transnacionales de combate a la criminalidad. Recoge también las propuestas de varios autores que consideran que las organizaciones del crimen organizado pueden concebirse como actores empresariales multidimensionales que actúan tanto en los mercados legales como ilegales de bienes y servicios así como en los mercados de la violencia y la política, propuesta que Maihold analiza de manera detallada. Asimismo, hace referencia a diferentes tipologías que se han construido para explicar los distintos niveles de penetración y colaboración entre el crimen y el Estado.

Este capítulo ofrece un panorama muy claro y muy completo que sitúa los retos que enfrentan los Estados democráticos y los ciudadanos para tratar de contener el avance del crimen organizado. Hace referencia al financiamiento de partidos y candidatos y, en el caso extremo, a la existencia de Estados paralelos o a otros donde prevalece la disfunción de los sistemas de justicia. También apunta el problema del encogimiento de la sociedad civil por la pérdida de confianza en las instituciones. Asimismo describe otro

extremo posible, el de los “Estados criminales” o “Estados sombra”, y hace notar la enorme capacidad de presión que pueden llegar a ejercer algunos grupos del crimen organizado para desviar y corromper las actividades del Estado.

Menciona también estrategias diferentes que los grupos criminales han ensayado en la región como el caso de las autodefensas en Colombia que intentaron penetrar al Poder Legislativo o las de La Familia Michoacana, interesadas en penetrar los cuerpos de seguridad y las instituciones de justicia. Se encuentran también los intentos de grupos criminales por substituir bienes y servicios que el Estado debe proveer.

El autor señala que el reto principal consiste en combatir al crimen organizado pero dentro de un marco de respeto de las reglas básicas de la democracia. Y, frente a un panorama lleno de retos y de riesgos, apunta como una de las salidas el fortalecimiento de los ciudadanos y de los lazos de confianza con sus instituciones de seguridad. Los costos de la inseguridad han sido estimados en la región entre 5 y hasta 11.5% del PIB en el caso de El Salvador.

Apunta que una de las tentaciones más recurrentes son las políticas de mano dura que reducen significativamente los derechos de los ciudadanos y terminan sosteniendo regímenes autoritarios. Otro problema es la reducción de los espacios públicos para la convivencia así como las restricciones a la libertad de informar por las amenazas y ataques a periodistas o bien el control de las calles y el comercio por la extorsión. Un riesgo más lo constituye el cambio en las relaciones cívico-militares por la creciente participación de los militares en tareas de seguridad pública con el consecuente incremento en las ejecuciones extrajudiciales y el deterioro en los derechos humanos.

Dentro de este panorama, no es de extrañar que sólo entre 25 y 30% de los ciudadanos en América Latina se muestren convencidos de que los sistemas democráticos tienen la capacidad suficiente para hacer frente al crimen.

Como conclusión, Günther Maihold menciona las tres tareas pendientes que considera más importantes: recuperar el Estado, fortalecer la democracia y reconstruir a la sociedad.

Este es libro es así una compilación de textos que nos ofrecen una mirada compleja, diversa, integral y bien sustentada de uno de los problemas que más preocupan hoy en día a la sociedad de los países latinoamericanos.

ELENA AZAOLA