



LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO
EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

MANUEL BECERRA RAMÍREZ
MARTHA SCHTEINGART

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO
EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 796

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Raúl Márquez Romero
Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edgar Daniel Martínez Sánchez
Elaboración de portada

LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

MANUEL BECERRA RAMÍREZ

MARTHA SCHTEINGART

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2017

Primera edición: 21 de abril de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-9039-8

CONTENIDO

Agradecimientos	IX
Martha SCHTEINGART	
Introducción:	
Las perspectivas del Estado en la obra de Marcos Kaplan	XI
Manuel BECERRA	
Carlos HERNÁNDEZ	
Ángel de la VEGA	
El Estado latinoamericano: entre la crisis y las reformas.	1
El Estado de derecho en perspectiva histórico-estructural	19
Estado y globalización. Regulación de flujos financieros.	43
Drogas y derechos humanos	79
La Guerra de las Malvinas. Aspectos políticos y jurídicos.	113
Ciencia, tecnología y cultura	147
Petróleo y desarrollo: el impacto interno.	175
Bibliografía	203

AGRADECIMIENTOS

La selección de trabajos de Marcos Kaplan que hemos incluido en este volumen tiene por objetivo poner en circulación aquellas de sus contribuciones más importantes acerca de la relación entre el Estado y diversos temas de la realidad latinoamericana, los que aunque hayan sido escritos hace varios años, tienen una vigencia indiscutible en nuestros días. Esta vigencia y actualidad de los trabajos seleccionados provienen tanto de la gran visión que tenía Kaplan acerca de los problemas cruciales de los países latinoamericanos como del hecho que muchos de ellos no han sido resueltos y siguen constituyendo retos a enfrentar para los científicos sociales de la región.

Hemos pedido a especialistas de varios aspectos de la obra de Marcos Kaplan que participaran en la elaboración de una introducción, en la que a cada grupo de trabajo se le diera un sentido actualizado de su importancia, así como una justificación de su presencia en este libro. En esta primera parte de la introducción presentaremos los comentarios de Manuel Becerra sobre trabajos de Kaplan más directamente referidos al Estado latinoamericano y a sus cambios en las últimas décadas, así como a artículos un poco más específicos con respecto al Estado de derecho y a la cuestión de los flujos financieros; este analista termina sus comentarios con la consideración de dos temas de indudable actualidad: el tráfico de drogas y la cuestión de las islas Malvinas, que si bien afecta directamente a Argentina, tiene sin duda una trascendencia latinoamericana.

Vale la pena aclarar también que mientras Becerra presenta sus comentarios de manera separada para cada uno de los trabajos que le ha tocado analizar, Carlos Hernández y Ángel de la Vega lo hacen de manera más global para las temáticas referidas al Estado, la ciencia y la tecnología, y para el tema del petróleo y la energía, respectivamente.

Agradecemos a Manuel Becerra, Carlos Hernández y Ángel de la Vega los valiosos comentarios a los trabajos de Marcos Kaplan reunidos en este volumen, y pensamos que indudablemente han resaltado los aspectos más relevantes de los mismos, de manera que su validez ha quedado ampliamente justificada dentro del contexto actual. También, como especialistas en los distintos temas aquí desarrollados, han agregado algunos elementos de

la realidad actual que permiten precisar la importancia de investigaciones realizadas hace ya muchos años, verlas a veces en perspectiva histórica, y en otros casos, entendiendo que ciertos análisis no han perdido ni su vigencia ni su importancia, en una América Latina que en muchos aspectos no ha logrado salir de sus grandes atrasos sociales y políticos.

Esperamos que esta publicación constituya un aporte al conocimiento de algunos de los problemas cruciales de América Latina, particularmente para las nuevas generaciones que no han tenido la posibilidad de entrar en contacto con la obra de Marcos Kaplan.

Martha SCHTEINGART*

Ciudad de México, febrero de 2017.

* Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México. Desarrollo urbano y desigualdad social. Estudios comparativos.

LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

Introducción a la lectura de la obra por Manuel Becerra Ramírez,
Carlos Hernández y Ángel de la Vega

COMENTARIOS DE MANUEL BECERRA*

I. EL ESTADO LATINOAMERICANO: ENTRE LAS CRISIS Y LAS REFORMAS

Es indudable que Marcos Kaplan ha sido el gran teórico del Estado latinoamericano; sus trabajos sobre la materia siguen teniendo actualidad, y no la perdieron en momentos en que las teorías neoliberales mandaban al Estado al desván de las cosas inútiles. Ahora que esas teorías han probado su ineficacia, es útil, sin embargo, leer este trabajo, en el que se hace una radiografía del impacto de las políticas neoliberales a nivel interno e internacional.

Los trabajos de Kaplan sobre el Estado son un referente insoslayable en el pensamiento contemporáneo latinoamericano, siendo algunos de ellos: *Formación del Estado en América Latina*, por primera vez publicado en Santiago de Chile en la década de los años sesenta; *Democratización, desarrollo nacional e integración*, que apareció en los años ochenta y *El Estado latinoamericano*, publicado por la UNAM, en la siguiente década. Estas obras han constituido su base teórica para llevar a cabo otras investigaciones, como las referidas a la Tercera Revolución Industrial, las drogas, o los flujos financieros, en las cuales ha seguido estudiando al Estado desde una perspectiva más concreta.

El Estado latinoamericano ha estado sumergido en un dinamismo permanente desde su aparición; para Kaplan, “el intervencionismo en el último medio siglo responde, por una parte, a los requerimientos de la inserción en un orden internacional cambiante, sus conflictos y crisis, sus repercusiones internas... se entrelaza con la industrialización sustitutiva de importaciones

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Derecho Internacional.

XII LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

como industrialización sin revolución”. Como sabemos, el modelo de estatismo proteccionista-benefactor funcionó por varias décadas en América Latina y después fue desechado y sustituido por otro.

Desde la década de 1960 o de 1970, el intervencionismo del Estado latinoamericano va evidenciando insuficiencias y límites que, a partir y a través de fuerzas y presiones externas e internas, hace emerger la aparente paradoja de un intervencionismo o estatismo neoliberal... En el Estado neoliberal políticas y planes de reforma son inspirados o preconizados por gobiernos y empresas transnacionales de los países desarrollados, por instituciones financieras internacionales (Fondo Financiero Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), y por fuerzas e instituciones del interior, de acuerdo a sus particulares intereses y diagnósticos.

Al contrario de lo que la misma teoría maneja, y “de manera aparentemente paradójica, las reformas neoliberales se han diseñado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas de autoritarismo (dictadura pinochetista en Chile, régimen de excepción instaurado por el presidente Fujimori en Perú, presidencias de Carlos Salinas en México y de Carlos Menem en Argentina)”. Marcos Kaplan describe la gran problemática del retiro del Estado de sus funciones naturales o necesarias, lo que hace evidente la necesidad de la mediación arbitral y la rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de recuperación, de la coherencia, del equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales.

Para Kaplan era claro que vendría un neoestatismo, como sucede actualmente con algunos Estados latinoamericanos que han sufrido una devastadora experiencia neoliberal. Tal es el caso de la Argentina, a la que el presidente Menem llevó a su máxima expresión neoliberal, para después defenestrarla y ahora con urgencia se replantea un neoestatismo democrático.

II. EL ESTADO DE DERECHO.
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICO-ESTRUCTURAL

Uno de los temas capitales de la ciencia jurídica, y del cual hablan mucho la prensa y los políticos sin conocerlo a cabalidad, es el del Estado de derecho (ED), concepto fundamental en la estructura de un Estado occidental contemporáneo. Precisamente, el ED es originario de Europa occidental, donde los sistemas jurídicos que ahí se desarrollaron lo marcaron con algunas características específicas. Actualmente, con los aportes de los juristas alema-

nes, del derecho anglosajón y del francés, el ED no sólo es un concepto, es una verdadera institución, que tiene que ver con la aplicación estricta de la legalidad, la creación de un sistema de división de poderes, que cuenta con pesos y contrapesos, con una serie de garantías, legalidad, transparencia en la creación normativa, etcétera. En suma, es una institución bastante compleja.

Los aportes más destacados en la obra de Marcos Kaplan los encontramos en las ciencias políticas; sin embargo, no olvidemos que su formación académica original fue la de jurista. En este trabajo, que por su profundidad no puede ser considerado como coyuntural, ya que mantiene su vigencia teórica desde que se escribió, Kaplan hace un análisis histórico sobre el origen del ED, reconociendo sus raíces europeas, la importancia del derecho en las sociedades europeas (“...el derecho se va volviendo así instrumento intelectual y técnico para la realización de la integración territorial y el centralismo administrativo, a imponer sobre privilegios medievales, derechos tradicionales, franquicias privadas...”) y la complejidad de su aplicación. Además, une el concepto de la democracia al ED y su significado en la organización de la sociedad.

Más adelante, Kaplan ve cómo “el modelo euroatlántico del Estado de Derecho y del Estado bajo el imperio de la ley, creado y transformado, resulta históricamente exportado para su recepción e integración adoptiva en la mayoría de las naciones, en México y América Latina...”. Aunque de entrada, reconoce que esa adopción fue “accidentada”.

En efecto, la institución no corrió la misma suerte que en el caso europeo, ni en su adopción cultural ni en la organización del Estado en las sociedades latinoamericanas, como se esperaba. Esto, a pesar de que en el discurso oficial se hablaba permanentemente de que se vivía en un Estado de derecho. Marcos Kaplan atribuye esta suerte “accidentada” al hecho de que los “países latinoamericanos no han tenido los equivalentes del Renacimiento y de la Reforma Religiosa, del Siglo de las luces, del espíritu burgués y la empresa capitalista, de la sociedad civil, de la revolución democrática, del principio de ciudadanía, el imperio de la ley...”. De esta manera, se desarrolló una especie de patología latinoamericana; “con una concepción centralista, cuasi-absolutista el Poder Ejecutivo, el Presidente y su grupo inmediato eligen y controlan a parlamentarios, gobernadores, dirigentes partidarios, altos funcionarios, jueces, grupos intelectuales” con lo que el Estado de derecho queda sólo como un elemento retórico, y a lo más como una aspiración de los sectores de la población comprometidos con el desarrollo. A diferencia de algunos teóricos de izquierda que toman al derecho como un obstáculo al cambio social, o bien como una superestructura que refleja mecánicamente la base económica de explotación, Kaplan conside-

XIV LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

raba que “...el derecho del Estado liberal contiene diferentes posibilidades. Incorpora valores y normas con un potencial favorable al cambio del ser en función del deber ser...”.

Es claro que para Kaplan el ED tiene una relación directa con la democracia y constituye una plataforma de desarrollo de los Estados; para lograr ese ED identifica varios retos que denomina “dimensiones”. Dentro de la primera plantea la consagración y ampliación de los derechos humanos y libertades de todos y las garantías de su vigencia; en la segunda dimensión propone la supremacía de la Constitución y de las leyes; en la tercera, la creación de condiciones para impedir la concentración del poder, las tendencias al autoritarismo, al despotismo, al totalitarismo. “Ello supone y exige, por una parte, un esquema de separación, distribución y equilibrio de poderes...” Fiel a su espíritu crítico, Kaplan analiza el ED no desde una perspectiva que se queda en la mera descripción de las formas, lo que trae como resultado un análisis complaciente de las acciones políticas que en general afirman que vivimos en un ED. Por el contrario, en este trabajo el autor nos permite visualizar la realidad latinoamericana con sus enormes carencias, y de esta manera ser más creativo para proponer estrategias que puedan llevar a un verdadero ED.

III. ESTADO Y GLOBALIZACIÓN.
REGULACIÓN DE FLUJOS FINANCIEROS

En la última etapa de su vida, Marcos Kaplan dedicó mucha atención a la investigación referida a los flujos financieros; podemos decir que fue pionero, por lo menos en América Latina, en el tratamiento de este trascendental tema, con una perspectiva interdisciplinaria. Desde el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a finales de la década de los noventa, dirigió un grupo de investigación formado por juristas y economistas, el cual se mantuvo en funcionamiento aun en medio de una de las huelgas más severas de la UNAM, y dio como fruto varios trabajos importantes. En este trabajo, que publicó poco tiempo antes de formar el grupo interdisciplinario, Marcos partió de conceptos ya trabajados por él en temas como el Estado, el Estado en América Latina y el proceso de globalización, para agregar luego el tema de los flujos financieros. En la metodología de investigación de Kaplan esta era una de sus características: recurría a su marco teórico en forma que parecía repetitiva, pero en realidad era como una especie de escalón que lo llevaba al tratamiento de otros temas que estaban íntimamente relacionados. Esto

le causó algunas críticas, pero él contestaba que en realidad eran trabajos que estaban interrelacionados, aunque diferentes entre sí, y que aportaban siempre algo original y nuevo. Es el caso de los “flujos financieros”, línea de investigación que él creó, y que luego se mantuvo en el área económica, pero con la pérdida de su carácter plural.

En este trabajo, Kaplan parte de lo que denomina como “co-productores y co-organizadores de la soberanía del Estado” tomando como punto de partida el marco conceptual de sus investigaciones, como: a) el nuevo orden internacional; b) la Tercera Revolución Industrial y científico-tecnológica; c) la transnacionalización; d) la nueva división mundial del trabajo; e) el proyecto político de globalización, y f) el modelo de crecimiento neocapitalista periférico”. En realidad, estos “co-productores y co-organizadores” se convierten en una especie de distorsión de la soberanía y, en consecuencia, del Estado. Es claro que la soberanía y el mismo Estado en su conjunto se ven limitados con estos fenómenos. “La economía mundial se vuelve central y determinante de la economía nacional” y las economías locales ya no responden a formas tradicionales de gobierno. Esto, en lugar de verse como un fenómeno positivo, produce enormes distorsiones a escala mundial, como migraciones internacionales, destrucción del medio ambiente, desarrollo a través de las fronteras de la delincuencia organizada y la economía criminal, universalización de la corrupción, etcétera. Para evitar las distorsiones cíclicas de la economía internacional, Kaplan propone mayor control de los flujos financieros, lo que no se ha logrado en virtud del enorme poder de las empresas transnacionales.

En momentos en que una fuerte corriente neoliberal pugnaba y se pronunció por el fin del Estado, Marcos Kaplan se mantuvo en su postura firme de que “la desagregación, la divisibilidad, la enajenación de algunos de los componentes de la soberanía, no implica necesariamente una disminución del Estado-Nación”. El investigador veía ciertos resquicios a favor de los Estados débiles para evadir la dinámica alineadora de la globalización económica, “la economía mundial y el sistema interestatal tienen desniveles y discontinuidades; crean o usan brechas y nichos; abren espacios de autonomización y refuerzo de la soberanía para los Estados que quieran y tengan las capacidades para aprovecharlos”. A más de un década de haberse publicado ese artículo y de las severas crisis financieras, ahora en suelo europeo (Grecia, España e Italia, por ejemplo) el sistema financiero internacional se ha mantenido sin cambios. De tal manera que este trabajo tiene gran actualidad y resulta útil su lectura o relectura para quienes ya lo hayan hecho.

IV. DROGAS Y DERECHOS HUMANOS

Una de las investigaciones más interesantes y lúcidas de Marcos Kaplan es sin duda la que se refiere al narcotráfico. Su investigación dio como resultado la publicación de varios artículos y libros.¹ Lo valioso de su investigación sobre la problemática del narcotráfico, y que se mantiene en este artículo, es que se refiere al problema de esta patología en América Latina, tomando como punto de referencia fundamentalmente a Colombia; pero por desgracia la problemática desarrollada es perfectamente aplicable a la situación de México y a su “guerra contra las drogas”, declarada y desatada por la administración del presidente Felipe Calderón. Hay que mencionar que este trabajo fue publicado a principios de la década de los noventa, cuando todavía México no llegaba a los niveles actuales de pérdida de control del narcotráfico.

En este trabajo, Kaplan tomaba como punto de referencia la experiencia de aquel momento en la zona andina: Colombia, Perú, y de alguna manera Bolivia, reconociendo que “la adicción y el tráfico de drogas no son problemas recientes. El uso de estimulantes, sedantes y narcóticos es una constante antropológica e histórica de milenios, con gran diversidad de manifestaciones en gran número de sociedades”. Otro de los parámetros es la mundialización, problema que trató en diferentes trabajos, cuando se refería a la globalización.² En ese sentido, advertía acerca de los problemas de las violaciones a los derechos humanos en diferentes direcciones,³ y se refería a la “economía criminal” vinculada con el enorme flujo de dinero que involucra el narcotráfico, que permite a los narcotraficantes una gran capacidad de influencia para corromper, invertir, crear fuentes de trabajo, etcétera. Como observador agudo y crítico, hizo análisis puntuales de lo que llamó la narcosociedad,⁴ la narcopolítica y el narcoEstado, y se refirió tam-

¹ Véase, por ejemplo, Kaplan, M., *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991; *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Ediciones Pérez Porrúa-Instituto de Ciencias Penales, 1990.

² “La mundialización de la economía, su diferenciación entre polos desarrollados y periferias atrasadas, se reflejan en la adicción y el tráfico de drogas por la doble especialización de los países en desarrollo como productores y como intermediarios subordinados en el tráfico.

³ “Violaciones de la legalidad y de los derechos humanos, uso de textos legales constitucionalmente cuestionados, abusos de todo tipo de corrupción y extorsión se dan en las campañas contra traficantes y consumidores, pero también contra el sector especializado de las profesiones de la salud, cómo médicos, farmacéuticos, enfermeros y clínicas”.

⁴ “El tráfico da lugar a una diversidad de actores y fuerzas, relaciones, estructuras y procesos sociales, que apuntan a la emergencia de una narco-sociedad. Esta abarca grupos

bién a una “narcocultura” (de tipo pragmático y utilitarista), previniendo sobre el acoso y cerco del Estado por parte de la fuerza creciente de los narcotraficantes. Cuando Marcos Kaplan hablaba del orden interno y orden internacional observaba que el tráfico de drogas se desarrollaba y operaba cada vez más a nivel mundial, convirtiéndose en actor transnacional, con el cual había que enfrentarse.

En el tema binacional México-Estados Unidos muchas veces se olvida lo que Kaplan puntualizaba: “Los Estados Unidos se han convertido en la nación más consumidora de drogas del mundo, y cada vez más en gran productor, distribuidor y financiador...”, pero aun cuando eso ya le da cierta responsabilidad, de todas maneras, observaba Kaplan, “los Estados Unidos no han mantenido una posición de lucha inalterable y consecuente contra el narcotráfico; han subordinado y limitado dicha lucha a sus intereses económicos, políticos, diplomáticos y estratégicos de gran potencia, y a poderosos intereses privados, entrelazando la Guerra de las Drogas con su política exterior”

V. LA GUERRA DE LAS MALVINAS. ASPECTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS

La guerra por las islas Malvinas, entre Argentina y la Gran Bretaña, que estalló el 2 de abril de 1982 y concluyó diez semanas más tarde, es objeto de análisis en este artículo de Marcos Kaplan. Parecería que este escrito de la década de los ochenta no tendría actualidad, y en consecuencia, su lectura podía no ser útil en este momento; sin embargo, por su solidez teórica y su mirada amplia consideramos que aporta elementos importantes. En principio, hay que tomar en cuenta su carácter informativo; Kaplan hace un recuento histórico de los actos y documentos que garantizan los derechos de Argentina sobre las islas Malvinas. Hay que recordar que la bula del papa Alejandro VI de 1492, el Tratado de Tordesillas de 1494 entre España y Portugal y su confirmación por el papa Julio II en 1506, establecen el dominio exclusivo de España sobre el sur de América y el Atlántico, excepto la región del Brasil; en el largo pedigrí de las islas este es un hecho fundamental.

Otro acto incontrovertido es que la Gran Bretaña se comprometió por vía de la Convención de San Lorenzo de 1790, a “no fundar establecimiento alguno en las costas de América Meridional e islas adyacentes ya ocu-

involucrados como participantes directos, como beneficiarios, redes de complicidad, nuevos espacios sociales y, numerosas víctimas”.

XVIII LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

padas por España. La Corona española estableció en Puerto Soledad una guarnición permanente, un apostadero naval y un presidio. La efectividad de la presencia española es sin embargo más formal que real, y es errática la voluntad de imponerla”. Claro que con la declaración formal de la independencia, el 9 de julio de 1816, vía el principio de derecho internacional de *uti possidetis* todas las posesiones, incluyendo las Malvinas, pasaron a integrar las Provincias Unidas del Río de la Plata. La postura de los Estados Unidos respecto de la disputa de las islas ha sido congruente con su carácter expansionista al defender la libertad de pesca en la región de sus barcos pesqueros.

Un año crucial en la disputa de las Malvinas fue el de 1833, cuando los ingleses ocuparon el archipiélago, nombraron un oficial inglés a su cargo y levantaron las instalaciones de Puerto Soledad, construyendo en su lugar Port Stanley. Sin embargo, “desde entonces Argentina comienza una política de expresión regular y sistemática de sus reservas en los tratados internacionales que firma, rechazando todo lo que niegue sus derechos sobre las islas”.

El marco jurídico internacional resulta entonces muy claro. Por una parte, Kaplan nos recuerda que, de conformidad con el derecho internacional contemporáneo “no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza”. Este punto jurídico es importante, pues la posesión inglesa de las Malvinas no se legaliza, ya que deriva de un acto ilegal, rechazado y nunca aceptado por Argentina. Sin embargo, se podría argumentar a favor de los ingleses que el principio anterior no existía en el siglo XIX, cuando se produjo la adquisición por la fuerza de las Malvinas por la Gran Bretaña. Sin embargo, en este siglo, la Asamblea General de la ONU no ha reconocido la legalidad de la ocupación de la GB y constantemente ha instado a las partes a una solución pacífica de la disputa.

Otro aspecto jurídico interesante que también trata Kaplan es el relativo a dos principios del derecho internacional contemporáneo: el de autodeterminación de los pueblos y el de la integridad territorial, principios que al parecer se colisionan en la práctica. Las autoridades argentinas plantean que en el problema de las Malvinas no está en juego el principio de autodeterminación de los pueblos, sino un problema en el que se pone a prueba el principio de integridad territorial (por supuesto, del territorio argentino, ya que las islas se encuentran a cuatrocientos kilómetros de sus costas, a diferencia de los catorce mil kilómetros de las costas de la isla británica). En marzo de 2013 las autoridades de islas Falkland promovieron y realizaron un referéndum entre la población para consultarles, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación, su opinión sobre su pertenencia a Argentina

o la Gran Bretaña. El 99.8% de los habitantes de las islas se inclinaron por pertenecer a la Gran Bretaña, entonces surge la cuestión: ¿una población no numerosa, de colonos ingleses que guardarían lealtad a su gobierno de origen, pueden ejercer un derecho a la autodeterminación?

Esto nos recuerda un hecho histórico del siglo XIX en México, cuando se decide autorizar a varias familias de anglosajones una parte del territorio mexicano, en lo que ahora es Texas, y más tarde los colonos declaran su independencia de México y piden ayuda al gobierno estadounidense, con los resultados por todos conocidos: el cercenamiento de una parte del territorio mexicano y su anexión a los Estados Unidos.

Es evidente que después de la guerra de las Malvinas, la Gran Bretaña ha desplegado una política bastante astuta, pues ha cortejado a la población con infraestructura y el otorgamiento de la nacionalidad inglesa, lo que permite a los habitantes moverse libremente por la Gran Bretaña, y ahora seducirlos con la idea del descubrimiento de yacimientos de petróleo. Precisamente, el asunto de las Malvinas, para los ingleses, es cuestión de dominio geográfico de la región (es el paso natural para otro territorio apetecible como es la Antártica) y de acceso a recursos naturales cuantiosos. Esto nos lleva a otra reflexión.

Quedó claro con la Guerra de las Malvinas que no es posible una acción armada, como la de Galtieri en 1982, pues el derecho internacional lo considera como agresión, ya que no existe, en este caso, legítima defensa. Al parecer, lo único que puede funcionar es una negociación internacional, que es lo que está proponiendo la ONU y acepta Argentina. El gran problema es ¿qué se puede negociar?: ¿una copropiedad de las islas, un retiro de alguna de las partes con una indemnización de la otra, o simplemente una retiro de alguna de las partes, sin contraprestación?, lo que se ve difícil. Si en realidad las partes logran sentarse a negociar, es necesario que estén bien provistas de elementos de negociación.

Argentina, activamente ha buscado y logrado el apoyo de los países de América Latina a sus reclamos por las Malvinas, y ahora inmediatamente del poder terrenal del papa argentino Francisco. Por su parte, la Gran Bretaña movió su pieza importante: lanzó la consulta de la población, con lo que está haciendo que un problema de integridad territorial y de descolonización se convierta en problema de autodeterminación y que se mueva la negación de una relación de Argentina-Gran Bretaña a una ecuación diferente: Argentina versus Gran Bretaña-población de las islas Falklands.

Otra parte importante del análisis de Kaplan se refiere al momento y las razones para estallar la guerra por la dictadura argentina. El crear una

crisis internacional, como en el caso de las Malvinas, es frecuente entre los gobiernos, en este caso latinoamericanos, pero no son los únicos; en el caso de la guerra de las Malvinas, el gobierno de M. Thatcher al “enviar la flota británica responde a la necesidad de cubrir un doble fracaso de la diplomacia y de la política interna” de su gobierno. Galtieri, con la guerra busca legitimarse y paliar una crisis interna. Éste es un fenómeno que Marcos Kaplan analiza con una mirada aguda. En otra parte, el artículo se dedica al análisis del impacto internacional del conflicto bélico provocado por Galtieri. Si bien ese impacto se dio en el marco de la guerra fría, y fue objeto de toma de posiciones entre los dos bloques, lo que ahora queda vigente es la posición de los Estados Unidos, que resultó claro a quién consideró su aliado natural, a la Gran Bretaña, no a un país latinoamericano, no obstante la existencia de un tratado de asistencia recíproca, en caso de agresión extracontinental, como es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Otro aspecto que quedó claro en el análisis de Kaplan es algo que no tenía previsto la dictadura, que fue el apoyo de la mayoría de países de América Latina y del Tercer Mundo a la causa argentina.

El conflicto de las Malvinas se mantiene vivo, y aunque la guerra fría se terminó, los actores y la lógica del poder que Marcos Kaplan devela en su trabajo siguen presentes; por eso nos pareció importante la inclusión de este trabajo, que ayuda a comprender la complejidad de la situación actual de ese conflicto.

COMENTARIOS DE CARLOS HERNÁNDEZ**

VI. ESTADO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

En la obra de Marcos Kaplan, como ya se dijo, el estudio del Estado latinoamericano representa un eje fundamental de su pensamiento. Sustentado en un riguroso criterio de periodización histórica, demuestra por qué, cómo y en qué medida América Latina da cuenta de un proyecto político paradigmático. Desde esta perspectiva, su obra analiza y evalúa críticamente el proceso de autonomización y rectoría del Estado basado en un enfoque dinámico, concreto e histórico, lo que constituye un punto de referencia decisivo para hacer frente a la ortodoxia de la teoría marxista del Estado imperante en el

** Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. Políticas públicas en Educación Superior.

debate internacional de los años sesenta. Esta visión comprensiva, desde la dimensión local y también global, contribuye a mostrar las relaciones del Estado y de sus partes constitutivas, así como sus imprescindibles funciones de legitimidad, legalidad, consenso, educación, política económica, relaciones internacionales, entre otras.

Las dimensiones analíticas de las transformaciones históricas del Estado latinoamericano le permiten a Marcos Kaplan afirmar que la reproducción y crecimiento de la economía y la cohesión de la sociedad dependen del funcionamiento del Estado. Su capacidad de intervención, mediación, regulación y dirección son decisivas para conservar el sistema capitalista y la propia supervivencia del Estado.

Desde esa perspectiva, el estudio de la ciencia y la tecnología resultan naturales en el marco de la Tercera Revolución Científica, también conocida como la Revolución de la Inteligencia, a partir de los años cincuenta. Ciencia y Estado se implican e influyen mutuamente:

La ciencia se ha vuelto un asunto de Estado. Es parte cada vez más grande e influyente del orden social. Ha ido adquiriendo un significado concreto, decisivos para efectos prácticos, importancia vital para clases y grupos, grandes empresas, para la sociedad y para el gobierno y administración del Estado. Aporta la promesa del crecimiento, de la productividad, del bienestar, del poder, de la capacidad ofensiva y defensiva, de la supervivencia. Es prerrequisito de la importancia y la influencia internacionales, en términos de competitividad económica, prestigio, fuerza política, diplomática y militar (Kaplan, 2000).

Ello ha dado lugar a una redefinición de las funciones del Estado que se diversifican y concretizan en políticas públicas: “toda política directa o indirectamente referida a la ciencia está condicionada en mayor o menor grado por la estructura y la dinámica del sistema político”.

Estas relaciones contradictorias y ambiguas entre ciencia y Estado son abordadas desde diferentes perspectivas analíticas, tales como el derecho, el medio ambiente, el sistema de poder internacional y la cultura. El capital cultural se inserta en una relación de poder con la ciencia, la investigación y el desarrollo tecnológico. De ahí que el papel de la ciencia y la cultura no cuenten con funciones de neutralidad, sino como resultado y expresión de intereses de grupos, clases sociales, Estados, entre otros, que desempeñan un rol hegemónico en la constitución y reproducción del sistema social capitalista. De ahí que la contribución del pensamiento de Marcos Kaplan a la aplicación de los fundamentos teóricos del Estado para el abordaje del proceso constitutivo de los elementos que explican el desarrollo de la tercera Revolución Científica, es incuestionable.

XXII LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

Con una aguda perspectiva histórica, Kaplan estudia la naturaleza, la complejidad y las contradicciones culturales de la Tercera Revolución Científica y sus relaciones, tanto con el Estado como con sus aplicaciones en los circuitos de información y comunicación de la sociedad. A lo largo de las últimas cuatro décadas, la obra de Marcos Kaplan constituye un referente teórico, cuyo centro de gravedad es el Estado. Sus perspectivas conceptuales permiten comprender y explicar los momentos de cambio o de crisis de las relaciones del Estado con la ciencia, la tecnología, el derecho y la cultura. Ésta última tiene un peso específico en las sociedades nacionales y en los espacios internacionales: una renovada concepción de la cultura como espacio de creatividad e interacción entre la esfera pública y la sociedad civil.

Paralelamente, Marcos Kaplan ha sostenido que “la ciencia es un fenómeno sociocultural total. Es el capital intelectual que la sociedad decide afectar, en sí mismo, en sus productos y obras, en proporciones variables”. No obstante, la cultura y la ciencia construyen relaciones de poder que han afectado y seguirán teniendo un impacto significativo en la reconstitución del sistema político en tiempos de crisis económica.

COMENTARIOS DE ÁNGEL DE LA VEGA***

VII. PETRÓLEO Y ENERGÍA

Marcos Kaplan tomó el tema del petróleo para profundizar en problemáticas que había iniciado como investigador en el campo de lo político y lo social. En sus trabajos se hace siempre presente una preocupación por ubicar temas acotados, como los energéticos, por sus características mismas, en marcos que le permitieran explorar asuntos de más fondo. Entre éstos se encuentran los relacionados con las estructuras de poder en la economía mundial, con las nuevas posibilidades que se presentaban para el desarrollo de algunos países en el contexto de la crisis energética, con los procesos científico-técnicos que podrían conducir a una nueva matriz energética o con proyectos ambiciosos, como “la elaboración de una sociología integral del petróleo” (Kaplan, 1980). En ese camino los temas energéticos no consistieron en una mera ilustración o campo de aplicación de problemáticas pre-establecidas, sino que se convirtieron en objetos de estudios cuyo abordaje le permitió contri-

*** Posgrados en Economía y en Ingeniería y en el Instituto de Energías Renovables, UNAM. Temas energéticos y ambientales en la economía internacional.

buir al conocimiento y debate de cuestiones que arrancaron desde los años sesenta y setenta y que han trascendido hasta nuestros días.

Uno de esos temas es el de las compañías petroleras nacionales (NOC, como se les conoce en inglés), que han irrumpido en los últimos años en la escena energética, distinguiéndose, ya no solamente por el acceso privilegiado a las reservas de su país respectivo, en condiciones de un monopolio legal, sino por sus capacidades industriales, empresariales y tecnológicas. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) fue en el mundo la primera compañía petrolera nacional (creada en Argentina en 1922), verticalmente integrada. ¿Por qué no pudo evolucionar como una empresa pública moderna, dinámica? Marcos Kaplan propone un análisis de un periodo crucial en la vida de esa empresa en su libro de 1971, en particular en los capítulos III y IV, que se reproducen aquí. La política petrolera del gobierno argentino, más allá de la retórica, no logró impulsar el desarrollo y fortalecimiento de esa empresa por su incapacidad para enfrentar o negociar con los grandes intereses petroleros, y obtener los equipos y tecnologías indispensables. En esa situación, esos intereses y sus actores, Estados Unidos en particular, se convirtieron en “árbitro(s) del desarrollo petrolífero nacional”.

Fuertes actores e intereses han estado presentes desde el inicio de la industria petrolera. ¿Cómo los sorteó YPF a partir de su potencial interno en recursos del subsuelo y en capacidades humanas? La respuesta de Marcos Kaplan se puede resumir en las siguientes líneas, en las cuales desemboca su análisis: “es difícil determinar en donde concluye la mera inepticia de la burocracia bonapartista, y donde comienza un sabotaje deliberado contra YPF como paso previo a una claudicación integral ante los monopolios petroleros”. El panorama que describe tiene resonancias muy actuales para otras compañías petroleras nacionales: exacción fiscal, al mismo tiempo que se le hacen exigencias similares a las privadas, sin que éstas tengan las mismas responsabilidades; comportamientos internos en la empresa caracterizados por el desperdicio de recursos materiales y humanos y por la corrupción; nombramientos en la conducción de la empresa que no responden a una calificación profesional real, sino a la cercanía con el poder; un sindicato cuya preocupación central no era la defensa de los intereses de los trabajadores, sino la manipulación y el dinero. YPF fue privatizada en 1992, y en 2011 ha regresado a manos del gobierno argentino. ¿Se aprovecharán las lecciones del pasado? De nuevo, tanto en el plano interno como en el internacional, mucho más complejo ahora, deberá afrontar grandes retos y desafíos.

Históricamente, el caso de Argentina presenta rasgos específicos, en particular por la manera temprana como se hace presente el Estado en una compañía nacional integrada, la cual debería acompañar el desarrollo de

XXIV LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

un país que avanzaba en su industrialización. No se vio envuelto, como la mayoría de los países productores, incluidos México y Venezuela (por lo menos no de la misma manera), en las redes contractuales caracterizadas por relaciones coloniales o semicoloniales y por la intervención directa de las compañías petroleras internacionales respaldadas por sus Estados, en particular en el acceso y propiedad de los recursos del subsuelo. Al publicar Marcos Kaplan su artículo de 1983, la escena energética mundial había cambiado profundamente para los países productores: la creación de la OPEP en 1960 modificó progresivamente las relaciones respecto a los países consumidores industrializados y a las compañías petroleras internacionales, de manera particular al hacer efectivo su propósito de elevar sus ingresos mediante la posibilidad real de influir en la determinación de los precios. Además de esto último, que se manifestó con fuerza en los dos *shocks* de precios de los setenta, los países miembros de esa organización provocaron cambios respecto a las condiciones imperantes desde las concesiones, las cuales dejaban en manos de las compañías petroleras la explotación de los recursos, prácticamente sin ningún control de los países productores y con pocos beneficios para sus pueblos. Avanzaron, además, en la construcción de un instrumento industrial para incidir directamente en la explotación y valorización de sus recursos. Las nacionalizaciones acompañadas por la creación de compañías nacionales completaron, en efecto, un cuadro que desde la perspectiva de los países desarrollados fue visto como el de una crisis energética.

“Hidrocarburos, desarrollo, Estado y derecho, forman parte de una constelación”, nos dice Marcos Kaplan desde la entrada misma a su artículo de 1983. Los países productores y exportadores entendieron eso y utilizaron una “gama de formas jurídicas” para dejar atrás resabios coloniales y de dominación de las compañías petroleras y sus Estados. Con esa perspectiva, Marcos Kaplan pasa revista a diversas formas contractuales cuyo análisis no ha perdido vigencia: participación, reparto de la producción, asociación, *joint ventures*. El resultado fue, sin duda alguna, una nueva presencia de los países productores y exportadores en la economía internacional y de sus Estados, los cuales aparecían como un posible puntal para salir del atraso, a partir de una mayor captación de ingresos petroleros. Sin embargo, el balance está lejos de ser “globalmente positivo”: el rentismo descompuso las economías (“Los efectos directos e indirectos de la explotación petrolera refuerzan procesos de disgregación en la economía y la sociedad rurales”, Kaplan 1980), permeó las decisiones, los proyectos, los comportamientos y los importantes excedentes captados no se tradujeron en una nueva fuente

para la acumulación productiva. Lejos de convertirse en un puntal en la construcción de un nuevo orden económico internacional, los países productores y exportadores se adaptaron al tipo de relaciones imperantes en el sistema internacional, como se pudo constatar en el reciclaje de los petrodólares. Los países industrializados, por su parte, parecían estar mejor armados para afrontar una necesaria mutación histórica que incluía “la diversificación de las fuentes de energía, la transición de la era de energía barata a la de energía costosa y técnicamente sofisticada” (Kaplan 1983). Una frase clarividente sobre un proceso en el cual los países productores y exportadores de petróleo “podrían verse obligados en el siglo XXI a pagar a los Estados industrializados la tecnología de fuentes diferentes a las provenientes de hidrocarburos” (Kaplan 1983).

En un artículo que por su extensión no se reproduce aquí [1981], Marcos Kaplan ya apuntaba a una problemática que en años posteriores sería conocida como “*Oil resources: curse or blessing*”. Lo dejó planteado así:

La disponibilidad de un gran potencial de producción y exportación de petróleo parece exorcizar de modo casi mágico los espectros del atraso, la dependencia y el caos, y prometer fatalmente la riqueza y el poder, el bienestar y la independencia, para el Estado y la población que se han visto así bendecidos. Sin embargo la bendición puede ser más compleja y contradictoria de lo que se supone para los países en vías de desarrollo. Los beneficios suelen ser acompañados de problemas y peligros; encontrar límites, desaprovecharse o perderse.

Más de treinta años han pasado desde que Marcos Kaplan escribió esas palabras, las cuales orientan un balance más de luces que de sombras de lo que ha sucedido con el desarrollo de esos países desde que lograron un mayor control sobre sus recursos, su explotación y sobre las rentas generadas. Desde entonces también dejó planteados elementos de una estrategia alternativa en los niveles nacional, regional y mundial.

Los análisis y reflexiones de Marcos Kaplan contienen aportaciones para pensar las posibilidades, desafíos y restricciones que enfrentarán en su desarrollo los países productores y exportadores de petróleo en lo que queda de este siglo. Entre esos desafíos destacan los relacionados con las implicaciones ambientales de modelos de crecimiento productivistas que han seguido los industrializados, los cuales “coproducen y correfuerzan el deterioro y la destrucción ambientales. Por razones a la vez demográficas, socioeconómicas y políticas, los gobiernos de países en desarrollo no quieren ni pueden instituir verdaderas políticas de reversión o prevención de la catástrofe ecológica” (Kaplan, 1995).

XXVI LAS PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA OBRA DE MARCOS KAPLAN

Hasta sus últimos trabajos, Marcos Kaplan actualizó sus análisis manteniendo como centro de interés los problemas del desarrollo y temas que tuvieron una permanencia en sus reflexiones. Una muestra es ese artículo de 1995, en el cual su conocimiento de la economía internacional le permitió enriquecer el tema ambiental con base en sus particulares enfoques: conflictos relacionados con la soberanía de los países cuando éstos toman acciones que deterioran el medio ambiente, “las ambigüedades e incertidumbres que han afectado desde sus orígenes a la sociopolítica del medio ambiente, desde el interior de los Estados”, “las dificultades para el logro de consensos internacionales”, la desigualdad que “opera como restricción de respuestas internacionalmente coordinadas”.

Así pues, los análisis de Marcos Kaplan sobre los temas energético-ambientales no solamente tienen un interés histórico: son un punto de partida para continuar la investigación sobre ellos, contando además con enfoques críticos que les dan permanencia y vigencia.

EL ESTADO LATINOAMERICANO: ENTRE LA CRISIS Y LAS REFORMAS*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Un Estado intervencionista-proteccionista-benefactor*. III. *El intervencionismo neoliberal*. IV. *Coacciones y límites*.

I. PLANTEAMIENTO

El papel central del Estado, su intervención y autonomización respecto a la economía y la sociedad han sido y son una constante histórica de América Latina. El Estado se encarna en elites públicas y burocracias políticas y administrativas; se constituye a la vez como grupo o capa social, aparato e institución. El Estado preexiste a la nación, y como tal ha creado las principales condiciones para la integración internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo. El Estado es más productor que producto de las instancias socioeconómicas, se autodesarrolla y autorreforma en respuesta a los cambios y conflictos a enfrentar. Se expande en sus funciones, poderes, recursos y espacios de actividad; incrementa su mayor o menor independencia respecto a la economía, la sociedad y sus principales grupos e instituciones.¹

Crisis y reformas del Estado se han dado con la independencia y la organización nacionales; en la transición desde fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX, y desde 1930 o 1945 hasta el presente, primero con un intervencionismo proteccionista-benefactor, y luego con un intervencionismo neoliberal.

* Este trabajo constituye la versión revisada y ampliada de la ponencia presentada en el Coloquio Internacional “El papel del derecho internacional en América. El replanteamiento de la soberanía nacional en la era de la integración regional”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la American Society of International Law y celebrado en la Ciudad de México los días 6 y 7 de junio de 1996. Se publicó en la revista *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, núm. 147, 1998, pp. 11-25.

¹ Kaplan (1969/1983).

II. UN ESTADO INTERVENCIONISTA-PROTECCIONISTA-BENEFACTOR

El intervencionismo en el último medio siglo responde, por una parte, a los requerimientos de la inserción en un orden internacional cambiante, sus conflictos y crisis, sus repercusiones internas. El orden emergente es reestructurado en función de las condiciones impuestas por la concentración del poder a escala mundial; la transnacionalización; la nueva división mundial del trabajo, y la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológico.² Con ello, centros de intereses, de poder y de decisión fuera de la región refuerzan y ejercen una influencia predominante en los espacios internos, y en las estrategias y políticas de desarrollo de los Estados latinoamericanos. Grandes operaciones de redistribución y resignación modifican los papeles, estatus, rangos de las economías, sociedades y Estados nacionales en el nuevo orden internacional, a través de un mercado mundial de trabajo y de un mercado mundial de establecimientos productores de bienes y servicios.³ Se va perfilando así una integración transnacionalizante (con el horizonte de una globalización posible, pero todavía no realizada).⁴

El intervencionismo estatal también se incrementa como conjunto de respuestas a los retos y reajustes planteados por el crecimiento económico, la reestructuración agraria, la industrialización sustitutiva, la hiperurbanización, los cambios en la estratificación y las movilizaciones sociales, los conflictos ideológicos y políticos, los ciclos de autoritarismo y democratización.

En especial, el intervencionismo estatal se entrelaza con la industrialización sustitutiva de importaciones (en adelante ISI) como industrialización sin revolución industrial. Empresas privadas nacionales y extranjeras, Estado y su sector público, participan en la ISI, en adaptación a la nueva división mundial del trabajo, a través de la especialización de las producciones para el mercado interno y luego y cada vez más para la exportación. La ISI, a falta de un proceso autónomo de ahorro e inversión internos y de tecnología endógena, es financiada por los ingresos de la exportación, el endeudamiento y las inversiones privadas. Se aprovecha, como ventajas comparativas, la abundancia y baratura de la mano de obra, los energéticos, los alimentos y materias primas, y el proteccionismo estatal.⁵

² Kaplan (1993a), Nochteef (1989).

³ Judet (1981), Harris (1987).

⁴ Para el actual debate sobre la globalización véase Stubbs y Underhill (1994), Frieden y Lake (1995), Stallings (1995).

⁵ Para un tratamiento más amplio de esta fase véase Kaplan (1996), Bulmer-Thomas (1994).

El crecimiento buscado a través de la ISI se disocia de un desarrollo integral; es un crecimiento insuficiente respecto al aumento de la población, desigual en la distribución de sus frutos, siempre amenazado de estancamiento y regresión. Favorece la monopolización de sus beneficios, la concentración de la riqueza y el poder, la polarización económica y social. Se frustran necesidades y demandas de grupos significativos o mayoritarios respecto a las mejoras en el empleo, el ingreso, el consumo, los satisfactores básicos, la seguridad y el bienestar sociales, la participación ampliada y la democratización. La consiguiente multiplicación de tensiones y conflictos sociales plantea permanentemente el dilema del crecimiento a través de regímenes autoritarios o democráticos.

La nueva constelación de viejas y nuevas necesidades, demandas y conflictos no son suficientemente satisfechas por las empresas privadas en competencia ni por un mercado supuestamente libre. Un ejemplo significativo son las operaciones de rescate de empresas privadas en dificultades o en quiebra. El Estado asume primero un papel supletorio del sector privado, a partir de lo cual se impulsa un proceso autosostenido y autoacumulativo de funciones, tareas y poderes. Ello se revela por los indicadores de participación en: *a)* el producto interno bruto y en los totales nacionales del ahorro, el gasto y la inversión; *b)* la inversión pública directa y los apoyos a la inversión privada); *c)* la producción y comercialización de bienes y servicios; *d)* las infraestructuras económicas y sociales y las ramas y actividades básicas y de punta; *e)* las empresas estatales del sector público, y *f)* los apoyos al empleo y al mercado interno, por la vía de la ocupación burocrática, las transferencias, la seguridad social en general.

El Estado incrementa y diversifica las funciones de represión, de control social y político, de arbitraje y solución de conflictos entre clases y grupos, y de preservación de la gobernabilidad; de cultura, ciencia y tecnología, y de educación. El Estado refuerza su autonomía y su papel regulador y mediador de las relaciones internacionales: bilaterales y multilaterales, flujos comerciales y financieros, inversiones extranjeras, integración latinoamericana y Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.⁶ Finalmente, el Estado actualiza su institucionalización, su legitimación y su legalidad, y hace reajustes en el régimen constitucional y jurídico para integrar los cambios y hacer coexistir las nuevas funciones y modalidades con las del aparato tradicional de gobierno y administración. Ejemplo destacado es el de México, desde la Constitución de 1917 hasta sus posteriores

⁶ Kaplan (1987).

reformas, incluso la sancionada en el periodo neoliberal, respecto de los artículos 25 y 28.⁷

Los reajustes son intentos de respuesta a un conjunto de dilemas y retos. La soberanía nacional puede contradecirse con la apertura a lo externo; el intervencionismo estatal y el sector público con la libre iniciativa y la competencia en un mercado semirregulado. La libre iniciativa de una pluralidad de empresarios puede desembocar en la monopolización. Las demandas y políticas de empleo, redistribución del ingreso, seguridad y bienestar sociales pueden ser incompatibles con los requerimientos de rentabilidad y acumulación del capital, de crecimiento y de apertura externa. Los costos sociales y políticos del crecimiento y la apertura externa multiplican tensiones y conflictos que afectan a la estabilidad social y política. Se reactualizan permanentemente los dilemas autoritarismo versus democratización, vigencia o no vigencia del Estado de derecho.

III. EL INTERVENCIONISMO NEOLIBERAL

Desde las décadas de 1960 y 1970, el intervencionismo del Estado latinoamericano va evidenciando insuficiencias y límites que —a partir y a través de fuerzas y presiones externas e internas— hacen emerger la aparente paradoja de un intervencionismo o estatismo neoliberal.

La crisis del Estado se genera, o se refuerza y amplifica, a partir de raíces histórico-estructurales, no modificadas en lo sustancial, y a través de las fuertes fluctuaciones económicas y sociales resultantes de la inserción subordinada en un orden mundial, proceso de transnacionalización, del entrelazamiento de las crisis internacionales y las nacionales, del agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro representado por la ISI.

El endeudamiento externo hace explosión en 1982 como crisis de la deuda y su posterior conversión en carga de la deuda. Una subsiguiente cadena de acontecimientos va dando lugar a los planes de rescate (Baker, Brady), a las políticas de estabilización y ajuste de primera y segunda generación, a los intentos de realización de un nuevo modelo de crecimiento y a diversas variedades de reforma del Estado.⁸

Los planes reformistas buscan ante todo la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos, y la garantía del pago y renegociación de la

⁷ Véanse las reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 3 de febrero de 1983.

⁸ Sobre la evolución e implicaciones del endeudamiento, véase Bulmer-Thomas (1994).

deuda externa. A ello se agregan los intentos de superación de la crisis, de recuperación del crecimiento y de inserción en los nichos disponibles dentro de la nueva división mundial del trabajo. Estos intentos tienen efectos críticos y recesivos, sin ser acompañados por una disponibilidad de recursos e instrumentos que contribuirían a soportar los costos reales de las reformas y a posibilitar los beneficios atribuidos. Las insuficiencias del crecimiento económico se entrelazan con las limitaciones de la intervención estatal y los altos costos sociales para incrementar y diversificar los conflictos sociales y políticos.

Con todo ello se evidencian las características y consecuencias negativas de la burocratización; la hipertrofia del personal público y del aparato estatal; el excesivo reglamentarismo; la ineficiencia y la corrupción; el dispendio en los gastos públicos y su contribución al déficit presupuestario; la fiscalidad agobiante; el endeudamiento (interno y externo); la inestabilidad financiera, monetaria y cambiaria; en suma, una irracionalidad multidimensional.

La menguante capacidad del Estado para ejercer su intervencionismo con honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia, las fallas y frustraciones de sus políticas, los resultados negativos, desautorizan y deslegitiman al Estado, le hacen perder consenso.

Las políticas y los planes de reforma son inspirados o preconizados por gobiernos y empresas transnacionales de los países desarrollados, por instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), y por fuerzas e instituciones del interior, de acuerdo con sus particulares intereses y diagnósticos. A la búsqueda de la estabilización, según algunos indicadores macroeconómicos, y para la garantía del pago y renegociación de la deuda externa se van agregando luego los esfuerzos de superación de la crisis, de logro de un crecimiento extravertido, y de reformas del Estado.

Se pretende reemplazar la industrialización sustitutiva de importaciones con fuerte proteccionismo estatal, por una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras, con amplia apertura comercial y financiera a una economía crecientemente transnacionalizada y reestructurada por la nueva división mundial del trabajo. En México los cambios se van realizando a través de la entrada al GATT, sucesivas medidas de liberalización comercial y financiera, y la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA).

La reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica. Se la reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de

las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. La reforma del Estado es referida, busca restringir su papel en lo interno y en lo externo, darle una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras, funcionalizarlo respecto a la liberalización. Lo social y lo político son concebidos en subordinación a lo económico-financiero. Las principales finalidades y dimensiones de la reforma del Estado han sido hasta hoy las siguientes:

- a) Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas mediante la reducción del déficit presupuestario, la disminución del gasto público y, en general, los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado.
- b) Control de la inflación con la tasa de cambio estable como ancla de las otras variables macroeconómicas.
- c) Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales.
- d) Renegociación de la deuda externa.
- e) Reforma fiscal, mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el refuerzo de la imposición indirecta (impuesto al valor agregado). La liberación de la economía hacia afuera y hacia adentro, mediante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la apertura externa en lo comercial y financiero. Una parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.
- f) Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado en su aparato y en su personal y recursos, y en sus orientaciones, sus objetivos y sus modos de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.
- g) La privatización de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales y contribuye al repliegue del gobierno central y del sector público.⁹
- h) Las políticas y acciones del Estado buscan imponer las prácticas de *downsizing* y *reengineering*, las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada “flexibilización” del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales.

⁹ Glade (ed.) (1991); Shaikh *et al.* (1996).

- i) Las políticas y medidas de liberalización económicas tienen inevitables implicaciones sociales y políticas. Ante todo, no se da una reforma integral *estricto sensu*, sino una suma de reformas parciales (económicas, políticas, administrativas, sociales, jurídicas, etcétera). Las reformas del Estado se concentran en liberalización económica, y en redefinición restrictiva del papel del Estado y del derecho en la economía.

Las reformas parciales se inspiran en los criterios fijados al respecto por el orden mundial.¹⁰ Éste ha introducido la gobernabilidad en la agenda de reformas, y con ello, la preocupación por el Estado y por el sistema legal. La intervención en la economía debe ser la de un Estado amistoso hacia el mercado que complemente a éste y facilite sus transacciones.

El marco legal debe crear un medio ambiente estable para el uso eficiente de los recursos, la inversión productiva, y las transacciones de los actores económicos sin interferencias políticas arbitrarias.¹¹ El marco legal debe cumplir cinco requisitos: *a*) existencia de un conjunto de normas conocidas por adelantado; *b*) vigencia efectiva de las normas; *c*) mecanismos que aseguren su aplicación; *d*) resolución de conflictos a través de decisiones obligatorias de un cuerpo independiente, y *e*) procedimientos para enmendar las normas que ya no sirven a sus propósitos.¹²

Estos cinco requisitos... presuponen la existencia de una compleja estructura institucional... El dictado de normas abstractas de comportamiento presupone la existencia de un cuerpo de expertos legales que las elaboran. La vigencia obligatoria de estas normas requiere un aparato administrativo efectivo compuesto por servidores públicos profesionales y respaldado por una fuerza policial profesional. La resolución de conflictos por un cuerpo independiente... del gobierno y de los partidos en disputa presupone la existencia de un Estado dentro del cual sus diferentes órganos cumplen funciones claramente definidos dentro de un marco constitucional estable. Finalmente, el requerimiento que los procedimientos deben estar establecidos para enmendar las leyes cuando ya no sirven sus propósitos, también presupone una rama especializada del Estado, generalmente una legislatura distinta e independiente del órgano a cargo de la administración.¹³

¹⁰ World Bank (1992).

¹¹ Faundez (1997).

¹² World Bank (1992, 30).

¹³ Faundez (1992).

Esta fijación de criterios para la intervención del Estado y su sistema legal no evita ni resuelve los problemas sociopolíticos, los incorpora y agrava, y plantea interrogantes cruciales:

...¿Es indispensable un sistema legal formal para el desarrollo de una economía de mercado? ¿Promueve el Derecho la actividad económica al proveer conceptos y técnicas legales esenciales? ¿Son estos conceptos y técnicas siempre consistentes con las necesidades de los negocios? ¿Cómo se relaciona el Derecho con los procesos políticos en una economía de mercado? ¿Qué impacto tiene la descentralización de la actividad económica en los gobiernos de los países en desarrollo? ¿Requiere el establecimiento de una economía de mercado en los países en desarrollo fuertes ejecutivos autoritarios para dirigir el proceso? ¿Contribuirá la economía de mercado a la transformación de fuertes gobiernos autoritarios en fuertes gobiernos democráticos?

De manera aparentemente paradójica, las reformas neoliberales se han diseñado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas de autoritarismo (dictadura pinochetista en Chile, régimen de excepción instaurado por el presidente Alberto Fujimori en Perú, presidencias de Carlos Salinas en México y de Carlos Menem en la Argentina). Se ha dado un uso aún más acentuado de poderes presidencialistas, de regímenes de excepción, de instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, y de control y represión. Se imponen así rígidas políticas monetarias, financieras y fiscales, de control de precios y salarios, con fuertes efectos redistributivos y concentradores del ingreso y el poder. El intervencionismo se ha manifestado con especial relieve en los procedimientos y estilos de las privatizaciones; el proteccionismo a favor de las grandes empresas; los métodos autoritarios y represivos para el manejo y solución de dilemas y conflictos de todo tipo.

El intervencionismo estatal perdura y se refuerza además por los altos costos económicos y sociales que las reformas cumplidas han conllevado para grupos considerables y para la nación. La liberalización no trae los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. El Estado se reafirma así como regulador en reemplazo parcial de un mercado incapaz por sí mismo de cumplir esta función (por ejemplo, operaciones de rescate de la banca y reestatización no explícita y de facto en Brasil, Venezuela y México). Se prometen y esbozan reformas sociales y políticas requeridas para viabilizar y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus impactos y aumentar la gobernabilidad.

De un Estado intervencionista-semibenefactor se transita a un Estado gendarme-desarrollista, parcialmente desplazado por el mercado en la re-

gulación y la dinamización del sistema. El intervencionismo estatal no se reduce: se modifica en sus marcos de referencia y objetivos, en sus formas y contenidos. Las reformas crean o refuerzan hibridaciones y dualismos: estatismo/empresa privada y mercado; desregulación y liberación económica/política neopopulistas. La apertura externa, el adelgazamiento, la desregulación y la liberación de la economía, el libre mercado, las privatizaciones, coexisten con las políticas y acciones que pretenden atender las demandas y presiones de fuerzas contrarrestantes, grupos insatisfechos y conflictos. Parece problemático si no imposible prescindir del intervencionismo del Estado, de su iniciativa, control, arbitraje, regulación y promoción.

IV. COACCIONES Y LÍMITES

1. *Las coordinadas externas*

Lo que resta del intervencionismo del Estado resulta de las restricciones externas e internas que imponen las coordinadas del sistema, bajo la forma de patrones de estructuración y funcionamiento.

En lo externo, Estados, empresas transnacionales, financieros especuladores e instituciones financieras internacionales, se identifican como centros de poder externos a Latinoamérica. Como tales, toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, y control de recursos vitales. Ello reduce la acumulación de capitales y la productividad de las economías de América Latina, las capacidades de los Estados y las sociedades para el desarrollo autónomo, y para la cooperación internacional. Esta constante de la historia latinoamericana se amplifica en la fase actual por la incidencia de los cambios internacionales.

- A. El sistema internacional se caracteriza cada vez más por la incertidumbre sobre la hegemonía mundial, y sobre una economía mundial que podría acercarse a una fase de estancamiento y recesión. Las competencias y conflictos por mercados, recursos, beneficios, poder político y militar, las divergencias de intereses y de políticas económicas frustran las negociaciones para un orden mundial de pleno liberalismo económico, mantienen o refuerzan las tendencias al proteccionismo y a la formación de bloques económicos rivales.
- B. Los recursos y capacidades de los países desarrollados son globalmente insuficientes frente a las ilimitadas necesidades y demandas

que provienen del ex bloque soviético y de América Latina, Asia y África, en cuanto a nichos y mercados para las exportaciones, y de recursos y ayudas de todo tipo.

- C. La contradicción entre el crecimiento poblacional y la crisis crónica del desarrollo en el tercer mundo y en el ex segundo se refuerza por las políticas para un desarrollo extravertido, y sus efectos de especialización deformante, subordinación neocolonial, descapitalización y marginalización. La reestructuración global promovida por los centros no garantiza la disponibilidad de las condiciones y medios para su realización. Tiene, por el contrario, rasgos y efectos contraproducentes: destrucción de actores y tejidos sociales; reacciones negativas de grupos y Estados-nación y conflictos, desestabilizaciones y desintegraciones de diverso tipo.
- D. La transnacionalización impone un gigantesco nuevo reparto de cartas en la pirámide del poder mundial, por la redefinición de los papeles productivos, los estatus y rangos de ramas y sectores de la economía, grupos, instituciones, regiones, naciones y Estados. Una triple disociación se produce entre la economía primaria y la economía industrial, entre ambas y el empleo, y entre la economía real y la economía simbólica.¹⁴

Las ventajas comparativas de los países residen ahora, sobre todo, en la capacidad para el uso de la información, y cada vez menos en la abundancia y baratura de materias primas, alimentos, energéticos y trabajo. Los países se diferencian cada vez más según tengan o no ventajas comparativas que resulten en costos bajos. La economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La economía industrial disocia la producción y el empleo, crea (a través del *downsizing* y el *reengineering*) una tendencia mundial a la desocupación estructural.¹⁵

Los países de industrialización reciente o incipiente ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la producción para la exportación de materias primas, alimentos, energéticos y semiterminados con base en bajos costos de mano de obra e insumos y reducidos componentes educacionales y tecnológicos.

La economía real de la producción y el comercio de bienes y servicios va siendo desplazada relativamente por una economía simbólica, estructurada por los movimientos de capital, tipos de cambio,

¹⁴ Drucker (1986); Blumenthal (1988); Wriston (1988).

¹⁵ Rifkin (1995).

tasas de interés, flujos de crédito. Ambas se independizan, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos. La economía simbólica crece más que la real. En ella predomina la espectral, el capital financiero internacional que aprovecha la telemática, para operar a través de la especulación y la alta volatilidad de los mercados. Un nuevo mercado financiero mundial, tecnificado y unificado en una red mundial electrónicamente integrada, ignora las fronteras; predomina cada vez más sobre los actores y fuerzas de las economías, las sociedades y las políticas nacionales. Ello plantea un problema de gobernabilidad a los Estados; limita o desvirtúa sus decisiones y sus acciones, sobre todo la formulación y aplicación de políticas económicas auténticamente nacionales.

La mutación globalizante es reclasificadora, concentradora, marginalizante; beneficia a sectores, grupos, países y regiones, en conjunto una minoría mundial, en desmedro de otros que se van convirtiendo en mayorías superfluas o redundantes. Las crisis internacionales son descargadas sobre los países latinoamericanos y del tercer mundo, y sobre el cuarto mundo fuera y dentro de los centros desarrollados; se entrelazan e interactúan con las crisis internas.

En un medio ambiente económico internacional desfavorable, el crecimiento del comercio mundial declina con relación al crecimiento de la producción mundial. Las economías de los países avanzados y sus bloques productivo-comerciales concentran gran parte de su comercio y de sus inversiones entre ellas mismas, al mismo tiempo que intensifican su competencia y aumentan su proteccionismo respecto a los países de América Latina y el Sur. Aquéllas exigen a éstos la apertura en favor de sus propias exportaciones e inversiones; les imponen condiciones desfavorables en el comercio exterior y el financiamiento; incrementan sus exportaciones en esa dirección y disminuyen sus importaciones del mismo origen. La baja en cantidad y precios de las exportaciones de los países latinoamericanos, y el aumento y encarecimiento de sus importaciones realimentan las tendencias al deterioro de los términos del intercambio y a las balanzas comerciales y de pagos desfavorables. Las consiguientes brechas se amplían con la repatriación de inversiones y beneficios, el pago de intereses con tasas en alza, la fuga de capitales especulativos, y los costos de la dependencia tecnológica. A la inversa, resultan insuficientes los flujos de ayuda, los préstamos de agencias multilaterales de desarrollo, las inversiones extranjeras. Se incrementa el drenaje de

capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. Como consecuencia, se acentúan la escasez de divisas para el pago de deudas y de importaciones indispensables, la baja capacidad de ahorro interno, la cuasi fatalidad del endeudamiento. La inflación persiste y amenaza permanentemente con volverse hiperinflación. Los déficit presupuestales se ahondan, contribuyen al estallido de crisis financieras. Se dificulta o cuasiimposibilita el crecimiento económico con cumplimiento de obligaciones externas.

- E. El Estado-nación y su soberanía sufren una doble erosión.¹⁶ Por una parte, desde afuera, las fuerzas y procesos de la transnacionalización. Por otra, en el interior, la descomposición económica, la disolución social, la desestabilización política, y la segmentación de las sociedades y Estados nacionales en los niveles regionales y locales.¹⁷ En esta erosión del Estado y de su soberanía convergen las coordenadas externas del sistema con las internas.

2. *Las coordenadas internas*

En lo interno, el Estado promueve el crecimiento y la modernización, la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa, pero siempre a partir y a través de sus propias visiones e intereses. Así, crea con frecuencia límites y coacciones negativas a las grandes empresas. Éstas aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria. Transfieren al Estado las cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y de las crisis, al tiempo que le niegan o quitan los recursos necesarios. No admiten a un Estado que pretenda ser protagonista independiente del crecimiento y la modernización con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación y de la democracia. Utilizan los fracasos del poder público para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, e incluso la desestatización.

Estado y elites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción. Encuentran dificultades para actuar fuera o en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y contra relaciones de poder que se dan como parámetros del sistema nacional. No dominan el juego social y

¹⁶ Sobre la evolución del papel del Estado y la erosión de la soberanía en los procesos globalizantes, véase Horsman y Marshall (1994), Ohmae (1995), Boyer y Drache (1996), Kaplan (1994b), Strange (1996), Held (1995). Sobre el mismo tema en relación con América Latina, véase Kaplan (1996) y Bulmer-Thomas (1994).

¹⁷ Mathews (1997).

político en que participan; deben apegarse a muchas de sus condiciones, y compensar y regular a posteriori los desequilibrios y conflictos más importantes. Están cada vez menos en condiciones de garantizar el crecimiento, y con ello su autoridad y legitimidad propias.

El desarrollo que se postula y realiza en el nombre, con la participación y para el beneficio de todos, desemboca, desde la “Década Perdida” de 1980 en adelante, con las evidencias de un proceso insuficiente e incierto, confiscado por grupos privilegiados, generador de pobreza, privación y marginalización para la mayoría. Se reduce la brecha del desarrollo dentro de los países y entre éstos. El Estado latinoamericano sufre los efectos restrictivos y destructivos de un triángulo diabólico, económico-social-político.

La crisis y descomposición de la economía se dan con la falta o irregularidad del crecimiento; las restricciones al ahorro interno, la acumulación de capitales, la inversión, la productividad, la producción, el empleo, la redistribución de ingresos y satisfactores de necesidades básicas.

En condiciones de capitalismo salvaje, clases y grupos, ramas económicas y regiones, compiten de una manera exacerbada por el reparto de un producto nacional menguante. Surgen y predominan condiciones favorables a la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas, de intermediación y especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por las crisis, la inflación, la corrupción. Crecen y se desarrollan la economía informal, la delincuencia organizada y la economía criminal.¹⁸

Las empresas de mayor fuerza financiera, de mejor acceso a los mercados y de relaciones privilegiadas con el Estado predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos. La explotación desenfrenada de los recursos humanos y naturales y del medio ambiente (natural y social) los deteriora o destruye.

El crecimiento interno y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de enclaves técnico-económicos y socioculturales, que contribuyen a la modificación de polos y ejes socioeconómicos, al surgimiento de otros nuevos, a la apertura de brechas y segmentaciones internas, y a las rearticulaciones con fuerzas y dinámicas externas, por encima de las fronteras.

Dinero, riqueza, mercado, mercantilización, son patrones insuficientes e inadecuados de organización y cohesión sociales, de reproducción y crecimiento, de coexistencia civilizada y solidaridad humana y social.

¹⁸ Kaplan (1993d).

La disolución social se manifiesta en el debilitamiento, la disgregación, el comienzo de la destrucción de grupos y tejidos sociales. Ello va abarcando ante todo a una parte considerable de las clases campesinas; a marginales urbanos, trabajadores por cuenta propia, sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Va abarcando también a trabajadores calificados y organizados, pequeños y medianos empresarios, clases medias intelectuales y técnico-profesionales. Dentro de estos grupos, las víctimas se reclutan además predominantemente por sexo y edad (mujeres, ancianos, niños, adolescentes, jóvenes desempleados), y por etnias y regiones.

Estos grupos sufren la baja del empleo, el ingreso, el consumo, los servicios públicos, las infraestructuras, los satisfactores de las necesidades básicas, las carencias múltiples, el cierre virtualmente definitivo de las posibilidades de existencia y progreso, la generalización de la pobreza y la miseria. Ello lleva consigo la caída en la impotencia, la apatía, la marginalización, la desorganización social (prostitución, alcoholismo, drogadicción), la búsqueda de la supervivencia en las criminalidades proliferantes, la inseguridad y la violencia.

Con los fragmentos o desechos provenientes de la disgregación de las clases medias y populares se va constituyendo una subclase o no clase de parias, una población redundante. Sus integrantes se desplazan de la economía legal y la sociedad formalizada a la economía informal y criminal, así como a la sociabilidad periférica y a la migración internacional.

Descomposición económica y disolución social implican la baja y mala utilización (el despilfarro, la pérdida) del potencial representado por considerables grupos y sus relaciones, estructuras e interacciones. Ello priva de protagonistas, fuerzas y recursos, de polos y ejes, de bases y alianzas, que son indispensables para el crecimiento económico, la solidaridad social y la integración nacional, la continuidad y el cambio progresivo, la democratización social y política, el Estado de derecho.

Se deterioran o destruyen las cadenas productivas y se reducen la complejidad, los alcances y las potencialidades de la división social del trabajo. Se debilitan o desaparecen las identidades (individuales, sociales, colectivas), los marcos de referencia, la percepción y el aprovechamiento del abanico de posibilidades y alternativas. Se abren o amplifican brechas y fracturas que dividen y polarizan a las naciones latinoamericanas.

En reacción a la incertidumbre e inseguridad, un individualismo exacerbado busca la supervivencia a cualquier costo, la gratificación de necesidades y de la realización personal, en la inmediatez de lo privado, de lo familiar y de las solidaridades elementales. La evasión hacia la privacidad es favorecida por los medios de información y comunicación de masas y la

industria del entretenimiento, como aparatos de manipulación, desinformación, “fábrica de sueños”; por el consumismo compulsivo y las adicciones (drogas, alcohol).

La adaptación a lo existente e inmodificable conlleva la renuncia a la participación social y política mediante instituciones, movimientos y partidos. La protección es buscada mediante relaciones y formas de patronazgo, clientelismo y corporativismo. Las promesas de logros y satisfactores son de cumplimiento diferido. Los grupos e individuos que resultan víctimas son diferenciados y graduados según sus expectativas y logros. Se vuelven posibles y probables la caída en la indiferencia, la pasividad, la apatía, el conformismo, la despolitización, y con ello, la aceptación de disciplinas sociales y políticas.

Descomposición económica y disolución social se entrelazan e interactúan con la conflictividad, la inestabilidad y la anarquización políticas. La movilización y turbulencia sociales y las demandas de participación ampliada encuentran respuestas restrictivas y represivas. La población está sometida a una estructura piramidal de dominación, que subordina a los grupos mayoritarios al Estado y a poderes privados. El súbdito prevalece sobre el ciudadano.

En la pirámide de dominación se constituye y funciona una constelación integrada por: *a)* gobernantes y administradores; *b)* el *establishment* policiaco-militar (formal-legal y clandestino); *c)* tecnoburócratas, expertos en información y en comunicación; *d)* políticos y gestores públicos; *e)* representantes de grandes intereses privados; *f)* delincuencia organizada en mafias económico-políticas, y *g)* poderes regionales y locales, sus aparatos, apéndices y periferias.

Estado, elites públicas, órdenes institucionales, grupos neoligárquicos, la mayoría de los partidos operan en pro de la declinación del papel de los sectores medios y populares en la política, y de su marginalización y despolitización. Modos y regímenes represivos aumentan la centralización y la propensión a la coacción del Estado, para la imposición de la autoridad, de la unidad orgánica, del consenso pasivo. Medidas legislativas y prácticas administrativas contra grupos mayoritarios son parte de un proceso general de intimidación, manipulación y corrupción por grupos públicos y privados.

El peso de grupos dominantes, dentro del Estado y como influencias y controles externos a él, no es contrarrestado ni anulado por la gravitación de los grupos mayoritarios. Éstos sufren los efectos de la marginalización y de las restricciones legales y de hecho a la participación; se fragmentan y desarticulan; no logran formular ni realizar sus proyectos, estrategias y políticas. Las

estructuras de poder prevalecientes actúan en un sentido de debilitamiento o desmantelamiento de toda forma de poder y autoridad de la población, de sus organizaciones representativas y de sus grupos intermedios.

Clases y grupos, organizaciones e instituciones, carecen de cohesión, conciencia y voluntad unificada, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir amplias coaliciones. Se multiplican las trabas y perturbaciones para la creación y uso de formas racionales de acción política y para el logro de un amplio consenso sobre fines y tareas nacionales. Surgen y se mantienen las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico.

En las cumbres del sistema se mantienen o resurgen tendencias a la restricción y el abandono de las instituciones y regímenes de la democracia liberal; a su reemplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales; más o menos elitistas, oligárquicos o dictatoriales; a la concentración y la personalización del poder; a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha, el centro y la izquierda).

Las políticas de autocentralización y de amplificación de los poderes estatales, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado. Éste se debilita e incapacita como agencia de conservación y de mero crecimiento o de desarrollo integral. Se desinteresa de un papel autónomo y mediador, representativo e innovador. No unifica los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo. Se vuelve represivo y regresivo, se desautoriza y se deslegitima, evade el sometimiento al derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad.

Estados y gobiernos pocos representativos, no apoyados en una densa trama de fuerzas productivas e innovadoras de una sociedad civil inexistente, o débil y subordinada, son presionados o controlados por minorías público-privadas de tipo conservador o regresivo. Están absorbidos por la supervivencia inmediata, amenazados por una sucesión de crisis nacionales y mundiales, de envergadura y velocidad sin precedentes.

En estas condiciones, las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias resultan inorgánicas y contradictorias; realimentan su irracionalidad y anarquía propias. El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes en sus manos. Abdica de sus posibilidades y poderes. No proporciona suficientemente los impulsos, los valores y las normas, las opciones y programas que requerirían una estrategia y una política para el desarrollo y su planificación democrática. El Estado se

autolimita en su papel como regulador mínimo y tapabrechas con relación a los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y sus principales componentes. Sus políticas oscilan entre un nacional-populismo-estatizante, y un elitismo-privatista-neocolonialista, o los combina en proporciones variables. Mucho queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses privados predominantes, por una parte, y al arbitrio de las elites y aparatos gubernamentales, por la otra. La coexistencia entre sector público y privado es dificultosa, y tiende al fortalecimiento del segundo, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

El Estado meramente intervencionista, dirigista o planificador ocasional, a la vez busca y es obligado a buscar la injerencia continua con relación a intereses inconciliables, problemas arduos, conflictos insolubles, fines divergentes. Lo hace con medios insuficientes e inadecuados, a través de métodos e instrumentos y del cumplimiento de actos que resultan mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas para la percepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Aquí convergen las características de los emisores sociales y del Estado receptor.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos de clases y grupos, de instituciones y subsistemas, es dada de manera brumosa o deformada por una sociedad opaca, a través de mediaciones distorsionantes, de mensajes ambiguos o enigmáticos y de desciframiento incierto. Dados los conflictos, cambios y crisis, y la falta de solución duradera a la cuestión de la hegemonía, ninguna clase, grupo, organización o institución domina total y exclusivamente al Estado, ni lo usa de manera irrestricta en función de sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operan a la vez sobre el Estado y en su seno; lo disocian y paralizan; se entrelazan con camarillas, clanes y órganos gubernamentales y refuerzan sus competencias y rivalidades, sus luchas faccionales, sus carencias de coordinación, su anarquía y su ineficiencia.

El aparato y el personal del Estado sufren una dialéctica de la centralización y la dispersión. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en su núcleo ejecutivo y en su alta tecnoburocracia, va en detrimento de los poderes Legislativo y Judicial. Los grupos político-administrativos que proliferan en el aparato estatal ejercen un control feudalizante sobre sus ramas, órganos y empresas. Estos grupos se entrelazan con otros de la sociedad civil, a través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos, y de formas de cacicazgo, clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a la agregación

asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal; a la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin adecuadas reglas ni mecanismos de cohesión y ajuste.

El Estado se vuelve cada vez más heterogéneo y contradictorio. Decide y obra en gran medida a ciegas, por el ensayo y el error. Sus políticas y actividades alternan y entrelazan soluciones insuficientes, resultados ambiguos, fracasos y crisis; refuerzan en segundo grado las causas de las restricciones y frustraciones para su intervencionismo y su autonomía.

El Leviatán Criollo alcanza su culminación casi al mismo tiempo que su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su autonomía y su supremacía, y en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinanismos realimentan o crean contra-tendencias para su mantenimiento y su refuerzo.

La crisis internacional, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios del crecimiento, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir todavía soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estados y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos dominantes, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos.

Ello incrementa la necesidad de la mediación arbitral y la rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o de la coherencia, de equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales. Se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autoacumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor del Estado y las elites públicas, con el apoyo también de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

Es posible la resurrección de un neostatismo, cuyas concreciones dependerían de la combinación de varias dimensiones: *a)* desenlaces de conflictos y crisis; *b)* alianzas de elites, clases, grupos e instituciones; *c)* incidencia interna de los factores externos; *d)* redefiniciones de las estrategias y políticas de desarrollo; *e)* redespiegue de las relaciones entre Estado y mercado, entre Estado y sociedad civil, entre sectores públicos, privado y social, y *f)* autoritarismo o democratización.

EL ESTADO DE DERECHO EN PERSPECTIVA HISTÓRICO-ESTRUCTURAL*

SUMARIO: I. *El modelo clásico*. II. *La experiencia latinoamericana*.
III. *Balance y perspectivas*.

La crisis que afecta a los países latinoamericanos, México incluido, otorga cada vez más a la cuestión del Estado de derecho un papel crucial en los debates y decisiones respecto al desarrollo nacional. Se justifican así los esfuerzos para examinar el origen y desarrollo del Estado de derecho, su naturaleza e implicaciones, sus alcances y límites, sus logros y frustraciones, sus posibilidades de ascenso, o de consolidación y vigencia, mediante un necesario enfoque histórico-estructural.

I. EL MODELO CLÁSICO

El Estado y el derecho modernos, su síntesis y culminación como Estado de derecho, se caracterizan por su novedad histórica y su diferenciación con el derecho de las sociedades y civilizaciones que lo precedieron. El derecho del Estado moderno se ha caracterizado, en efecto, por su alto grado de fundamentación, de elaboración doctrinaria y técnica, y por su complejidad. Se evidencia como un fenómeno sin precedentes de una autolimitación del Estado mediante la sujeción al impero de la ley como condición de su propia soberanía, de su legitimidad y consenso, y de su eficacia en el cumplimiento de múltiples funciones y tareas.

A ello debe agregarse la creatividad social y político-jurídica del Estado y el derecho modernos; su flexibilidad y adaptabilidad respecto a los cambios inducidos por el contexto socioeconómico, cultural y político; su capacidad de autotransformación. La novedad y la especificidad del Estado y el derecho modernos que convergen en la invención histórica del Estado de derecho se revelan a partir y a través de su desarrollo en Europa occidental, primero

* *Estado de derecho*, México, Barra Mexicana de Abogados-Editorial Themis, 1997.

como Estado absolutista y luego como Estado liberal, y a través de la posterior exportación de su modelo para su incorporación a la virtual mayoría de los países.

En una Europa occidental en tránsito de la Baja Edad Media a la Modernidad, lo que llegará a ser Estado de derecho es a la vez uno de los resultados, los componentes y los factores de la constelación constituida por el sistema político nacional, el capitalismo, la industrialización, la cultura crítico-racional, la secularización, la democratización como proceso y la democracia como régimen, todo en los marcos de una creciente mundialización de la economía y el orden interestatal.

El Estado moderno emerge desde el siglo XVI en Europa occidental bajo la forma de absolutismo monárquico de Francia, Inglaterra y España. Es actor protagónico en la transición del feudalismo al capitalismo; a la vez, productor y producto de las nuevas formas de economía y sociedad, árbitro y regulador de la gama de conflictos entre las fuerzas feudales (aristocracia, Iglesia), en la nueva burguesía (comercial, financiera, manufacturera). A ello se agregan luego los conflictos entre el absolutismo y la burguesía ascendente, que dan lugar a las revoluciones democráticas del siglo XVIII en Inglaterra, Estados Unidos y Francia.

El Estado absolutista se dota de instrumentos y políticas en favor de los propios intereses de la monarquía, y cada vez más, también, de la nueva burguesía. Servido por una nueva burocracia de administradores y juristas, el ejército permanente, el sistema fiscal nacional, el nuevo régimen jurídico, el Estado absolutista centraliza el poder e impone su autoridad sobre las autoridades fragmentadas (feudales, urbanas, regionales, étnicas, religiosas...). Lo hace mediante leyes de *corpus* conocido con vigencia exclusiva y excluyente, un aparato judicial y policial de procuración e impartición de justicia que debe operar en un contexto de reglas establecidas.

Ello responde a la necesidad del nuevo Estado de justificar y realizar en plenitud su soberanía en lo interno y en lo externo y de lograr legitimidad y consenso, creando y fortaleciendo sus bases en los grupos y actividades que generan riqueza y poder nacionales, y enfrentando con variables éxito la competencia y el conflicto con otros Estados dentro de una economía internacional y un sistema interestatal en pleno desarrollo. A través del nuevo derecho el Estado consagra, ante todo, los derechos de propiedad y contratación, sus corolarios y proyecciones, como garantías de seguridad, de estabilidad y previsibilidad, y con ello, las posibilidades de cálculo económico racional, de iniciativa, productividad y creatividad, de y para individuos y grupos, y para el desarrollo nacional.

Ello presupone y requiere una categoría de juristas, profesionalizados y especializados, al servicio del Estado. La monarquía adopta el derecho romano y lo establece en toda Europa; sus intérpretes se vuelven sus ministros y principales agentes. Juristas imperiales y legistas reales proveen al Imperio y a las monarquías el nuevo sistema de leyes, las garantías para hacerlas cumplir y los justificativos legales para violarlas. Un ejército de abogados enaltecen al Estado monárquico, luchan para destruir los obstáculos a la expansión estatal.

El Estado moderno nace para instaurar e imponer la ley y el orden, como árbitro y policía naturales, a favor de los bien ubicados en la jerarquía social y en contra de los subalternos y dominados. El Estado castiga o amenaza para lograr obediencia, hace frecuente o normal uso de la tortura y la pena capital, todo en nombre del bien público. La violencia del Estado y el duro tratamiento a los súbditos “garantiza la paz interior, la seguridad de los caminos, el confiable abastecimiento de mercados y ciudades, la defensa contra enemigos externos y la efectiva conducción de las guerras que se sucedían indefinidamente. La paz doméstica era una joya sin comparación (Fernand Braudel)”.

La recepción tiene un doble impacto, político y económico, correspondiente a su rama de ley pública que regula las relaciones entre el Estado y los súbditos, y de ley civil que regula las relaciones entre los súbditos.

En lo político, el derecho romano de los legistas imperiales y de los juristas reales favorece la reorganización y desarrollo del Estado como conjunto de poderes monárquicos centralizados con exigencias constitucionales. El derecho público consagra la naturaleza formalmente absoluta de la soberanía imperial y monárquica, el aumento de la autoridad pública, los poderes discrecionales del rey, y su independencia de la autoridad de la Iglesia. Para ello se busca separar los poderes espirituales y los temporales, y considerar al emperador como libre de las leyes y por encima de ellas. El derecho se va volviendo, así, instrumento intelectual y técnico para la realización de la integración territorial y el centralismo administrativo, a imponer sobre privilegios medievales, derechos tradicionales, y franquicias privadas.

En lo económico, el derecho romano es recibido y reajustado para la difusión de las estructuras y relaciones capitalistas en el campo y la ciudad y de los intereses vitales de la nueva burguesía; a favor de la propiedad privada irrestricta y de la producción mercantil y el comercio en la agricultura y las manufacturas. Se va afirmando la garantía de la propiedad como condición de la inversión productiva y de la acumulación de riquezas, mediante la provisión de seguridad en las dos dimensiones de las relaciones del poseedor individual de la propiedad con el soberano y de los miembros de la sociedad

entre sí. El soberano va abandonando el derecho de disponer arbitrariamente de la riqueza de los súbditos que van adquiriendo poder económico y político; aprende que es más fácil y beneficioso expropiar con indemnización que confiscar, tomar en nombre de la ley o por procedimiento judicial más que por simple apoderamiento; contar con impuestos regulares de tasas fijadas en vez del recurso, en casos urgentes, a exacciones de monto indefinido. Los súbditos aprenden a tratar entre ellos las cuestiones de propiedad por la vía de un acuerdo, más que por la fuerza, y por contrato entre partes nominalmente iguales, más que en función de lazos personales de inferior a superior (David Landes).

La modernización jurídica e institucional no sólo destruye o relega estructuras híbridas y resabios arcaicos y tradicionales, sino que proporciona los nuevos patrones y formas requeridas a la vez para el fortalecimiento del Estado, así como para el crecimiento económico.

La necesidad de legitimidad y consenso presupone y exige una legalidad que incluya el reconocimiento de libertades, derechos, y garantías para un número creciente de grupos cuyo número y peso de intereses, demandas y presiones van creciendo, no sólo con el desarrollo de la economía capitalista y de la sociedad burguesa, sino con su correlato en un proceso de democratización y de construcción de regímenes políticos de signo democrático-liberal, que van apuntando al Estado de derecho. Se van afirmando fuerzas favorables a la extensión de la participación social y política al mayor número posible dentro de los límites del sistema. Ello se entrelaza con las revoluciones de Inglaterra, Estados Unidos y Francia, y con la amplia gama de movimientos democratizantes, nacionales y populares que van expresando y proyectando la irrupción de nuevas clases en la sociedad y la política. Se va desplegando el movimiento que, por la prueba y el error, busca dar expresión jurídica e institucional a la democracia y termina por crear el marco del Estado constitucional, forma que requiere llenarse de los contenidos constituidos por los derechos y libertades fundamentales.

El Estado de derecho no nace de la nada, como algo dado una vez para siempre. En él confluyen los contenidos y productos de la invención colectiva y la creatividad histórica de clases, grupos, instituciones y naciones. Desde el siglo XIX se puede hablar de la democracia como el sistema que presupone y admite, e incluso busca, que los miembros de la sociedad participen de pleno derecho en las decisiones que los afectan individual y colectivamente, de la manera más completa y efectiva posible. Este tipo ideal puede encarnarse en diferentes regímenes, asumir diferentes formas de gobierno, tener distintos grados de validez, vigencia y realización efectiva. Contrapuesta a la autocracia, la democracia presupone y requiere que

el poder sea ejercido por el cuerpo de ciudadanos que reemplace la masa de súbditos y que formule y aplique un conjunto de principios, valores, fines, reglas y procedimientos.

1. La soberanía popular implica que la suprema voluntad y poder de mando, en lo interno y en lo externo, incluso el poder constituyente, residen en el pueblo de la nación, que lo ejerce directamente o por representantes elegidos. Sociedad y Estado se fundan en el reconocimiento y garantía del ejercicio de los derechos de todas las personas como libres e iguales, sujetos de la sociedad civil y de la sociedad política. Por ser ciudadanos, y no meros súbditos, los miembros de la comunidad deben ser libres de restricciones no autoimpuestas por el consentimiento mayoritario y con aplicación del principio de igualdad. El poder se justifica por emanación de ciudadanos con derechos, y los fines comprometidos en su realización.

2. La soberanía popular se entrelaza con los principios del Estado de derecho y de la supremacía de la ley. La Constitución y las leyes que estructuran y rigen al Estado, instauran y consagran la libertad, la igualdad y otros trechos correspondientes. El Estado es garante de la ley para la vigencia de los derechos, incluso si es necesario contra el poder estatal y bajo pena de deslegitimación. La lógica de la democracia se contrapone a la lógica de la dominación y de la autocracia.

La simbología del contrato entre pueblo y gobernante, con reciprocidad de derechos y obligaciones, confiere a la ciudadanía el derecho y la capacidad para actuar directamente o por medio de sus representantes; participar en el Estado y controlarlo; fijar fines de bien común, obligatorios para el gobierno; exigir cuentas de la gestión política y administrativa. El pueblo soberano puede privar de legitimidad y consenso al gobierno y al Estado, incluso rebelarse por causa legítima y cambiar la forma de gobierno.

El Estado de derecho implica, también, que el poder no es identificable con quienes lo ejercen, ni acaparable por ellos; no se encarna en el cuerpo físico de un soberano; no es un lugar vacío, objeto de competencia, forcejeo y ocupación total y definitiva.

El Estado nacional heterogéneo —recuerda Ralf Dahrendorf— es una de las grandes conquistas de la civilización. Hasta hoy, al menos, no se ha descubierto otro marco donde los derechos de todos los ciudadanos puedan constituirse, esto es, formularse y garantizarse. El monopolio del poder por parte del Estado nacional es presupuesto indispensable de la validez de los derechos civiles, es decir, de la posibilidad de reivindicarlos y de exigir su respeto... El Estado nacional heterogéneo es la condición que hace posible la libertad garantizada...

Aunque ello sea condición necesaria, pero no suficiente, del derecho y de la libertad, hasta ahora no han nacido instituciones y poderes capaces de amparar al derecho a través del cual se concreten las libertades reales.

En las condiciones de sociedad afectadas por múltiples diversidades y conflictos (socioeconómicas, étnicas, raciales, religiosas, lingüísticas, nacionales, internacionales), por una parte el Estado nacional heterogéneo debe enfrentarse el reto de dar igualdad de derechos para desiguales, creando las instituciones propias de un Estado democrático de derecho si quiere evitar el desarrollo incontrolado de antagonismos y confrontaciones que amenazarían la existencia misma de la sociedad y del propio Estado, y a la inversa y correlativamente, derechos y libertades requieren de las instituciones del Estado que los amparen, como poderes controlados que, por estar sujetos a reglas, pueden ejercerse de manera responsable y durante un plazo de tiempo dado.

3. Así, el derecho puede o tiende a escaparse de todo poder que pretendiera apropiarse de él e instrumentarlo para negarlo. Los derechos del ser humano exceden a toda formulación ya producida, la cual, en sí misma, contiene ya las exigencias de reformulación amplificatoria. Siempre extensibles, los derechos adquiridos son llamados a sostener derechos nuevos. Los derechos del hombre no son asignables a una época dada; su función no se agota en una forma histórica definitivamente cristalizada y al servicio de una clase, sector, interés o poder. Ellos no cesan de cuestionar el orden establecido, los intereses creados, los poderes vigentes, las normas instituidas; fundamentan reivindicaciones críticas o impugnadoras de poderes sociales y políticos.

Pese a la intencionalidad de dominación que subyace en su origen y desarrollo histórico, el basamento cultural-ideológico del Estado moderno, con todas sus limitaciones (inherentes y contextuales), es la búsqueda y realización de las libertades humanas, y algo de este fundamento ha ido pasando —a través de luchas reivindicatorias de grupos, sectores y naciones— a la realidad social y política. Por sus valores proclamados (humanismo, pluralismo, reformismo), el derecho del Estado moderno y su imperio convocan a la crítica de sus defectos y frustraciones; admiten enmiendas, mejorías, superaciones. Este potencial reivindicatorio y transformador del derecho se proyecta al mantenimiento de los derechos adquiridos, y a su ampliación y desarrollo en diferentes aspectos y formas.

4. El Estado democrático requiere reglas y procedimientos para la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas y en respuesta a preguntas como: ¿quién está autorizado para tomar y aplicar cuales decisiones

colectivas; cómo; a través de cuales instrumentos y mecanismos; con qué alcances? Reglas y procedimientos que se refieren a diferentes aspectos y niveles:

- a) Validez y vigencia del principio de ciudadanía para la organización de la sociedad política como república de ciudadanos, libres e iguales en derechos, no afectados por distinciones ni discriminaciones (fueros y privilegios) para el goce de los derechos políticos: participación, opinión, elección y elegibilidad a través del sufragio.
- b) Voto libre, igual y decisivo de todos y cada uno de los ciudadanos, con igual peso.
- c) Elecciones libres, frecuentes y periódicas, que ofrezcan opciones reales entre candidatos diferentes, de partidos en competencia con miras a la alternancia en el gobierno.
- d) Deliberaciones y decisiones según el principio de la mayoría numérica.
- e) División y equilibrio de poderes, con garantías contra el predominio del Ejecutivo, y en favor de la independencia, autenticidad y eficacia del Legislativo y del Judicial.
- f) Reconocimiento y garantía del pluralismo conflictivo (individuos, grupos, organizaciones, tendencias, alternativas); de la tolerancia; del libre debate de ideas; de los métodos de mediación, negociación, renovación gradual, reforma, y búsqueda del progreso, con el menor grado posible de violencia y catastrofismo.
- g) Reconocimiento y garantía de los derechos de las minorías, incluso de oposición al Estado y sus gobiernos, y de eventual conversión en mayorías democráticamente legitimadas como voluntad de la ciudadanía.
- h) Consagración de los derechos y libertades de todos y para todos, para su vigencia efectiva, y no sólo en el papel y el discurso, como supuestos y objetivos que el Estado no puede invadir ni desvirtuar en tanto ellos son condición de su propia legitimidad, incluso el deber de protección contra actos de fuerza y abusos y excesos de poder que provengan de actores públicos y privados.

Por su naturaleza originaria y su desarrollo en diferentes espacios y momentos históricos, el modelo de democracia liberal y Estado de derecho exhibe a la vez logros y fracasos, límites y nuevos avances, dentro de un proceso mundial de democratización nunca definitivo y siempre vulnerable y reversible.

El Estado y el derecho no son mero producto o reflejo de la infraestructura socioeconómica ni instrumento pasivo en manos de una clase económica y socialmente dominante como simple ejecutor de sus políticas. Estado y elite pública nunca llegan a confundirse totalmente con los grupos de dominación socioeconómica, ni con el sistema como una realidad monolítica y dada para siempre. El derecho del Estado liberal contiene diferentes posibilidades. Incorpora valores y normas con un potencial favorable al cambio del ser en función del deber ser, que fuerzas y tendencias emergentes pueden tratar de realizar, reinterpretando preceptos para adecuarlos a realidades y exigencias actuales.

La concepción liberal clásica ha carecido de un criterio preciso sobre las relaciones entre Estado, por una parte, y la economía y la sociedad, por la otra, y sobre la delimitación del ámbito de acción del primero respecto a las segundas. En dicha concepción, por la separación entre lo económico y lo político, entre lo privado y lo público, el Estado no debe interferir en las acciones individuales que, dejadas en libertad y operantes en el mercado, harían coincidir el interés y el bienestar privados y públicos. El Estado debe restringirse a lo que se supone es indudablemente público (orden y seguridad).

La misma diferenciación entre Estado y sociedad, entre esfera política, por una parte, y esfera económica de libre empresa y mercado libre para la acumulación y la rentabilidad, por la otra, obliga al Estado a intervenir y a incrementar sus funciones y poderes. Lo hace para implantar las precondiciones de la economía de mercado y de su crecimiento, y para las acciones de corrección y restauración que requieren las insuficiencias intrínsecas, los efectos perversos y las perturbaciones del mercado, incapaz de regular adecuadamente a la economía y a la sociedad en su conjunto, y los conflictos socioeconómicos y políticos que todo aquello origina.

Además, en y para su legitimación, el Estado moderno busca definirse en mayor o menor grado como protector de las libertades y bienes del individuo, en tanto portador de derechos y fuente de soberanía, y se compromete, por lo tanto, a otorgar seguridad y a reducir incertidumbres. Como resultado de los movimientos democrático-liberales e igualitario-socializantes que ascienden desde fines del siglo XVIII, y se van manifestando en México y América Latina en el siglo XIX y en el XX, la protección del Estado se amplifica y diversifica: de los derechos civiles (seguridad, propiedad) y cívicos (participación, representación, sufragio) se va prolongando hacia derechos económicos y sociales cada vez más numerosos y diversificados. Se va creando así la necesidad y posibilidad de la intervención del poder público mediante acciones positivas. Ello puede llevar a intervenciones y realizacio-

nes públicas que resultan contrarias a intereses y voluntades de grupos en posiciones de dominación y privilegio, pero fieles a las exigencias de cumplimiento de las promesas (explícitas e implícitas) del modelo democrático liberal.

La tensión estructural que siempre ha existido y sigue existiendo en el capitalismo, entre lo privado-económico y lo público-privado, ha permitido o impuesto reinterpretar el liberalismo y el Estado de derecho.

Tal como surgiera en Europa occidental, el liberalismo es en parte concomitante y en parte coincidente con el componente y el dinamismo democráticos, pero entre uno y otros existen tensiones, contradicciones y conflictos que se manifiestan en la doctrina y en la práctica políticas. El dilema entre liberalismo (económico) y democracia (política) puede reinterpretarse en dos sentidos opuestos.

El dilema puede intentar resolverse mediante un refuerzo del conservadurismo en detrimento de la democratización, con el autoritarismo político y el Estado fuerte que garanticen la ley y el orden, y con ello el crecimiento y la modernización. La autocracia no osa decir su nombre; se identifica con el derecho, la democracia, la república; utiliza las formas, los instrumentos y mecanismos que le permitan proclamar que su autoridad proviene del pueblo; dicta Constituciones y leyes que no cumple. La democracia es proclamada como el mejor principio de gobierno, pero adecuada para países ya desarrollados, prematura e inconveniente hasta que se cumplen etapas previas de crecimiento y modernización.

El dilema puede, por otra parte, conducir hacia una mayor vigencia y una mejor utilización del Estado de derecho para una oposición legítima al poder, a los medios de dominación de clase, de gobierno y administración de justicia, para su reforma, y también para aumentar la conciencia y el ejercicio efectivo de libertades políticas y civiles. En definitiva, para el avance de la democratización como prerrequisito, componente y resultado de un desarrollo nacional integral.

A la validez y vigencia variables y al despliegue contradictorio y fluctuante de los principios de libertad, igualdad y participación de todos, se han opuesto siempre los límites y tendencias estructurales del sistema económico predominante en el mundo, las concentraciones de poder en grupos minoritarios, la jerarquizaciones más o menos estrictas. Ello se ha manifestado como múltiples formas de desigualdad, injusticia y opresión (económicas, sociales, culturales, políticas), trabas discriminatorias que restringen la participación según criterios varios (censo, educación, sexo, edad, clase, etnia, nacionalidad, religión, ideología...); vías de escape a la vigencia de la democracia mediante una variedad de soluciones y formas autoritarias.

A la tensión estructural entre el privilegio económico y la participación democrática y los conflictos que genera entre grupos e instituciones y entre naciones, han intentado responder en el siglo XX partidos, movimientos y regímenes autoritarios y totalitarios, sobre todo, dos totalitarismos simétricos y polares, y las fuerzas políticas e ideológicas que se alinearon bajo su signo. Por la derecha, el régimen nacionalsocialista alemán que instaura el partido-Estado y su supremacía, para preservación del capitalismo nacional y la lucha por la hegemonía mundial mediante la liquidación de toda forma de democracia y de Estado de derecho, el control y la manipulación de las masas, el proyecto imperial y la economía de guerra. Por la izquierda, el régimen stalinista soviético, que combina otra variedad del partido-Estado, la estatización y burocratización integrales, el control absoluto de la población, el uso de una ideología universalizante, todo resultante en la hostilidad irreconciliable respecto al Estado democrático de derecho en cualquiera de sus formas.

En respuesta al mismo desafío y a los experimentos totalitarios, en los países desarrollados y en las últimas décadas, se dan propuestas e intentos de extensión y avance de la democratización, aunque con alcances y éxitos variables, incluso con estancamientos y retrocesos. Considerada la democracia menos como sistema o régimen y fórmula acabada, y más como proceso permanente, sin imposición de un modelo único ni finalidad fatalmente predeterminada, y sin estación de llegada, se reactualiza la noción de la extensibilidad de los principios, normas y prácticas. Se reivindica la ampliación de los derechos políticos a la participación plena de la mayor parte posible de la población en los procesos de formación y aplicación de la voluntad colectiva. La ampliación apunta a otros derechos y espacios que los tradicionales; al aumento de número de ciudadanos, de derechos y de sus titulares y destinatarios (económicos, sociales, culturales, políticos), de formas de asociación, de organización y de praxis colectivas.

Se multiplican las demandas de pluralismo participativo (social, ideológico, político, étnico, nacional, religioso, regional, por sexo y por edad). Adquiere mayor peso la opinión pública. Se incrementa la diversificación y la gravitación de partidos políticos y movimientos sociales. Se expande el estado benefactor. Se explora y demanda la combinación de formas de democracia representativa y directa.

Todo ello apunta al rechazo de la diferenciación y oposición de la democracia formal y la vida social, del individuo y la sociedad, del ciudadano y el hombre privado. Se reconoce que la esfera política es parte de la sociedad global, y que lo que sucede en la sociedad civil contribuye a condicionar las decisiones, acciones y consecuencias políticas. La democratización en las

formas de la política no equivale necesariamente a la democratización de sus contenidos y resultados ni a la efectividad de un gobierno democrático, y tampoco garantiza contra tendencias y formas autoritarias ni contra la posibilidad del despotismo y la autocracia.

Se plantea así la necesidad de la ocupación, por actores, prácticas y formas democráticas, de más amplios espacios sociales, hoy dominados por organizaciones rígidamente jerarquizadas y burocratizadas, y por estilos autoritario-verticales, tanto en lo público como en lo privado, para que la democratización cubra el campo global de la sociedad civil y de la sociedad política en su diversidad de espacios, formas, prácticas y articulaciones. Ello implica el reconocimiento del derecho de todos a la participación en la multiplicidad de sus papeles, funciones y prácticas.

El modelo euroatlántico de Estado y de derecho, y de Estado bajo el imperio de la ley, creado y transformado, resulta históricamente exportado para su recepción e integración adaptativa en la mayoría de las naciones en México y América Latina, donde ha tenido una historia accidentada.

II. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Desde la independencia y la organización nacionales, el modelo y el proyecto de integración internacional y de desarrollo nacional, las fórmulas y las formas de economía y sociedad, de cultura, de Estado, democracia y derecho, han sido importados desde los países más desarrollados de la época a México, como a los otros países latinoamericanos, por sus elites dirigentes y grupos dominantes, adaptados e interiorizados como propios. Han sido, además, anticipatorios respecto a las premisas y bases que deberían haber tenido, y a los contenidos y resultados que pretendieron tener o que prometieron lograr.

La incorporación al sistema económico-político mundial y a los patrones de división mundial del trabajo los convierte en marcos de referencia impositivos y cambiantes, con el consiguiente peligro de desajuste y retraso. Se impone y acepta la reestructuración interna de los respectivos países como un ajuste pasivo a las coacciones exteriores para posibilitar la inserción en el sistema económico-político mundial, el crecimiento y la modernización interiores, la instauración y continuidad del nuevo sistema de dominación.

Con ello, no se producen internamente los prerrequisitos, los componentes y los resultados del crecimiento, la modernización, el cambio social, el Estado nacional, la democracia, la cultura y la ciencia. Los países latinoamericanos no han tenido los equivalentes del Renacimiento y de la reforma religiosa, del Siglo de las Luces, del espíritu burgués y la empresa capitalista,

de la sociedad civil, de la revolución democrática, o del principio de ciudadanía. Las formas de la modernización, el Estado nacional, la democracia, el imperio de la ley, han sido siempre proyecciones anticipatorias y promesas poco o nada cumplidas, por la carencia de reales prerequisites, componentes, proyecciones y mecanismos de refuerzo y amplificación. En especial, el prototipo de democracia que las elites públicas importan y aplican se anticipa a la realidad y a la democratización, se irá dando en oleadas sucesivas, con flujos y reflujos, inclusiones y exclusiones, ascensos y desbordes, reajustes y estabilizaciones, recuperaciones y regresiones.

El modelo de orden político-jurídico que se instaura es el eurooccidental y norteamericano de Estado independiente, centralizado, republicano, democrático-representativo, bajo el imperio del derecho, con división de poderes y consagración solemne de los derechos y garantías individuales a las esferas política y civil. El modelo se realiza como Estado liberal-elitista-oligárquico. Sus formas jurídicas e institucionales se superponen a fuerzas, estructuras y dinamisismos que en parte rechazan, en parte refractan y deforman las formas político-jurídicas del nuevo sistema. Constituciones y leyes se formulan y se acatan, pero en mayor o menor medida no se cumplen, o se realizan con modalidades que se apartan de los prototipos y de sus justificaciones doctrinarias. Ello plantea desde el principio ambigüedades y oscilaciones entre el ser y el deber ser, la forma y el contenido, la intención proclamada y el resultado producido.

El Estado se pretende legitimado por la soberanía popular, secularizado, centralizado, republicano, democrático, representativo, bajo el imperio de la ley, con división de poderes y consagración de derechos y garantías individuales en lo civil y en lo político. A la inversa, la inserción dependiente en el orden económico-político internacional, la concentración del poder en minorías nativas y extranjeras, y la marginación de las mayorías, restringen la vigencia de los principios de autonomía y centralización del Estado, de soberanía popular y democracia representativa.

Las elites dirigentes heredan una sociedad carente de las tradiciones y fuerzas de la democracia, el capitalismo, la industrialización, la diversificación pluralizante, la sociedad civil. Ellas asumen el poder sin cambios estructurales, sin amplias bases sociales, sin legitimidad ni títulos válidos, con una representación usurpada; van consolidando su dominación por los éxitos en la guerra, en la creación del orden interno, en la construcción del Estado, en la integración internacional. Su dominación se basa en la fuerza desnuda, el caciquismo y el caudillismo, el logro gradual de un consenso impuesto por los pocos a los muchos. La participación de las mayorías es

bloqueada. La realización de los principios democrático-liberales es postergada para un futuro indefinido.

Las elites fundadoras en una nación inexistente o larvada y con un pueblo ausente o pasivo, el Estado, los regímenes políticos y los gobiernos, carecen de legitimidad para expresarse y actuar como voluntad común, decisión política, poder constituyente ejercido por y para una pluralidad de grupos, organizaciones e instituciones. No son poder nacional soberano, de origen auténtico, y con capacidad para dar apoyo o vigencia a la Constitución.

Elitización y oligarquización en lo social y lo político, se entrelazan con la adopción de un modelo de economía, de sociedad y desarrollo que en parte hereda y expresa y en parte coproduce un sistema fuertemente polarizado y rígido; desequilibrado por las diferencias de poder y riqueza; fracturado por tensiones y conflictos de todo tipo. No existe, o apenas se va esbozando, una sociedad civil como red de actores sociales, comunidades, organizaciones, instituciones, prácticas para la autoprotección, el autodesarrollo, la participación, el control sobre el Estado y los gobiernos.

La sociedad se caracteriza por la imperfecta diferenciación estructural, la poca o nula autonomía de los subsistemas, y la debilidad de la secularización y de la opinión pública.

El bajo grado de división del trabajo se manifiesta en la escasa diversificación de los actores, la poca especialización de las estructuras y órganos, y la reducida posibilidad de asunción por unas y otros de funciones netamente determinadas. Actores y órganos asumen y confunden en sí varios papeles y funciones poco diferenciados. La lenta e incompleta secularización deja subsistentes relaciones, valores y normas tradicionales, contribuye a la acumulación y confusión de poderes y a su personalización.

Los grupos primarios (de parentesco, étnicos, territoriales, religiosos...) predominan por largo tiempo; se revelan mutuamente conflictivos y excluyentes, poco articulables en conjuntos orgánicos, carentes de autonomía, manipulables como clientelas de grupos elitistas y oligárquicos. Los grupos intermedios y las organizaciones secundarias (empresariales, sindicales, partidistas, culturales e ideológicas, de opinión pública...) no existen o son débiles y de lento avance. Su inexistencia o insuficiencia impiden o retrasan la constitución de membresías de orígenes y varios y amplias superposiciones; la integración en cuerpos colectivos y corrientes de opinión; la movilización al servicio de causas y objetivos nacionales; la provisión de sostenes, pero también de controles para Estados y gobiernos.

La fragmentación de opiniones y públicos, con predominio de una opinión gubernamental-oligárquica, en coexistencia con otras subordinadas o subterráneas, se proyecta en la heterogeneidad de visiones, ideas, valores y

normas, con un bajo grado de integración. Se carece de formas, soluciones, reglas e instituciones del juego político que sean comprendidas, aceptadas y aplicadas por todos o por la mayoría.

Elitización y oligarquización, control de los medios de decisión y control en pocas manos, permiten combinar el respeto de las formas democrático-liberales y la desnaturalización práctica de sus principios, aplicaciones y efectos. El Estado produce y es producido por un sistema político que presenta los rasgos de una autocracia unificadora, de una democracia de participación restringida, o de un híbrido de ambos tipos. Ello condiciona y hasta determina los caracteres y alcances del régimen político-constitucional y del sometimiento del Estado al imperio de la ley.

La división y equilibrio formales de poderes son desvirtuados por el predominio del Ejecutivo en detrimento del parlamento y de la judicatura. El régimen parlamentarista no es adoptado o fracasa (salvo en Chile entre 1891 y 1925 y en el Brasil imperial). Es generalmente adoptado el régimen presidencial, que deriva al presidencialismo (legal o dictatorial), y refuerza tendencias a la centralización y al autoritarismo; a la acumulación y confusión de poderes y funciones; a la encarnación personalizada y carismática del poder; a su ejercicio paternalista, arbitrario o despótico, al partido dominante (o de hecho único).

Con una concepción centralista y cuasiabsolutista del Poder Ejecutivo, el presidente y su grupo inmediato eligen y controlan a parlamentarios, gobernadores, dirigentes partidarios, altos funcionarios, jueces, y grupos intelectuales. Todos ellos, a su vez, contribuyen al manejo del electorado y de los candidatos elegidos; convalidan o ejecutan las decisiones de la elite del poder del que son apéndices.

El parlamento tiene un papel débil y subordinado al Ejecutivo, excepto el senado como reducto de oligarquías regionales. El Poder Judicial, organizado según el modelo norteamericano, hace un ejercicio limitado y cauteloso del control constitucional. Es tímido y complaciente frente a los otros poderes; se resiste a juzgar e invalidar sus actos y leyes, y a limitar su discrecionalidad; declara por propia iniciativa su incompetencia en materias políticas. El Poder Judicial acepta las delegaciones de poderes en favor del presidente, e interpreta extensivamente las facultades de aquél y sus avances sobre las libertades públicas y los derechos locales.

El federalismo emergente de los textos constitucionales y de las transacciones y pactos entre grupos y espacios regionales evoluciona hacia la centralización y el unitarismo de hecho, por la ruptura de los equilibrios interregionales y la concentración de poderes en el Estado federal. La mayoría

de los países adoptan el régimen unitario. El régimen municipal reconoce limitadamente y da vigencia precaria a los gobiernos y a las libertades locales.

Los derechos y garantías individuales se refieren, sobre todo en su letra y en su aplicación, a las instituciones y prácticas del capitalismo liberal — propiedad, empresa, mercado, contrato—, con las adaptaciones y restricciones emergentes de su incorporación a realidades histórico-estructurales muy diferentes de las que les dieron origen y desarrollo. Los derechos políticos, económicos y sociales son ignorados, o subestimados y privados de reconocimiento y de vigencia. El sufragio universal está restringido por la ley y por los condicionamientos socioeconómicos y políticos. Los derechos laborales, sindicales, sociales, comienzan a ser reconocidos recién a principios del siglo XX, y con fuertes restricciones en cuanto a beneficiarios, problemas y espacios de titularidad y aplicación.

Los derechos constitucionales emergen y funcionan en todo lo referente a las relaciones de los países latinoamericanos con las metrópolis, y de las elites públicas y grupos oligárquicos entre sí, con los grupos y gobiernos extranjeros, y más tarde también con estratos medios urbanos. Se aplican poco o nada a las relaciones entre elites y oligarquías y los miembros de los grupos populares, y entre centros modernos y regiones atrasadas. La mayoría de la población está privada de la protección efectiva del Estado. La ciudadanía de hecho es más reducida que la de derecho. Se mantienen o agravan relaciones primarias (semiesclavitud, peonaje, mediería, dependencia por deudas, variedades de patronazgo-clientelismo). Aquéllas se entrelazan con nuevas formas de dominación y explotación, aportadas por el crecimiento, la modernización y la integración subordinada en el sistema internacional hegemónico por las potencias. Se da tardía e incompletamente la transformación de los súbditos en ciudadanos, y su implicación en los procesos de decisión mediante el sufragio, los partidos, los grupos intermedios, los medios de información y comunicación.

La participación política es suprimida o limitada para la mayoría de la población, por los efectos convergentes de las estructuras socioeconómicas, la amplia gama de formas de violencia, los artilugios jurídicos, las restricciones electorales. La coacción desnuda es combinada con un consenso más pasivo que activo.

El sistema electoral refleja largo tiempo la oposición al sufragio universal y la voluntad de restringir de hecho, mediante recursos formales y técnicos, su vigencia efectiva. A las restricciones estructurales se agregan las impuestas por el estatus socioeconómico y cultural (censo, educación, sexo, edad, etnia, nacionalidad). Las condiciones y resultados del sistema electoral y de las elecciones son manipuladas y adulteradas.

El sistema de partidos se caracteriza por la primacía o la cuasiexclusividad del partido de notables, conglomerado de clanes y facciones que aseguran el manejo de la maquinaria política y del Estado, en lo nacional y en lo local. El aparato de gobierno es el único partido viable y formal. Gobierno y partido se identifican como instrumento de elites públicas y oligárquicas, apoyan al presidente, a su equipo y a los círculos que lo rodean, y son estructurados y dirigidos por aquéllos. Se tiende al régimen de partido dominante o único, que concentra los poderes y controla los otros grupos y estructuras. La aparición y avance de partidos opositores se ven limitadas por la lenta emergencia, la escasa organicidad y la reducida conciencia de los grupos intermedios y dominados; la subordinación y marginalidad de mayorías populares e inmigrantes; el cuasimonopolio de intelectuales por las elites públicas y grupos oligárquicos; la rigidez del sistema político. Ello limita el surgimiento y la capacidad de irradiación de contraelites políticas con proyecto alternativo, capacidad de organización, difusión e influencia. Los partidos opositores van apareciendo como fuerzas de crítica y resistencia al régimen, más que de dirección autónoma y de proposición de alternativas y opciones. Débiles e inoperantes, no constituyen una amenaza seria para elites dirigentes y grupos dominantes. Unas y otros, no obligados por un desafío real o sin modificarse en sí mismos ni en sus políticas, pueden competir y luchar entre sí sin repercusiones negativas para ellos ni para el sistema.

El régimen constitucional y jurídico resulta así, formalmente válido y vigente, y goza de un primer nivel de legitimidad legalizada, pero mucho menos de legitimidad por eficacia. Aceptado y vivido por las elites públicas y oligarquías, es, en cambio, impuesto a clases, grupos y regiones fuera de la constelación de poder, que lo aceptan pasivamente o lo resisten y rechazan. El régimen limita su eficacia como orden formalista y aislado. Constitucionalismo y juridicidad tienden, en efecto, a restringirse a lo normativo, lo formulario y lo ritual; a fetichizarse para la conservación y el inmovilismo; a dissociarse así de fuerzas, estructuras y dinamismos de la sociedad. Instituciones y especialistas de la legalidad se vuelven ciegas y sordas respecto a dimensiones enteras de la realidad nacional, a nuevos problemas, a disonancias y tensiones entre la legitimidad formal y la legitimidad eficaz, a las exigencias de cambio.

III. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Durante gran parte de la historia de los países latinoamericanos, el Estado de derecho no llega a constituirse más allá de las puras formas; o alcanza

sólo una existencia latente, o una validez y vigencia parciales. En las últimas décadas, sin embargo, en algunos países latinoamericanos se dan avances considerables, pero insuficientes. La necesidad del Estado soberano y democrático bajo el imperio del derecho se va planteando, cada vez más, por la incidencia de fuerzas, conflictos y cambios, nacionales e internacionales, como retos heredados y actuales. Los requerimientos surgen de la integración en la economía globalizada y el sistema interestatal, de creciente interdependencia, y de los impactos de las crisis internacionales y su entrelazamiento con crisis internas. La insuficiencia y la regresión del crecimiento económico y la ausencia de desarrollo social, la deuda social acumulada, y las demandas de recuperación y avance, incrementan la conflictividad, generan dinámicas participativas y democratizantes.

Estos retos, en el contexto de las restricciones y frustraciones heredadas y nuevas del desarrollo, abren las posibilidades (no fatalidades) de regresión y descomposición.

En lo económico, las insuficiencias y dificultades del crecimiento económico se manifiestan en la polarización y la lucha por la distribución del ingreso nacional. Se manifiesta en la proliferación de actividades improductivas, especulativas, parasitarias, de viejas y nuevas formas de corrupción y criminalidad.

Grupos, estructuras y tejidos sociales se deterioran y pierden como participantes y componentes indispensables para el desarrollo nacional. Se multiplican las formas de psicopatología, de destrucción individual, de desorganización social, de conflictividad, de aflojamiento de los lazos de solidaridad y responsabilidad personales y sociales, de criminalidad, y de inseguridad y violencia.

Predominan los patrones culturales que sobrevaloran el éxito económico y el poder en todas sus formas, por cualquier medio y a cualquier precio, logrados por la especulación, la corrupción, las nuevas delincuencias organizadas. Se privilegia y estimula también la violencia, la agresividad y la destructividad como estilo de acción y solución a los conflictos. Todo ello va en desmedro de una cultura política y jurídica de signo moderno y democrático.

En lo político, se refuerzan las tendencias a la conflictividad; a la intolerancia respecto a las diferencias y a las divergencias; la predisposición a las confrontaciones. Se desdeña o ignora la necesidad de reglas abiertas y flexibles del juego social y político, en detrimento de las prácticas de negociación, concertación, logro de consensos, a favor de soluciones puramente coercitivas y de estilos autoritarios.

En este contexto, el Estado de derecho se presenta como precondition y componente de la racionalidad, la estabilidad y la previsibilidad que son indispensables para la integración internacional, el crecimiento, la modernización, el desarrollo social, la democratización, la soberanía y eficacia del Estado. El Estado de derecho es necesario tanto para el desarrollo interno como para la ya inevitable participación, con autonomía y competitividad, en los procesos de integración internacional. También es necesario para el adecuado manejo de los problemas, de los conflictos y de los procesos de cambio en el orden, la legalidad y la institucionalidad. Es lo que posibilita la legitimidad y eficacia del propio Estado, el consenso respecto al modelo o proyecto de economía y sociedad, de política y desarrollo por el que la nación, en definitiva, llegue a optar.

El Estado de derecho puede y debe desarrollarse como parte de una constelación que también integran la constitución de una nueva alianza de las principales elites, clases, grupos e instituciones, y su propuesta de un proyecto nacional de desarrollo. Puede y debe combinar la búsqueda del crecimiento económico en armonización con el desarrollo social; la admisión y promoción de cambios sociales indispensables, en cuanto a mayor libertad, justicia, igualdad y participación.

Se requiere la creación o el refuerzo de formas y prácticas, jurídicas y políticas, de participación, de poder y autoridad, de legitimidad y consenso, de sentido democratizante, que promuevan la ciudadanización, la cultura política y jurídica, la vigencia real de las instituciones de un Estado de derecho. Ello contribuiría a la articulación interna y a los consensos nacionales, en favor del desarrollo, de la democratización, y del Estado soberano, representativo, democrático, legitimado y eficaz.

Una política de desarrollo nacional debe redefinir las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad civil, entre los tres sectores (público, privado y social), entre la planificación estatal y el mercado, de manera de combinarlas y armonizarlas en procesos de convergencia y mutuo refuerzo.

El Estado debe mantener o asumir un papel estratégico y rector para la promoción y gestión de los intereses colectivos y del desarrollo nacional a partir y a través de una combinación de la planificación democrática y el mercado, de los sectores público, privado y social, y la de la justificación del intervencionismo estatal por los fines, los resultados y los consensos auténticos.

La intervención de un Estado con poderes, recursos y campos de acción económica y socialmente eficaz, respetuoso de los derechos, iniciativas y creaciones individuales y colectivas, debe combinarse con las contribuciones positivas de la empresa privada y el mercado, y con el aumento de la

participación de grupos, instituciones y personas, y de la sociedad civil en conjunto, en y sobre el Estado y en todos los ámbitos y aspectos de la vida social y política.

El Estado democrático de derecho se identifica, así, con una recuperación y trascendencia del Estado y del derecho democrático-liberales, por una universalización y efectivización de sus principios, que presupone las transformaciones interrelacionadas de sociedad, Estado y régimen jurídico. Democratización y emancipación políticas son, sin embargo, condiciones necesarias, pero no suficientes para la emancipación humana, requerida de otras dimensiones, supuestos y componentes.

Una primera dimensión es la de la consagración y ampliación de los derechos humanos y libertades de todos, y las garantías de su vigencia, como supuestos que el Estado no puede invadir ni desvirtuar, y cuyo respeto le da una legitimidad sustantiva.

Ello implica una misma ley para todos, un mismo modo de aplicarla; el derecho de plena información, libre examen y participación efectiva en las decisiones referentes a las actividades en que una persona esté implicada o que puedan afectarla. Supone el derecho de cada uno a la diferencia y a la divergencia, a la expresión, a la crítica y a la oposición. Requiere, además, el reconocimiento de las libertades de expresión, de crítica, de oposición y, en general, del pluralismo conflictivo.

Esta condición requiere el voto libre, igual y decisivo de todos para elegir a legisladores, gobernantes y administradores, representantes y gestores de intereses sociales.

Los partidos siguen reconocidos en su multifuncionalidad, pero en coexistencia con otros núcleos de intereses y poderes, con otras formas y procedimientos de expresión, armonización y concertación, y de manejo de conflictos (movimientos, consejos económico-sociales, etcétera).

Esta primera dimensión no se concibe en términos puramente individualistas; presupone y exige la redefinición de los límites y relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Ésta debe ser reconocida como una esfera con su vida, su lógica y su dinámica propias; como una red de fuerzas, relaciones, estructuras y procesos que agregan, articulan, y movilizan, a individuos, grupos, clases, comunidades, organizaciones e instituciones, definidos por una gama de criterios de pertenencia (edad, sexo, parentesco, vecindario, recreación, cultura, ideología, región, etnia, nación). Es un conjunto de modos autónomos de organización y acción colectivas, de y para su creación, protección y desarrollo. La sociedad civil es o puede ser base de partida de demandas y arena de conflictos que el sistema político y el Esta-

do deben atender y resolver. Equivale a una red de espacios y de formas de asociación, organización, movilización, de fuerzas sociales que se dirigen a la participación política.

La multiplicación de grupos (de intereses, de presión, de poder), estructuras, formas y redes de solidaridad directa y ayuda mutua, modos de asunción en común de necesidades y sus satisfactores, proveedores de bienes y servicios, polos de iniciativas locales diversifican las formas transversales de sociabilidad, las pertenencias y participaciones de los individuos. La sociedad se acerca a sí misma, se recupera en sí misma y en sus potencialidades, se autonomiza y se dinamiza, al tiempo que amplía la libertad de las personas.

Los componentes y formas de la sociedad civil pueden ir asumiendo funciones y tareas que contribuyan a crear condiciones de cambio progresivo, democratización y desarrollo integral. Pueden favorecer la expresión y satisfacción de necesidades; proveer fuentes de recursos y poderes; dar base, punto de partida y operacionalidad para proyectos. Proporcionan alternativas a las situaciones de atomización, anemia y alineación creadas por la sociedad, el mercado y el Estado. Reducen y controlan la ansiedad, la dependencia, la pasividad, la apatía, por la disponibilidad de centros y espacios de refugio, autoapoyo, defensa, resistencia, avance. Desarrollan las aptitudes para la autonomía, la capacidad, la autoconfianza, el manejo de la propia vida (individual y colectiva). Generan nuevas autoridades, modos de vida, valores y normas, socializaciones, tipos humanos. Suscitan y renuevan formas de conciencia y acción políticas. Estas contribuciones para el presente y para lo posible reducen las vulnerabilidades a las regresiones sociales y políticas; refuerzan las capacidades para la autonomía en la gestión de las instituciones públicas, sociales y privadas, para la integración de la sociedad civil y la redefinición de sus relaciones con el Estado.

La sociedad se reconstruye y se funda, así, a través de un proceso global y complejo de libre diálogo y libre acuerdo, sin coacciones externas, desde abajo hacia arriba y a la inversa, entre todos los habitantes, en todos sus aspectos, papeles y funciones (productores, consumidores, ciudadanos, gozadores del mundo y de la vida), en todas las esferas de la existencia. Ello se da a partir y a través de una gama de formas de participación, de democracia representativa y de democracia directa, que pueden contribuir a reducir o superar la contradicción entre la tendencia a la concentración del poder en grandes aparatos y el impulso participativo y democratizante. Una escala de estructuras participativas ascendentes puede ir integrando individuos, grupos, espacios sociales, actividades, regiones, de lo local a lo nacional, hasta

desembocar en el Estado, incluso la dialéctica entre la planificación democrática y el mercado, y entre los sectores público, social y privado.

Una segunda dimensión está dada por la supremacía de la Constitución y de las leyes, como redefinición del poder constituyente, expresión de la voluntad general creada y expresada en los términos y condiciones de la democratización, y por medio de los mecanismos de la soberanía y la participación populares. Esta supremacía ejerce su imperio sobre el propio Estado, el personal y los órganos de gobierno, el aparato administrativo y represivo, el proceso legislativo, la judicatura.

El sistema democrático y el Estado de derecho deben ser cada vez más una pluralidad de “agencias diferenciadas de decisión”, cuyas actividades y relaciones deben ser definidas y reguladas. De allí deriva el papel crucial del derecho como “instancia de regulación: un complejo institucionalmente específico de organizaciones y agentes, discursos y prácticas, que operan para definir... las formas y límites de otras organizaciones, agentes y prácticas”.

La tercera dimensión se refiere a la creación de condiciones para impedir la concentración del poder, las tendencias al autoritarismo, al despotismo, al totalitarismo. Ello supone y exige, por una parte, un esquema de separación, distribución y equilibrio de los poderes, en independencia y coordinación.

Por otra parte, se trata de promover un cierto grado de desestatización, que no lleve a un sometimiento a la mano demasiado visible de un mercado manipulado por las burocracias corporativas, y en cambio, favorezca una socialidad más flexible en los marcos de la redefinición de relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Ello implica la reducción de la demanda de intervención del Estado; la desburocratización y la racionalización en la gestión de sus grandes funciones, servicios y unidades; su descentralización y acercamiento a los productores, consumidores y usuarios, y ciudadanos; la transferencia de servicios públicos y actividades de interés colectivo o sectorial a grupos, asociaciones, instituciones no públicas de la sociedad civil (en sus aspectos productivos, administrativos, de procedimiento, hasta contenciosos). Este policentrismo democratizante del poder contribuye a la erección de diques, tanto al autoritarismo político-administrativo del Estado como al desenfreno del capitalismo salvaje; a la imposición de la responsabilidad y a la reducción o supresión de la arbitrariedad del gobierno y la administración, y del estilo expoliador predatorio de la gran empresa privada, a la vigencia real de una actuación según la Constitución y las leyes y bajo un adecuado control judicial y social.

En estas perspectivas, el parlamento es, a la vez, mantenido y transformado para la superación de sus limitaciones, y para su adecuada integración en el proyecto de desarrollo integral, de sociedad democrática de plena participación y de Estado de derecho. Es el órgano central de legislación; la garantía de las libertades (civiles, sociales, políticas); el representante de los componentes de la sociedad civil; la sede y el foro donde los intereses y los conflictos se expresan, se confrontan y en parte se deciden, según las reglas del juego democrático.

Limitada todavía en su vigencia, en su eficacia y en su alcance, aun en sus mejores formas actuales, la democracia debe transformarse, combinando las instituciones, las formas y los procedimientos de la democracia representativa con las de los diversos grados y formas de la democracia participativa.

Un Poder Judicial democrático e independiente es esencial para la preservación de los derechos, libertades y garantías individuales y sociales, que proclaman la Constitución y las leyes, y sobre todo, para su vigencia real contra la distorsión, la burla o el atropello por poderes públicos y privados. Se requieren instituciones sociales que sostengan las libertades individuales y públicas, preserven el gobierno democrático, y defiendan las capacidades de acción de ciertos agentes y limiten las de otros. Es necesaria la autonomía política del personal y los cuerpos judiciales —como de los cuerpos legislativos democráticamente elegidos— en sus áreas de decisión, para impedir los ataques a las libertades individuales y a los propios gobiernos democráticos. En especial, los tribunales no deben estar directamente sujetos en sus decisiones adjudicativas a las intervenciones y presiones del Poder Ejecutivo y sus aparatos ni a las de grupos de poder privado y de las nuevas formas de delincuencia organizada. De esta manera sería posible reducir o suprimir los excesos actuales y potenciales del poder político; lograr el control de la constitucionalidad de las leyes y de su aplicación, y controlar la legalidad de las políticas, decisiones y actos de otros poderes.

Todo ello debe ser, a la vez, condición indispensable, parte integrante y resultado necesario de una nueva cultura democrática. La misma implica la renuncia a la exigencia de unanimidad de la voluntad popular para la legitimidad de un gobierno democrático. Reconoce la diversidad necesaria de opiniones, informaciones, opciones, soluciones, fines y medios. Acepta la incertidumbre sobre interpretaciones, evaluaciones, decisiones y realizaciones políticas; la apertura ante aquéllas; el debate público de las grandes cuestiones en una multiplicidad de foros; la tolerancia ante partidos y gobiernos que no son los propios y ante sus políticas.

Las instituciones que controlan los abusos del poder político y de los poderes privados sólo funcionan efectivamente si hay un compromiso ideológico de los dirigentes sociales y políticos y de los grupos de la población que se asumen no como súbditos, sino como ciudadanos con estos instrumentos y mecanismos de regulación democrática. Los principales grupos sociales deben respetar y fortalecer las instituciones destinadas a prevenir el autoritarismo y el despotismo políticos, para la supervivencia y viabilidad de aquéllas. Los controles políticos y jurídicos deben tener base y fuerza sociales. El pluralismo social y político es esencial al bienestar de las instituciones políticas de tipo democrático. La pluralidad de unidades políticas y sociales autónomas puede desafiar los abusos potenciales o efectivos del poder estatal, como del poder privado, e impedir su concentración y centralización en pequeñas elites, camarillas, clanes y mafias público-privadas.

Los propósitos y los esfuerzos de afirmación, de refuerzo y desarrollo del derecho, de ejercicio y perfeccionamiento de la procuración y de la impartición de justicia, no deben limitarse a una idealidad deseable pero irreal y malograda, a un doble discurso, ni a una pura forma de aplicación limitada o incierta.

Derecho y justicia pueden y deben implantarse en las conciencias y en las prácticas de los individuos, de los grupos, de las organizaciones y las instituciones. Pueden y deben revalorizarse y convertirse en necesidad y exigencia para sectores significativos de la sociedad y del sistema político. Pueden y deben ejercer influencias y producir repercusiones colectivas de considerable potencialidad.

Asumido como realidad, como toma de conciencia, como voluntad de realización, de validez y vigencia, el derecho puede convertirse cada vez más en base y eje de la vida cotidiana, privada y pública; de las actividades y proyectos, de los anhelos y realizaciones, de las personas y los grupos, de las organizaciones e instituciones de la sociedad. Debe ser instrumento flexible y efectivo para la creación y desarrollo de las estructuras y de las prácticas que contribuyan a dar forma y contenido, racionalidad y orden, estabilidad y seguridad, sin perjuicio del dinamismo permanente, a las fuerzas transformadoras y a los cambios progresivos que se revelen necesarios y convenientes para los intereses y objetivos de la nación, de los grupos que la componen y de su Estado.

El Estado democrático de derecho no es cuestionado en su existencia como tal, ni en sus funciones y tareas en los principales dominios de la economía, de la sociedad, de la cultura y de la política. Por el contrario, su democratización, la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil,

confluyen en otorgarle legitimidad y consenso, capacidades incrementadas de decisión y acción, flexibilidad y eficacia mayores. La democratización de la sociedad y del Estado implica mecanismos institucionalizados para la organización, la expresión y la influencia de todos los habitantes y de los principales actores. Ello a su vez crea y promueve la disciplina democrática que se requiere para que el nuevo Estado democrático de derecho, como cristalización político-jurídica del poder del pueblo, esté en mejores condiciones de contribuir a la búsqueda y el logro del crecimiento, la modernización, el desarrollo integral, y de participar en grandes espacios y bloques internacionales y en la economía y la política mundiales en emergencia. Todo esto puede y debe darse por libre determinación y con plena participación de mayorías y minorías, a través de la combinación del Estado y sociedad civil, de planificación y mercado, y de los sectores público, social y privado.

ESTADO Y GLOBALIZACIÓN. REGULACIÓN DE FLUJOS FINANCIEROS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La globalización: fuerzas, estructuras, proceso.* III. *Estado, nación, soberanía y globalización.* IV. *Espectrónica y mercado financiero mundial.* V. *Contratendencias y limitaciones.* VI. *Crisis financieras internacionales.* VII. *¿Muerte o transfiguración del Estado-nación soberano?*

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué es la llamada globalización? ¿Qué lugar ocupa en ella el capital financiero especulativo internacional? Y con relación a una y otro, ¿cuál es la situación y perspectiva del Estado-nación soberano y sus posibilidades de regulación político-jurídica de la economía, de la sociedad y de la gobernabilidad?

Como concepto y uso de la globalización se difunde desde los años ochenta en grupos y sectores, en la opinión pública, en los medios de comunicación, y en los centros de poder ideológico y político. La variedad de contenidos y significados va acompañada por la carencia de un modelo teórico a confrontar con las distintas manifestaciones e interpretaciones. Éstas suelen compartir la constatación de tendencias hacia la unión de las poblaciones del planeta en una economía única, a la cual podrían además ir correspondiendo una sociedad y una cultura también únicas, quizá un sistema político. Se suele afirmar la necesidad, la fatalidad e irreversibilidad, aclamadas o lamentadas, del debilitamiento, la subalternización o la extinción de todo lo que es nacional y del Estado-nación soberano.¹

Lo que se designa como globalización avanza desde hace milenios; se acelera desde el siglo XVI al XIX con el ascenso y triunfo de una econo-

* Este ensayo se publicó en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, núm 164, septiembre 2001, pp. 13-42.

¹ Beck (1998), Dollfus (1997), Hirst y Thompson (1996), Latouche (1997), Moreau Defarges (1997), Waters (1995), Ianni (1996).

mía capitalista mundial y de un sistema político internacional, y finalmente, hace eclosión en el XX. Han existido fases precedentes de alta integración internacional, que no desembocaron en una globalización.² La marcha hacia la globalización descompone o destruye actores, fuerzas y estructuras, que son o deben ser condiciones de la existencia y la plena realización de aquélla. Significativas fuerzas y tendencias se contraponen hoy a la globalización, la contrarrestan y frenan. El Estado se debilita y decae en algunos aspectos; en otros se reconstituye, se fortalece y se expande.

La globalización en sentido estricto es un escenario, todavía inexistente en un grado significativo, posible, pero no probable. Parece en cambio estar-se hoy en presencia de actores, fuerzas, estructuras, procesos y fenómenos de internacionalización, de transnacionalización, y mundialización, la emergencia de un espacio planetario de intercambios generalizados entre diferentes partes del planeta, de interconexiones e interdependencias, en cuyo seno se despliegan una multiplicidad de crecimientos y desarrollos de todo tipo.

En adelante, se habla de globalización como conjunto abarcante e integrante de la internacionalización, de la transnacionalización y de la mundialización, con incidencias en el Estado nacional, en la soberanía y en el derecho, y en su capacidad para la regulación de los flujos económicos y de las finanzas nacionales e internacionales.

II. LA GLOBALIZACIÓN: FUERZAS, ESTRUCTURAS, PROCESO

La llamada globalización, culminación de la internacionalización como tendencia histórica universal, resulta y es constituida por la convergencia, el entrelazamiento, el mutuo refuerzo y la acumulación de fuerzas, actores (sujetos y objetos), caracteres, procesos y efectos. Los menciono aquí primero como coproductores y coorganizadores de la globalización, para volver luego a ellos como limitantes de la soberanía del Estado, a saber: a) el nuevo orden internacional; b) la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica (TRICT); c) la transnacionalización; d) la nueva división mundial del trabajo (NDMT); e) el proyecto político de globalización, y f) el modelo de crecimiento neocapitalista periférico.

La globalización abarca y expresa fuerzas y procesos que comprenden la mayor parte del planeta o que operan mundialmente; una multiplicidad de nexos e interacciones entre Estados y sociedades del sistema mundial,

² Rothschild (1999).

y de acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo, con consecuencias significativas para individuos y comunidades en muy distantes espacios del planeta. Se avanza hacia la unificación de la población mundial. El mundo es estructurado concretamente como un todo, conscientizado como totalidad continuamente construida. Los principales aspectos, polos y vectores son los siguientes:

1. La primacía mundial se desplaza, de la corporación internacional y de la multinacional, a la corporación transnacional (CTN). Las macroempresas y los consorcios adquieren una naturaleza crecientemente transnacional; mundializan sus estrategias y políticas, integran sus actividades a escala planetaria, y compiten en mercados globalizados.³
2. La economía de mercado se va extendiendo hacia un solo sistema económico mundial, a través del desmantelamiento de las barreras y restricciones nacionales, de la desregulación y de la competencia globales.
3. La liberación de los flujos comerciales busca la maximización de las ventas mundiales de bienes y servicios, a través de estrategias mundiales de *marketing* y publicidad, y de patrones globales de consumo.
4. Los avances a favor de la libertad irrestricta de los flujos financieros y movimientos de capital se incrementan y cuasigeneralizan desde la década de 1990. Se transforman las condiciones de la competencia internacional.
5. Se disocian las economías primarias y las economías industriales, la industria y el empleo, la economía real y la economía financiera o simbólica. Se dan grandes cambios en las ventajas comparativas (*cf. infra*).
6. La investigación científica y la innovación tecnológica avanzan en la sistematización mundial y en las condiciones de creciente monopolización y desigualdad en la distribución de los polos, contenidos y objetivos de la producción de ciencia y tecnología, los itinerarios de su propagación y la distribución de logros y beneficios. Una división mundial del trabajo científico contribuye a las relaciones de intercambio desigual y a la brecha diferencial entre potencias y países desarrollados y países en desarrollo.
7. La liberación de los flujos comerciales y financieros no se corresponde con una equivalente liberación de los movimientos internacionales de mano de obra y de migrantes en general.
8. Con la telemática se desarrolla un sistema mundial de información y comunicaciones como factor fundamental de transformación de la

³ Dunning (1993), Barnett y Cavanagh (1994), Stropford (1998-1999).

vida económica, social, cultural y política. El mundo es cubierto por redes telemáticas que permiten tratar en tiempo real transacciones comerciales y financieras de un punto a otro del planeta.

9. Se desarrollan organizaciones e instituciones mundiales económico-financieras (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Oficina Mundial de Comercio), políticas (Naciones Unidas y sus agencias), integradoras-regionales (Unión Europea), y estratégico-militares (NATO, Pacto de Varsovia).
10. En la(s) cultura(s), las distancias entre habitantes del mundo se acortan, con la recepción instantánea de imágenes y voces lejanas. La globalización incluye representaciones mentales, emociones planetarias, fenómenos de *collage*, hibridación y mestizaje culturales.

Se transfieren y trasplantan modos y estilos de vida predominantes en los centros, patrones de consumismo compulsivo. Se mundializan el deporte comercial, la moda, el turismo, los productos literarios y artísticos, el consumo y tráfico de drogas.

La cultura tiende a uniformarse y a globalizarse de una manera altamente compleja y contradictoria; por una parte, se produce y difunde bajo controles monopólicos y manipuladores, se transforma en producto homogeneizado o “alimento cultural”, y por la otra, se enriquece con una globalización de la reflexividad, la percepción y la conciencia.

11. Avanzan las manifestaciones de una conciencia universalizante, con el desarrollo de redes de organizaciones e instituciones internacionales, transnacionales, mundiales (económicas, financieras, científicas, ecológicas, sociales, ideológicas, políticas, militares, etcétera). Se extiende el concepto de derechos humanos, los movimientos ciudadanos planetarios, así como las crecientes demandas de una justicia penal internacional para delitos contra la humanidad.

Se evidencia la necesidad de una creciente internacionalización de los requerimientos y capacidades, de regulación y gobernabilidad globales, de avances hacia un posible nuevo derecho internacional.

III. ESTADO, NACIÓN, SOBERANÍA Y GLOBALIZACIÓN

Fuerzas y tendencias de globalización convergen en una redefinición y con una reubicación del Estado-nación en la sociedad y en el sistema internacionales. Cambian su naturaleza y sus características; sus funciones, tareas,

capacidades y poderes de decisión y acción; los objetivos y contenidos de sus políticas; sus patrones de comportamiento, y sus logros y límites. Se restringen la soberanía estatal-nacional en su faz externa e interna, así como las políticas socioeconómicas nacionales. De manera compleja y contradictoria coexisten la autonomía e intervencionismo del Estado-nación, su debilitamiento y declinación, y su resurgimiento o refuerzo bajo viejas y nuevas formas. Factores y procesos restrictivos son los siguientes, que antes mencioné, como generadores o reforzadores de la globalización.⁴

1. *Economía mundial y orden político internacional*

El Estado moderno surge y se desarrolla en entrelazamiento e interacción con una economía que se va mundializando y con un orden político internacional o interestatal. Por ende, la soberanía de los Estados nunca ha sido total, absoluta, omnipotente, monolítica ni inalienable. Siempre ha fluctuado según los casos nacionales y las fases históricas, de lo casi total a lo prácticamente nulo. La soberanía no se identifica con una autonomía total de decisión y acción; existe y actúa como autoridad formal con limitaciones efectivas y grados variables de realidad y alcances. Ello resulta de la convergencia de diferentes factores, ante todo las coacciones de la economía mundial y del sistema interestatal institucionalizado y normado, las relaciones de desigualdad, y la sucesión de hegemonías.⁵

El actual orden mundial se caracteriza por el grado sin precedentes de concentración del poder a escala mundial, la estructuración piramidal y de interdependencia asimétrica, la polarización de dos mundos y una creciente brecha diferencial entre ambos.⁶

Estados y macroempresas de las potencias y países desarrollados, instituciones financieras internacionales, actúan como centros de poder externos a Latinoamérica. Toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, regímenes fiscales, y control de recursos vitales. Ello contribuye directa e indirectamente a reducir la acumulación y la productividad de las economías latinoamericanas, la capacidad de sus Estados y sociedades para el desarrollo y la democratización, la competitividad y la cooperación internacionales.

⁴ Sobre la evolución del papel del Estado y la erosión de la soberanía, véase Boyer y Drache (1996), Held (1995), Horsman y Marshall (1994), Strange (1996).

⁵ Braudel (1979), Kennedy (1987), Wallerstein (1984).

⁶ Kennedy (1993), Landes (1998).

También limitante del Estado-nación soberano es el aumento del número de actores de la globalización. Antes único actor del orden mundial, el Estado coexiste ahora con: a) empresas y consorcios transnacionales; b) organismos públicos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial); c) megaespeculadores, firmas calificadoras (Standard & Moody, Poors), en general, nuevos jugadores en las finanzas globales, como George Soros; d) movimientos y organizaciones no económicas transnacionales (étnicas, religiosas, ideológicas, científicas, políticas, ecologistas, defensoras de derechos humanos); e) transnacionalizaciones del capitalismo financiero especulativo, el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, y f) apátridas, nómades (desde miembros transnacionalizados de las elites corporativas, ejecutivas, técnico-profesionales, en un extremo, hasta migrantes económicos y desplazados y refugiados políticos, en el otro).

Bajo la fuerte impresión de esta complejización y heterogeneización del orden mundial, se afirma que

El Estado-Nación puede estar obsoleto en el mundo de Internet. Cada vez más los recursos y amenazas que importan desdeñan a los gobiernos y sus fronteras. Los Estados están compartiendo poderes que definen su soberanía con corporaciones, cuerpos internacionales, y un universo proliferante de grupos ciudadanos. Los mercados accionarios deben ser satisfechos o el capital se irá a otra parte. La implicación internacional en las crisis domésticas es una industria en crecimiento. Los activistas combaten en el ciberespacio por todas las causas imaginables —y el Estado-Nación cede—. Las ramificaciones de este cambio de poderes serán sísmicas⁷.

2. *Tercera Revolución*

Una mutación histórica se cumple en y desde los centros hacia las periferias, constituida por la Tercera Revolución Industrial-Científica-Tecnológica,⁸ y tiene como principales focos y ejes:

- a) Nuevas formas de energía (nuclear, solar, etcétera).
- b) La información se vuelve vasto y creciente campo con impactos en todos los aspectos de la vida nacional e internacional, colectiva e individual. A través de la informática y las telecomunicaciones se refuerza el componente intelectual y creativo en la producción, como factor productivo tanto o más importante que el capital, el trabajo y

⁷ Mathews (1997).

⁸ Kaplan (1993b y 1993c), Sclove (1995).

la tierra. Los datos y los conocimientos pueden ser obtenidos, acumulados, almacenados, manipulados, usados, por la especie humana, en modos más vastamente eficientes y en volúmenes exponencialmente mayores que pocos años atrás. Se mueven instantáneamente y sin limitaciones, a través de espacios y fronteras, a cualquier parte y en cualquier momento. Se vuelve técnicamente posible (aunque económica, social y políticamente restringible) la disponibilidad mundial y la plena comunicabilidad de todo conocimiento y desarrollo.

La información impacta y transforma todos los aspectos y niveles de la producción, el comercio, las finanzas, nacionales y mundiales, en sí mismos y en combinación con otras ciencias, técnicas y aplicaciones productivas. Los cambios se van dando en cuanto a qué se produce, comercializa, financia y consume; a cómo se hace; con qué rapidez y amplitud se genera y circula la información, y quién la usa y cómo.

- c) Aumentan el dominio de los recursos, la importancia de los nuevos materiales y de las tecnologías para su producción y uso; la recreación de la industria. Se incrementa el sector terciario de los servicios en general, y dentro de ellos, el sector ligado al manejo de la información. Se logra un creciente dominio de las ciencias y técnicas referidas a los fenómenos de la vida (biotecnologías, agroindustrias, medicina).

Un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo emergen en los centros mundiales e irradian a las periferias. El complejo económico-tecnológico constituido en y alrededor de la electrónica transforma la matriz de insumo-producto, con el cambio de sus relaciones internas, el agregado de nuevas filas y columnas, y la modificación radical y a largo plazo de los costos y precios relativos de todos los insumos de producción.⁹

Patrón y paradigma son la respuesta de las grandes organizaciones estatales y empresariales de los países avanzados a la crisis producida hacia los años sesenta por la limitación o el agotamiento de las capacidades (efectivas o potenciales) del patrón tecnológico-productivo surgido en la posguerra, a fin de resolver las restricciones planteadas por la oferta decreciente y el costo creciente de los insumos de la acumulación (materias primas, energía, fuerza de trabajo). La investigación científica y la innovación tecnológica son definidas y usadas como inversión, y ésta como prerrequisito de aquéllas.

⁹ Nochteef (1989).

Esta respuesta a las necesidades de la acumulación y de la reproducción ampliada de las macroempresas y Estados de los países centrales es generada e impuesta por los actores con capacidad decisoria de las grandes organizaciones privadas y públicas (tecnólogos, inversores, administradores, políticos) según las necesidades y objetivos que les interesan. El paradigma es modelo orientador y normativo, incluyente de lo que se ajuste a los parámetros indicados, pero correlativamente excluyente de los descubrimientos e innovaciones, los patrones de producción, inversión y consumo, irrelevantes o divergentes respecto de tales parámetros. Patrón y paradigma amplifican e universalizan la tendencia al desempleo estructural.¹⁰

La electrónica, la informática y las telecomunicaciones penetran e impregnan la producción, la industria, el comercio, las finanzas, y también la cultura y la política. Proporcionan la infraestructura tecnológica para la transnacionalización y la mundialización; transforman la división mundial del trabajo; modifican las ventajas comparativas.¹¹

3. *Transnacionalización*

Las fuerzas y procesos de la transnacionalización se desarrollan e imponen ante todo a partir y a través del ascenso del triunfo de las corporaciones y conglomerados globales, pero también a través de otros grupos, flujos y redes, que dejan de existir, vivir y actuar como pura o primordialmente nacionales.

La corporación transnacional (CTN) incide directa o indirectamente en el Estado-nación. Con las nuevas tecnologías, la CTN desarrolla redes telemáticas globales, dentro de las empresas y entre ellas, dentro y entre Estados y países, y en el entorno internacional. Realiza en tiempo real transacciones comerciales y financieras entre distintos puntos del planeta; desplaza personal técnico y directivo, proveniente de muchos países, a cualquier lugar del mundo y en uno o pocos días, para las operaciones de la corporación a escala mundial. Las direcciones en los centros disponen del contacto directo con las producciones de fábricas de diferentes países. Se goza de alta velocidad y cuasi-instantaneidad en el envío o recepción de fondos, productos y servicios.

La CTN tiene su propia balanza comercial y de pagos, y en muchos casos, compara favorablemente las cifras de sus negocios, beneficios y acti-

¹⁰ International Labour Office (1996), Rifkin (1995).

¹¹ *Cfr. infra.*

vos con la de los productos brutos internos y presupuestos nacionales de la mayoría de los Estados en que se implanta.

Crea su propio macroespacio tecnológico-económico-operativo, por encima de las fronteras nacionales, no coincidente con los espacios internos delineados por aquéllas. Sus estrategias, organizaciones, su gestión y su control, sus actividades y sus intercambios son en gran medida internas y autónomos.

La CTN toma en consideración las particularidades nacionales de los países en que se implanta y opera, se adapta a ellas en tanto sea indispensable, pero busca imponer la unidad de condiciones, comportamientos y resultados en sus implantaciones; trata de transformar los medio ambientes en que sus filiales operan; saca partida de la diversidad.

Finalmente, usa sus capacidades y sus recursos para influir o dominar a los Estados-nación donde opera; para eludir sus restricciones e instrumentarlo y contribuir a su debilitamiento como soberano. En ello se combinan las consideraciones de los intereses técnico-económicos, y las de los objetivos diplomático-estratégicos del respectivo Estado metropolitano.

4. *Nueva división mundial del trabajo*

La mutación científico-tecnológica y la transnacionalización van de la mano con una nueva división mundial del trabajo.

Diversos mercados mundiales (del trabajo, de los emplazamientos productivos primarios, industriales, comerciales, financieros y de servicios, de la ciencia y la tecnología, etcétera) se van fusionando en un mercado mundial único. Los flujos de recursos, inversiones, unidades de producción personal, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran, de diferentes maneras. Un vasto movimiento mundial de redespliegue, reubicación y relevo, reordena y redistribuye papeles, funciones y posibilidades de producción y crecimiento, respecto de regiones, países, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

Las economías, corporaciones y Estados de los países capitalistas centrales conservan y refuerzan en conjunto el control mundial de los grandes flujos tecnológicos y científicos, comerciales y financieros. En ellas se desarrollan las industrias más capital-intensivas, los focos fundamentales de la investigación científica y la innovación tecnológica, las avanzadas de producción y de nuevos productos. Desde los mismos centros se exportan industrias trabajo-intensivas y contaminantes, y algunas industrias básicas, a

los países en desarrollo, con bajos costos salariales y sociales y considerables mercados (actuales o potenciales).

La transnacionalización va contribuyendo decisivamente a crear un nuevo orden económico internacional, por cuyos mercados compiten potencias y países desarrollados de economía de mercado, países subdesarrollados, y países que fueron de economía centralmente planificada.

Redespliegue, deslocalización y relevo, por una parte, se dan sobre todo por y para las empresas transnacionales que valorizan sus capitales de origen, se reproducen y se desarrollan al menor costo y con el mayor beneficio posibles. Al mismo tiempo, el capitalismo desarrollado responde así a las aspiraciones de industrialización de los países en desarrollo, imponiéndoles prioridades y orientaciones, y convirtiéndolos en relevos para la reestructuración de la economía mundial. Este proceso impone o refuerza en los países subdesarrollados la dependencia financiero-tecnológica, la subordinación semicolonial, la especialización reestructurante, la descapitalización, las condiciones de ingreso diferenciado y escalonado de los distintos países a la llamada globalización. La incorporación subordinada impone ciertos tipos y modalidades de crecimiento y modernización, pero no garantiza los requisitos para la realización de la integración internacional ni del propio neocapitalismo periférico. Se refuerzan o generan, por el contrario, rasgos, componentes y efectos que resultan limitantes y contraproducentes. Se dan cambios en la elección y uso de las ventajas comparativas, y en las relaciones entre la economía primaria y la economía industrial, entre la industria y el empleo, y entre la economía real y la economía financiera o simbólica.

Las ventajas comparativas en la producción y el comercio van dejando de definirse sólo según la abundancia y el costo relativo de la mano de obra y los recursos naturales; la provisión para el mercado interno y para la exportación de materias primas, alimentos, energéticos y semiterminados, con base en bajos costos de mano de obra e insumos y en reducidos componentes educativos y tecnológicos. Se definen cada vez más por la capacidad de producción y uso de la información y los conocimientos, para la producción y venta de una creciente diversidad de productos.

La economía primaria se desvincula de la economía industrial. Las nuevas tecnologías reducen el uso relativo, la demanda y el precio de los bienes primarios cuya producción, oferta y excedentes acumulados tienden a incrementarse: productos agropecuarios y forestales, pesca, metales y minerales y energéticos.

Para la competitividad industrial en los mercados nacionales e internacionales, empresas, ramas industriales, o países, deben aumentar considerablemente la producción manufacturera con un menor empleo de obreros.

Pierden fundamentos las teorías y políticas tradicionales de desarrollo, según las cuales los países subdesarrollados deben priorizar la producción, con mano de obra de bajo costo y materias primas baratas y de ciertos productos industriales para la exportación, con la cual podrán pagar las importaciones de bienes intermedios y de capital, y lograr una balanza comercial favorable y un estatus de buen sujeto de crédito en el endeudamiento internacional. El modelo tradicional de desarrollo y la variedad del modelo, que en parte lo continúa y en parte interna lo reemplaza, van perdiendo sentido y viabilidad.

En tercer lugar, la economía mundial y las economías nacionales se dividen cada vez más en dos grandes partes. Por un lado, la economía real está centrada en la producción y comercialización de bienes y servicios; se caracteriza y motiva por la búsqueda de altas tasas de ahorro y de inversión en maquinarias y equipos; de productividad, de tecnología superior, de empleo de mano de obra calificada, de ampliación del mercado interno; de crecimiento sustentado en tales factores.

Por otra parte, la economía simbólica se constituye y moviliza por el dinero, los flujos de capital, la manipulación de tasas de interés y de tipos de cambio, el movimiento de divisas, la especulación, las formas de crédito y de endeudamiento internacional.

Ambas economías se van disociando y tomando caminos divergentes. La economía simbólica o financiera crece más que la real, la desplaza y reemplaza como eje fundamental y como fuerza motriz, orientadora y reguladora de la economía mundial. Dentro de la economía simbólica prevalecen la electrónica, el sector financiero especulativo internacional electrónicamente organizado y operante, y un nuevo mercado financiero mundial, electrónicamente integrado.¹²

5. *El proyecto político de la globalización*

Un proyecto político de los centros de poder del mundo desarrollado tiende a la reestructuración transnacionalizante en los países del capitalismo avanzado y en proyección hacia las periferias. Una dirección compartida, de altos representantes del poder corporativo, político, tecnoburocrático, científico-tecnológico y militar, de los países avanzados, y de dirigentes y personal de organismos internacionales, integrados-integrantes de diversos cuerpos (Comisión Trilateral, OECD, Grupo de los Siete, etcétera), concen-

¹² Drucker (1986), Blumenthal (1988), Bressand (1988), Wriston (1988).

tran y centralizan poderes y decisiones, a través de las ciencias y las tecnologías, la informática y las telecomunicaciones, el financiamiento, los servicios de transporte y distribución, y los aparatos ideológicos y de coerción. Se redefine el modelo global de organización y funcionamiento del sistema internacional y de las sociedades, incluso en las propias metrópolis. Se busca la integración de la economía y la política mundiales, en un sentido de interdependencia y cooperación crecientes, como precondition y rasgo de la variedad elegida de desarrollo. Ello requiere la redefinición de los objetivos nacionales de cada país, para su adaptación orgánica y funcional a los intereses y objetivos globales del modelo mundial a imponer. Las vinculaciones entre países, y entre sus políticas internas y externas, deben incrementarse y remodelarse para la constitución de un nuevo orden mundial de propósitos compartidos. Se otorga un papel primordial a las empresas transnacionales. Se propugna y busca la revisión del principio de soberanía, en un sentido restrictivo, y con él, todo lo que implique fronteras políticas, nacionalismo, el Estado-nación en sí mismo, en su realidad y pretensiones, y en sus rivalidades y conflictos, como obstáculos a la integración transnacional. Constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo reclasificador-concentrador-marginalizante, el proyecto mismo y las modalidades y consecuencias de su realización privilegian una minoría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, de clases y grupos, de regiones y países, en desmedro de las que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

6. *El correlato interno: el camino/estilo de crecimiento*

Un desarrollo neocapitalista tardío o periférico se despliega en adaptación y bajo las coacciones de la nueva división mundial del trabajo, sus especializaciones y nichos, y en el interés y bajo el control de empresas transnacionales y gobiernos de potencias y países desarrollados, y de elites político-burocráticas y propietario-empresariales del interior.

Se recurre al asesoramiento y financiamiento de corporaciones y gobiernos de potencias, países desarrollados y organismos internacionales; a expertos y misiones del exterior. Unas y otros actúan en conjugación con grupos y fuerzas del interior, elites políticas, tecnoburocráticas y empresariales, del Estado y del sector privado. Sus alianzas coparticipan en la definición y promoción de un crecimiento cuantitativo y de una modernización superficial que se identifica con el desarrollo integral.

Grandes empresas transnacionales y nativas predominan, en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y con núcleos y áreas de tipo

atrasado o arcaico. Las producciones (primarias, industriales, de servicios) se especializan primero en la sustitución de importaciones con destino al mercado interno, sus segmentos de grupos afluentes urbanos (medios y altos) y para el consumo popular de masas, y luego y cada vez más en la exportación a los centros desarrollados.

El financiamiento por la exportación, los préstamos e inversiones extranjeras, así como el endeudamiento, sustituyen al proceso autónomo de acumulación de capitales y de producción endógena de cultura, ciencia y tecnología. Se combina la disponibilidad y el uso de mano de obra abundante-barata-controlada y de tecnología importada, con el intervencionismo proteccionista y regulador del Estado.

El crecimiento y la modernización, sin transformaciones estructurales previas o concomitantes, se disocian de un posible desarrollo integral, lo bloquean e impiden. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por grupos minoritarios. El crecimiento insuficiente y errático y la modernización superficial, presuponen y refuerzan la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar y la frustración de necesidades y de expectativas de participación y progreso.

La naturaleza reclasificadora, polarizadora y marginalizante de la integración internacional y del crecimiento neocapitalista se manifiesta, a la vez, en términos de países (brecha entre los centrales y los periféricos y entre estos últimos), y en el interior de los países, entre ramas, sectores, polos urbanos y periferias regionales y locales, clases y grupos e instituciones.

7. Crisis y reforma del Estado

El Estado latinoamericano sufre una doble erosión en su soberanía y en su intervencionismo. Por una parte, desde afuera y desde arriba, por la transnacionalización; por la otra, desde abajo y desde adentro, por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y descomposición económicas, la polarización y disolución sociales, la desestabilización y conflictividad políticas, y la segmentación de las sociedades.

Los efectos desfavorables de la economía internacional para los países subdesarrollados en las dos últimas décadas son agravados por las políticas de apertura comercial y financiera indiscriminada, de favoritismo hacia la inversión extranjera, en contraposición al incrementado proteccionismo de los países desarrollados, de deterioro de los términos del intercambio para las producciones de los países subdesarrollados. Se acumulan e interconec-

tan desfavorables balanzas comerciales y de pagos, endeudamiento externo, hemorragia de intereses con tasas en ascenso, una alta relación deuda/exportaciones, y la dependencia de los movimientos especulativos del capital financiero transnacionalizado. Se estancan o reducen los flujos de ayuda, los préstamos de agencias multilaterales de desarrollo, las inversiones privadas extranjeras. Se incrementa el drenaje de capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. Se reactualiza e instala en la permanencia el peligro inflacionista. Los déficits de la balanza comercial, de la balanza de pagos y del presupuesto, así como un endeudamiento convertido en estructural y permanente, aumentan y contribuyen al estallido de crisis financieras. Se vuelve problemático el crecimiento económico sostenido con crecientes obligaciones externas, y con más razón el desarrollo social y político.

En este contexto estructural, grandes empresas y grupos dominantes aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria, pero le transfieren problemas y costos de las situaciones normales, y de las coyunturas y crisis, al tiempo que le niegan los recursos requeridos para su funcionamiento regular y eficiente. No admiten al Estado que pretenda ser en alguna medida principal protagonista del crecimiento con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación política amplia y de la democratización. Utilizan los fracasos del Estado para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, la privatización del sector empresarial público, la reorientación de los fines y contenidos de sus intervenciones; en suma, la desestatización.

La explosión de la crisis de la deuda en 1982 y su posterior conversión en crónica carga de la deuda, la sucesión de planes de rescate (Baker, Brady) y políticas de estabilización y ajuste de primera y segunda generación para garantía del pago y renegociación de la deuda y la superación de la crisis, la recuperación o el logro del crecimiento y la creciente integración en la economía mundial, preparan y dan paso a los intentos de un nuevo proyecto de crecimiento y de reforma del Estado, también presentado como desarrollo.¹³

En el caso de América Latina, se intenta reemplazar la industrialización sustitutiva de importaciones con fuerte proteccionismo estatal, por una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras, con amplia apertura comercial y financiera a una economía transnacionalizada y reestructurada por la transnacionalización y la nueva división mundial del trabajo.

¹³ Bulmer-Thomas (1994), Kaplan (1996).

La llamada reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica, para la garantía de la renegociación y del pago de la deuda, el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación, y la aplicación de rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales. La liberalización de la economía es buscada mediante desregulación de la empresa privada, de la competencia y del mercado, y por la apertura externa en lo comercial y en lo financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.

El Estado es adelgazado o desmantelado en su aparato y en su personal y recursos, en sus orientaciones, sus objetivos y sus modos de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, los gérmenes y avances insuficientes de un Estado benefactor, del que se abdica en la ideología, en muchas de las principales funciones, en las responsabilidades y en las prácticas gubernamentales. La privatización de empresas adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales y contribuye al repliegue (relativo) del gobierno central y del sector público. El Estado busca imponer las prácticas del *downsizing* y *reengineering*, las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada “flexibilización” del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales. Se contribuye así a debilitar más aun el papel intervencionista-regulador-promotor-productor-arbitral del Estado.¹⁴

Las elites públicas y el Estado ven limitadas sus posibilidades de acción en tanto chocan con la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y con las relaciones de poder, que se dan como coordinadas del sistema. No logran dominar plenamente el juego social y político en que participan; deben apearse a sus condiciones esenciales, y compensar y regular *a posteriori* los desequilibrios y conflictos más importantes. Les resulta difícil o cuasi imposible garantizar el crecimiento y la modernización, y reafirmar con ello una autoridad y una legitimidad propias.

8. *El triángulo infernal*

La reducción de la intervención y autonomía del Estado reduce su capacidad para prevenir o reducir las situaciones negativas y destructivas que surgen de un triángulo infernal, constituido por el estancamiento y la descomposición de la economía, la disolución social, la inestabilidad y la conflictividad políticas.

¹⁴ Kaplan (1996).

Crisis y descomposición económicas se dan con las insuficiencias y regresiones del crecimiento, el incremento de la pobreza, la desigualdad, la marginalización y la polarización; la égida del capitalismo salvaje, individuos, grupos, instituciones, regiones, compiten por el reparto de un producto nacional que se reduce. Predominan condiciones favorables a la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas, de intermediación y de especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por el favoritismo gubernamental; las crisis; la hiperinflación y la corrupción y a viejas y nuevas formas de criminalidad.¹⁵

Las empresas de mayor fuerza financiera, de acceso privilegiado a los mercados de dinero, capitales, consumo y tecnología, y de mejores relaciones con el Estado, predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos en otras ramas. Los grupos propietario-empresariales de poder más concentrado están en condiciones cuasi irrestrictas de imponerse sobre pequeños y medianos empresarios, consumidores y asalariados. Grupos de la economía formal o legal se retiran hacia la economía informal y hacia la economía subterránea o criminal.

El crecimiento y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de enclaves técnico-económicos y socioculturales, que contribuyen a la creación de nuevos polos y ejes socioeconómicos y a la apertura de grietas y fracturas en el entramado socioeconómico y cultural y en el sistema político. Los países latinoamericanos son o tienden a ser sociedades segmentadas.

Dinero, riqueza, mercado y mercantilización, como principios rectores y patrones estructurantes, resultan insuficientes o inadecuados para la cohesión, el equilibrio y la reproducción de una sociedad compleja y conflictiva.

La disolución social se manifiesta por el debilitamiento, la disgregación o la destrucción de significativos grupos, actores y tejidos sociales, resultados a la vez de fuerzas y estructuras obsoletas y regresivas, de aceleraciones poco reflexionadas y evaluadas en la modernización y en la integración internacionales, de operaciones de saqueo, y de crisis recurrentes.

Los efectos deteriorantes y destructivos se concentran sobre todo en una gama de grupos y fracciones de clases, etnias, edad, sexo, regiones, y orígenes nacionales. Ello incluye ante todo parte considerable del campesinado; los marginales acampados en las fronteras entre el mundo rural y el mundo urbano; los operantes por cuenta propia; los sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Van incluyendo también a trabajado-

¹⁵ Emmerij (ed.) (1997), Kaplan (1989), Maillardet (1998).

res calificados, pequeños y medianos empresarios y cuadros, clases medias intelectual-técnico-profesionales, burócratas públicos y privados. Ellos sufren el estancamiento y la regresión del crecimiento, la crisis, las políticas de ajuste y de indiscriminada apertura externa, insuficiencia o desaparición de oportunidades, frustración de expectativas, insatisfacción de necesidades básicas. La disolución social se manifiesta en el caso de importantes actores socioeconómicos y políticos: proletariado industrial; empresariado nacional; “cuentapropistas”; clase media intelectual-profesional y cultural-científico-técnica, y los “intelectuales flotantes” que van constituyendo una categoría de lumpenintelectuales y lumpenprofesionales.

Con estos elementos se perfila una subclase o no-clase de parias, una población redundante, en retiro de la economía legal, de la sociedad formalizada y del sistema político oficial y en incorporación a una sociabilidad informal o periférica. Disolución social y exclusión se manifiestan en las migraciones internacionales, que a su vez las integran y refuerzan.¹⁶

Descomposición económica y disolución social se conjugan en la baja y mala utilización, el despilfarro, la pérdida de actores y tejidos sociales, fuerzas y recursos ya existentes o potencialmente disponibles, de valiosas relaciones, estructuras e interacciones sociales, de cadenas productivas de refuerzo y diversificación enriquecedora de la división social del trabajo. Se contribuye así a la insuficiencia o la inexistencia de protagonistas, bases, y alianzas necesarias para el desarrollo, la democratización, la soberanía del Estado y su legitimidad y consenso.

La inestabilidad, la conflictividad, la ingobernabilidad y la anarquización políticas resultan de las insuficiencias y retrocesos del crecimiento, la creciente desigualdad en el reparto de sus magros resultados; la lucha exacerbada por los recursos escasos; los conflictos y antagonismos de todo tipo; las restricciones y erosiones de la democracia; las subversiones, la violencia y el terrorismo desde el Estado y en su contra. Se contribuye así a la desautorización de los gobiernos, la deslegitimación del sistema político y del Estado, la precariedad y evanescencia del consenso a su respecto; la preferencia —compartida por individuos y grupos ubicados a lo largo y ancho de todo el espectro político-ideológico— por el estilo autoritario de organización y acción políticas.

Régimen político, Estado y gobiernos y políticas públicas, presuponen y reflejan los obstáculos al desarrollo, los conflictos y las crisis, y a su vez, contribuyen a producirlos o reforzarlos.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998).

La soberanía y el intervencionismo del Estado se ven también restringidos por la incorporación a diversas alianzas y bloques de tipo económico, político, diplomático y militar. Las cuestiones políticas internas son invadidas por los asuntos internacionales de diplomacia, estrategia y seguridad.

Al mismo tiempo, el planeta es cubierto por una red de regímenes y organizaciones transnacionales o mundializantes, referidas a problemas económico-financieros, ideológicos, culturales, políticos, científicos, ecológicos, etcétera.

En general, se multiplican fuerzas y nexos transnacionales y se despliegan procesos mundializantes, que producen viajes y nuevas formas de jerarquización y decisión colectivas, e involucran a Estados, organizaciones intergubernamentales, grupos de interés, presión y poder internacionales.

Las fuerzas inter y transnacionales limitan las opciones del Estado y sus políticas nacionales; impulsan la multi o la transnacionalización de decisiones y acciones antes domésticas, y refuerzan y entrelazan sus redes dentro de marcos globalizantes. Cambian así las condiciones de toma de decisiones políticas y de realización de las acciones políticas, sus contextos legales, institucionales y organizativos, y las prácticas administrativas.

Las relaciones del Estado y de la globalización tienen incidencias en un derecho internacional que se desarrolla, gradual y contradictoriamente, extendiendo su ámbito de aplicación respecto a gobiernos, grupos, organizaciones, individuos, con nuevas regulaciones para viejos y nuevos problemas y conflictos. Se reconocen ciertos derechos y deberes, con o sin respaldo de instituciones variables, grados o ausencia de capacidad coercitiva. Las pretensiones soberanas de los Estados nacionales se ven acotadas o trascendidas. La tendencia a la globalización, especialmente comercial y financiera, se da en un contexto de fragmentación del mundo en Estados-nación, sin avances equivalentes en la mundialización del derecho.

IV. ESPECTRÓNICA Y MERCADO FINANCIERO MUNDIAL

A fines del siglo XX, una mutación en las finanzas, primer campo realmente mundializado, da lugar al capital financiero especulativo internacional, o *spectronics* (especulación electrónicamente instrumentada). Es resultado de la convergencia y entrelazamiento de incrementos y cambios en la oferta y demanda mundiales de recursos; desreglamentaciones; innovaciones financieras; interconexión de mercados; conglomeración financiera.

El enriquecimiento de los países desarrollados aumenta la oferta y la demanda de recursos, el número y las actividades de grandes actores financieros y su transnacionalización.

Sociedades de inversión, fondos de pensión, fondos mutuos, etcétera, alimentan los mercados financieros, requieren y suscitan la diversificación de las opciones y las garantías de rentabilidad y seguridad de las inversiones. Sociedades y fondos de inversión se vuelven grandes actores financieros internacionales. Se perfila cada vez más un sistema financiero mundial que escapa a los Estados.

Desde los años sesenta, el mercado de eurodólares se vuelve fuente de créditos más allá de los controles nacionales y del Estado emisor, al que se van agregando luego los euromarcos, los eurofrancos, los petrodólares en la década de los setenta, el reciclaje de la renta petrolera, los narcodólares y el lavado de dinero en los ochenta.

En la década de 1970, el régimen de paridades fijas entre monedas que surge de Bretton Woods, de convertibilidad del dólar en oro, es abandonado y sustituido por el régimen de tasas de cambio flotantes. El valor de las monedas es establecido y modificado por lo que decidan las computadoras y los mercados, los centros financieros, los principales bancos y firmas inversoras; en suma, por el capital financiero especulativo internacional y en función de la oferta y la demanda.

Los recursos ofrecidos son demandados por la internacionalización de las macro-empresas, sus fuertes inversiones tecnológicas; el endeudamiento de los Estados; el financiamiento de infraestructuras, y las ambiciosas políticas de desarrollo en el tercer mundo.

Se avanza en el desmantelamiento de los controles de cambios, en la desreglamentación o flexibilización de las reglas oficiales de juego, de modo que no limiten la competencia interna y externa en el dominio de las finanzas. Se vuelve cada vez más insuficiente e inefectiva la regulación de los Estados, subordinados e instrumentados por gigantescas firmas.

Una amplia gama de innovaciones financieras facilitan la circulación de crecientes sumas de dinero. Las macroempresas incrementan sus capacidades de innovación tecnológica y sus expertos en telemática, matemáticas financieras y física cuántica aplicable. Se desarrollan instrumentos financieros y programas de computación para la protección contra incertidumbres y riesgos por la volatilidad de los mercados y las crisis económicas, y para el aprovechamiento de unas y otros a través de una especulación de objetos múltiples.

Desde los años setenta, la llamada *securitization* transforma los haberes financieros en títulos negociables en los mercados. Su aplicación para cual-

quier cosa o dato económico de movilidad a las *securities*, las integra en los circuitos mundiales. El negocio convencional del préstamo por los bancos es reemplazado por la emisión de bonos y otros títulos. Macrofirmas de inversión y bancos van inventando y aplicando un gran número de instrumentos y técnicas, como los *hedge funds*, *forward*, *options*, *swaps*, derivados.

Derivados son instrumentos financieros que corresponden a un contrato de compra o de venta de una cantidad de un activo (beneficios, obligaciones, materias primas, divisas, oro...), a una fecha en el futuro y a un precio determinado al origen. El valor de este instrumento de cobertura depende del precio de otro activo subyacente. Los derivados proveen a deudores y prestamistas la posibilidad de protegerse contra el riesgo de movimientos en las tasas de interés y de cambio.

Muchos derivados son instrumentos esotéricos, difíciles de comprender, monitorear o controlar, incluso por expertos. Su uso especulativo es facilitado por una ausencia casi total de controles regulatorios, en especial en cuanto a la capacidad para pedir prestadas grandes cantidades de dinero por sobre su capital accionario.

Otra importante innovación financiera la constituyen los mercados *over-the-counter*, en los cuales los intermediarios realizan entre sí transacciones sobre seguridades, en grandes volúmenes monetarios, contorneando los mecanismos establecidos que usan los pisos tradicionales de intercambio. Las *securities* no son listadas ni comercializadas en un intercambio organizado. Los instrumentos *over-the-counter* son traficados “*off balance sheet*”. Se crean así posibilidades para que los intermediarios operen en un medioambiente de menores costos y regulaciones, pero con nuevos problemas de exposición al llamado riesgo sistémico.

Para una más fluida circulación del dinero se intensifica la interconexión de mercados, a partir y a través del desplazamiento de capitales, en segundos o minutos, de una a otra empresa, de una plaza a la otra. La globalización financiera, la competencia en mercados establecidos, son facilitadas por la tecnología; por ejemplo, por una proliferación de sistemas electrónicos de negociación injertados en bolsas; la introducción de la computadora; la desmaterialización de los títulos; las máquinas de transferencia inmediata; las redes de transmisión de datos; la difusión de la tarjeta de crédito. Desde la década de los setenta hacen explosión el sector financiero y los mercados de valores, en creciente transnacionalización.

Se desarrollan los conglomerados financieros. Un pequeño número de casas de inversión y bancos, altamente capitalizadas, se vuelven jugadores globales con actividades diversificadas.

Las empresas de la *Spectronics* (especulación electrónica) exploran y explotan hasta los rincones de las economías nacionales y de la economía global; cada bolsillo y cada bolsa, cada mercado, contrato y transacción, cualquier operación y beneficio, “cualquier situación o giro inusual de la rueda de la fortuna económica”. Hacia la década de 1990, la *Spectronics* constituye un

sector financiero masivo, revolucionado y en gran medida desregulado, con las últimas armas de alta tecnología, que persigue beneficios en cualquier campo de batalla, tensa los mercados de acciones y valores, arranca botín de cualquier catástrofe, remata a los económicamente heridos, y supera en sus transacciones a la “economía real” en proporciones gigantescas.¹⁷

El capital financiero especulativo internacional se convierte en “megafuerza electrónicamente basada con el valor de por lo menos un trillón de dólares”, con tendencia a crecer. Cincuenta dólares van y vienen de un mercado de dinero a otro en el planeta, por cada dólar del valor global del comercio mundial.

Ante todo en los Estados Unidos, a la vez espacio fundamental de la *Spectronics*, y cada vez más a escala del planeta, se revela especialmente la fractura entre la economía real y la financiera o simbólica. El capital financiero especulativo se extiende hasta todo rincón de la vida económica; desdeña las preocupaciones de financiamiento de la industria y de la nación; se alimenta y se expande donde puede; extrae tantos dólares como sean posibles del mayor número posible de situaciones y transacciones.

Gran parte de los beneficios van a pequeñas elites financiero-técnicas. Poco control se ejerce sobre la economía financiera, que va devorando y arrinconando a la economía real, y logra una formidable acumulación de poder financiero, que se traduce en una creciente influencia política, sobre todo en lo referente a políticas económicas y sociales.

Los instrumentos y mecanismos espectrónicos proliferan, poco o nada regulados ni controlados, dislocadores de mercados, dando lugar a situaciones que requieren operaciones de rescate financiero de instituciones, grandes empresas, bancos, ahorro y préstamo, especuladores. Ellas se cumplen con dineros públicos, directos e indirectos, y la colaboración del gobierno (Federal Reserve, Ejecutivo Federal), legisladores que deben favores, y grandes firmas de Wall Street.

En situaciones críticas y operaciones de rescate destacan los ya mencionados derivados, proliferantes y diversificados, carentes de suficientes regu-

¹⁷ Phillips (1994).

laciones y adecuados controles. Pocos políticos y administradores públicos comprenden plenamente sus complejidades, riesgos y peligros, mientras que el control de los usuarios se diluye. Los derivados se extienden a fondos mutuales y pensiones, y refuerzan la inestabilidad de los mercados financieros. Los modos complicados en que las empresas se interconectan para maniobrar mejor hacen posible o probable una caída de dominós, aunque se dificulte prever en qué y cuáles, en quiénes, cuándo y dónde, se producirá un colapso. Los derivados parecen adquirir vida propia.

Grandes corredurías y numerosos usuarios participan en fondos apalancados: toman créditos para invertir en acciones, o en productos y derivados: con ello se modifica la relación deuda/capital accionario en la estructura financiera de una empresa. Se interconectan acciones de empresas de un mismo grupo, o de varios, de corredurías de un mismo país, o de diferentes países. Las pérdidas, las insolvencias cruzadas (*cross defaults*), las insolvencias en cascadas, pueden extenderse rápidamente a todo el sistema nacional y al internacional.

Los derivados amplifican los riesgos contra los cuales se supone que estarían asegurados, agravados por la conducción de estos negocios en secreto, sin examen o auditoría financiera exteriores, en detrimento de ahorristas, consumidores, pequeños y medianos empresarios agrícolas e industriales, etcétera. La Reserva Federal no abre sus deliberaciones al examen público, ni sus finanzas a una auditoría pública regular.

Este poder financiero-político sin precedentes va pasando de lo nacional a lo internacional, en interrelación con los desarrollos de los préstamos internacionales, de la innovación y la conglomeración financieras, y del mercado financiero internacional tecnológicamente integrado.¹⁸

La tecnología telemática que interconecta al planeta y canaliza masas inmensas de flujos financieros lleva hoy la información sobre las políticas diplomáticas, fiscales y monetarias de todos los gobiernos, a más de 200 mil pantallas en cientos de oficinas comerciales en docenas de países, y los juicios del mercado sobre el valor de las monedas a todas partes del planeta. A partir de las últimas informaciones, los traficantes pueden confirmar y juzgar el efecto de nuevas políticas (monetarias, fiscales, laborales) consideradas sólidas, o impedir que políticos y gobernantes evadan sus responsabilidades y compromisos por acciones imprudentes; en cualquier caso deciden sobre los valores relativos de la moneda de los respectivos países, y en con-

¹⁸ Drucker (1986).

secuencia, compran o venden. El patrón informático constituye “el nuevo voto global sobre las políticas fiscales y monetarias de las naciones”.¹⁹

Es altamente improbable, si no cuasi imposible, que el mercado financiero mundial retroceda a sus viejas fronteras nacionales. Dinero, ideas, conocimientos, informaciones, cruzan las fronteras de una manera y con una velocidad sin precedentes. Los mercados ya no son ubicaciones geográficas, sino datos en pantalla transmitidos desde y hacia cualquier punto del mundo. Los juicios de miles de traficantes traducen las acciones de los gobiernos en modificaciones de los valores monetarios. Los mercados revelan y evalúan las políticas de los países. Sus gobiernos, que no pueden renunciar al patrón informático ni escapar del sistema, son presionados para implementar políticas monetarias, fiscales, salariales de solidez aceptada, para armonizarlas, y para reforzar la cooperación financiera internacional.

Los poderes soberanos de los Estados se ven afectados una vez más. El mercado financiero mundial electrónicamente integrado plantea un problema de gobernabilidad a los países, a los Estados y empresas, a las clases e instituciones sociales y al orden mundial. Se abre una brecha entre la tasa de los cambios tecnológico-financieros y la tasa de ajuste a los cambios por parte de quienes toman las decisiones; es decir, los gobiernos, las fuerzas e instituciones políticas, los empresarios, que no pueden absorber ni controlar las incertidumbres y las dislocaciones.

La autonomía de las políticas económicas de los gobiernos nacionales se ve afectada por la creciente ineffectividad de los controles sobre el capital, y por la captación y evaluación que los mercados financieros hacen, con retrasos cada vez menores, de los errores políticos y económicos de los gobiernos. La economía nacional deja de ser autónoma y unidad del análisis económico y de la política económica. La economía mundial se vuelve central y determinante de la economía nacional. La tecnología amenaza con la obsolescencia a la noción tradicional de soberanía y a las políticas y legislaciones restrictivamente nacionales. Ello es cierto sobre todo en cuanto a las políticas y legislaciones monetarias, cambiarias, fiscales, comerciales, industriales, sociales.

Las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. El curso de los acontecimientos económicos se vuelve más difícil de comprender y de prever, por parte de gobiernos que se enfrentan a fuerzas, procesos y resultados de difícil interpretación, previsión o control, en un medioambiente de incertidumbre e inestabilidad económicas sin precedentes, tanto en lo interno como en lo interna-

¹⁹ Wriston (1988).

cional. Se vuelven insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, por parte de grupos e instituciones nacionales, pero también de los internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para realizar reformas de alcance mundial.

Un componente significativo del descontrol inherente a la *spectronic* lo constituyen los *off-shores centers*, centros financieros extraterritoriales, o paraísos fiscales. La laxitud de las regulaciones a su respecto, la exención a los bancos que allí operan de una amplia gama de requisitos que normalmente se imponen a los intermediarios dentro del territorio, han generado un crecimiento importante de las transacciones especulativas en los últimos años. Las complejas relaciones empresariales entre bancos extraterritoriales —sucursalas y filiales— y la casa matriz en el país de origen, y las oportunidades de discreción o secreto en materia de reglamentación que ofrecen dichos centros, son aprovechadas por grupos y para propósitos de la economía criminal y delitos de cuello blanco. Las lagunas o las diferencias existentes entre los distintos marcos normativos y contables, unidas a la tecnología disponible para realizar transferencias de recursos, dificultan la supervisión efectiva en el caso que se la quiera ejercer.

Al debilitamiento o anulación de la capacidad de control de los gobiernos nacionales no sucede una forma superior de regulación por el mercado financiero internacionalmente integrado. Sus grandes operadores se revelan ciegos en los años previos a la crisis de la deuda, e inclinados a reaccionar en sentidos exageradamente optimistas o pesimistas, con base en informaciones incompletas. La unión de los principales países y centros financieros y bancarios internacionales en una red integrada única lleva a una situación ya permanente o estructural de menor o nulo aislamiento respecto a los choques y cambios, ocurran donde ocurran, y puede dar lugar a cadenas de colapsos.²⁰

Se plantean así problemas y conflictos que restringen o destruyen la gobernabilidad de los sistemas nacionales. Éstos en su mayoría carecen de estrategias y políticas y de instrumentos jurídicos que prevean y regulen las actividades bursátiles y bancarias, las entradas y salidas de capitales, que apliquen las normas existentes o las reformen y en todo caso las hagan cumplir.

El control de las crisis financieras y el logro de la gobernabilidad se verán dificultados por el creciente aumento del número de jugadores que cambian las reglas del juego en las finanzas globales. En las dos décadas inmediatamente posteriores a 1945, la principal fuente de flujos hacia los países

²⁰ Soros (1999), Smadja (1998-1999).

subdesarrollados fueron los funcionarios de ayuda internacional; en los años setenta y ochenta, los principales bancos comerciales; en la década de 1990, el mayor elenco en el escenario incluye a aseguradores, fondos de pensión, de protección de riegos y fondos mutuos. Es previsible que las futuras crisis financieras irán implicando mercados de *securities*, con su multiplicidad de instrumentos, mecanismos, estrategias comerciales, y nexos globales. Ello complicará más el manejo de las crisis, debido al número de reguladores, la negociación de algo con tantas partes diversas, el alto número de participantes sin interés en la nación ni en el sistema global que se van apenas las cosas pintan mal.²¹

V. CONTRATENDENCIAS Y LIMITACIONES

1. La acción limitante o destructiva de la globalización sobre el Estado, su soberanía y su intervención, real e intensa como es, no parece llegar a convertirse en totalidad imponente y fatalidad irreversible, como una parte del escenario de “Fin de la Historia”.

La globalización tiene dinámicas y asume formas contradictorias: homogenización versus heterogeneización; localismo y regionalismo versus mundialismo; globalización económica versus carencia de globalización política y jurídica; globalización homogeneizante de la cultura versus reivindicaciones de la autonomía e identidad socioculturales, etcétera.

2. La globalización conlleva una polarización acelerada del mundo; se realiza por el impulso y bajo el control de las elites de los países centrales, según una lógica de acumulación de capital, no redistributiva y no solidaria, generadora de desigualdades. Una organización oligopólica de la economía mundializada se va imponiendo como mercado de distribución desigual del comercio, las inversiones, las finanzas y los ingresos, entre países, regiones y grupos.²²

La generación de riqueza aumenta al tiempo que decae el ingreso global, sobre todo el de las clases asalariadas y medias. Ello resulta de un crecimiento que se consigue cada vez más desde hace veinte años, mediante una mayor productividad del trabajo por la nueva tecnología, y no con base a una mayor ocupación de la fuerza del trabajo. El desempleo aumenta en todo el mundo, incluso en países de la OCDE. La oferta de mercancías crece frente a una demanda estancada. El capital experimenta crecientes

²¹ Garten (1999), Krugman (1996), Strange (1996).

²² Scott (ed.) (1997), Mander y Goldsmith (eds.) (1996).

dificultades para realizar sus ganancias mediante la venta de bienes y servicios; intenta superarlas a través de la exacerbación de la competencia entre empresas productivas en mercados estrechados, la privatización de activos públicos, la especulación financiera, todas ellas a su vez coproductoras de crisis e ingobernabilidad.

3. La integración globalizante se da con referencia y en subordinación a los principales polos y ejes de la economía mundial, como incorporación selectiva al crecimiento y la modernización de ciertos países, regiones, ramas y empresas, clases y grupos, en conjunto minoritarias, y exclusión y abandono a su destino de un resto mayoritario.

Esta globalización multiplica desigualdades, desequilibrios y conflictos; impone condiciones de especialización deformante, subordinación neocolonial, descapitalización; destruye actores y tejidos sociales; limita o suprime de esta manera las condiciones y medios para la realización de los propios fines de la globalización.

4 En una nueva geografía mundial del desarrollo y el subdesarrollo, ante todo coexisten un primer mundo, un segundo mundo colapsado e incorporado de hecho al tercer mundo, y un cuarto y quizás un quinto mundo, con una vasta gama de inclusiones y exclusiones. El nuevo orden mundial en emergencia oscila entre las posibilidades de uni, tri o pentapolaridad.

El primer mundo se presenta como una tríada: Estados Unidos y el hemisferio occidental, la Unión Europea, Japón y parte de la cuenca del Pacífico, entre cuyos componentes no deja de haber divergencias y conflictos. Las regionalizaciones avanzan (Unión Europea), presentándose contradictoriamente, a la vez como freno y alternativa a la globalización, y como escalón de la progresión que llevaría hacia ella. En el horizonte histórico se perfilan amenazas, estancamiento y regresión de la economía mundial, de bloques económicos, políticas autárquicas y proteccionistas, guerras comerciales y financieras y guerras militares en sentido estricto.²³

5. Los países desarrollados exhiben una insuficiencia de recursos y capacidades, frente a las necesidades virtualmente ilimitadas de recursos y demandas de ayuda del exsegundo mundo y de los tercer y cuarto mundos.

La población planetaria crece en contradicción con el desarrollo insuficiente de la economía mundial y con su distribución desigual en espacios y en estructuras sociales.

6. La posible globalización se revela como un proceso que nadie termina de controlar total y efectivamente, por carencia de regulación política y

²³ Stallings (ed.) (1995), Ohmae (1995).

jurídica, y tendencias al debilitamiento del Estado, su soberanía y poderes, especialmente en sus dimensiones rectoras, productivas y social benefactoras.

Los gobiernos apoyan los factores, las tendencias y las formas y efectos de la globalización, sin la adopción de estrategias y políticas domésticas de refuerzo y compensación.

7. La globalización misma, las desigualdades y conflictos que le son inherentes o resultan de ella, crean o amplifican riesgos globales:

- a) Migraciones internacionales.
- b) Destrucción del medio ambiente y peligro de crisis ecológica mundial.
- c) Problemas mundiales de salud (drogadicción, sida, agentes patógenos).
- d) Peligros y amenazas de una mundialización espontánea y desordenada, no acompañada por una mundialización del derecho.
 - Desarrollo a través de las fronteras de la delincuencia organizada y la economía criminal.
 - Tráfico de drogas y lavado de dinero en mundialización.
 - Tráfico de armas y prestaciones de servicios.
 - Delitos de cuello blanco.
 - Fabricación y transporte de residuos contaminantes y tóxicos.
 - Universalización de la corrupción.
- e) Carrera armamentista, con crecientes facilidades de acceso a tecnologías avanzadas para Estados y grupos privados.
- f) Cambios en el equilibrio de seguridad entre el Norte y el Sur.
- g) Ascenso de los fundamentalismos (ideológicos, étnicos, nacionales, religiosos, sociales, culturales, políticos), especialmente en países atrasados con poblaciones en la miseria absoluta, cuyo número va en aumento.
 - Frustración y desesperación de excluidos, reprobados de la mundialización, y su descarga en reacciones irracionales, violencia ciega, rebeldías, insurrecciones, autodestrucción en masacres, guerras civiles, limpiezas étnicas.
- h) Entrelazamientos con el militarismo, el armamentismo y el terrorismo (de Estado y privado).
 - Inspiraciones fundamentalistas en gobiernos ultraconservadores, y teocráticos, dictaduras, movimientos y regímenes extremistas (de derecha y de izquierda).
- i) Conflictos internacionales de todo tipo, estallables en cualquier momento en cualquier lugar del planeta.

- j) En general, la acumulación y entrelazamiento de peligros globales como limitante o destrucción de la globalización.

VI. CRISIS FINANCIERAS INTERNACIONALES

Las crisis financieras internacionales constituyen uno de los principales peligros globales. La crisis que estalla en Tailandia en julio de 1997 se extiende rápidamente por el sudeste de la región, hacia octubre es ya una crisis asiática, y pronto una gran depresión asiática. Desde Asia, la región de más rápido crecimiento, una marea de contracción y un ciclo de acontecimientos se extienden a otros países, se vuelven catástrofe en Rusia, cuasi colapso en Brasil. Se impone una terapia de choque fiscal, se hace cundir la alarma en América Latina. La economía mundial es llevada al borde de una depresión generalizada. Al día de hoy, el cuadro general sigue siendo negativo y subsiste la amenaza de una reanudación o agravamiento de la crisis.²⁴

La crisis no superada va siendo acompañada por una crisis de la gestión de la crisis. Se persiste en un diagnóstico inadecuado y en una terapéutica obstinadamente fiel al paradigma que llevó a la catástrofe. Deben diferenciarse sin embargo las reacciones según se trate de países asiáticos, de Europa, de los gobiernos y departamentos del Tesoro de Estados Unidos y Gran Bretaña, de organismos internacionales.²⁵

La crisis erosiona la fe en el capitalismo de muchos países subdesarrollados, que reaccionan contra la ilimitada liberalización económica y el caos que desencadenó. Se enfría o disuelve el entusiasmo sobre amplios acuerdos de libre comercio; resurgen el interés y la demanda por la intervención del Estado y un posible proteccionismo. La evidencia del fracaso y los altos costos de las políticas del FMI generan, como contragolpe, la difusión de las críticas a través del espectro político (nacional e internacional), la pérdida de credibilidad del FMI, la necesidad de enfrentamiento del “más serio desafío hasta hoy a la ortodoxia del mercado libre desde el fin de la Guerra Fría”.

Desde el segundo cuatrimestre de 1998, los gobiernos asiáticos relajan los programas de austeridad patrocinados por el FMI, buscan expandir la demanda doméstica y restringir el libre movimiento de capitales a través de las fronteras nacionales. Se rechaza el modelo del capitalismo angloamericano. Se constata que el mercado libre fracasa en satisfacer necesidades, ex-

²⁴ Wade y Veneroso (1998).

²⁵ Wade (1998-1999).

pectativas y demandas básicas que provienen de los grupos mayoritarios. Se acusa al libre flujo de capital financiero a través de las fronteras, y a la apertura de la cuenta de capital, como una de las causas fundamentales de la crisis. La liberalización permite grandes e incoordinadas entradas de capital y luego sus salidas torrenciales, cambios de flujos financieros que causan desequilibrios y convulsiones a los que una nación puede no sobrevivir. A la inversa, se busca un reordenamiento del poder que lo aleje de los mercados y lo acerque a los gobiernos, para el ejercicio de un mayor intervencionismo que recupere el control de las economías. Se admira a China, y en parte a la India, que eluden los impactos directos de la crisis por tener una moneda no convertible que impide las entradas y salidas de dinero caliente, sin prevenir la inversión extranjera directa.

Por este camino se internan, con diferentes grados de intensidad y alcance, ante todo Malasia, pero también Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur. En Japón, se discute la introducción de controles al capital para la protección contra los ataques especulativos; se aprueba su uso en otras partes de Asia; se desea que el Grupo de los 7 revise las políticas respecto a la liberalización de los flujos de capital. China e India mantienen los controles de capital. Asia, una cuarta parte del producto bruto mundial y la mitad del ahorro mundial, se mueve con mayor o menor fuerza hacia los controles sobre los movimientos de capital. Los gobiernos de la Unión Europea, trece sobre quince de los cuales son socialdemócratas, ante todo los gobiernos de Francia y Alemania, apoyan algunas posibles formas de control de los flujos de capital, tienden a oponerse al impulso que los Estados Unidos quieren dar a un régimen mundial de libres mercados de capitales. Se reconocen los efectos distorsionantes y desestabilizantes que sobre los mercados financieros producen los gigantescos y volátiles flujos de capital. Se teme la exposición catastrófica de la estructura financiera europea a los libres flujos de capitales, los peligros para el euro lanzados el primero de enero de 1999 y para su posible conversión en reserva monetaria internacional más atractiva que el dólar, y con ello el fortalecimiento de Europa como actor influyente en las decisiones sobre la economía mundial. Francia y otros gobiernos europeos reafirman la necesidad de que la autoridad pública fije las reglas del juego, regule los mercados y delimite el lugar de la competencia, y que también la economía global sea regulada. Se espera que los controles de emergencia sobre los flujos de capital impidan la quiebra monetaria, y sean parte integral de una nueva arquitectura financiera mundial.

Las reacciones contrarias a los controles sobre los flujos financieros, las exigencias imperativas de una apertura más completa de los países subde-

sarrollados al comercio y las finanzas inter y transnacionales provienen de los Estados Unidos, Wall Street, el gobierno federal, la Reserva Federal, el Tesorero del Reino Unido, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OECD, la Organización Mundial de Comercio.

Los Estados Unidos están interesados en el libre movimiento internacional de capitales. Su tasa agregada de ahorro doméstico es la más baja de los países de la OECD. Por consiguiente, para sostén de su consumo y su inversión, los Estados Unidos necesitan y pueden tomar prestado del resto de los ahorros mundiales, por ejemplo, usar bonos del Tesoro y reciclar ahorros en forma de inversión extranjera directa, inversiones de portafolio, préstamos en condiciones de baratura y con rendimientos mayores, con más facilidad si los mercados financieros llegan a estar altamente integrados.

Bancos y firmas de Wall Street (y detrás de ellos ahorradores y pensionistas) quieren expandir sus ventajas haciendo negocios en los mercados de los países subdesarrollados, sin controles de capital y otros impedimentos.

La imposición de libres movimientos de capital apunta, además, a la definición y aplicación de patrones globalmente uniformes, las mismas reglas del juego en Estados Unidos y con el resto del mundo, para el tratamiento de las finanzas y de las corporaciones transnacionales, en cuanto a las condiciones de libre entrada y salida, el tratamiento igual para empresas extranjeras y domésticas, los mercados libres de trabajo, los bajos impuestos, un Estado benefactor mínimo. Las corporaciones podrían así moverse libremente de país a país, y competir con empresas nacionales o regionales sobre bases más iguales y con la superioridad de hecho.²⁶

Al FMI se le imputan los errores del diagnóstico inicial; la defectuosa construcción de paquetes de rescate y reestructuración y su carácter intrusivo y coactivo; la prioridad dada a la liberalización financiera y a la reestructuración en gran escala de las economías emergentes sobre su posterior estabilización; la ceguera respecto a las necesidades socioeconómicas, políticas y sistémicas, y la consiguiente siembra de semillas de problemas y conflictos sociales y políticos por muchos años por venir.

El FMI libera a los mercados internacionales de capital de toda culpa por la actual crisis y sus repercusiones, atribuida en cambio a los países asiáticos, como un merecido castigo de los mercados financieros internacionales por las administraciones de los malos gobiernos, y por causas internas como el “Capitalismo de Amigotes” (*Crony Capitalism*). Sostiene y reafirma, por el contrario, que los controles al capital promueven la mala asignación

²⁶ Garten (1999).

de recursos; protegen a los sistemas financieros de choques saludables y mecanismos correctivos. Los libres mercados de capital son clave para la recuperación y avance de la economía mundial.

El FMI usa su control del dinero de rescate y moviliza grandes créditos *stand-by* y préstamos, para imponer determinados cambios en las políticas gubernamentales de países afectados por la crisis, sobre todo garantías gubernamentales de pago de la deuda externa; reformas estructurales liberalizantes, más allá de lo necesario para la estabilización; facilidades para los movimientos del capital financiero; lento desembolso de fondos; imposición de condicionalidades para forzar la reestructuración.

La World Trade Organization (ex GATT) negocia un Acuerdo sobre Servicios Financieros, firmado en diciembre de 1997, que compromete a los países a la apertura de sus mercados bancarios, de seguros y de valores, a las firmas extranjeras, o de lo contrario, de no firmar, bajo la amenaza implícita de que, en caso de crisis, la ayuda de los Estados Unidos y del FMI estaría menos disponible.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) negocia un Multilateral Agreement on Investment (MAI) entre sus países miembros. Verdadera carta de derechos y de libertades irrestrictas de las corporaciones transnacionales, el Acuerdo se propone ilegalizar las diferencias de trato entre inversores extranjeros y domésticos, en cuanto a la inversión extranjera directa y a otras formas líquidas de inversión. La intención es invitar a los países subdesarrollados después de la ratificación, para que firmen, o de lo contrario, sean superados por los inversores extranjeros. El surgimiento de complicaciones, la publicidad nulificadora del secreto, la polémica desencadenada por las filtraciones, el rechazo de gobiernos miembros de la OECD como Francia en defensa de la soberanía, obligan a posponer momentáneamente la consideración del proyecto.²⁷

La resistencia en países asiáticos y subdesarrollados, y del primer mundo, como Japón y Francia, a la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional de extrema liberalización de los movimientos de capital como clave de la prosperidad mundial, la reivindicación del intervencionismo estatal y de sus poderes reguladores del mercado y la economía, perfilan un cambio y enfrentamiento en el escenario político, todavía sin desenlace definitivo. Gobiernos y corporaciones transnacionales de Estados Unidos y Gran Bretaña, el Grupo de los Siete, los organismos financieros internacionales, sostienen la campaña tendiente al equipamiento del

²⁷ Kobrin (1998).

FMI con grandes poderes para requerir a sus prestatarios la liberalización de la cuenta de capital, mediante la revisión del articulado del FMI y el otorgamiento de poderes de condicionalidad cruzada.

Se propone la revisión del artículo I, que define la promoción de la liberalización ordenada del capital como uno de los principales propósitos del Fondo, respecto a la cuenta corriente y a la cuenta de capital. Aprobado el nuevo articulado, el FMI adquiriría mucho más poder sobre la mayoría de los países subdesarrollados.

Se propone también la revisión del artículo VIII, que describe las jurisdicciones del Fondo, y por ende, las materias sujetas a sanciones legales. El Fondo tendría la misma jurisdicción sobre la cuenta de capital de sus países miembros que la que tiene sobre la cuenta corriente, y así podría supervisar y aprobar cualquier restricción a la cuenta de capital.

El Congreso y el Tesoro de Estados Unidos buscan otorgar al FMI el poder de condicionalidad cruzada. Según la legislación pendiente en el Congreso de los Estados Unidos sobre el pago de la cuota al FMI, no podrían pagarse fondos norteamericanos hasta que el Departamento del Tesoro certificara al Congreso que todos los países del Grupo de los Siete habrían acordado que requerirían al Fondo el retiro de los préstamos a países que no hubieran cumplido ciertas condiciones. Éstas requerirían de los países prestatarios: la eliminación de créditos subsidiados por gobiernos para negocios o instituciones favorecidas, así como la liberalización de restricciones al comercio y las inversiones internacionales, según los acuerdos al respecto.

VII. ¿MUERTE O TRANSFIGURACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN SOBERANO?

El Estado en la globalización está sometido a una dialéctica contradictoria. Por una parte, las fuerzas y tendencia a su debilitamiento y decadencia, las profecías sobre su extinción. Por la otra, la continuidad y el fortalecimiento del Estado, la reasunción y perfeccionamiento de su papel soberano e intervencionista, aunque transformándose para superar sus limitaciones y deformaciones y ajustarse a los retos del desarrollo y la globalización. Ambas opciones coexisten, se entrelazan, se oponen y se refuerzan mutuamente, sin una solución que dé primacía a una sobre la otra. La capacidad reguladora y controladora del Estado sobre la economía depende de la dirección y el grado en que este dilema se resuelve.

Hasta ahora el Estado y su soberanía no están condenados al total debilitamiento ni a la completa extinción. Sufren infracciones a la soberanía y restricciones al ejercicio de la autonomía de acción. Ello plantea dudas e interrogantes respecto a la idea tradicional de una soberanía total, monolítica, ilimitada, indivisible, inenajenable. A través de su trayectoria y vicisitudes históricas, en su doble índole, ideológico-teórica y práctica, interna y externa, la soberanía ha sido siempre relativa, limitada, heterogénea, divisible y alienable en algunos de sus componentes, aspectos y niveles.²⁸

La globalización, el debilitamiento y la decadencia del Estado no se imponen totalmente ni son irreversibles. No existen contradicciones necesarias ni conflictos insuperables entre la soberanía del Estado-nación y la integración económica mundial.

La desagregación, la divisibilidad, la enajenación de algunos de los componentes de la soberanía, no implican necesariamente una disminución del Estado-nación.

Ante todo, las restricciones indicadas afectan la soberanía en diferentes componentes y alcances. Pueden resultar en una situación de derecho, de debilitamiento o pérdida de ciertos aspectos de la soberanía formal; de disminución del control efectivo sobre ciertos instrumentos y procesos de decisión. O bien, puede ser de hecho, como pérdida de capacidades autónomas para diseñar y realizar políticas. Puede darse la pérdida de la soberanía del Estado, o su subsistencia disminuida para el ejercicio.

Las restricciones a la soberanía varían y son calificables según los casos, los espacios y los tiempos, el interjuego de las condiciones (económicas, sociales, políticas, nacionales e internacionales). El avance de la globalización no se cumple de manera uniforme en todo el mundo y para todos los Estados, ni llega a tener un carácter absoluto y definitivo. La economía mundial y el sistema interestatal tienen desniveles y discontinuidades; crean o usan brechas y nichos; abren espacios de autonomización y refuerzo de la soberanía para Estados que quieran y tengan las capacidades para aprovecharlos. Factores condicionantes son la ubicación de los Estados en la división mundial del trabajo y en los bloques de poder, y en las principales organizaciones e instituciones internacionales, así como las tensiones entre lo económico (globalizante) y lo político (nacionalizante).

Así, los Estados se integran desigualmente en la economía mundial y en el sistema interestatal. Los actores y procesos políticos nacionales pueden ser más o menos fuertemente influidos por fuerzas y dinámicas globales en

²⁸ Chilcote (1994), Spruyt (1994).

algunos países, o nacionales o regionales en otros. Algunos Estados pueden tratar de aislar relativamente sus economías de las redes económicas transnacionales, mediante la restauración o el refuerzo de fronteras, la separación de mercados, o la extensión de las leyes nacionales para el control de factores con movilidad internacional. Pueden también adoptar políticas de cooperación o integración con otros países. Los Estados pueden seguir ejerciendo su soberanía; aceptar restricciones a la misma, pero adquirir nuevas capacidades para regular mejor fuerzas transnacionales que están más allá de su control efectivo; involucrarse en nuevas formas de participación e intervención políticas internacionales; renovar sus derechos y obligaciones a través del sistema internacional.²⁹

Examinados con la perspectiva de las últimas décadas, los Estados siguen siendo una fuerza poderosa y compelente en su capacidad para el ejercicio del poder coercitivo, la renuncia o la oposición a permitir el examen crítico externo de lo que sucede en su territorio, y a someter sus disputas al arbitraje de una autoridad superior (Naciones Unidas, Corte Internacional de Justicia, otros cuerpos similares), preservan celosamente su derecho de reprimir hacia el interior y de hacer la guerra hacia el exterior.

El papel del Estado como institucionalidad portadora de legitimidad, consenso y legalidad, permanece inmodificado, en lo interno y en lo externo. Las limitaciones y crisis de la globalización, del desarrollo neocapitalista y de las políticas neoliberales, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir hasta hoy soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estados y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos privados en posición de dominación, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directo del gobierno y la administración de los países latinoamericanos.

Ello incrementa la necesidad de la intervención, la mediación arbitral y la rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones generales de reproducción de los respectivos sistemas, de recuperación, de coherencia, de equilibrio y continuidad, de crecimiento y de gobernabilidad. Se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y autoacumulación de poderes, recursos y posibilidades de acción, por y en favor del Estado y las élites públicas, con el apoyo de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

El Estado puede conservar, y en muchos casos conserva, puede adquirir, y en muchos casos adquiere, nuevos papeles y funciones para cualquier

²⁹ Sobre las experiencias de integración supranacional véase Hurwitz y Lequesne (eds.) (1991), Kaplan (1985), Smith (ed.) (1993).

variedad del desarrollo interno y para el avance en la integración internacional con salvaguardia de los intereses nacionales, al recuperar o adquirir un papel central a este respecto.

Paradójicamente, las reformas neoliberales se han diseñado e intentado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas autoritarias: uso de poderes presidencialistas, de regímenes de excepción, de instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, y de control y represión. El intervencionismo estatal perdura y se refuerza, además, por los altos costos económicos y sociales que las reformas cumplidas han conllevado para grupos considerables y para las naciones. La liberalización no ha traído los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. Así, el Estado es llevado a reafirmarse como regulador en reemplazo parcial de un mercado incapaz de cumplir adecuadamente esta función (por ejemplo, rescates y reprivatizaciones de la banca). Se prometen o esbozan reformas sociales y políticas requeridas para viabilizar y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus impactos y aumentar la gobernabilidad.

También, paradójicamente, el Estado se vuelve requisito para el avance de la globalización. Por una parte, admite la divisibilidad de la soberanía en parcelas y la enajenación de algunas de ellas a favor de agencias y regulaciones internacionales. Por la otra parte, no deja por ello de ser soberana, voz exclusiva de una población delimitada por el territorio. Como tal, como proveedor de legitimidad y consenso a los acuerdos y delegaciones de poderes, el Estado se vuelve soporte material, actor, articulación o pivote entre ellas y las fuerzas y actividades subnacionales.

La importancia de la cuestión se revela aún más si se admite que no son posibles el avance en un desarrollo nacional digno de ese nombre, de la integración en los procesos globalizantes, ni la mayor o menor armonía entre ambas dimensiones, sin las estrategias y políticas y las regulaciones jurídicas que garanticen las condiciones de gobernabilidad.

La gobernabilidad económico-financiera y política en el actual orden mundial puede ser buscada en varias dimensiones y sus nexos e interacciones:

- a) Acuerdos entre los principales Estados nacionales, ante todo el G3 de la Tríada o el G7 o G8.
- b) Acuerdos entre un número sustancial, mayoritario o total de Estados, y la creación por los mismos de agencias reguladoras internacionales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio (ex-GATT), OECD.

- c) Bloques comerciales y de inversión para grandes áreas económicas:
Unión Europea, Asociación Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA), Mercosur.
- d) Políticas de nivel nacional.
- e) Políticas de nivel subnacional.

DROGAS Y DERECHOS HUMANOS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modernidad, drogas y derechos humanos*. III. *La experiencia del modelo andino*. IV. *Narcopolítica y proyecto de narcotráfico*. V. *Orden interno y orden internacional*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Los fenómenos del consumo y tráfico de drogas y su represión a cargo del Estado, por una parte, y el desarrollo de los derechos humanos, por la otra, se han ido presentando a lo largo de los dos últimos siglos. Drogas y derechos humanos han evolucionado a partir de contextos, factores y procesos (económicos, sociales y culturales, psicológico-colectivos, políticos, militares, nacionales e internacionales) iguales, similares, o confluyentes. Se han ido desplegando de manera independiente y paralela, en parte interrelacionada e interactuante, y en todo caso, de modo primordialmente contradictorio y conflictivo.

El consumo y tráfico de drogas, y su represión, han ido planteando problemas y han creado o reforzado amenazas y ataques respecto a la existencia, la validez y vigencia de los derechos humanos. Ello ha sido así en la primera fase de ascenso y afirmación de las drogas en la Europa moderna de los siglos XVIII y XIX; en los Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el presente, y en las últimas dos décadas, en un número creciente de países latinoamericanos.¹

La exploración que se intenta de las relaciones entre drogas y derechos humanos se apega sólo a sus principales aspectos y niveles. Se presupone que ambos términos de la relación, con su realidad específica y su lógica propia, surgen y se desarrollan a partir y a través de una misma matriz histórico-estructural, y de similares factores, procesos y entrelazamientos. Se

* Este trabajo se publicó originalmente con el mismo título por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1991, en la serie *Folleto*, núm. 22.

¹ Sobre la problemática socioeconómica y política del consumo y tráfico de drogas, véase Kaplan (1989/1991; 1990).

considera también que los derechos humanos son amenazados y afectados, al mismo tiempo, aunque de manera desigual y desde diferentes ángulos y trayectorias, por la adicción y el tráfico de drogas, y por algunos de los actores, políticas y acciones que pretenden combatirlas.

Por limitaciones de espacio y tiempo, el análisis incurre en una doble simplificación. Aquél tiene primordialmente en cuenta la experiencia de los países andinos, donde el fenómeno apareció primero y adquirió más rápida e intensamente sus principales características y proyecciones, aunque en otros países latinoamericanos haya desarrollado también sus propias especificidades y variaciones. El análisis se concentra, además, en lo que se consideran los principales rasgos y lineamientos generales del problema. Pese a las limitaciones reconocidas, se toman muy en cuenta las dimensiones internacionales del tráfico de drogas y de las políticas para combatirlo, así como sus impactos en los derechos humanos. Se concluye con una breve referencia a una política alternativa.

II. MODERNIDAD, DROGAS Y DERECHOS HUMANOS

La adicción y el tráfico de drogas son problemas recientes. El uso de estimulantes, sedantes y narcóticos es, sin embargo, una constante antropológica e histórica de milenios, con gran diversidad de manifestaciones en gran número de sociedades. Durante gran parte de este proceso ha predominado la libertad para su producción, consumo y tráfico. No obstante, la evolución histórica de este proceso ha ido acompañada de diversos tipos de regulación y control. Una multiplicidad de condicionamientos han influido en el descubrimiento e incorporación de estas sustancias; han ido definiendo quiénes pueden o no usarlas; para qué fines; en qué circunstancias; con qué consecuencias en caso de desaprobación o prohibición, y bajo qué sanciones.²

La internacionalización y masificación del uso y tráfico de alcoholes y drogas, su represión por el Estado, y el cambio del consumo en la adicción, son fenómenos de los dos últimos siglos, resultado de la convergencia e interrelación de una constelación de fuerzas y procesos que integran el desarrollo general de la Modernidad.³

El tránsito del capitalismo, de la fase de libre competencia a la de monopolio e imperialismo modernos, crea o refuerza el subdesarrollo y la de-

² Escotado (1989, vol. 1, *passim*).

³ Sobre los procesos mundiales de modernización en los dos últimos siglos, véase Hobsbawm (1962; 1975). Sobre las relaciones entre modernización y drogas, véase Escotado (1989, vol. 2, en especial el cap. XVI).

pendencia de la mayoría de las naciones. Los grandes cambios van acompañados por conflictos sociales, ideológicos y políticos, dentro de las naciones y entre ellas: luchas por la hegemonía, el militarismo, la carrera armamentista, las conflagraciones mundiales, el ascenso del intervencionismo del Estado, etcétera.

Estos factores han desempeñado un papel importante en la incorporación del opio, los opiáceos, el hachís, la cocaína, y otras drogas, en el tráfico y consumo de éstas en Asia, Europa y Norteamérica; en su producción y comercialización; en la medicina y en la farmacopea, y en el consumo lúdico y placentero. Las necesidades de algunos grupos convergen e interactúan con las posibilidades que otros grupos crean, dentro de un contexto histórico que favorece de diferentes maneras la demanda y el consumo, la producción y la distribución de estas sustancias.

Así, la Revolución Industrial, la urbanización, y la internacionalización del comercio movilizan y despliegan recursos, cosas, individuos y grupos; imponen la adaptación compulsiva de personas a los requerimientos del crecimiento y la modernización; fuerzan el desplazamiento, la reubicación y la transformación de masas humanas, las coacciones de la transición desquiciadora de lo rural-agrícola a lo urbano-industrial. Se generalizan situaciones de sometimiento e indefensión, de alineación y desarraigo, de degradación material, social y psicofísica. La comunidad tradicional es reemplazada por el individualismo, la masificación y la lucha por la supervivencia. Contra los peligros del fracaso y la marginación se alienta la competencia y el uso del poder: las posibilidades de denominación y explotación de unos sobre otros.

A ello se agregan los cambios y los conflictos en lo cultural y en lo político, la secularización, las reformas, revoluciones y contrarrevoluciones, el crecimiento del Estado, y las guerras internacionales. La secularización mina la autoridad, las creencias y las prácticas de tipo tradicional; refuerza el desarraigo respecto de viejas pautas e instituciones; contribuye a una situación general de anomia, de incapacidad para adaptarse a rápidos y conflictivos cambios.

Todo ello desemboca en una tensión excesiva de las fuerzas y aptitudes físicas, intelectuales y emocionales, lo cual desemboca en un desequilibrio emocional del individuo. A esta psicopatología emergente, en considerable medida sin precedentes, corresponde el creciente interés de una amplia gama de grupos por las sustancias psicoactivas. La demanda que plantea su expansión y diversificación puede ser satisfecha por el avance de la ciencia y la técnica en general, y de la química y la farmacología en particular, que

son auspiciadas por los grandes laboratorios productores y comercializadores de Alemania y los Estados Unidos.

Durante gran parte del siglo XIX, el opio, el hachís y la cocaína se obtienen fácilmente y en grandes cantidades. Su uso es aceptable para una diversidad de necesidades y trastornos; se las consume y preconiza por escritores y artistas, profesionales del espectáculo, científicos y tecnólogos, médicos, farmacéuticos y enfermeros; gobernantes y políticos, militares, jefes eclesiásticos, aristócratas y figuras de la alta sociedad. Estas drogas gozan además de popularidad en grupos sociales mayoritarios, y entre los miembros de una creciente delincuencia.

A fines del siglo XIX, las modalidades preexistentes en el consumo y tráfico de drogas se amplifican y diversifican, presentando ya los rasgos de la fase contemporánea. Todo ello en estrecha relación con los cambios en la economía y en la política mundiales.⁴

La mundialización de la economía, su diferenciación entre polos desarrollados y periferias atrasadas, se reflejan en la adicción y el tráfico de drogas por la doble especialización de los países industrializados como centros de consumo y de organización criminal, y de los países en desarrollo como productores y como intermediarios subordinados en el tráfico. La Segunda Revolución Industrial conlleva el progreso de la industria química farmacéutica, de las profesiones de la salud, de nuevas tecnologías, todo con múltiples incidencias en el consumo y tráfico de drogas y en los índices de criminalidad. La macroempresa monopolista y los métodos tayloristas, por una parte, estimulan la imaginación e inventiva de los narcotraficantes; por la otra, inciden negativamente sobre sectores víctimas de las clases medias y populares. Se crean o refuerzan situaciones de competencia, de crisis y ruina, de inestabilidad e incertidumbre de estatus y rangos sociales, actitudes y conductas de tipo anómico escapista y autodestructivo; y estados de fragilidad física y psicológica y las necesidades de estímulo a través de la narcotización.

Al mismo tiempo se incrementa el intervencionismo y la autonomización de un Estado que asume cada vez más un papel dirigente, arbitral, gestor, como encargado del desarrollo. Benefactor providencial, el Estado se vuelve responsable de los problemas de la salud (alcoholismo y drogadicción, inclusive). La redefinición del papel del Estado se da desde la dimensión nacional y desde la mundial, en una fase de nuevo imperialismo y colonialismo; con la competencia entre potencias industrializadas por la acumulación de territorios que sean fuente de materias primas (incluso las

⁴ Hobsbawm (1987).

utilizadas para la producción de drogas), mercados para los productos metropolitanos, áreas de inversión de capitales, y creadores de empleos y ganancias para soldados, policías, administradores y negociantes que se involucran en parte en la represión, pero también en el consumo y tráfico de drogas. El imperialismo colonialista conlleva el militarismo, el armamentismo, la destructividad sin precedentes, las catástrofes sociales, físicas y psicológicas. Ello contribuye al incremento de la demanda y del consumo de drogas aptas para la analgesia, la anestesia, la compensación psicofísica, la narcotización y la sobreexcitación o la evasión de la realidad.

En esta nueva fase, el eje central en el mapa mundial de la adicción y el tráfico de drogas se va desplazando de la Europa Occidental o los Estados Unidos.⁵

Durante gran parte del siglo XIX prevalece en los Estados Unidos una permisividad liberal en cuanto a sustancias y estupefacientes estimulantes, que pueden ser producidas, distribuidas y usadas sin restricciones. No existe aún el adicto, sino el aficionado o habituado con el que nadie interfiere. No tardan, sin embargo, en aparecer tendencias al consumo de drogas más acentuado, lo que provoca su estereotipación como adicción culpable o criminal, con las consiguientes represivas a su tráfico y consumo. Con todo ello se acentúan también tendencias y fenómenos amenazantes para la existencia y vigencia de los derechos humanos.

El opio, la heroína, la morfina, y la cocaína, son libremente usados en medicamentos y prescripciones médicas desde la guerra de secesión, para el tratamiento de soldados heridos, convalecientes o pacientes crónicos. En general, son usados en el medio militar para soportar el dolor, las incomodidades y el miedo; en todos los casos con efectos de acostumbramiento. La competencia en el mercado de trabajo estadounidense, hacia miembros de minorías inmigrantes y nativas étnicas, religiosas (chinas, negras, irlandesas, judías, católicas, mexicanas, etcétera.) suscita en ciertos grupos de la población una gama de prejuicios y estereotipos racistas y xenófobos. Éstos establecen una relación entre hábitos de consumo de alcoholes y drogas y características nacionales, étnicas y sociales. El temor y el desprecio a las minorías, y a las sustancias que usan, se entrelazan e identifican, y suscitan o refuerzan las demandas de represión contra los miembros de aquellos grupos, de total ilegalización de las drogas o del control de su uso por terapeutas profesionales.

A todo ello se agregan las convergencias y alianzas de grupos prohibicionistas, profesiones terapéuticas, el Estado intervencionista y benefactor,

⁵ Musto (1987).

y de sus aspiraciones y proyectos de gran potencia en la lucha por la hegemonía mundial. Los grupos prohibicionistas, de gran influencia social y política, bregan por la recuperación de la moralidad pública y la supresión de las ebriedades y paraísos artificiales, desde el alcohol hasta las viejas y nuevas drogas. Los sectores más academizados y profesionales de la medicina, la farmacología y la atención a la salud, en competencia con otros grupos de terapeutas, pretenden la exclusividad en la tutela del cuerpo y de la mente de las clientelas, y para ello, el monopolio en la decisión de qué medicamentos, sobre todo las drogas, son admisibles, y a quiénes y cómo administrarlos. Grupos prohibicionistas y terapéuticos convergen y se alían entre sí y con grandes laboratorios, con políticos, legisladores, funcionarios civiles, policías, y sectores del público. Denuncias de peligros y demandas de control y represión se proyectan hacia, desde y en un Estado que transita hacia el intervencionismo regulador y providencial, para volverse Estado benefactor y terapéutico. Como tal, pretende asumir el control de grupos marginales y desviantes, incluso los alcohólicos y usuarios de drogas. Se afirma la necesidad y la legitimidad de la atención institucionalizada por el poder público, y de los criterios que éste aplica de anormalidad, culpabilidad, castigo y segregación en el reformatorio, el hospital, el asilo y la cárcel.⁶ Con ello se expanden las funciones de control, regulación y represión del Estado en este tipo de problemas. Se inicia una política de represión prioritaria como respuesta al consumo y al tráfico. Para el gobierno de los Estados Unidos, la defensa contra un fenómeno visualizado como invasión externa requiere un control nacional, pero también mundial. A la cruzada interna se agrega, como parte y justificación de la puja por la hegemonía mundial, la cruzada internacional contra el consumo y el tráfico de drogas.

La nueva estrategia y política se expresan y se realizan a través de la legislación interna, por ejemplo, la Pure Food and Drug Act (1906), y la Harrison Narcotic Act (1914), y a través de la legislación internacional que los Estados Unidos promueven e imponen en las conferencias internacionales sobre el Opio de La Haya (1911, 1913, 1914), y en las convenciones de Ginebra (1925, 1931, 1936).

En sí mismas, en sus modos de aplicación y en sus efectos, esta estrategia política, y la legislación y el aparato destinado a su aplicación, conllevan peligros potenciales para la existencia misma y efectiva vigencia de los derechos humanos. Ellas están inspiradas por el fundamentalismo producido a la vez por un espíritu de cruzada religiosa y por una voluntad de control social y político.

⁶ Pavarini (1988).

El fundamentalismo confiere al Estado la obligación y el derecho de proteger tanto a la salud pública como al ciudadano tentado de alterar sus modos de sentir, pensar y actuar mediante sustancias químicas. Son autorizadas la distinción entre fármacos bienhechores y nocivos, y la persecución y sanciones para el tráfico y consumo de estos últimos. Se presupone y proyectan los estereotipos de algunas drogas como mágicas y malignas; del adicto a la vez víctima y figura demoniaca, personalidad perversa, intrínsecamente corrupta y corruptora; de la adicción como tentación irresistible y síndrome de acostumbramiento instantáneo, y como foco de contaminación generalizada, y de todo involucrado en el tráfico como criminal. A estos fenómenos se busca responder por la condena, la represión y el castigo, más que por la prevención y la rehabilitación.

Definido el hábito como delito, no se atacan sus causas. La práctica se vuelve a la vez delito y adicción, y se favorece el consumo abusivo del adicto. La ilegalización crea también el tráfico ilícito, que a su vez coproduce y refuerza la adicción. Tráfico y adicción integran una constelación que se autorrefuerza como una variedad de delincuencia y genera otras formas conexas o derivadas, así como fenómenos aberrantes y socialmente negativos. Estrategia y política, legislación represiva y su aplicación, abren una época de continuo incremento y alto florecimiento de la fascinación por las drogas; de la masificación del adicto, del consumo y de la demanda; del mercado negro y la delincuencia.

Violaciones de la legalidad y de los derechos humanos, uso de textos legales constitucionalmente cuestionados, abusos de todo tipo, corrupción y extorsión, se dan en las campañas contra traficantes y consumidores, pero también contra el sector especializado de las profesiones de salud, como médicos, farmacéuticos, enfermeros y clínicas. Al mismo tiempo, se van desplegando en los Estados Unidos tres fenómenos relevantes para la existencia y vigencia de los derechos humanos: fármacos, prohibicionismo alcohólico, y crimen organizado.

En cuanto a los fármacos, por una parte, la política de lucha contra las drogas se realiza con referencia exclusiva a drogas producidas en países en desarrollo, traficadas por grupos del mismo origen, consumidas por éstos o por minorías étnicas, grupos pobres, marginales, jóvenes de zonas deprimidas. Por otra parte, los laboratorios químico-farmacéuticos de Estados Unidos, Alemania y Suiza producen y comercializan sustancias sintéticas con propiedades sedantes, somníferas y estimulantes, como oferta alternativa a las drogas malditas e ilícitas. Su producción, comercialización y consumo están virtual o efectivamente libres de toda restricción legal, pese a los

serios riesgos de nocividad y destrucción física y mental, de tolerancia y adicción; riesgos que son, por lo menos equivalentes, pero a veces también superiores, a los originados por drogas estigmatizadas y prohibidas.

La experiencia histórica de la prohibición y de la Ley Seca, resultante de la 18a. enmienda constitucional y de la Ley Volstead (1918-1919), ilumina algunos aspectos cruciales de los actuales problemas y políticas de la adicción y el tráfico de drogas.

El cumplimiento de las normas de este régimen se dificulta cada vez más por la organización del tráfico de alcohol como la gran empresa nacional, y por la acción de un patrón histórico y sociocultural de los Estados Unidos, el del “crimen como una institución de servicio”. El mismo se refiere a la búsqueda y el logro de los medios de preservar, a la vez, la prohibición de ciertas prácticas viciosas, y las oportunidades para su goce y para su explotación lucrativa. Ejemplos paradigmáticos son el juego, la prostitución, el alcohol, las drogas, etcétera.⁷

La prohibición no impide, sino que en medida considerable genera y refuerza el contrabando en gran escala, la manufactura ilícita, el alcoholismo masivo, la multiplicación de violaciones a la ley y la generalización de su descrédito. Una consecuencia de ello es la complicidad de traficantes y consumidores y el ascenso del crimen organizado. Todo ello, a su vez, coproduce o refuerza una proliferación de violaciones a los derechos humanos, tanto por parte de los traficantes como de los representantes y órganos de la policía, la justicia, los poderes ejecutivos y legislativos. El fracaso del experimento lleva a la desaparición oficial de esta ley en 1933-1934. Desde entonces, las mejores oportunidades del crimen organizado se desplazan, del alcohol y la prostitución, al juego ilegal, y sobre todo, a las drogas.

La represión de los gobiernos de Estados Unidos y de otros países contra el alcohol y las drogas va generando o reforzando desde los años veinte la producción y el tráfico clandestino de heroína, morfina y cocaína, en y desde o a través de países asiáticos, europeos y latinoamericanos, y de ciertos grupos originarios u operantes en ellos. Es el caso de los países asiáticos del “Triángulo de Oro” y del “Cuerno de Oro”, del Cercano Oriente y del Mediterráneo: Sicilia, Marsella, inmigrantes italianos en los Estados Unidos, mafia sículo-norteamericana, países andinos, etcétera.

Desde la derogación de la Ley Seca, y sobre todo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el crimen organizado en los Estados Unidos avanza

⁷ Boorstin (1974, cap. 8 “Crime as a Service Institution”, pp. 77-87).

cada vez más hacia el control del tráfico de heroína, y se vuelve modelo inspirador para la emergencia de la más exitosa variedad latinoamericana del narcotráfico, la que surge y se desarrolla en los países andinos.

III. LA EXPERIENCIA DEL MODELO ANDINO

El fenómeno del narcotráfico andino, y su creciente proyección a otros espacios latinoamericanos, se da cuando el crecimiento acelerado del negocio y el consumo de drogas, por la creciente narcotización de las sociedades avanzadas de Estados Unidos y Europa, y sus políticas de represión, coinciden y se entrelazan cada vez más con ciertas condiciones y fenómenos de países andinos que favorecen su especialización como productores, abastecedores y puentes de tránsito.⁸

Por una combinación de circunstancias —históricas, estructurales y coyunturales—, Colombia emerge ante todo como principal país fuente, traficante y beneficiario. Se vuelve prototipo de un narcotráfico identificable como constelación de fuerzas, procesos y resultados de tipo económico, social, cultural, político, estatal, militar, con dimensiones y entrelazamientos nacionales e internacionales. Este prototipo se articula y se proyecta rápidamente en Perú y Bolivia, y se extiende luego a otros países latinoamericanos.⁹

Desde fines de la década de los sesenta, nuevos grupos narcotraficantes en Medellín, Antioquía, Cali y otros centros de Colombia, Perú y Bolivia se vuelven productores y comercializadores de cocaína, intermediarios y articuladores de los importadores y consumidores de la droga en los Estados Unidos, y de los productores e intermediarios de los países andinos con capacidad para proveer la droga. Los grupos narcotraficantes adquieren cada vez más poder; amplían su radio de acción y su cobertura del mercado de la cocaína en los Estados Unidos; prosperan con la atención de una creciente demanda; logran enormes ganancias; vinculan a sectores disímiles con el negocio ilícito. Los narcotraficantes colombianos y andinos se organizan en consorcios fuertemente estructurados y disciplinados, grandes y agresivas organizaciones criminales que se integran verticalmente y controlan, por actividades y países, todas las fases del proceso. Algunos se configuran como

⁸ Kaplan (1989/1991), García Sayán (1989), Flores Céspedes y Blanes Jiménez (1984), Comité Cívico Pro-Cochabamba (1988), CONACUID (s. f.).

⁹ Sobre la especificidad de Colombia en el tráfico de drogas, García (1981), Hobsbawm (1986), Bagley (1988).

las únicas transnacionales latinoamericanas organizadas con alto grado de empuje e inventiva y con notables éxitos.¹⁰

Los consorcios latinoamericanos de la cocaína avanzan hacia la integración con una alta organización jerarquizada y un perfil vertical/transnacional, cuidando un esquema de división del trabajo entre los señores de la droga, respecto de todos los niveles y aspectos del tráfico. Aquéllos se han mantenido hasta ahora como coalición laxa de grupos criminales, basados en lazos de sangre, matrimonio y amistad, que colaboran entre sí para operaciones comunes y para la lucha contra enemigos compartidos. No existe todavía una mafia o cartel de la cocaína en sentido estricto.

Ello no excluye el hecho decisivo de que el narcotráfico de los países andinos, y su proyección y difusión en otros países latinoamericanos, han emergido y avanzado como una constelación de fenómenos y procesos criminales clandestinos; una narcoeconomía, una narcosociedad, una narcocultura, un protoEstado narcotraficante dentro del Estado nacional, con el proyecto, incluso, de controlarlo o sustituirlo, y dimensiones transnacionales propias. Estos fenómenos y sus repercusiones, como se ha mencionado, tienen vastas y complejas implicaciones para la existencia y vigencia de los derechos humanos.

1. *Una economía criminal*

El narcotráfico se ubica en las fronteras de la economía informal y subterránea o criminal, separado de éstas por zonas grises y transiciones graduales, pero entrelazado con ellas de diversas formas.¹¹

El narcotráfico se ha ido imponiendo como el núcleo más duro y el eje fundamental de la economía criminal, convirtiéndose en la industria de más rápido crecimiento en el mundo, y la gran transnacional latinoamericana. En los países donde opera —a los que vuelve productores, comercializadores, financiadores de tránsito y de consumo—, el narcotráfico cuenta con bases, redes, circuitos y dimensiones económicas, que le son consustanciales o ligadas a él, o que controla, impregna o afecta de manera directa e indirecta. En este contexto es que encontramos diversas dimensiones de la narcoeconomía:

¹⁰ Sobre los nuevos narcotraficantes, Castillo (1988), Arango Jaramillo (1988), Eddy (1988), Gugliotta y Leen (1990).

¹¹ Hardinghaus (1989), Pestieau (1988), Kaplan (1989/1991, cap. II), Montbrial y Edin (dirs.) (1989).

La primera dimensión económica es la del consumo y la demanda de drogas latinoamericanas, sobre todo desde Estados Unidos y otros países desarrollados, con altas ganancias para quienes controlan el mercado y aprovechan la diferencia entre bajos costos y altos precios.

Su segunda dimensión hace referencia a la enorme cuantía de los capitales involucrados en el narcotráfico, su rentabilidad y su acumulación.

Una tercera dimensión la constituyen las enormes ganancias e inversiones que permiten un alto grado de concentración y centralización de poder económico. Éstas, a su vez, posibilitan la expansión y la racionalización de las organizaciones y operaciones; el logro de una influencia y control creciente sobre la sociedad y la economía nacionales; la transmutación del poder económico-financiero en poderes sociales, ideológicos, políticos, de violencia y coacción; el incremento de la transnacionalización de los grupos narcotraficantes. Estas dimensiones son acumulativas y se refuerzan mutuamente.

Subterránea y criminalizada, la narcoeconomía obstaculiza el análisis y la evaluación de su peso en las economías nacionales, en términos de exportaciones, ingresos en divisas, atenuación del endeudamiento externo, situación de la balanza de pagos, participación en el producto bruto interno, aportes fiscales, inversiones, empleos, y en general, contribuciones al crecimiento.

La cuarta dimensión, el lavado o blanqueo de dólares, ha desarrollado una serie de espacios, formas y fases. Se despliega cada vez más en América Latina y el Caribe, en los Estados Unidos, en Europa, en África, en Asia y en el Pacífico. Instrumentos y mecanismos financieros gubernamentales, bancos nacionales e internacionales, corporaciones, “paraísos fiscales”, son capturados e instrumentados por los narcotraficantes y sus testaferros, aliados y cómplices.¹²

El narcotráfico latinoamericano lava y recicla billones de dólares, procedentes de la droga, a través del sistema financiero mundial, con la colaboración activa o la negligencia cómplice de banqueros. Opera mediante las redes electrónicas y aprovecha las leyes de secreto bancario, y la falta o insuficiencia de regulación y vigilancia. El narcotráfico goza las ventajas del desplazamiento veloz desde diversas instituciones financieras, a través de los circuitos del sistema mundial, cuyos movimientos alcanzan tal volumen, complejidad y rapidez, que impiden la investigación y el control eficaces. La mayoría de los gobiernos resisten la imposición a bancos e instituciones financieras de regulaciones contra el lavado de narcodólares, que crean

¹² Una ejemplificación nacional del lavado de dólares se encuentra en Ziegler (1990).

empleos, ingresos, flujos de divisas en refuerzo de la balanza de pagos. A la inexistencia o inadecuación de normas jurídicas se agregan las limitaciones de capacidad, conocimiento técnico y experiencia del personal de las agencias encargadas de la aplicación de las leyes correspondientes.

Una quinta dimensión del narcotráfico es su papel en la inversión y el consumo, lo mismo a través de operaciones legales que ilegales. Por una parte, los narcotraficantes constituyen y desarrollan empresas que su negocio específico requiere, con el más alto grado posible de autonomía, productividad y rentabilidad. Por la otra, buscan insertarse en la economía legal, ser aceptados por elites dirigentes y grupos dominantes, a través de inversiones, compra de propiedades y creación de empresas lícitas: inmuebles urbanos y rurales, explotaciones agropecuarias y agroindustriales, construcción, comercio y servicios, recreación, industrias manufactureras, etcétera.

En su sexta dimensión económica, el narcotráfico genera empleos e ingresos, proporciona modos de supervivencia y de progreso a través de las actividades, inversiones y consumos que realiza directamente, en sus ámbitos lícitos e ilícitos, y de los efectos que inducen en otros actores y ramas de la economía para considerables grupos. Entre éstos se destacan los siguientes: campesinos; trabajadores de laboratorios; transportistas; representantes y distribuidores; hombres y mujeres que llevan cocaína entre ciudades y países; personal de protección, intimidación y asesinato; jóvenes disponibles para todo; abogados asesores y defensores, contadores, intelectuales y profesionales, expertos en relaciones públicas. Esta dimensión debe incluir también la captación y corrupción de conciencias y voluntades de políticos, gobernantes, administradores, legisladores, jueces funcionarios, aduaneros y fiscales, policías, militares, y otros que se ven involucrados, por sus funciones, en decisiones y acciones referentes al narcotráfico. Debe incluirse también a los empleados en la red de inversiones, propiedades y empresas legales de los narcotraficantes, y en actividades comerciales y profesionales que satisfacen la demanda de los narcotraficantes en una gama de bienes y servicios. No se ignora finalmente que el tráfico de drogas contribuye a crear o expandir el empleo y el ingreso de los personales involucrados en las actividades de prevención y rehabilitación de drogadictos y en la represión de traficantes y consumidores.

Sin embargo, la prosperidad del narcotráfico tiene una cara oscura de efectos destructivos. La mayor parte de los beneficios son retenidos en los Estados Unidos y otros países desarrollados de alto consumo; son depositados en bancos o canalizados hacia inversiones y propiedades en aquéllos y en los paraísos bancarios y fiscales de distintas regiones del mundo.

En la medida en que sus recursos permanecen en los países base, o ingresan a ellos, el narcotráfico no deja de ser un enclave. Los ingresos son destinados más a gastos de consumo conspicuo, de lujo y prestigio, que a inversiones productivas. Los beneficios se redistribuyen en poca medida en los países productores. Los bolsones de prosperidad coexisten con situaciones críticas para diferentes ramas y empresas industriales, sus propietarios y trabajadores. El gasto de los narcotraficantes no se invierte en infraestructura productiva ni genera una alta demanda de materias primas y maquinarias de producción nacional. El Estado no obtiene ingresos fiscales directos del negocio de las drogas, sino una parte de los que indirectamente le llegan desde la fuente constituida por los negocios legales que los narcotraficantes emprenden o favorecen. Los narcotraficantes no pagan impuestos sobre sus beneficios ilícitos, y por el contrario, incrementan el gasto gubernamental en policía, justicia, fuerzas armadas y servicios médicos.

El ingreso de narcodólares a las economías andinas aumenta la demanda de bienes y servicios, sin crecimiento equivalente de la oferta. Las inversiones de narcotraficantes en inmuebles provocan una ola especulativa de altos precios. Las narcodivisas hacen que el dólar negro se coloque a la par del oficial, que las importaciones lícitas y el contrabando se vuelvan más rentables, en competencia con producciones nacionales, y que la recesión y la inflación sean estimuladas.

Con la narcobonanza se da un desproporcionado aumento de las exportaciones y de las reservas internacionales que no corresponde con la tasa real de crecimiento de países como Colombia. En general, la droga genera una prosperidad inestable y precaria, que no garantiza su propia duración. A ello se agregan los costos humanos y sociales y las repercusiones negativas en la economía, en la sociedad, en la cultura y en la política.

Para los países involucrados de diferentes modos en el tráfico de drogas, la narcoeconomía se vuelve en realidad decisiva; penetra y extiende sus tentáculos en la economía formal, en la informal y en la criminal; genera e irriga recursos, pero también crea o modifica relaciones de dominación y explotación, de servidumbre o de semiesclavitud, respecto a los campesinos productores, los pequeños agentes de distribución o los consumidores; también sufren efectos los pequeños depositantes víctimas de maniobras fraudulentas de bancos involucrados en el lavado de dólares, como el Banco Internacional de Crédito y Comercio. La narcoeconomía distorsiona a los actores y a los procesos socioeconómicos, sus motivaciones, actividades y resultados.

A partir y a través de este complejo de actividades, efectos e implicaciones, el uso y tráfico de drogas afectan, tanto directa como indirectamente

—pero siempre de modo negativo— la existencia, validez y vigencia de los derechos humanos. Ello se prolonga, con los mismos resultados, a los ámbitos sociales y culturales, que se ven afectados por el tráfico y consumo de estupefacientes.

2. *Una narcosociedad*

El tráfico da lugar a una diversidad de actores y fuerzas, relaciones, estructuras y procesos sociales, que apuntan a la emergencia de una narcosociedad. Ésta abarca grupos involucrados como participantes directos, como beneficiarios, redes de complicidades, nuevos espacios sociales, y numerosas víctimas.

La narcoeconomía modifica fuerzas y estructuras, clases e instituciones de la sociedad. Con la derrama de narcodineros crea empleo e ingreso para considerables grupos y sectores, esperanzas de ascenso social, de participación en beneficios. Es una modalidad perversa, pero real, de crecimiento y modernización. El narcotráfico crea redes de beneficios y complicidades, nuevos espacios sociales. Hace surgir o refuerza diferentes formas de dominación, explotación y opresión, y dispone a su arbitrio de la vida, situación y destino de sus grupos-víctimas. Todo ello multiplica una diversidad de amenazas, ataques y violaciones a los derechos humanos de grupos e individuos involucrados —directa o indirectamente, activa o pasivamente—, en la compleja red del narcotráfico.

En Colombia y otros países andinos, los narcotraficantes se desarrollan, se desplazan y operan, en el centro de los escenarios nacionales e internacionales, como grupo o categoría social. Se definen por su identificación con la industria criminal, por pertenencias de clase y etnia, profesiones anteriores, niveles de instrucción, procedencias geográficas y grupos de edad.

El grupo narcotraficante, especialmente en su nivel superior, surge de sectores arruinados o empobrecidos de la clase alta y media-alta, compuesta por blancos con estatus tradicional. A ello se agregan comerciantes vinculados al contrabando y a otras actividades ilícitas, que requieren la conexión con grupos, espacios y tráfico de bajos fondos. Con el éxito del narcotráfico se acercan e integran representantes de familias tradicionales, por una parte, y por la otra, grupos “lumpen” que proceden de estratos populares y marginales de variada filiación étnica, que se encuentran en las fronteras de la sociedad y que fluctúan entre la legalidad y la ilegalidad.

El grupo narcotraficante, como tal, combina rasgos y elementos de la lumpenburguesía, de la marginalidad y de la delincuencia, que buscan el poder económico y el ascenso social a cualquier precio. Los patrones del nuevo grupo, en cuanto a fines y medios, personalidad y actividades, entrelazan dos ámbitos principales: el de la criminalidad e ilegalidad, y el de la integración en la sociedad del delincuente y del empresario propietario.

El narcotráfico se identifica con una empresa delictiva, de fuerza, envergadura y proyecciones sin precedentes. Esta empresa criminal se realiza con el más alto grado de autonomía y eficacia. La meta es el éxito en dinero, la satisfacción de la sed de lucro, el logro ilimitado de poder económico. Su método se expresa por una combinación de la mentalidad y actitudes del empresario legal, con las del contrabandista y delincuente. Criminalizado y perseguido, el narcotraficante desarrolla una personalidad y práctica criminales. Confrontado con la sociedad oficial y el Estado, hace ostentación compulsiva de la posesión, el consumismo y el poder. Expresa así la obsesión por el ascenso social de grupos bajos o pauperizados: su necesidad de autoafirmación, su resentimiento revanchista contra quienes lo dominaron, lo explotaron y discriminaron, la satisfacción de aspiraciones reprimidas, la preocupación por el logro de apoyos, éxitos y reconocimientos.

El ámbito de inserción legal y de la integración en la sociedad se manifiesta por la demanda de descriminalización, y por la aspiración a la superación del rechazo social de la clase alta, a la cual el narcotraficante quiere pertenecer. Las relaciones de los traficantes con el *establishment* y la clase alta de los países andinos han sido ambiguas y contradictorias. La clase alta y el mundo oficial han tenido actitudes de rechazo y de discriminación hacia los narcotraficantes, manifestada por el cierre de su ingreso a organizaciones e instituciones sociales y recreativas, corporativas y educacionales, así como por los tratados de extradición. A la inversa, se han dado y se seguirán dando posibilidades de acercamiento y entrelazamiento del *establishment* con el narcotráfico; relaciones discretas y clandestinas; actitudes y prácticas de doble patrón moral y político por parte de sectores gubernamentales y privados.

Los narcotraficantes no llegan a constituir un grupo monolíticamente homogéneo ni definitivamente estabilizado. Su composición sufre el impacto de sus transformaciones y vicisitudes; en especial, de la represión (muerte y cárcel, extradición y condena en los Estados Unidos), de las caídas de precios y utilidades; de la mutua competencia entre familias y clanes.

En el proceso por el cual el narcotráfico da lugar a la aparición de actores, fuerzas, relaciones y estructuras —que en conjunto apuntan a la constitución de una narcosociedad—, se conforman y se transforman sus principales clases y grupos: el empresariado, los sectores medios, el campe-

sinado, el proletariado urbano. La derrama del narcodinero se vuelve fuente primordial de empleo e ingreso para considerables grupos y sectores; esperanza salida de las condiciones deprimidas o sumergidas, de ascenso social y de participación en los beneficios del crecimiento y la modernización.

Ello incluye en primer lugar, como antes se mencionó, a los participantes directos en las diversas fases del narcotráfico: campesinos, trabajadores y técnicos de laboratorio, transportistas, organizadores y operadores, contrabandistas, miembros de las fuerzas de seguridad, defensa y agresión de los narcotraficantes. En segundo lugar, los profesionales al servicio de los narcotraficantes, en las actividades inherentes a la industria de la droga, y a otros intereses económicos y políticos de aquéllos. Es el caso de abogados, contadores, consejeros financieros, intelectuales, periodistas, escritores, profesionales de relaciones públicas. En tercer lugar, políticos, gobernantes, administradores, funcionarios, jueces, policías, militares, que se involucran en actividades al servicio del narcotráfico y se benefician de ellas. Finalmente, empleados en las propiedades y empresas legales de los narcotraficantes, o en las actividades comerciales, industriales y profesionales que satisfacen la demanda de bienes de producción y consumo y de servicios por parte de aquéllos.

Esta red implica la creación o la ocupación de considerables espacios sociales, rurales y urbanos, de los cuales el narcotráfico es a la vez causa y efecto, base y eje, y principal beneficiario. Es el caso, en Colombia, de la ciudad de Medellín y de su *hinterland* regional: Antioquía; de las regiones de Guaviare y del medio y bajo Chaguán, y del narcoagro del Magdalena Medio. En Bolivia: Santa Cruz de la Sierra y la región del Beni, el valle del Chapare. En Perú, el valle del alto Huallaga. En Brasil, las ciudades perdidas de Río de Janeiro y São Paulo, y la cuenca amazónica.

A la misma red pertenecen también los grupos víctimas de la economía, la sociedad y la política criminales. Esta parte considerable de la cara oscura del narcotráfico incluye a los consumidores y a los que sufren las consecuencias de la dinámica criminal que el narcotráfico representa en sí misma y en sus proyecciones; incluso los excesos en la represión por parte de fuerzas policiales y militares que participan en la lucha contra aquél, en sí misma y en sus proyecciones. Ambas categorías están sometidas a múltiples y sistemáticas violaciones de sus derechos humanos.

Los consumidores son la primera y principal categoría de grupos-víctima. El desarrollo del narcotráfico es inseparable del vertiginoso y continuo aumento del consumo, a escala mundial. El consumo creciente de drogas sigue incorporando productos, naciones, clases y grupos. Coexisten y se su-

ceden los alcoholes, los fármacos, la marihuana, la heroína, la cocaína, las drogas sintéticas, el *crack*, el *basuco*, el *ice*, etcétera.

La difusión del consumo se da también en términos de la continua incorporación de nuevos países para la producción, la elaboración industrial, el tránsito, la distribución, el lavado de dólares. Se tiende a convertir a los países productores y de tránsito en consumidores, y a los países consumidores y de tránsito en productores. El consumo tiende a abarcar a todas las clases, esferas y espacios de las sociedades contemporáneas. Éstas tienden a volverse consumidoras de drogas, pero a través de líneas de clase más o menos definidas, aunque cambiantes. Jóvenes, adolescentes y niños tienen creciente participación en el consumo y tráfico de drogas, con la tendencia a la baja permanente del nivel de edad mínimo.

Víctimas son también los que sufren las consecuencias de las múltiples conexiones entre droga y crimen. La producción, venta, compra y consumo de sustancias controladas y prohibidas son, en sí mismas crímenes, consideradas y tratadas como tales. Los usuarios de drogas ilícitas cometen crímenes (robo, asalto, narcotráfico, prostitución, corretaje de juegos) para ganar lo requerido para la compra de drogas disponibles a precios más o menos altos. Bajo la influencia de drogas ilícitas se cometen crímenes, por la reducción de inhibiciones y controles, la pérdida del sentido de responsabilidad, las descargas de agresividad. Los narcotraficantes despliegan una conducta de violencia, intimidación y corrupción; atraen individuos con predisposición a la violencia y al crimen. Los participantes en el narcotráfico no pueden recurrir a instituciones legales para resolver sus disputas y arbitrar sus conflictos, y las reemplazan por una amplia gama de formas de violencia. Los residentes de ghettos, zonas marginales y ciudades perdidas se vuelven víctimas potenciales o efectivas de la violencia de los traficantes, o consumidores de drogas. La sociedad y el Estado deben pagar las consecuencias del narcotráfico, en cuanto a los costos de represión, de prevención, tratamiento médico, rehabilitación y corrupción.

A ello debe agregarse la creciente contribución del narcotráfico al deterioro del medio ambiente en dos aspectos y niveles. Por una parte, el narcotráfico recurre o fomenta técnicas y prácticas que producen o refuerzan la deforestación extensa e intensiva de ciertas zonas, como el valle del alto Huallaga en el Perú y la Amazona, a las que degradan además por el recurso a productos químicos destructivos.

Así, se calcula que los traficantes y cultivadores de coca son responsables de un diez por ciento de la deforestación total del Perú en los últimos cincuenta años. Pero su principal impacto ambiental se da en la erosión

del suelo y en la contaminación por sedimentos en el sistema fluvial, por el uso extensivo de herbicidas, pesticidas e insecticidas. Los principales daños a las diversas formas de vida animal y a las personas son causados, menos por los agroquímicos que por los químicos utilizados en la transformación de las hojas de coca en base de cocaína. Los programas de erradicación de la coca agravan la destrucción de la selva lluviosa en tanto los cultivadores migran en búsqueda de nuevas tierras. La represión contra el narcotráfico recurre en algunos países y zonas a herbicidas también altamente nocivos para el medioambiente.¹³

3. *Una narcocultura*

Adicción y consumo de drogas, narcoeconomía y narcosociedad se entrelazan e interactúan con una narcocultura, que se va estructurando con los aportes de distintas corrientes.¹⁴

En primer lugar, nos encontramos con tendencias de tipo pragmático y utilitarista, de empresarios como los de Medellín/Antioquía, que hipervalorizan el dinero y la obtención del poder económico, cualquiera que sea el método y el precio. El avance del tráfico de drogas opera en el mismo sentido que el incremento de los delitos de cuello blanco y el crecimiento y complejización de la economía criminal.¹⁵ Unos y otras se van volviendo indistinguibles de la economía legal, adquieren un carácter permanente y estructural. Se desarrollan sobre la base de un modelo de acumulación que se identifica con el predominio del intercambio mercantil, la intermediación, la especulación, la conquista de rentas originadas en diferencias y oscilaciones de precios relativos, las imprevistas y violentas fluctuaciones del mercado, el aprovechamiento de las ventajas temporarias que ofrece la inestabilidad, el relegamiento de la inversión productiva en favor de la financiera, el logro de rentas “perversas” que se integran en los flujos de la economía formal, etcétera.

Estas prácticas, y los mecanismos e instrumentos de que se sirven, configuran un ámbito ilegal que la ley penaliza sólo en parte, y cuya penalización efectiva, siempre ocasional y secundaria, se frustra por la inmunidad que otorga la ineficacia de la justicia penal y del control administrativo con relación a los ilícitos económicos.

¹³ U.S. Government Printing Office (1990).

¹⁴ Kaplan (1974b; 1991, cap. VI), Camacho Guizado (1989).

¹⁵ Simonetti y Virgolini (1990).

Las élites dirigentes y los grupos dominantes latinoamericanos desarrollan una actitud respecto a la ley y al orden económico y político, que se caracteriza por la renuencia a conformarse a normas positivas de regulación, que disciplinen la actividad económica dentro de un proyecto político y de desarrollo compartido por el conjunto de la sociedad. La mentalidad, los patrones de comportamiento, organización y actividad de los grupos dominantes, han influido sobre similares características de las clases medias y populares. La mayoría de los grupos e individuos perciben el código normativo como ineficaz o inválido para regir la conducta social, marcado por un doble discurso. El discurso oficial se refiere a reglas morales y jurídicas formalmente aceptadas, que exaltan el trabajo, el sacrificio, la democracia. El discurso y la práctica reales se identifican con el desconocimiento generalizado de los valores del primer código, a través de los comportamientos tendientes al máximo beneficio con independencia de sus fuentes y consecuencias sociales. El segundo discurso se constituye en fuente de normatividad. Las normas son percibidas como inválidas e ineficaces, lo legal como ilegítimo, lo ilegal como razonable y necesario. La ética del esfuerzo y el sacrificio cede ante la ética de la especulación, la ganancia rápida, el consumismo desenfrenado, el autoritarismo social y político. Así, la delincuencia económica en general, y la del tráfico de drogas en particular, son generadas o reforzadas no sólo por las estructuras socioeconómicas, sino también por rasgos de una mentalidad colectiva y de una cultura predominante.

Por otro lado, una segunda corriente, la narcosubcultura, hace acopio de ciertas conductas delictivas de los narcotraficantes para el logro de diversas metas; hipervalorizando la agresividad, la violencia, el ejercicio de la justicia privada; la utilización y la promoción de las formas de criminalidad convenientes al narcotráfico y a la inversión lucrativa de sus ingresos.

En tercer lugar, están presentes e inciden las pautas y tendencias provenientes de la identificación con los datos fundamentales del proceso de crecimiento y modernización, y con el modelo de economía, sociedad y orden político de algunos países desarrollados y del sistema oficial de los países andinos y latinoamericanos. Identificada con estos patrones, la narcocultura sufre el condicionamiento y determinación de ellos, a la vez que retroactúa para reforzarlos y amplificarlos.

La narcocultura interactúa con la ideología y la política del neocapitalismo tardío o periférico. El peso de Estados Unidos y de otros países desarrollados los vuelve mercado consumidor de drogas. Las empresas transnacionales son prototipos para la inspiración de los consorcios de la economía criminal. La Tercera Revolución Industrial proporciona el formidable arsenal científico y tecnológico operativo y agresivo, que el narcotráfico usa hoy

en todas las fases de su actividad. La redistribución de papeles y procesos productivos, en una perspectiva planetaria, da espacios para una organización criminal que crea especializaciones de productos destinados primordialmente a los consumidores de los países desarrollados y también de los latinoamericanos.

La cultura del desarrollismo supone, integra e impone una concepción totalizante y reguladora, bajo la forma de un modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio, impregnado y orientado por la idea de crecimiento, con efectos de reduccionismo, de fatalismo y conformismo, y de selectividad destructiva.¹⁶ Esta cultura se vuelve factor condicionante de una subcultura del narcotráfico que pasa a integrarla, a reforzarla y amplificarla con sus contribuciones específicas. La narcocultura refleja y coproduce los factores y efectos del narcotráfico, en términos de destrucción física, psicológica, moral, económica y social de los narcotraficantes, sus colaboradores, sus beneficiarios y cómplices (activos y pasivos, directos e indirectos). A ello se agrega la destrucción de actores, recursos y tejidos sociales, en términos de enfermedad y muerte; de encarcelamiento y rarificación de los servicios de salud, de prevención y de curación; de reducción de productividad. La narcocultura difunde, en productores, vendedores y consumidores de drogas, una mentalidad y unos patrones de comportamiento que se centran en la posesión, el lucro, el consumismo irrestricto, el hedonismo desenfrenado, el parasitismo, la destructividad. Contribuye al menosprecio general por los esfuerzos y empresas tendientes a la creación de alternativas sociales e históricas que presupongan y busquen realizar la creatividad individual y colectiva, la cooperación, la solidaridad, el logro de grandes objetivos nacionales de beneficio común. La narcocultura expresa y refuerza la propagación de la delincuencia, la violencia, el crimen y el terror. Todo ello se proyecta hacia el sistema político, el Estado, el régimen jurídico y los derechos humanos.

IV. NARCOPOLÍTICA Y PROYECTO DE NARCOESTADO

Con su creciente disponibilidad de recursos y espacios propios en la economía, la sociedad y la cultura, los narcotraficantes van emergiendo, cada vez más, como un nuevo actor que participa del poder político; un actor que, sobre todo en Colombia, avanza hacia un proyecto político y al esbozo de un narcoEstado. Ello resulta del peso específico que los narcotraficantes y

¹⁶ Para un tratamiento más amplio de estas categorías, véase Kaplan (1974b).

sus actividades adquieren en todos los niveles y aspectos de las sociedades andinas, y de sus implicaciones para el sistema internacional. Dicho proyecto resulta también de la necesidad de una protección política efectiva, para los propios narcotraficantes, sus colaboradores, los integrantes de sus redes, sus actividades, inversiones y beneficios. La protección se busca frente a los Estados y sus aparatos legales, judiciales y policiales; frente a los tratados de extradición y su aplicación; frente a la guerrilla, y frente a las organizaciones civiles y políticas que representan y defienden a los grupos víctimas del narcotráfico y sus actividades.

1. *Entrada a la política*

Apoyados y movidos por la narcoeconomía, por la narcosociedad y por la narcocultura, los grandes traficantes y las fuerzas e intereses que giran a su alrededor irrumpen en la vida política de países como Colombia, Perú y Bolivia, de modo cada vez más deliberado y sistemático. Los mueve la necesidad de autoprotección de intereses y de defensa contra sus enemigos. Los mueve también la voluntad de incorporación al sistema, en condiciones de legalidad, pero con la conservación de logros y poderes adquiridos, y con la exigencia de plena aceptación por el *establishment* de los respectivos países. La concentración de poder socioeconómico y de medios de violencia son instrumentos políticos para forzar una integración aceptada en las elites oligárquicas, la sociedad oficial y el sistema político. La dinámica de los procesos reales, sin embargo, determina luego la opción de una conquista violenta del poder político y del Estado.

Como nuevo estrato en ascenso y en búsqueda de reconocimiento y aceptación, los narcotraficantes proyectan la imagen, actitudes y conductas de patriotismo y beneficio social. Se convierten en los principales inversionistas, propietarios y empresarios de Colombia, y en grandes contribuyentes a los ingresos fiscales y a las reservas de divisas.

Los grandes narcotraficantes compran diarios, semanarios y revistas, emisoras de radio y televisión, y una tecnología avanzada de información y comunicaciones, para eficacia del tráfico y para la política. Recurren a la contratación, el soborno, la intimidación y el asesinato de periodistas para la defensa e ilustración de sí mismos, y para disuadir a la crítica y a la oposición.

Con la disponibilidad del personal profesional y de los medios de información y comunicación, y asesorados por expertos, los narcotraficantes lanzan campañas sociales de tipo humanitario, como parte de un esfuerzo

para la captación y manipulación de seguidores y clientes en las ciudades. Intentan, además, presentarse como benefactores de sus poblaciones y zonas de influencia y control; como una combinación de bandido social a la Robin Hood, que roba a los ricos para dar a los pobres, y de un protoEstado providencial paralelo. En este aspecto se inscriben los repartos de dinero y bienes de consumo entre los pobres, y los programas de sentido cívico y social, como la construcción de viviendas para grupos de bajos ingresos. Los narcotraficantes fundan centros recreativos y participan en actividades deportivas o de apoyo a las mismas, con lo que ganan simpatías y apoyos y facilidades para el tráfico de drogas y el lavado de dólares.

Con la misma intención política, los narcotraficantes dan pruebas de altruismo y de amor a la sociedad, a la religión (donativos a la Iglesia, limosnas para el culto), y a las artes (compra de pinturas y esculturas).

Ya con una injerencia más directa y agresiva en la política, los narcotraficantes crean vinculaciones estrechas con políticos, gobernantes, funcionarios públicos, senadores, diputados y magistrados. Intercambian favores con aquéllos; los compran, intimidan, someten e instrumentan. Aportan los llamados “dineros calientes” para financiar los costos cada vez más altos de las campañas electorales. Los congresistas colombianos se vinculan a negocios de narcotraficantes o reciben su apoyo. La democracia se deforma y desacredita así como proceso y como régimen, cuando el dinero reemplaza la representatividad genuina por la compra de candidatos y electores.

Los narcotraficantes no evalúan a los políticos y gobernantes por criterios de ideología o programa, sino de modo pragmático. Los subestiman o menosprecian, salvo en cuanto a su capacidad de prestación de servicios, de tráfico de influencias, de protecciones y alianzas. No tienen preferencias partidistas definidas ni duraderas; reparten dinero y apoyan a candidatos de diferentes partidos y figuran incluso en sus listas para utilizar en su propio favor las inmunidades de los parlamentarios.

La narcomafia se infiltra en las altas esferas del Estado, en los principales organismos de gobierno y seguridad, en la justicia, en las fuerzas armadas y en la policía, y también en las embajadas de los Estados Unidos y en la Drug Enforcement Agency (DEA).

Simpatizantes de la ideología y la práctica de la extrema derecha, los narcotraficantes no pueden, sin embargo, ser insertados forzosamente en rígidas categorías ideológicas y políticas. Esencialmente prácticos y oportunistas, recurren a los contactos, a las negociaciones y acuerdos, con personas y organizaciones de las más variadas filiaciones ideológicas y políticas. Su realismo descarnado se aplica a las guerrillas de la izquierda y a los gobier-

nos y regímenes aparentemente muy alejados de los narcotraficantes. El poder global alcanzado los ha llevado a pensar en un partido propio.

Ya bajo estas primeras formas de injerencia política, el narcotráfico colombiano tiende a presentarse como un estrato emergente de crecientes poderes; a separarse de sus orígenes populares y desclasados; a subrayar su peso económico y sociocultural como mensaje dirigido a las elites oligárquicas; a competir, negociar y pactar con los sectores tradicionalmente dominantes, y a proponerse como expresión y representación de sus intereses, necesidades y opiniones.

Hasta la segunda mitad de la década de los ochenta, sin embargo, los grandes narcotraficantes se orientan más al logro y goce de poder e influencia en la economía, la sociedad y la cultura, que en la política. Luego se va acelerando la marcha del narcotráfico hacia la conquista y ejercicio del poder político, y hacia el cerco y acoso del Estado, por una convergencia de factores y circunstancias: el rechazo a la integración de los narcotraficantes por parte de elites dirigentes y grupos oligárquicos; la persecución de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos; la aplicación de tratados de extradición; la escalada en la “guerra de las drogas”.

2. *Acoso y cerco del Estado*

Los grupos gobernantes y las elites oligárquicas de Colombia reaccionan inicialmente ante los grupos narcotraficantes con una combinación de indiferencia, desdén y recelo. Los discriminan socialmente, sin desdeñar la participación en empresas y actividades económicas comunes, ni las relaciones discretas o clandestinas de mutuo beneficio. Los gobiernos colombianos y andinos poco hacen para frenar el avance de los traficantes.

Esta actitud comienza a cambiar con las evidencias del poder económico, la influencia social y la capacidad política del narcotráfico, y con la difusión del consumo de drogas en amplios sectores de la sociedad colombiana. La convivencia deja de darse por sentada, se problematiza y es cuestionada. Es reemplazada, desde fines de los años setenta y sobre todo desde la década de 1980, por formas de rechazo social y de represión, por una intensificación de la “guerra contra las drogas”, y por una más efectiva aplicación de los tratados de extradición entre Colombia y Estados Unidos.¹⁷

¹⁷ Sobre la “Guerra de las drogas”, véase Eddy (1988), Gugliotta y Leen (1990), Office of the President of the Republic (1988).

El ataque contra el sistema político y el Estado, a través del soborno, la intimidación y el asesinato, apuntan a la justicia, a la policía y las fuerzas armadas, a la prensa, a toda persona o institución que critique o ataque a los responsables y actividades del narcotráfico, a las dirigencias y cuadros de las organizaciones sociales y políticas que expresan los descontentos y las demandas de cambio de considerables sectores de la población. La eficacia intimidatoria y disuasiva de esta estrategia de terror se manifiesta en las vicisitudes de los Tratados de Extradición.

Destacan en esta guerra los ejércitos privados de *sicarios*, es decir, la masa de profesionales del crimen por dinero, desarrollada en una tradición de violencia, crisis económicas, conflictos sociales y políticos, y sobre todo y cada vez más, por el narcotráfico. Este capital acumulado de violencia se difunde y se amplifica hacia otras actividades delictivas, como el secuestro y la extorsión. Los narcotraficantes se arrogan la administración de justicia, con sus propios jueces y verdugos. La violencia se convierte en la única o la mejor solución para toda diferencia y conflicto entre personas y entre grupos.

Junto con la violencia específica del narcotráfico, de modo paralelo y entrelazado, la violencia de la guerrilla contribuye a las situaciones y procesos de crisis económica, disolución social y caos político, de acoso del Estado y de esbozo de su sustitución por un narcoEstado. En Colombia y Perú, en adelante quizá también en Bolivia, guerrillas y narcotráfico en expansión establecen relaciones complejas y contradictorias, de conflicto y coincidencia. Ello no anula las diferencias de naturaleza, de motivaciones y objetivos, la incompatibilidad de posturas respecto a la sociedad y el sistema político. Entre ambos grupos no se da una conexión íntima ni una alianza estrecha y a largo plazo. Se dan acercamientos y acuerdos de conveniencia, transitorios y siempre revisables y descartables. Las relaciones abarcan fases y formas que se suceden y combinan: confrontación, extracción de ventajas, coparticipación en negocios y beneficios, acciones contra enemigos comunes, nuevos distanciamientos y conflictos, recuperación de las autonomías, reinicio de sangrientos enfrentamientos.

En cambio, en Colombia ha tendido a predominar una alianza de narcotraficantes con militares, hacendados y empresarios para la organización y difusión de escuadrones de la muerte y ejércitos privados, para protegerse de las guerrillas, así como para la represión y el exterminio de campesinos, dirigentes y activistas de grupos y organismos (sociales, culturales, ideológicos y políticos, públicos y privados), trabajadores, sindicalistas, intelectuales, universitarios, profesionales, dirigentes y militantes sociales, representantes de grupos víctimas, narcotraficantes rivales, etcétera. El baño de sangre se incrementa y se extiende desde las regiones rurales a todo el país.

Los escuadrones de la muerte y los triángulos del terror (narcotraficantes/hacendados y empresarios/militares) producen una variedad específicamente colombiana, quizá también peruana, de la “guerra sucia” del cono sur. Este tipo de violencia criminal crea su justicia propia y su brazo armado, revela una mentalidad fanatizada y revanchista y una voluntad de reemplazar al Estado en un combate sin coberturas ni trabas legales. El asesinato político, la violencia bestial y el exterminio implacable son propiciados y justificados con invocaciones a la seguridad de la sociedad y del Estado, la defensa de las instituciones y grupos promotores, la anulación y el aniquilamiento de los grupos e individuos-víctimas, calificados como subversivos y estereotipados, con una identidad infrahumana que los priva de todo derecho.

Los grupos de “autodefensa” hacen surgir el brazo político de una narcoderecha militante y agresiva en espacios regionales de grandes conflictos. El mismo ha asumido recientemente la forma del Movimiento de Reforma o Restauración Nacional (Morena), que busca amplias bases populares, ante todo en propietarios y empresarios rurales; la imposición de sus leyes en extensos territorios; la negociación con la derecha civil y con el gobierno; una ley de perdón y olvido para sus crímenes; el avance hacia la amnistía y legalización de los narcotraficantes.

Como organización criminal en sí misma, el narcotráfico coproduce y amplifica otras formas de criminalidad. Crea una proliferación de delitos, por la atracción de la alta rentabilidad, por los servicios que requiere para sí y para otras actividades económicas que genera, fomenta o integra. Tales son los casos del soborno y otras formas de corrupción; las manipulaciones, estafas y defraudaciones; el lavado de dólares; las luchas entre bandas por el mercado; los ajustes de cuenta; los asesinatos de gobernantes, políticos, jueces, funcionarios, periodistas, policías y soldados.

La concentración de la actividad represiva del Estado en la lucha contra narcotráfico, y la insuficiencia de los resultados, contribuyen a la baja de eficiencia de la justicia y de la policía, y de este modo, favorece el incremento de la delincuencia y de la impunidad, sobre todo en espacios del narcotráfico, como Medellín, Antioquía y Cali. Proliferan así, por una parte, los asaltos bancarios, secuestros, extorsiones, asesinatos, contrabandos; las bandas armadas de delincuentes comunes. Por la otra, en ciudades colombianas, pero también en otras de Brasil y Guatemala, se difunden las bandas de “vigilantes” o “vengadores anónimos” que asumen por su cuenta las operaciones de “limpieza social” con las agresiones, torturas y asesinatos contra marginales indigentes, mendigos, niños y adolescentes abandonados, pequeños criminales, vagabundos, drogadictos, prostitutas, homosexuales, etcétera.

La preocupación de los gobiernos por la represión contra la guerrilla y el narcotráfico multiplica y agrava las situaciones de violación de los derechos humanos, y deteriora con ello la pretensión de existencia y de real vigencia de un Estado de derecho.

Así, por ejemplo, en Colombia, la persistencia del estado de sitio durante el último medio siglo, y la aplicación de sus instrumentos y mecanismos para las operaciones militares y policiales de represión a la guerrilla y la oposición política, y de modo más ocasional e irregular también al narcotráfico, favorecen la violación de derechos humanos y la comisión de delitos de todo tipo. Son prácticas corrientes las detenciones y allanamientos sin orden judicial, con base en leves indicios o llamadas telefónicas anónimas; la creación de situaciones de guerra, como el acordonamiento militar y el aislamiento de barrios; las detenciones; los abusos y daños respecto a personas y bienes.

Múltiples formas de violencia se entrelazan, se retroalimentan y superponen; se descontrolan, imponen la ley de la selva en la vida colectiva e individual. Se pasa del asesinato político individual y selectivo, a la matanza colectiva. La población es sumergida en un medioambiente de pérdida de respeto a la vida y a los valores éticos y sociales; de terror, indefensión, e inseguridad. El espectáculo de la violencia cotidiana es aceptado como normal. La justicia se vuelve inoperante. El desconcierto cunde en todas las capas de la sociedad. Las opciones que se imponen son: la intimidación, la corrupción, la complicidad (activa y pasiva), la resignación, el conformismo, el exilio, la muerte. La lucha social, política y militar se degrada. La vida social parece entrar en disolución. La vida política se desliza hacia el caos. La nación se desintegra y hunde en “un pantano de sangre y barbarie”.

En esta dinámica, el Estado y los gobiernos están sometidos al acoso de la guerrilla y de la oposición radical, de los grandes narcotraficantes y de los escuadrones de la muerte. Pierden el control y la fuerza para mantener el orden público; se desautorizan y deslegitiman. La guerrilla también pierde parte de su control de los medios de violencia y terrorismo. Los narcotraficantes parecen omnipotentes e indetenibles; se inclinan crecientemente hacia una intervención activa y directa en la política, al cerco y acoso del Estado. Se perfilan como desafío a la soberanía del Estado, a la autoridad y legitimidad de los personajes públicos, a la existencia y vigencia real de la democracia.

Esta contribución a la crisis del Estado se alimenta y es reforzada por las debilidades y limitaciones del régimen político, del Estado, y de un modelo de desarrollo. En Colombia, Perú o Bolivia, toda actividad, sector o

región de la vida nacional está bajo la influencia más o menos directa del narcotráfico. Gobiernos y Estados son débiles y vulnerables, ineficientes e ineficaces, por las coacciones que imponen, y por los efectos negativos que producen las fuerzas y estructuras del atraso, la dominación, la explotación, la opresión, la desigualdad, la injusticia, la marginación, la pobreza y la miseria. A ello se agregan las incidencias de la dependencia externa y de la crisis nacional e internacional. Se multiplican y agravan desequilibrios y conflictos, violencia y destrucción, especialmente en términos de narcotráfico, criminalidad, subversión, guerrilla, y oposiciones radicales. La irregularidad e insuficiencia del crecimiento, su estancamiento y regresión, las altas tasas de desempleo e inflación, los bajos niveles de ingreso, consumo y servicios sociales para grupos mayoritarios, sus precarias condiciones de vida, y el empeoramiento de la situación degradada del campesino, generan o refuerzan los cinturones y bolsones de miseria y marginalidad: sectores privilegiados de reclutamiento y despliegue de los narcotraficantes, y de otros actores y formas de criminalidad y violencia.

La comunidad de intereses y proyectos entre gobiernos, elites dirigentes y grupos oligárquicos, que se identifican con fuerzas y estructuras de dependencia y atraso, implica que gobiernos y Estados sufren por la insuficiencia de la representatividad, de la legitimidad y el consenso, de la racionalidad y la integridad, de las fuerzas y recursos disponibles, los factores estructurales del narcotráfico, de criminalidad y violencia. Por el contrario, los factores enunciados contribuyen a reforzar tales fenómenos.

La democracia limitada, el monopolio del poder, la falta de perspectivas de apertura del sistema, privan de formas de expresión y canalización a las insatisfacciones y protestas de origen socioeconómico y político. El Estado destina la mayor parte de sus recursos a la represión y a la seguridad, en detrimento de los requerimientos de crecimiento, bienestar social y desarrollo integral. La insuficiencia o falta de reformas necesarias dificulta o impide la constitución de una amplia coalición de fuerzas sociales y políticas contra el tráfico de drogas. Una desconfianza generalizada hacia los gobiernos se alimenta o se refuerza por su falta de legitimidad y consenso, de racionalidad y honestidad, de eficacia y eficiencia; por las redes de complicidades con el narcotráfico, y las evidencias de corrupción de gobernantes, administradores, funcionarios públicos civiles y policiacos o militares.

Con estas características los gobiernos de la región logran éxitos escasos y limitados, y sufren fracasos recurrentes en la lucha contra el narcotráfico. A ello contribuye el enfoque inadecuado o erróneo de la estrategia y la política oficiales al respecto. Ellas han oscilado entre la subestimación, la convivencia

y los espasmos periódicos de acción compulsiva. Han enfatizado y privilegiado los medios tradicionales de lucha, como la interdicción, la erradicación, la captura, el procesamiento y la condena.

Hacia 1989, los narcotraficantes colombianos desarrollan una escala sin precedentes y un asalto final para la toma del Estado, su control e instrumentación por aquéllos y para su servicio. La respuesta del Estado, las elites dirigentes y los grupos dominantes, los aparatos de represión y seguridad, y sectores considerables de la sociedad colombiana, encuentran dificultades por un cambio de clima y ánimo en la población, en cuanto a la necesidad y conveniencia de la “guerra contra las drogas”. Ello resulta de una convergencia de causas y circunstancias: incorporación de amplios sectores a la narcoeconomía y a la narcosociedad; duración del conflicto con resultados reducidos o nulos; insuficiencia de la represión policial y militar; incertidumbre de una solución definitiva; impactos negativos de factores externos (caída de la ayuda al desarrollo y del financiamiento extranjero, de la demanda y los precios de productos de exportación, proteccionismo de los países desarrollados); reacción nacionalista y antinorteamericana; altos costos para Colombia por la violencia, la muerte, la inseguridad, los daños al crecimiento, el caos económico, la disolución social y la anarquía política. La negociación con el narcotráfico, y su eventual legalización, son propuestas escuchadas con interés o abiertamente propugnadas.

V. ORDEN INTERNO Y ORDEN INTERNACIONAL

Internacional desde sus inicios, el tráfico de drogas se desarrolla y opera cada vez más a nivel mundial. Se convierte en actor trasnacional con el cual se debe contar. Es un Estado dentro del Estado, pero tanto o más fuerte que éste —ante todo en los países andinos, pero sin limitarse a ellos—, el tráfico de drogas ignora las fronteras, amenaza la soberanía y la seguridad nacional de todo sistema político y de todo país de América Latina.

En lo regional y en lo internacional, el narcotráfico constituye una compleja red en los ámbitos económico, social, cultural, político y militar. Dispone de fuerzas armadas, instrumentos y mecanismos de propaganda, diplomacia, corrupción, terror, intimidación y destrucción. Se produce, se amplifica y se difunde más allá de fronteras económicas y sociales, ideológicas y políticas de regímenes y sistemas.

El narcotráfico transnacionalizador contribuye al debilitamiento del Estado latinoamericano a su desnaturalización y a su crisis, desde adentro y

desde afuera de aquel.¹⁸ Hace obsoletas o irrelevantes las distinciones entre países productores y consumidores, culpables y víctimas. Afecta simultáneamente a los países productores y a los distribuidores, a los de tránsito y a los consumidores; los integra en una red de interdependencias; combina sus diferentes papeles en situaciones únicas. Lo internacional se vuelve referencia ineludible para toda estrategia y política de lucha contra el narcotráfico. En ello la situación, el papel y el accionar de los Estados Unidos se ha vuelto cuestión central.

Los Estados Unidos se han convertido en la nación más consumidora de drogas del mundo, y cada vez más en gran productor, distribuidor y financiador. Es sede de un gran número de grupos productores, elaboradores, distribuidores y vendedores de marihuana, importadores de cocaína, heroína y opio, exportadores de ellas a Canadá, Europa occidental y Japón. Es también sede y canal de un creciente lavado de narcodólares. La mayor parte de las ganancias del tráfico quedan en los Estados Unidos, se reparten entre grupos norteamericanos dedicados al mayoreo y al menudeo. Los beneficios directos e indirectos del narcotráfico irrigan el sistema económico-financiero de los Estados Unidos.

Las aterradoras consecuencias del avance de la adicción y del tráfico de drogas, y una mayor conscientización al respecto, presionan al sistema político y al Estado para que otorguen alta prioridad y logren una solución definitiva en la lucha contra uno y otro.

La estrategia y la política del Estado norteamericano han oscilado entre la flexibilidad permisiva y la prohibición represiva. Han tendido a la simplificación y a la disociación del problema, lo han reducido a una sola dimensión, a una causa, a un aspecto y a un efecto; lo han postulado solucionable por una estrategia y una política unidimensionales que suprimirían la oferta internacional y el consumo incontrolado en los Estados Unidos. Estrategia y política privilegian lo externo sobre lo interno, la producción y la oferta sobre la demanda y el consumo, la represión sobre la prevención y la rehabilitación.¹⁹ Los Estados Unidos establecen un patrón de inculpa-ción que rechaza implícitamente su responsabilidad por sus problemas internos, la transfiere a otros grupos y países, que deben hacerse cargo de las responsabilidades, los costos y los dolores de un cambio superador. Le dan más prioridad a la supresión de la producción y de la oferta de los países latinoamericanos, que a las causas ubicadas en la demanda y el consumo de los habitantes en su propio país. Se privilegia la erradicación de plantíos, la

¹⁸ Kaplan (1991).

¹⁹ Musto (1987), Escobotado (1989, vols. 2 y 3).

destrucción de laboratorios y redes de transporte y distribución, la captura y procesamiento de los narcotraficantes, la intercepción de las drogas destinadas al consumo de los Estados Unidos que provienen de más allá de sus fronteras. Se presiona a gobiernos latinoamericanos para la realización de las acciones exigidas a ellos por el Estado norteamericano.

Los Estados Unidos y otros países desarrollados mantienen la incertidumbre sobre los criterios de calificación de la peligrosidad de las drogas que crean dependencia, y su tipificación delictiva. Producción y comercialización no serían buenas o malas en sí mismas, sino relativas, según quién y dónde se producen.

El gobierno federal de Estados Unidos ha asignado tradicionalmente bajos recursos a la lucha contra el tráfico y el consumo internos. Ha discriminado a los aspectos y niveles médico-sanitarios de prevención, curación, rehabilitación y asistencia permanente. Se ha carecido de una política integrada, preventiva-represiva-recuperante. Los programas federales han puesto el énfasis en la lucha contra algunos de los grandes traficantes y pequeños vendedores, no contra los hábitos de demandantes y consumidores. Los sistemas y aparatos de derecho criminal, policiales, judiciales, carcelarios, políticos y administrativos del Estado norteamericano han fracasado en la persecución efectiva y en la supresión final de las organizaciones que lucran con la adicción y el tráfico.

Entre las causas de este fracaso cabe destacar la división feudalizante de la burocracia federal en un alto número de agencias, y su competencia anulante y destructiva; la corrupción e ineficiencia de muchos miembros, y la inferioridad relativa de recursos y equipos. A ellos se agregan la tolerancia, la connivencia o la inacción respecto a los factores de existencia y éxito de la adicción y el tráfico: consumo interno de los Estados Unidos; políticas restrictivas y discriminatorias contra productores y exportadores de drogas de países latinoamericanos; expansión con impunidad del lavado de dólares, propiedades e inversiones de los traficantes de los Estados Unidos; provisión a los narcotraficantes de insumos químicos, tecnologías de producción, transportes y comunicaciones y armamentos, por empresas norteamericanas y europeas.

A pesar de las proclamaciones de guerra, de los aumentos en los gastos gubernamentales, de las prohibiciones y represiones, el problema de la adicción y el tráfico en los Estados Unidos no desaparece ni se atenúa y, por el contrario, no deja de agravarse.

Pese a este fracaso reiterado, el gobierno estadounidense sigue dando prioridad a la cara externa del problema, la supresión de la oferta proveniente de los países productores. Ello se ha manifestado en leyes y progra-

mas de cooperación bilateral de los Estados Unidos con otros países, con su sistema de certificación y sanciones a los que no cumplan a satisfacción con los compromisos contraídos. Se ha impuesto así, un tipo de cooperación binacional, no libremente convenida según los intereses nacionales de los dos países, basada en la premisa de que uno de ellos supervisa, juzga y sanciona unilateralmente el comportamiento de los sistemas nacionales de seguridad y justicia del otro gobierno, sin aceptación de obligaciones ni rendición de cuentas sobre los propios comportamientos y resultados, es decir, con una gran asimetría de compromisos, situaciones y consecuencias.²⁰

Los Estados Unidos no han mantenido una posición de lucha inalterable y consecuente contra el narcotráfico; han subordinado y limitado esa lucha a sus intereses económicos, políticos, diplomáticos y estratégicos de gran potencia, y a poderosos intereses privados, entrelazando la “guerra de las drogas” con su política exterior.

Esta estrategia ha resultado ineficaz y contraproducente en su fase interna, pero también en la externa. Ha implicado el ataque, la perturbación y diversos daños a los países que han respondido a las señales del mercado de drogas de los países desarrollados, presionados entre el poder coercitivo de los Estados Unidos y el de los grandes traficantes; a los campesinos y otros grupos populares y medios de los países productores, también estrujados entre ambos polos. Se han desplegado presiones sobre gobiernos latinoamericanos, amenazas de interrupción de intercambios comerciales, de campañas de desprestigio, de sanciones económicas y financieras, de intervención policial y militar, de desestabilización política, de anulación de la soberanía nacional. Se han producido efectos distorsionantes en los sistemas de seguridad y justicia de los países latinoamericanos, y generado altos costos en vidas humanas, en recursos materiales y financieros, y para los intereses de seguridad, de justicia y ética.

Para los gobiernos de Estados Unidos y de los países andinos, la “guerra de las drogas” combina éxitos insuficientes y fracasos considerables. Apenas se ha tocado la producción, el tráfico, el consumo, el ingreso, los avances de la narcoeconomía y de los principales grupos de narcosociedad, ni se ha frenado significativamente su dinámica de marcha hacia el poder político y hacia el control o el reemplazo del Estado. Pese a la importancia y repercusiones considerables de las recientes derrotas sufridas por algunas organizaciones dedicadas a la droga de los países andinos, el narcotráfico sobrevive

²⁰ Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos (1988), Aspen Institute (1989).

y se expande, con todos los rasgos y efectos negativos y destructivos que se han analizado. Sigue mostrando un alto grado de inventiva y adaptabilidad respecto de amenazas, ataques y nuevas situaciones.

VI. CONCLUSIONES

La envergadura y gravedad del desafío representado por la adicción y el tráfico, y la combinación de éxitos y fracasos en el balance de la llamada “guerra de las drogas” no excluyen, sino que refuerzan, la necesidad de diseñar y aplicar una política alternativa. Aunque la cuestión excede los límites de este trabajo, se sugieren algunas conclusiones generales.²¹

A partir de un enfoque totalizador, concreto y dinámico, se requiere integrar aspectos y niveles independientes. Adicción y tráfico tienen su realidad, su especificidad, su lógica y su dinámica inherente. Ellas se dan, sin embargo, dentro de un contexto —socioeconómico, cultural, ideológico, político, jurídico e institucional—, al mismo tiempo nacional e internacional. Es indispensable considerar simultáneamente lo específico del tráfico y la adicción, y su contexto; lo nacional y lo internacional; los efectos, síntomas y causas; lo estructural y lo coyuntural; la oferta y la demanda; la represión, la prevención y la rehabilitación. Análisis, diagnósticos, alternativas, deben tomar en cuenta tres ámbitos o niveles de estos problemas: el que incluye a los gobiernos latinoamericanos, el de la cooperación internacional y el que se refiere a los programas contra el narcotráfico emprendidos por gobiernos de países desarrollados.

Una estrategia y una política alternativas para los gobiernos latinoamericanos afectados de una o varias maneras por el tráfico debe combinar la prevención y la rehabilitación con la represión. Prevención y rehabilitación implican no sólo las causas y efectos del consumo en sí mismo. Requieren también acciones para la creación de alternativas económicas y sociales para los grupos que se involucran en el tráfico y dependen del él para su existencia y mejoramiento, y para la reducción o supresión de los rasgos y efectos marginalizantes o destructivos de actores y tejidos sociales que traen aparejados algunas variedades de crecimiento. Los mecanismos e instrumentos de represión del tráfico deben tener como correlato el refuerzo de las garantías de respeto a los derechos humanos, en los procesos de investigación y represión, y la revisión diferenciadora y gradualizante de los tipos de delitos, la penalización y las sanciones.

²¹ Kaplan (1978; 1991).

La naturaleza internacional o transnacional del narcotráfico, y la comunidad de intereses, peligros y daños para los países involucrados, requieren cada vez más de la cooperación internacional, a nivel bilateral, regional, multilateral y mundial. Es indispensable, a este respecto, una precisa delimitación de las bases, formas y alcances de las acciones comunes que garantice el respeto a la soberanía de los Estados participantes.

Estados Unidos, Europa, Japón, y los demás países desarrollados, deben asumir su responsabilidad como causa principal y dínamo del narcotráfico latinoamericano y mundial, en su carácter de principales demandantes y consumidores de drogas, y de proveedores de insumos. Además de ser los beneficiarios de grandes transacciones comerciales y financieras con los traficantes. La acción de los gobiernos de los países desarrollados debe apuntar ante todo a las formas domésticas de producción, distribución y consumo, y a la prevención y rehabilitación tanto como a la represión. La lucha debe abarcar, asimismo, a las criminalidades conexas, y a los instrumentos y mecanismos de complicidad con los narcotraficantes latinoamericanos. Ello implica, para Estados Unidos y otros países desarrollados, el compromiso de una aplicación efectiva de la ley hacia adentro y del cumplimiento de los acuerdos de cooperación internacional. Aquéllos deben dar a los países latinoamericanos que la requieran, la más amplia ayuda financiera y técnica para reforzar su capacidad de prevención, tratamiento y rehabilitación, y de represión. Ello requiere, por una parte, el respeto a la soberanía de los Estados latinoamericanos, y el abandono de imposiciones y presiones sobre éstos para lograr su aquiescencia a las prioridades y directivas externas; se debe descartar toda idea o proyecto de intervención policial o militar directa de fuerzas extranjeras del mundo desarrollado en países de la región. Por otra parte, la ayuda debe ir más allá de las formas inmediatas y primordialmente represivas de la lucha contra la adicción y el tráfico, y contribuir a la superación de las situaciones de atraso, regresión y miseria, que son raíces estructurales de la una y del otro.

LA GUERRA DE LAS MALVINAS. ASPECTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS*

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Los antecedentes*. III. *Motivos y reacciones*.
IV. *Desarrollo del conflicto*. V. *Balace y perspectivas*.

I. PREÁMBULO

La Guerra de las Malvinas, que estalla el 2 de abril de 1982 y concluye diez semanas más tarde con la rendición de las fuerzas argentinas a las británicas, es un proceso multidimensional y complejo, cuyas repercusiones directas e indirectas se despliegan ya hacia el futuro. Este conflicto ha revelado la riqueza de componentes y entrelazamientos, el dinamismo, la impredecibilidad y explosividad de los fenómenos que expresan las interacciones de fuerzas, intereses y procesos de tipo nacional y de tipo internacional. A la quiebra de esquemas y modelos se unen la confusión y el desconcierto de gobernantes, políticos, militares y analistas especializados.

A continuación se intenta una primera exploración de los intereses y motivos, de implicaciones y consecuencias de la Guerra de las Malvinas, sobre todo desde el punto de vista sociopolítico y jurídico.

II. LOS ANTECEDENTES

La primera pregunta es: ¿por qué el régimen del general L. F. Galtieri decide recuperar las Malvinas en un momento dado y no en otro? Casi nada indica, a principios de 1982, la probabilidad de tal operación. Ciertamente es que Argentina nunca abandonó su reclamación sobre el archipiélago, y ha mantenido con Gran Bretaña negociaciones que ésta dilata indefinidamente. A primera vista, sin embargo, el objeto del litigio no parece justificativo suficiente de un

* Publicado en Kaplan, Marcos, "La guerra de las Malvinas. Aspectos políticos y jurídicos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 49, enero-abril de 1984.

conflicto armado, sobre todo para dirigentes y observadores de Gran Bretaña y de los países desarrollados.

En un esfuerzo de respuesta a estos interrogantes debe comenzarse por recordar que el debate sobre la soberanía de las Malvinas y sus adyacencias se retrotrae hasta antecedentes con varios siglos de antigüedad.¹ La bula del papa Alejandro VI de 1493, el Tratado de Tordesillas de 1494 entre España y Portugal y su confirmación por el papa Julio II en 1506, establecen el dominio exclusivo de España sobre el sur de América y el Atlántico, excepto la región norte de Brasil. Las islas Malvinas son descubiertas por exploradores europeos en el curso del siglo XVI. El debate sobre las prioridades nacionales del descubrimiento se atribuye alternativamente a españoles, británicos, holandeses. El primer intento de ocupación efectiva corresponde a la expedición francesa encabezada por Louis Antoine de Bougainville. Éste funda Port-Louis el 2 de febrero de 1764, en una de las dos islas grandes, con colonos originarios de Saint-Malo, por lo cual bautiza al archipiélago como Malouines. Ante la protesta de España, Francia reconoce el derecho de aquella y entrega Port-Louis, rebautizado como Puerto Soledad (1767).

El gobierno inglés establece la colonia de Puerto Egmont en la isla Sanders, de 1765 a 1770 y de 1771 a 1774. Reconquistada aquella por la escuadra que envía el gobernador de Buenos Aires, Bucarelli, en junio de 1770, una subsiguiente negociación establece la evacuación definitiva, que se cumple el 20 de mayo de 1774. Desde entonces, hasta enero de 1833, Inglaterra no intenta la recuperación, por la fuerza, del archipiélago malvinense; no vuelve a discutir la cuestión de la soberanía ni a controvertir los derechos de España. Por la Convención de San Lorenzo de 1790, Gran Bretaña se compromete a no fundar establecimiento alguno en las costas de la América meridional e islas adyacentes, ya ocupadas por España. La Corona española establece en Puerto Soledad una guarnición permanente, un apostadero naval y un presidio. La efectividad de la presencia española es, sin embargo, más formal que real, así como errática la voluntad de imponerla.

El gobierno revolucionario de Buenos Aires pone sitio a Montevideo en 1810, y para reforzar su defensa, el mariscal Gaspar de Vigodet, gobernador de dicha plaza, retira el destacamento de las Malvinas. Declarada formalmente la independencia el 9 de julio de 1816, los territorios de las exmetrópolis, como las Malvinas, pasan a integrar las Provincias Unidas del Río de la Plata, por derecho de sucesión y aplicación del principio de *uti possidetis*.

¹ Sobre los antecedentes políticos y jurídicos del litigio sobre las Malvinas, véase Sabaté Lichstein (1979), Tesler (1979), Caillet-Bois (1952), Torre Revello (1953), Ruiz Moreno (1982).

Dadas la nueva situación político-jurídica y la conclusión de la guerra emancipadora dentro del actual territorio argentino, el coronel de marina, David Jewett, comandante de una fragata de guerra argentina, toma posesión oficial de las islas el 6 de noviembre de 1820 en nombre del supremo gobierno de las Provincias Unidas. El evento es ampliamente publicado para los barcos balleneros y mercantes que operan en la región, y en periódicos de Europa y Estados Unidos. El gobierno argentino mantiene permanentemente un oficial militar en las Malvinas, y concede permisos para la instalación de factorías comerciales. En el Tratado de Paz y Comercio de 1825 entre las Provincias Unidas y Gran Bretaña, ésta no incorpora reclamación. Durante los 59 años que van desde 1774 hasta 1833 esto se explica porque el gobierno español y luego el argentino están incapacitados para dictar ordenanzas e imponer su cumplimiento efectivo, a través de una presencia naval y militar permanente en el Atlántico sur. Dada esta circunstancia, y su disposición de una gran flota de guerra y mercante y de una extensa red comercial, Gran Bretaña puede convertir las Malvinas en centro de operaciones para todo el Atlántico sur. Puede hacerlo, además, de hecho, sin los costos y riesgos de una nueva usurpación, de un litigio diplomático y político, y de un deterioro de su imagen en América Latina. Esta alternativa (momentánea) respecto a las Malvinas, se ve, además, impuesta por la formulación de la doctrina Monroe por el gobierno de Estados Unidos en 1823.² Británicos, norteamericanos y franceses pueden así, continuar la explotación ilegal, el merodeo, la depredación, el uso indebido de puertos, en la pesca de ballenas y en la caza de focas y lobos marinos.

El decreto del 10 de junio de 1829 del gobierno de Buenos Aires crea la Comandancia Política y Militar de las Islas Malvinas, con residencia en la isla de La Soledad, que “hará observar por la población de dichas islas las leyes de la República, y cuidará en sus costas de la ejecución de los reglamentos sobre pesca de anfibios...”. El 20 de noviembre de 1829, el representante inglés, sir Woodbine Parish, protesta ante las autoridades argentinas por una medida que ataca “los derechos de soberanía ejercidos hasta ahora por la Corona de Gran Bretaña”. Ésta reactualiza sus pretensiones, pero mantiene luego una actitud expectante, a la espera de la oportunidad para recuperar el estratégico archipiélago.

Tras establecer su autoridad sobre las Malvinas, en 1831 el gobernador militar y político, Luis Vernet, prohíbe a los buques extranjeros la pesca y la caza de la foca en las costas de las islas, y el sacrificio del ganado en su parte

² He tratado la nueva inserción de Argentina y América Latina en el sistema internacional y el juego de las potencias al respecto, en Kaplan (1969/1983). Para una definición del modelo de crecimiento económico y espacial del Estado Argentino, véase Burgin (1960).

oriental. En julio de ese año, Vernet apresara tres goletas norteamericanas que realizan depredaciones furtivas, para someterlas a la jurisdicción de las autoridades de Buenos Aires. En respuesta a este acto, primero el secretario de Estado del presidente Andrew Jackson, Martin van Buren, y el cónsul de Estados Unidos en Buenos Aires, niegan los derechos de soberanía de la Argentina sobre las islas Malvinas, sus costas y aguas jurisdiccionales, y reclaman las medidas del gobierno argentino que restrinjan el tráfico por ciudadanos norteamericanos. El 6 de diciembre de 1831, en su mensaje al Congreso de la Unión, el presidente Jackson define la posición de Estados Unidos en el conflicto planteado, y anuncia el envío de un buque armado para la protección al comercio y pesca de ciudadanos norteamericanos en el Atlántico sur. El 7 de diciembre de 1831, el comandante Silas Duncan, de la corbeta de guerra norteamericana “Lexington”, en comunicación al ministro de Relaciones Exteriores de las Provincias Unidas, exige la liberación de las goletas apresadas, y la entrega de Luis Vernet a Estados Unidos para ser juzgado por piratería y robo, a su arresto y castigo por la leyes de Buenos Aires. Rehusadas estas exigencias, la corbeta “Lexington” ataca Puerto Soledad a fines de 1831; destruye las instalaciones; captura y dispersa a los habitantes y a la guarnición, y abandona las islas con prisioneros a bordo. Las Malvinas son declaradas por el capitán Duncan como independientes de todo gobierno y sin autoridad visible. Esta operación es aprobada por el gobierno de Estados Unidos, en las instrucciones que el nuevo secretario de Estado, Edward Livingston, envía el 3 de abril de 1832 al encargado de negocios en Buenos Aires, Francis Bayhest. Las misiones diplomáticas que distintos gobiernos argentinos envían a Estados Unidos y los pedidos de desagravio e indemnización nunca tendrán resultados.³

Ante el ataque de Estados Unidos y el rechazo por ellos de todo derecho de soberanía argentino sobre las Malvinas, Gran Bretaña reacciona alarmada por las presuntas intenciones norteamericanas respecto a las islas, y al mismo tiempo, incitada por la no aplicación de la doctrina Monroe a este caso específico. Dos buques de guerra británicos, alegando derechos de posesión por descubrimiento y por permanencia en Port Egmont, ocupan por la fuerza las islas en enero de 1833. En ese año se instala un oficial inglés a cargo del archipiélago, y uno de sus sucesores levanta las instalaciones de Puerto Soledad, y se establece en el llamado Port Stanley.

La ocupación de las Malvinas por Gran Bretaña es así, consecuencia de un ataque armado injustificado y no provocado, sin que existiera un estado de guerra entre las partes y en un momento particularmente turbulento y

³ Tesler (1982) y bibliografía citada ahí.

difícil de la situación política de las Provincias Unidas. Gran Bretaña estableció en las islas una colonia, como manifestación concreta de su política imperial y expansionista, que convirtió en una base naval destinada al abastecimiento carbonífero de su marina de guerra, que ejercía entonces el dominio de todos los océanos y mares del mundo.⁴

Manuel Moreno, ministro argentino en Londres, presenta en 1833 una nota de reclamación y en apoyo de la soberanía argentina sobre las islas, la que reitera en 1841. Desde entonces, Argentina comienza una política de expresión regular y sistemática de sus reservas en los tratados internacionales que firma, rechazando todo lo que niegue sus derechos sobre las islas.

Los principios violados por Inglaterra en ese momento histórico son resumibles del modo siguiente:

...Los territorios de América luego de su independencia de España, no podían ser objeto de colonización. La ocupación de las Malvinas por Gran Bretaña, despojando al legítimo titular de la soberanía, violó este principio esencial del derecho internacional americano. Los Estados Unidos aceptaron este principio desde 1823, cuando se formuló la Doctrina de Monroe...⁵

Desde 1833, el gobierno británico seguirá sosteniendo que no existe duda alguna de su soberanía sobre las islas, las cuales habrían sido continua, pacífica y efectivamente ocupadas por Gran Bretaña desde ese año, y que Argentina habría renunciado a su reclamación. Bajo el nombre de Falkland, las islas serán desde 1892 una colonia de la Corona.

En contra de esta posición británica, el principio que prohíbe hacer objeto de colonización a territorios americanos nunca ha dejado de reiterarse por los países latinoamericanos en una larga serie de pronunciamientos políticos y jurídicos. Desde el momento mismo de la emancipación, pasando por la I Conferencia Internacional Americana de Washington, 1890, se llega sobre todo a la Resolución XXXIII de la IX Conferencia Interamericana, en Bogotá, del 2 de mayo de 1948, sobre colonias y territorios ocupados en América y sobre la creación de la Comisión Americana de Territorios Dependientes. Dicha resolución en su parte declarativa expresa "...que es justa la aspiración de las Repúblicas de América de que se ponga término al colonialismo y a la ocupación de territorios americanos por países extracontinentales".⁶

⁴ Gros Espiell (1982).

⁵ *Idem.*

⁶ "Colonialismo en el sistema interamericano", en Osmanczyk (1976, núm. 0829, pp. 239 y 240).

La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 2, párrafo 4, dice:

Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

Este principio es reiterado por la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de las Naciones Unidas (Resolución 2625/XXV), agregándose que “no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza”.⁷

Con referencia a estos antecedentes, Héctor Gros Espiell argumenta con razón que la invalidez de las adquisiciones territoriales hechas mediante el uso de la fuerza constituye un caso de *ius cogens*. Y como lo reconoce la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un caso de *ius cogens* significa que una norma imperativa de derecho internacional proyecta sus efectos al pasado y quita toda validez, como aquí, a una ocupación militar y colonialista hecha en el siglo XIX. En virtud del llamado derecho intertemporal, es el derecho internacional de hoy el que debe aplicarse para resolver la situación actual de las adquisiciones territoriales hechas en el pasado. Pero este criterio, aunque muy importante desde el punto de vista jurídico, no es determinante para resolver el caso de las Malvinas, porque incluso según el derecho internacional vigente en 1833, la ocupación y anexión de las islas, hechas por la fuerza, sin que existiera un estado de guerra entre Gran Bretaña y su legítimo soberano, era absolutamente ilegal. Es por ello que no puede dejarse de compartir la Declaración del Comité Jurídico Interamericano del 18 de enero de 1976, de que “La República Argentina tiene inobjetable derecho de soberanía sobre las Islas Malvinas...”, así como la constante y reiterada actitud de las Naciones Unidas de que la presencia británica en esas islas constituye un hecho colonial al que debe ponerse fin.⁸

De acuerdo con el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, una parte de los territorios coloniales cambia de nombre y de régimen jurídico, volviéndose “territorios no autónomos”. Este estatus es aceptado por Gran Bretaña para las Malvinas, cuando bajo tal título da a la ONU informaciones requeridas sobre las islas.

⁷ “Declaración de principios de derecho internacional 1970”, en Osmanczyk (1976, núm. 1335, pp. 418-421).

⁸ Gros Espiell (1982a).

La Resolución 1514/XV de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1960, proclama la necesidad de un proceso de liquidación del sistema colonial en el mundo y la creación de Estados independientes en los antiguos territorios dependientes. Se reconoce a todos los pueblos el derecho de autodeterminación, incluso en lo político (párrafo 2): “Toda tentativa tendente a destruir parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los fines y los principios de la Carta de las Naciones Unidas”. A partir de este momento, la Asamblea General de las Naciones Unidas debate este problema cada año, y toma nuevas resoluciones. Entre estas últimas cabe mencionar las resoluciones 1805 y 1810/XVII; Resolución 1956/XVIII; Resolución 2105/XX; 2189/XXI; 2288/XXII, que exigen una descolonización total del mundo a partir de 1967; resolución 2326/XXII del 14 de diciembre de 1967. De acuerdo con la resolución 1541/XV de 1961, la autodeterminación puede ejercerse de diversos modos, como el acceso a la independencia, la libre asociación con un Estado independiente, la integración en un Estado independiente, en todos los casos de manera libre.⁹

Desde que se trata de aplicar el principio de libre determinación, Argentina exige el respeto de su integridad territorial, y discute que la población malvinense, escasa y en regresión numérica, pueda beneficiarse del derecho a la autodeterminación. Argentina resucita su reclamación en 1945. El 15 de diciembre de 1965, quince países de América Latina (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay, Venezuela) apoyan a la Argentina cuando exige en la ONU el restablecimiento de su soberanía sobre las Malvinas. Argentina logra que se firme la Resolución 2065/XX de la Asamblea General, del 16 de diciembre de 1965. La misma toma nota de la “existencia de un diferendo entre los gobiernos de la Argentina y del Reino Unido, respecto a la soberanía de las islas”, y los “invita a proseguir sin retardo... las negociaciones, a fin de hallar una solución pacífica, teniendo debida cuenta de las disposiciones y de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la resolución 1514/XV de la Asamblea General, así como de los intereses de la población de las Islas Falkland (Malvinas)”.

El 17 de diciembre de 1967 la Comisión de Territorios en Fideicomiso de la Asamblea General de las Naciones Unidas pide a la Argentina y a Gran Bretaña que “continúen las negociaciones con el fin de solucionar el litigio lo más pronto posible”.

⁹ Osmanczyk (1976, núm. 1493, p. 479).

La Asamblea General retoma estas recomendaciones en posteriores resoluciones y acuerdos, todas inspiradas por un espíritu de compromiso, pero favorables en general a la Argentina. Las resoluciones 3160/XXVIII, del 14 de diciembre de 1973 (116 votos a favor, 14 abstenciones) y 31/49 del 10 de diciembre de 1976 (102 votos a favor, uno en contra, 32 abstenciones), expresan el reconocimiento al gobierno de la Argentina por los esfuerzos desplegados, conforme a las decisiones pertinentes de la Asamblea General para facilitar el proceso de descolonización y promover el bienestar de la población (no del pueblo) de las islas.¹⁰

El punto 87 de la declaración final de la Conferencia de Países No Alineados (Lima, 25-30 de agosto de 1975), declara que éstos,

sin querer atentar contra la validez del principio de autodeterminación como principio general para los otros territorios, en lo que concierne al caso particular de las Islas Malvinas, apoyan firmemente la justa reclamación de la República Argentina y urgen al Reino Unido a continuar activamente las negociaciones recomendadas por las Naciones Unidas a fin de restaurar la soberanía argentina sobre dichos territorios, poniendo así fin a una situación ilegal.

En las negociaciones de casi veinte años entre Argentina y Gran Bretaña, ésta evidencia su estrategia dilatoria y su falta de voluntad para llegar a una solución del litigio malvinense. El trasfondo de este comportamiento se ilumina en parte a través de las evaluaciones coincidentes o complementarias de expertos británicos.¹¹ Por una parte, el gobierno británico se mueve por consideraciones de *Realpolitik*; tiene muy en cuenta las dificultades y costos de asegurar la protección y supervivencia de menos de dos millares de isleños a más de ocho mil millas de distancia. Ello tiende a predisponer al *Foreign Office* en favor de una solución negociada con la Argentina, que conceda a ésta la soberanía sobre la base de un acuerdo de *lease back* similar al que Gran Bretaña y China convinieron respecto a Hong-Kong. La Ley de Nacionalidad británica de 1981 sugestivamente limita los derechos de ciudadanía en las dependencias británicas, y con ello la “britanidad” de los malvinenses. Por otro lado, la fuerte preferencia de los isleños por el gobierno británico, su tradicional y marcada antipatía hacia la Argentina, su testaruda oposición al cambio de soberanía, todo con un considerable apoyo en miembros del Parlamento, impiden al gobierno de Gran Bretaña

¹⁰ Salmon (1982).

¹¹ Véase respecto de la conducta británica en la negociación, entre otros: Freedman (1982, pp. 196-210).

diseñar y aplicar alguna política consistente y adecuada. Así, aquél carece de voluntad política, ya sea para resolver definitivamente el litigio, ya sea para responsabilizarse por la seguridad y prosperidad de las Malvinas y sus habitantes a largo plazo. Los negociadores británicos recurren al escamoteo de la verdad y la reiteración de las tácticas dilatorias. La conducta conciliatoria de la contraparte argentina los induce a creer que la decisión puede postergarse.

Desde fines de 1981, y sobre todo desde principios de 1982, siendo ya presidente el general L. F. Galtieri, éste y su equipo están considerando y preparando una solución militar, y hacen una advertencia velada en tal sentido al gobierno británico, y también al de Chile, en cuanto al litigio sobre el canal de Beagle. De hecho, ambas cuestiones están estrechamente ligadas. Si, bajo presión de Estados Unidos, Argentina debiera aceptar una solución favorable a Chile en la cuestión del canal de Beagle, “la reconquista de las Malvinas — más importantes en lo político y económico — compensaría la primera pérdida, eventualmente con el respaldo diplomático de Norteamérica”.¹²

La ocupación de las islas por fuerzas argentinas, en la noche del 1 al 2 de abril de 1982, no es una completa sorpresa para el gobierno británico. Las razones de la decisión del régimen militar argentino y del momento particular que se elige para la operación, se explican por los antecedentes de aquél y por su naturaleza y su dinámica políticas.

III. MOTIVOS Y REACCIONES

El régimen instaurado tras el golpe de Estado de marzo de 1976 presenta características y tendencias que se entrelazan estrechamente con la problemática de la Guerra de las Malvinas. Por razones que expuse en otros trabajos, denomino y analizo este tipo de régimen como neofascista *sui generis*, correspondiente a las condiciones específicas de Argentina de los otros países del cono sur.¹³ Este tipo de régimen se manifiesta y despliega, menos por sus formas externas que por su contenido y su significado, sus métodos y su estilo, con los siguientes rasgos definitorios:

- a) En su génesis e implantación, el régimen busca la solución final para las contradicciones entre el crecimiento neocapitalista tardío o periférico y la crisis de hegemonía. Se trata de detener la entropía y desarrollar las posibilidades de este tipo de crecimiento. Ello requiere

¹² *América Latina-Informe Político*, Londres (IP-82-06), 12 de marzo de 1982.

¹³ Kaplan (1976a).

el reajuste violento de lo social y lo político-ideológico al tipo de economía y de dominación que se busca. La experiencia se funda en un golpe de las fuerzas armadas contra un gobierno civil legítimo y con consenso amplio.

- b) En cuanto al sistema de alianzas y los mecanismos de legitimación, la hegemonía es compartida por las fuerzas armadas y la nueva elite oligárquica, con primacía de las primeras —en alianza prioritaria con empresas transnacionales— y secundaria con sectores de la tecnoburocracia civil y otros estratos de la clase media. Las fuerzas armadas, hostiles a toda forma de participación política de la población civil, asumen la función de partido único, como militarismo politizado y, de hecho, partidista. El neofascismo renuncia *a priori* a la legitimación democrática-liberal. Se autolegitima por la propia fuerza; por el éxito de la represión; por la misión histórica que pretende asumir; por una ideología cientificista, tecnoburocrática y desarrollista.
- c) El Estado es reestructurado y reorientado, en su aparato, en su personal, en sus funciones y en sus modalidades de operación. Autoproclamado como actor supremo de la sociedad, asume un autoritarismo represivo llevado al extremo, para defender al sistema contra enemigos internos y externos, y garantizar la unidad y el orden como precondiciones del crecimiento y de la grandeza y bienestar nacionales. Se niegan las formas y actividades siempre peligrosas que tienen que ver con el pluralismo, la participación, la movilización, y se apunta a la extirpación de la instancia política.
- d) Se usan en grado sin precedentes las formas simbólicas de poder, las técnicas y aparatos de información y comunicación de masas y de control social. Se busca el bloqueo de la racionalidad y la conciencia social y política; la descalificación de oposiciones y alternativas; la generalización del conformismo y la sumisión, la apatía y la evasión; el encuadre y la atomización, la subordinación e impotencia de la sociedad civil. Esta característica estructural del régimen adquiere, como se verá luego, una gran importancia en el logro del apoyo popular para la Operación Malvinas.
- e) La militarización del poder se entrelaza con la universalización de la represión.

El régimen político y el Estado y el neofascismo se entrelazan e interactúan con el proyecto de crecimiento económico y de articulación en una nueva división internacional del trabajo. Los primeros encuentran en el segundo su presupuesto, pero también y sobre todo, lo posibilitan, se vuelven

indispensables a su realización; se autolegitiman con el modelo de crecimiento, pero y sobre todo, lo usan para sus propios fines, dentro y fuera de la sociedad nacional.

La elite militar y el Estado de neofascismo se identifican, en efecto, con un proyecto propio de dominación interna y de hegemonía regional. A la militarización de la sociedad en respuesta a la subversión interna corresponde la idea de cruzada contra la subversión internacional. Aquella requiere la reestructuración del campo político-militar en América Latina, e incluso en el mundo. La lógica del neofascismo lleva al conflicto externo. Economía y sociedad, cultura y política, diplomacia y estrategia, deben ser reestructuradas para la continuidad y el éxito del proyecto, a la vez dentro y fuera del país. El modelo de crecimiento debe dar los recursos para el armamentismo y las operaciones bélicas que establezcan la hegemonía en la región.

El proyecto del régimen argentino supone, por una parte, el enfrentamiento fatal en el campo de batalla con regímenes similares pero competitivos (Chile, Brasil), y por el otro, la fantasía de sustituirse a la hegemonía de Estados Unidos como poder regional y mundial, a los que se considera en situación de decadencia y creciente incapacidad para mantener un orden mundial deseable. El régimen argentino crea condiciones favorables a los intereses del gobierno, las fuerzas armadas y las empresas transnacionales de Estados Unidos, y coincide con uno y otros en la definición de enemigos y peligros comunes. Al mismo tiempo, aquél reivindica y ejerce una considerable autonomía frente a la potencia hegemónica, desoye sus recomendaciones y exigencias, toma decisiones contrarias a sus intereses y deseos en áreas y cuestiones críticas.

Este trasfondo sistemático debe completarse con la consideración de motivaciones más inmediatas. En primer lugar, la Operación Malvinas es parte de la estrategia del presidente Galtieri y su equipo para la continuidad en el poder, con objetivos internos y externos en mutuo refuerzo.

Se ha tratado de consolidar y legitimar al presidente, como comandante jefe del ejército, expresión y garantía de continuidad del régimen y de sus políticas. Ello incluiría una apertura y una institucionalización democráticas, aunque restringidas y controladas por las fuerzas armadas. Tras el triunfo en las Malvinas, el general Galtieri lograría la aureola y los atavíos de un cesarismo militar-populista, exitoso en lo externo y legitimado por un plebiscito interno que lo convertiría en presidente constitucional. Hipótesis tentadora en un escenario político en que todavía transita el espectro del general Juan Perón.

Esta alternativa busca contrarrestar el desgaste del régimen, que resulta de las consecuencias de la represión, de la catástrofe económica, del males-

tar social, de la asfixia cultural, de la supresión de la participación política. A la creciente repulsa popular se agrega la aparición de fisuras en la cúpula de las fuerzas armadas.

Operación de prestigio, desesperada huída hacia adelante, la Operación Malvinas busca desviar y canalizar múltiples malestares y oposiciones hacia un conflicto eterno. Aquélla debería galvanizar a la nación, reconstituir algo de la unidad social cada vez más quebradiza. Debería también restaurar el desgastado prestigio de las fuerzas armadas, dar vestigios de legitimidad y consenso a un régimen que nunca logró la primera y ha ido perdiendo lo que en algunos sectores pudo tener del segundo.

Las primeras reacciones de grupos medios y populares, y de dirigentes y cuadros políticos, sindicales, empresariales y culturales, y de los medios de masas, sugieren un éxito inicial para los motivos. Se trata de un despliegue de nacionalismo emocional y acrítico por parte de sectores que el régimen ha victimado hasta el presente de muchas maneras.

Apenas cumplida la ocupación, una manifestación masiva le da apoyo, y con ella, también al régimen que la decidió y ejecutó sin consultar a nadie fuera de su propia cúpula. Dirigentes y bases de micropartidos y grupúsculos oficialistas, de grandes y pequeños partidos e instituciones en la oposición, de antiguos guerrilleros, de la izquierda pro soviética y pro china, en el país y en el exilio, felicitan y apoyan al general Galtieri por su recuperación de la soberanía; dan prioridad a la expansión nacionalista sobre la oposición al régimen. La explicación de esta actitud requiere la consideración de varias razones combinadas, sobre todo las siguientes:

El régimen argentino crea en la población un estado de ánimo de pánico, temor difuso, apatía y conformismo, y una parálisis colectiva. El régimen dispone además de ciertas bases sociales, más allá de los beneficios directos. El modelo político-económico victimiza a las mayorías, pero de manera desigual. Algunos sectores son menos maltratados que otros, o reciben beneficios limitados, o esperan obtenerlos o incrementarlos por futuras concesiones del régimen. Se temen las consecuencias de un regreso al poder de gobiernos similares a los precedentes, o de alternativas radicales; se temen también las sanciones del régimen contra disconformes o impugnadores. Se estimula así el individualismo, el egoísmo, la irresponsabilidad, la competencia y el conflicto entre las víctimas, su fraccionamiento y manipulación por separado, la autocensura, la negación o distorsión de realidades perceptibles, la despolitización.

Las elites estatales logran así, en formas y con grados variables, el apoyo subordinado, el consenso pasivo o la resignación apática de sectores medios y populares, los disocian del bloque de las víctimas, los manipulan y los

oponen unos contra otros, los desvían y canalizan hacia objetivos irreales y alienantes. Esta posibilidad es creada o reforzada por el manejo y reorientación de las insatisfacciones, ansiedades, neurosis, terrores, delirios y agresividades de una parte de las víctimas, contra otras víctimas a las que se responsabiliza por las situaciones sufridas o los peligros posibles o imaginarios. Se constatan signos de derechización en la psicología, el discurso y el comportamiento de miembros de las clases medias y populares, antes caracterizados por grados diversos de liberalismo, progresismo, izquierdismo. A ello corresponden las actitudes de comprensión y simpatía hacia el autoritarismo y la represión del régimen; las exaltaciones nacionalistas en las competencias deportivas internacionales, en los conflictos fronterizos, y la repulsa contra las denuncias y presiones internacionales en defensa de los derechos humanos, la xenofobia, el antisemitismo, el racismo contra grupos de color. Especial mención merece la abdicación por la prensa de críticas al gobierno, y a la inversa, la tendencia a defenderlo de distintas maneras, así como las conductas cautelosas y negociadoras de dirigentes sindicales, políticos e instituciones sociales y culturales. La rígida censura sobre la prensa impresa y televisiva radical tiene un papel esencial en las posibilidades que el régimen dispone para preparar y lanzar la Operación Malvinas en condiciones de absoluto secreto, para desinformar a la población sobre su desarrollo real, y luego de la derrota, para escamotear el conocimiento de lo sucedido y bloquear la imputación de responsabilidades por el desastre.

Lanzada la operación, se ha dado, en dirigentes políticos y sindicales y en un número considerable de intelectuales —dentro y fuera del país—, una tendencia a la adaptación mimética respecto a lo que son o se supone sean, las tendencias emocionales e ideológicas de las masas populares, de las que se teme aislarse, y a las que se cree así manipular y canalizar. En la gran mayoría de los dirigentes y miembros de las fuerzas opositoras se mantiene la primacía de orientaciones nacional-populistas. Florecen las ilusiones sobre la búsqueda por el régimen de apoyos en la oposición, la cual piensa a cambio desbordar y acorralar a los grupos militares en el poder, y cobrarles del precio de sostén en concesiones de apertura democratizantes y de participación en alguna variedad de coalición cívico-militar de emergencia o de transición.

En segundo lugar, las motivaciones internas tienen sus correlatos e implicaciones internacionales. La recuperación de la soberanía y el control formales sobre las Malvinas y sus adyacencias tienen significaciones estratégicas y económicas: nudo de comunicaciones entre los océanos Atlántico, Pacífico e Índico; apertura o refuerzo de derecho respecto a la Antártida; reservas petrolíferas, minerales y pesqueras. Ello alimenta los sueños de con-

versión de la Argentina en potencia regional y hasta mundial. La demostración de capacidad bélica en el enfrentamiento con Gran Bretaña desplegaría un potencial agresivo como señal de amenaza disuasiva para Chile. El éxito en las Malvinas cubriría el desenlace eventualmente desfavorable de las negociaciones sobre el Beagle por laudo, con respaldo de Estados Unidos.

El general Galtieri ha desplazado de la presidencia al general Viola con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, logrado por la autopresentación del régimen argentino bajo una nueva conducción, como apto, no sólo para combatir la subversión interna, sino también en América Latina. El régimen argentino ofrece ser el más seguro aliado de Estados Unidos en el hemisferio occidental, principal garante y participante directo en la seguridad del Atlántico Sur y en la “normalización” de Centroamérica y el Caribe. En contrapartida de tales servicios, el general Galtieri espera simpatía y apoyo de Estados Unidos para la reivindicación argentina de las Malvinas.

IV. DESARROLLO DEL CONFLICTO

Ocupadas las Malvinas y la Georgia del Sur por fuerzas argentinas, los acontecimientos se precipitan y se complican, con características y emergencias imprevistas. Ello es así para políticos, militares y pueblos de las partes directamente involucradas, pero también para los de grandes y medianas potencias del Oeste y del Este, del Norte y del Sur, para los países latinoamericanos y no alineados, y para los organismos internacionales. Todas las partes, en mayor o menor medida, fueron tomadas por sorpresa, se equivocaron en suposiciones, evaluaciones y decisiones. La Guerra de las Malvinas es una tragedia con elementos de una comedia de equivocaciones.

1. *El régimen argentino en guerra*

Desde el 2 de abril se evidencia el espíritu arrogante y triunfalista de los dirigentes del régimen argentino, el modo desinformado e imprevisor, la incompetencia y la irresponsabilidad con que decidieron y ejecutaron la operación. Ésta se lanza con la idea de que no habrá dificultades ni consecuencias negativas. La ilusión se genera por convergencia de varios factores y circunstancias:

a) Las fuerzas armadas se organizan y funcionan, durante más de un siglo, sin una guerra: se orientan cada vez más en las últimas décadas para la seguridad interna y para un papel político crecientemente hipertrofiado,

así como para eventuales conflictos con países vecinos. La hipótesis de una mayor participación en conflictos mundiales se define sólo como apoyo a Estados Unidos y su bloque contra la Unión Soviética, su bloque y sus aliados en el Tercer Mundo.

La experiencia de autocracia represiva induce a la cúpula militar y política del régimen a creer que el mero uso de la violencia indiscriminada, que le dio el triunfo contra opositores e inocentes inermes, lo garantizaría también necesariamente en la guerra contra Gran Bretaña.

b) El régimen argentino considera que las condiciones internacionales son favorables para el éxito perdurable de la recuperación. Aquél se ha definido como blanco, cristiano, occidental y anticomunista; no ha ocultado su intención de abandonar el bloque de los no alineados; ha intervenido directamente en los conflictos de Centroamérica y el Caribe, en favor de los regímenes de extrema derecha y se ha manifestado deseoso de incrementar esta injerencia, siempre al lado de Estados Unidos. La dirigencia argentina da por descontadas la simpatía, el apoyo, o por lo menos la neutralidad benevolente, de los gobiernos de Estados Unidos y Europa occidental, miembros del bloque que aquélla quiere integrar. Se supone también que la Unión Soviética, agradecida por los aprovisionamientos de granos argentinos en el momento del embargo norteamericano, vetaría una acción enérgica en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se cree además, que Gran Bretaña no tendría interés real en aferrarse a las Malvinas a cualquier precio.

Estas suposiciones se revelan luego excesivamente optimistas. Se subestima la cólera de Gran Bretaña, su capacidad para enfrentar el desafío, y sobre todo, para la reconquista militar de las islas. Es errónea la elección del momento de la invasión, por una despreocupación tendiente a reducir la capacidad británica de respuesta, la cual habría sido menor unos meses después.¹⁴

El régimen argentino es sorprendido por la magnitud, intensidad y rapidez de la reacción de Gran Bretaña, y por la necesidad de enfrentar una guerra aeronaval y terrestre con la flota británica. El 2 de abril, Gran Bretaña rompe relaciones con la Argentina y poco después lanza una poderosa flota hacia el Atlántico Sur, que el 30 del mismo mes llega a destino e impone una zona de total exclusión alrededor de las Malvinas.

Tampoco es previsto por la dirigencia argentina el vuelco de Estados Unidos en favor de su más viejo y fiel aliado, a la vez que segundo miembro importante de la OTAN, ni la inmediata solidaridad de la *Commonwealth* y

¹⁴ Freedman (1982).

Europa occidental con Gran Bretaña, traducida en apoyos a favor de aquélla y en sanciones comerciales y financieras contra Argentina.

A la inversa, el régimen argentino descubre con asombro y embarazo que las expresiones de simpatía y las ofertas de apoyo provienen de países más o menos mestizos y de color, latinoamericanos y del Tercer Mundo, ateos, musulmanes y paganos, orientales y colectivistas.

c) La visión deformada y la errónea evaluación de la correlación de fuerzas políticas, diplomáticas y militares, económicas y tecnológicas, y de la complejidad y gravitación de las instituciones internacionales, se manifiestan también en la falta de adecuada preparación del régimen argentino para una guerra contemporánea con la segunda potencia de la OTAN. El gobierno militar argentino ha cumplido de modo implacable y exitoso una estrategia interna de desnacionalización y regresión económicas, de desindustrialización y de degradación y destrucción de recursos (humanos, culturales, científico-tecnológicos); de represión genocida y de pauperización de sectores mayoritarios; de extirpación de toda forma de participación política. Dicho régimen carece, por lo tanto, de toda legitimidad y consenso de tipo democrático.

El régimen militar ignora o subestima por añadidura, la correlación desfavorable de fuerzas, y la falta de preparación seria para contrarrestarla o superarla. Los responsables en la decisión de la ocupación y en las operaciones bélicas evidencian un alto grado de incapacidad, irresponsabilidad, e incluso corrupción. Al error inicial mencionado en la elección del momento de la invasión, se agregan otros de envergadura y trascendencia aún mayores. La falta de una larga preparación se debe a la idea de cumplir una ocupación simbólica que demuestre a la opinión pública mundial los riesgos de la militarización británica de las islas y fuerce a una negociación seria, sin realizar ningún acto posesorio que dificulte la pronta retirada. Después del 2 de abril, el general Galtieri cambia de estrategia, a causa de la reacción popular en la Argentina que vuelve imposible la retirada, y del exceso de confianza de la cúpula militar sobre la capacidad para resistir una eventual ofensiva británica. Por las mismas razones, Argentina adopta una actitud demasiado rígida en las negociaciones que se conducen a través del general Haig, del presidente peruano Belaunde Terry y del secretario general de las Naciones Unidas.¹⁵ En el campo de batalla, las fuerzas argentinas disponen inicialmente de algunas ventajas significativas, en cuanto a una parte de los armamentos bastante modernos (provistos entre otros países por Gran Bretaña), a la situación defensiva, etcétera. Pese a ello, las fuerzas de tierra

¹⁵ *América Latina-Informe Político*, 15 de octubre de 1982.

no combaten mejor, porque nunca creyeron que habría guerra, confiaron erróneamente en Estados Unidos, mantuvieron malas relaciones entre oficiales, suboficiales y soldados. La oficialidad argentina no se muestra capaz de motivar a sus soldados, que no tienen confianza o la pierden durante la lucha. Las tropas carecen de motivación y de espíritu de combate, sobre todo para este tipo de guerra, que enfrenta soldados bisoños y mal entrenados, en deficientes condiciones físicas, sin preparación para enfrentar todo tipo de armas, contra un cuerpo expedicionario británico de voluntarios y profesionales. La marina de guerra argentina se retira tempranamente a puertos seguros. La fuerza aérea argentina es la única que reivindica un comportamiento decoroso y destacado en el combate, pero incurre en errores de evaluación y de táctica.¹⁶

Las limitaciones y errores del régimen argentino se van traduciendo en sucesivos fracasos diplomáticos y militares, que culminan con la capitulación ante la fuerza expedicionaria británica tras 22 días de sangrienta guerra.

Ante todo, el gobierno argentino se coloca en posición difícil desde el punto de vista del derecho internacional, al recurrir a la fuerza para la recuperación de las islas, reduciendo considerablemente sus posibilidades de invocación de la legítima defensa contra la agresión, en los términos de los textos legales vigentes al respecto. Estos son, sobre todo, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (derecho de legítima defensa), la Resolución 3314/XXIX de la Asamblea General de la ONU, del 14 de diciembre de 1974 (configuración de la agresión, artículos 1 y 2; enumeración de los actos de agresión, artículo 3; responsabilidades por la agresión, artículo 5; derecho de pueblos bajo regímenes coloniales y racistas u otras formas de dominación extranjera a luchar por la libertad e independencia, artículo 8).

Mientras el gobierno argentino reduce sus posibilidades por su iniciativa en el uso de la fuerza, el gobierno británico, a la inversa, se coloca desde el principio en la posición de una nación agredida. Para muchos gobiernos, especialmente de América Latina, aunque solidarios con la reivindicación argentina sobre las islas, el uso directo de la fuerza crea un precedente peligroso que se agrega a otros del pasado del que fueron víctimas, e induce a la multiplicación de conflictos armados para solucionar litigios fronterizos.¹⁷

Por otra parte, no deja de ser dudoso el estatus legal de las Malvinas como parte del territorio británico. Como antes se dijo, la invalidez originaria de la adquisición de las Malvinas por Gran Bretaña mediante la fuerza, y

¹⁶ Freedman (1982), *América Latina-Informe Político* (IP-82-18), 10 de septiembre de 1982.

¹⁷ Sobre los conflictos fronterizos en América Latina, véase Buhner (1982), Grabendorff (1982).

la consiguiente perdurabilidad de la soberanía argentina de jure sobre aquéllas, permitiría considerar que la operación militar del gobierno argentino sería justificable como legítima defensa.

Más particularmente, el gobierno militar encuentra dificultades para justificar la recuperación violenta de las islas como instrumentación del derecho de autodeterminación, dada la evidente resistencia de la población malvinense a incorporarse a la Argentina. A este respecto, sin embargo, es pertinente la argumentación de Héctor Gros Espiell:

Es evidente que no puede invocarse, para desconocer la soberanía argentina en las Malvinas, el derecho a la libre determinación de los pueblos. Este derecho supone la vinculación de un grupo humano, que debe constituir un pueblo en el sentido que la expresión tiene en derecho internacional —lo que o se da en el caso de las Malvinas, ya que la pequeñísima población que las habita es sólo un conjunto de pobladores importados por el conquistador— con un territorio. Si este territorio pertenece a otro Estado que fue desposeído por la fuerza, no existe sobre esa base física ningún tipo de derecho soberano de esa población. La Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (Resolución 1514/XV) y la Declaración de los Principios de Derecho Internacional Relativos a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados (Resolución 2625/XXV) reconocen que la aplicación del derecho a la libre determinación de los pueblos no puede significar “el quebrantamiento o menoscabo de la integridad territorial de Estados soberanos e independientes”. Sostener lo contrario, especialmente en el caso de las Malvinas, sería reconocer los efectos de la ilegal ocupación británica, en violación del principio jurídico, de especial trascendencia actual en ese tipo de casos, concretado en el aforismo latino *ex injuria jus non oritur*. Nada tiene que hacer para caracterizar la situación de las Malvinas el criterio de la efectividad, porque con respecto a los efectos de una ocupación ilegal, no puede aceptarse que un hecho de fuerza, en violación de principios esenciales de derecho internacional, puede producir efectos jurídicos y legalizarse así las consecuencias de un hecho inicialmente ilícito.

Tan erróneo es pensar que un pueblo puede gozar del derecho a la libre determinación si no posee un territorio sobre el que pueda ejercer ese derecho, como pretender que una población importada como consecuencia de una ocupación colonial —que no tiene ninguno de los rasgos tipificantes de un pueblo— pueda tener derecho sobre un territorio arrebatado por la fuerza a su legítimo soberano.¹⁸

¹⁸ Gros Espiell (1982a).

Pese a la complejidad e incertidumbre de la cuestión planteada, la Resolución 502 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del 3 de abril de 1982, exige “la cesación inmediata de las hostilidades” y “el retiro inmediato de todas las fuerzas argentinas de las Islas Falkland”, y pide a los dos gobiernos que “busquen una solución diplomática a sus diferendos”. Se considera así ilegal el uso de la fuerza por la Argentina, pero no se autoriza el uso de la fuerza por Gran Bretaña para responder a la ocupación.

Cabe recordar a este respecto que las dos superpotencias, y quienes fueron potencias en el sistema internacional, han actuado en diversas oportunidades de manera tal que las incrimina, de acuerdo con los textos legales antecitados, como usuarias de la fuerza para la defensa de algunos de sus intereses (económicos, políticos, diplomáticos, militares). Más particularmente, cuando la India invade la colonia portuguesa de Goa el 18 de diciembre de 1961, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no llega a adoptar una resolución que exhorte al fin inmediato de las hostilidades y pida el retiro de las fuerzas armadas de la India a las posiciones ocupadas el 17 de diciembre, por el veto de la URSS. La Asamblea General de las Naciones Unidas no discute el asunto en el periodo de sesiones de 1962, y tanto Estados Unidos como Gran Bretaña, dan su consentimiento a la operación militar de la India.

La comparación de los casos de Goa y las Malvinas muestra la terrible hipocresía con que actúan ciertas potencias en el campo internacional y la solidaridad que siempre une, en los hechos, a los imperios de habla inglesa frente a los pueblos hispánicos, que han tenido tradicionalmente que sufrir su prepotencia y su desprecio.

La hipocresía es aún mayor cuando Gran Bretaña pretende erigirse en ejemplo de respeto del derecho internacional, y de repudio al uso de la fuerza. El mundo no olvida el colonialismo inglés, fundado en la fuerza y en el desprecio del derecho de los pueblos, ni que los que cometieron la agresión inicial en el caso de las Malvinas fueron los que en 1833 desalojaron violentamente a la guarnición argentina.¹⁹

El 30 de abril, la fuerza expedicionaria británica se encuentra ya en su área de destino, y las islas son declaradas zonas de total exclusión. El mismo día, el general Haig declara fracasada su mediación de un mes, y los Estados Unidos se declaran explícitamente en favor de Gran Bretaña. La gestión diplomática del secretario general de las Naciones Unidas, Pérez de Cuéllar, fracasa en mayo. Igualmente inoperantes resultan los esfuerzos para lograr que la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recípro-

¹⁹ Gros Espiell (1982b).

ca sean utilizados para impedir el conflicto o proporcionar ayuda efectiva a la Argentina.

En lo que sigue hasta la rendición, la fuerza expedicionaria inglesa se ve respaldada por el apoyo diplomático, técnico, logístico y económico de Estados Unidos; por las sanciones conjuntas de la Comunidad Económica Europea contra la Argentina; por la cooperación de la OTAN. El bloqueo naval y aéreo se configura como caso tipificado de agresión, la cual se proyecta muy pronto en el ataque final contra las posiciones argentinas en las islas.²⁰

2. *Las reacciones latinoamericanas*

El régimen argentino recibe el respaldo casi unánime de los países latinoamericanos, y también, aunque en menor medida, de los países no alineados. Este apoyo presenta, sin embargo, diferencias según países, sectores (sociales, políticos, militares, institucionales), motivos, matices, alcances (formales o reales).

En primer lugar, los países con reclamaciones territoriales contra sus vecinos simpatizan con el comportamiento del régimen argentino, y ven en su eventual victoria un precedente justificatorio de sus propias acciones de sentido similar en un posible futuro.

En segundo lugar, en la mayoría —si no la totalidad— de los países latinoamericanos prevalecen resentimientos seculares y temores actuales, ampliamente justificados, respecto al imperialismo de las potencias occidentales. La guerra de las Malvinas es inmediatamente ubicada en el contexto del conflicto Norte-Sur. Se refuerza la resistencia de muchos países latinoamericanos a involucrarse en la lucha entre las superpotencias y sus bloques, y a que se encubra y descarte el conflicto Norte-Sur en aras de las exigencias del conflicto Oeste-Este. Se ve en la coyuntura una oportunidad favorable para la renegociación de las relaciones con Estados Unidos y con Europa occidental. Reflorece la idea de una cooperación mayor entre los países de América Latina, y entre ellos y el resto del Tercer Mundo.

El apoyo latinoamericano es, sin embargo, restringido en su alcance y en su efectividad por diversos tipos de consideraciones y reservas. A las viejas rivalidades y conflictos entre los principales países se unen los antecedentes y las conductas de tipo represivo y agresivo que caracterizan al actual régimen argentino, así como su uso directo de la fuerza sin respeto a las

²⁰ Gros Espiell (1982c).

normas e instituciones internacionales. Se teme, además, el posible refuerzo del expansionismo del actual régimen argentino, y de la tendencia de otros países de la región a usar la fuerza contra sus vecinos para solucionar litigios territoriales. Está también presente la cautela ante el peligro de represalias de Gran Bretaña y Estados Unidos contra los países que se solidaricen con Argentina.

Así, el régimen argentino va recibiendo muestras variables de solidaridad de Venezuela, Perú, Panamá, Nicaragua, Cuba, Brasil, México, la República Dominicana, Haití, Surinam. A la inversa, no apoyan al gobierno argentino Colombia, Chile, las excolonias inglesas del Caribe (excepto Granada). El apoyo mayoritario no resulta, sin embargo, suficiente para que el sistema de la OEA contribuya al logro de una justa y pacífica solución del litigio.

De acuerdo con la Carta de la Organización de Estados Americanos, preparada por la IX Conferencia Interamericana de Estados Americanos de Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, y al Protocolo Adicional firmado el 27 de marzo de 1967 en Buenos Aires, se condena la guerra de agresión y se declara que la victoria no da derechos, y que la agresión a un Estado americano constituye agresión contra los demás (artículos 3 y 27). Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro; se excluye la fuerza armada y cualquier otro tipo de injerencia (artículo 18). Ningún Estado puede aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político contra otro Estado (artículo 19). El territorio de un Estado es inviolable, no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza por otro Estado; no se reconocerán las adquisiciones territoriales o ventajas especiales que se obtengan por cualquier medio de coacción (artículo 20). Los Estados americanos se obligan a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en su cumplimiento (artículo 21). Si el territorio, la soberanía o la independencia política de un Estado americano fueran afectados por un ataque armado, por otra agresión, o por un conflicto extracontinental que ponga en peligro la paz de América, los Estados americanos aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales (artículo 28).

La vigésima Reunión de los Cancilleres de la OEA, reunida en Washington, y visiblemente en contra de la voluntad del gobierno norteamericano, adopta una resolución fechada el 28 de abril de 1982, por la cual:

- a) Se pide al Reino Unido la cesación de hostilidades en la región del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y la abstención de todo acto que pudiera afectar la paz y la seguridad interamericanas.
- b) Se invita a Argentina a abstenerse de actuar de modo que agrave la situación.
- c) Se requiere de ambos gobiernos un inmediato cese del fuego y la reanudación de negociaciones tendentes a un arreglo pacífico del conflicto que tenga en cuenta los derechos de soberanía de Argentina sobre las Malvinas y los intereses de sus habitantes.
- d) Se deplora la adopción por los miembros de la Comunidad Europea y otros Estados de medidas coercitivas de naturaleza económica y política, y se les pide el levantamiento de las sanciones no previstas por la Resolución 502 del Consejo de Seguridad y que son incompatibles con las Cartas de la ONU, de la OEA y del GATT.

Pese a las disposiciones de la Carta de la OEA, la resolución de la Vigésima Reunión de Cancilleres sólo menciona al pasar al TIAR, pero no lo aplica, como hubiera podido y debido hacer, y como Argentina pretende cuando solicita la reunión del órgano de consulta del TIAR, que se reúne el 26 de abril.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro, por los gobiernos de todos los Estados americanos, tras su elaboración por la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Continentales (Petrópolis, Brasil, del 15 de agosto al 2 de septiembre de 1947), y es ratificado por todos los signatarios. Se propone explícitamente prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América, asegurar la paz por todos los medios, proveer ayuda recíproca contra ataques armados a cualquier Estado americano, conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de las partes. En consecuencia, un ataque armado de un Estado contra un Estado americano será un ataque contra todos los Estados americanos, comprometerá a las partes contratantes a la ayuda para enfrentar el ataque (artículo 3.1). Ello se aplicará a todo ataque armado dentro de la región descrita en el artículo 4 o dentro del territorio de un Estado americano (artículo 3.3). El artículo 9 hace una enumeración no restrictiva de los casos de agresión.

De acuerdo con el Protocolo de Reformas al TIAR, aprobado en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la OEA (San José de Costa Rica, 16 al 29 de julio de 1975) —que aún no ha entrado en vigencia—, además de las gestiones de conciliación y pacifi-

cación que realice, el órgano de consulta podrá adoptar medidas, como el retiro de los jefes de misión, la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones de distinto tipo, y el empleo de la fuerza (artículo 8).

El TIAR es, pues, indiscutiblemente aplicable al caso de las Malvinas. La fuerza expedicionaria británica penetra en la zona de seguridad del TIAR (artículo 4); establece el bloqueo aeronaval y submarino contra Argentina; recupera las islas por la fuerza de las armas. Pese a ello, el TIAR no es aplicado.

Elaborado y sancionado en plena Guerra Fría, se supone siempre que el TIAR se aplicaría a las agresiones de un Estado americano contra otro Estado americano, o un Estado extracontinental contra un Estado americano. Una de las críticas más importantes contra el TIAR se refiere a la relación que se da entre él y el Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949, sobre cuya base se estructura y actúa la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La vinculación entre los dos tratados surge del hecho de que los Estados Unidos son parte de ambos, y los dos responden a una comunidad de concepción política y de estrategia global.

Un ataque contra un Estado europeo, parte del Tratado de Washington —observa Héctor Gros Espiell— en Europa, se considera “como un ataque dirigido contra todas las partes” (artículo 5). Y un ataque contra los Estados Unidos, aunque sea fuera de la zona del Tratado de Río (artículo 4), se considera un caso que puede poner en funcionamiento el régimen del TIAR y la solidaridad americana (artículos 6 y 3.3 del TIAR).

De tal modo, los Estados latinoamericanos quedaron vinculados a las consecuencias no sólo de una agresión a los Estados Unidos fuera de la zona americana, sino, además, a las decisiones de una agresión contra un Estado europeo, en Europa, por la circunstancia de que Estados Unidos eran y son parte del Tratado de Río y del Tratado de Washington.

Además de esta peligrosa implicación, el Tratado de Río “habría demostrado que no sirve para nada en los casos realmente trascendentes y graves, que su sola aplicación posible se reduce a los casos de agresión intracontinental, previo visto bueno de Estados Unidos, en un conflicto entre pequeños Estados latinoamericanos”. Los inspiradores y redactores del TIAR no concibieron la posibilidad de una agresión de un país de Europa occidental a un país latinoamericano, caso constituido por la guerra de las Malvinas.²¹

²¹ Gros Espiell (1982); Gómez Robledo (1960).

La Conferencia de Países No Alineados, que tiene lugar en La Habana a principios de junio de 1982, exige en su resolución final un inmediato cese de las hostilidades en el Atlántico Sur; insta a Estados Unidos para que termine de inmediato el apoyo militar a Gran Bretaña; declara a las islas Malvinas, Georgia del Sur y Sandwich del Sur, como “parte integral de América Latina”.

3. *El gobierno británico en guerra*

El gobierno conservador de Margaret Thatcher comete una serie de importantes errores en las distintas fases de la guerra. En primer lugar, los indicadores de un proyecto argentino de invasión no son considerados significativos en sí mismos, dejando de comprenderse el cambio de las condiciones políticas en Buenos Aires y la seriedad de la nueva crisis.

En segundo lugar, se sobrestima la influencia de Estados Unidos en América Latina. El gobierno Thatcher confía, primero, en que, dadas las estrechas relaciones entre Washington y Buenos Aires, el gobierno del presidente Reagan impedirá una iniciativa bélica de la Argentina. Ha supuesto luego, sucesivamente, que actuarían como disuasivos para la Argentina el solo envío de la flota y la amenaza de ataque, la multiplicación de presiones internacionales, el apoyo (político, diplomático, logístico) de Estados Unidos. Al fallar en mayor o menor grado estos instrumentos, el gobierno Thatcher decide llevar la guerra hasta el final, que desde el principio concibe como decisiva.²²

La determinación bélica del gobierno británico responde a una evaluación político-estratégica; no proviene de la preocupación por los derechos de los pobladores malvinenses, siempre tratados como súbditos de segunda categoría, ni por una reacción democrática contra el régimen argentino. Gran Bretaña, como Estados Unidos y Europa Occidental, han proporcionado ayuda económica y vendido armas a los regímenes latinoamericanos, como el argentino, presentados como baluartes del llamado mundo libre. Gran Bretaña, como Estados Unidos, ha sido desafiada por una dictadura a la que proporciona los medios para reprimir a su propio pueblo, pero también para invadir las Malvinas y enfrentarse a la fuerza expedicionaria británica. El envío de la flota británica responde a la necesidad de cubrir un doble fracaso, de la diplomacia y de la política interna del gobierno Thatcher. La Operación Malvinas, inversa y simétricamente, ha tratado de

²² Freedman (1982), Gamble (1982), Annan (1982).

cubrir también los fracasos políticos y diplomáticos del régimen militar argentino.

En vísperas del conflicto, el gobierno Thatcher enfrenta graves perspectivas de fracaso para su política económica y social. A ello se unen la división en la dirigencia conservadora; la competencia electoral que representa la alianza entre el Partido Liberal y el nuevo Partido Social Democrático; la creciente retracción del margen de autonomía de la política exterior británica. El gobierno Thatcher ha ido, además, reforzando su papel como aliado privilegiado de Estados Unidos, y su consiguiente compromiso prioritario con la OTAN, en desmedro de otras regiones estratégicamente importantes, como la del Atlántico Sur.

La reconquista de las Malvinas se presenta como una causa popular, por existir un acto de agresión, con menosprecio del principio de arreglo pacífico de los litigios internacionales, perpetrado por un régimen fascista contra víctimas británicas, y que ha infligido una insoportable humillación nacional. La crisis de las Malvinas proporciona así al gobierno Thatcher, una posibilidad de distracción a través de la política exterior, que satisfará el orgullo nacional mediante una completa victoria militar. La eficacia final de la operación explica adicionalmente su impacto político. La guerra es popular desde el principio; suscita un amplio y poderoso movimiento de adhesión en las mayorías de clases medias y obreras sindicalizadas de Gran Bretaña; agrava la división en el Partido Laborista y revela su decadencia como fuerza electoral; hace retroceder la alianza liberal-social-democrática. Todo ello se revela con la aplastante victoria conservadora en las elecciones locales del 6 de mayo, y con los significativos triunfos en las elecciones legislativas parciales. Quedan demostradas: la aptitud del Partido Conservador para usar en su beneficio la reafirmación de la identidad nacional alrededor de aventuras militares; la capacidad de Gran Bretaña para recuperar un margen significativo de acción independiente en lo internacional, con refuerzo del aparato militar y reapertura del debate interno sobre las opciones estratégicas del país. El pleno apoyo político que la nación da a la guerra, el alto financiamiento de la operación, la libertad de los mandos militares para la conducción de la guerra, son factores cruciales de la victoria británica.²³

Todo ello no excluye las dimensiones negativas que la guerra reviste en perjuicio del Partido Conservador en particular, y de Gran Bretaña en general. Es dudoso que la victoria contrarreste por mucho tiempo los impactos insuperados de la crisis económica, de la integración en la Comunidad Económica Europea, de la recesión en una economía capitalista mundial

²³ *Idem.*

controlada por Estados Unidos. A medida que la crisis económica y el malestar social se agraven, que la información se amplíe y difunda, y que el correr del tiempo dé más perspectiva, la influencia legitimadora del triunfo en las Malvinas se reducirá e irán quedando al descubierto sus aspectos negativos y siniestros.

Al mismo tiempo, el gobierno inglés ha contribuido al deterioro de la imagen de Gran Bretaña como potencia militar y la de la OTAN, como dispositivo creíble y temible para la disuasión contra una agresión de la Unión Soviética y su bloque. Ciertamente es que la eficacia de la respuesta militar británica ha sido en función del número de hombres y materiales que pudo transportar a lo largo de ocho mil millas hasta el Atlántico sur, y luego apoyar en operaciones durante un periodo prolongado. El éxito de la operación fue asegurado por el trabajo eficiente de muelles y otras instalaciones navales; leyes que facilitaron la requisita y contratación de navíos civiles; detallados planes de emergencia que existían con miras a una crisis europea. A ello se agregó el uso logístico de la isla Ascensión, la participación de unidades altamente entrenadas y experimentadas, el profesionalismo y la destreza táctica de las fuerzas británicas, todas ellas condiciones políticas que permitieron al gobierno Thatcher proseguir la guerra de una manera determinada y consistente.²⁴

Por otra parte, la preparación de las fuerzas británicas deja mucho que desear; el aparato operativo en las Malvinas no dispone de medios adecuados para la supresión de defensas; la inteligencia táctica exhibe fallas. Gran Bretaña distrae fuerzas que se preparaba para usar en Centroamérica, apoyando la estrategia de Estados Unidos en esta región, y debilita el dispositivo de la OTAN en el hemisferio septentrional para la ofensiva y la defensiva eventuales respecto al bloque soviético. El costo de la operación en hombres, materiales y dinero resulta excesivamente alto para Gran Bretaña. La Unión Soviética tiene la oportunidad de un examen crítico de la real efectividad de la OTAN y sus armas. Al mismo tiempo, y sin un compromiso auténtico con resultados prácticos en favor de Argentina, la Unión Soviética puede presentarse como el gran apoyo de aquella y de América Latina, y revalorizarse en toda la región después de un proceso de desprestigio generado por diferentes razones y durante varios años. A los costos económicos, militares y políticos de la operación se agrega el deterioro de la imagen de la ciudad de Londres como gran centro de financiamiento internacional, de resultados de las sanciones aplicadas contra Argentina, con evidente falta de respeto de las reglas del juego establecidas en el sistema monetario y financiero internacional.

²⁴ Freedman (1982).

4. *La reacción de las potencias*

La inmediata manifestación de los países de Europa Occidental de una condena contra el gobierno argentino, y la aplicación de una variedad de sanciones en su contra, revelan la notable cohesión entre dichos gobiernos, por encima de diferencias políticas e ideológicas y de competencias económicas. Al peso de las solidaridades diplomáticas y estratégicas entre los países eurooccidentales y entre ellos con Estados Unidos, se agregan la gravitación del neocolonialismo en la prosperidad, la persistencia de sentimientos etnocéntricos y chovinistas en el inconsciente y en la conciencia de los habitantes de países desarrollados —incluso dirigentes, cuadros y bases del movimiento sindical y de los partidos de izquierda, dentro y fuera de los gobiernos—. Esta constelación de factores contribuye a explicar el comportamiento colonialista que se dirige no sólo contra un régimen dictatorial —al cual hasta entonces se ha tolerado, respetado y aprovisionado—, sino también contra auténticos intereses nacionales de un país latinoamericano.

El presidente Reagan y la cúpula del gobierno de Estados Unidos son sorprendidos por el conflicto y sus repercusiones. La lógica de la política imperial y de la ideología reaganiana induce a la errónea creencia de que, porque el presidente Galtieri y su gobierno prometen total apoyo a la política y a la estrategia de Estados Unidos, se convierten en aliados controlables. Se yerra también al presumir que la fuerza combinada de Gran Bretaña y Estados Unidos volverá virtualmente imposible la emergencia o la continuidad del conflicto armado por parte de Argentina. Se olvida así que la lógica propia de este tipo de régimen puede llevarlo a contradecir los intereses y a desafiar las directivas de la potencia hegemónica.²⁵

Es así como, desde el 2 de abril, el *Establishment* de Estados Unidos (Ejecutivo, Congreso, los dos partidos, el Pentágono, los servicios de inteligencia, la prensa, la opinión pública), fuerza al gobierno Reagan a optar en favor de Gran Bretaña y contra la Argentina. Ello se traduce en los tempranos esfuerzos de disuasión, en la aparente y fallida mediación del secretario de Estado, Haig, y en la también temprana prestación de apoyo político, diplomático, logístico e informativo a Gran Bretaña y a su fuerza expedicionaria.

Se evidencia así, ante la vista y para el juicio de la opinión pública de América Latina y del mundo, la naturaleza de doble lealtad que tiene la política de Estados Unidos hacia el hemisferio occidental y hacia los aliados atlánticos, unificada por la lógica de la Guerra Fría, de la primacía del en-

²⁵ Kaplan (1980a).

frentamiento Oeste-Este, en contradicción con la lógica del conflicto Norte-Sur. Ello impide la aplicación por Estados Unidos de la doctrina Monroe, bloquea el funcionamiento de la Organización de Estados Americanos y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Ello sucede, a pesar y en contra de las presiones —no demasiado unánimes ni enérgicas— de la mayoría de los países latinoamericanos. Se debilitan los lazos de los gobiernos de Argentina y de la casi totalidad de América Latina con Estados Unidos. Gobiernos, partidos y movimientos de la región —de la izquierda, el centro y la derecha—, coinciden en la crítica a Estados Unidos, a Occidente, a la OEA y al TIAR.

La Unión Soviética extrae ventajas políticas y estratégicas de la crisis. Argentina es ya su principal socio comercial del mundo no comunista. Ambos países se han ayudado mutuamente para bloquear denuncias por violación de derechos humanos en organismos internacionales. Aislada y agredida, Argentina podría verse obligada a estrechar relaciones con el bloque soviético. Argentina y la Unión Soviética tienen una presencia vigorosa en la Antártida y tienden a incrementarla. Aunque se abstiene en la Resolución 502 del Consejo de Seguridad, la Unión Soviética declara su simpatía por Argentina; califica como “ilegal y provocador” el bloqueo británico, e influye en su no aplicación a los principales puertos continentales de Argentina; condena a Estados Unidos por impedir la aplicación del TIAR. Si la Unión Soviética se complace con un conflicto que fisiona el bloque occidental y debilita sus relaciones con América Latina, al tiempo que le permite a ella estrechar vínculos con el régimen argentino, no deja —fiel al espíritu de Yalta— de evitar toda implicación abierta, siempre peligrosa, y combina la simpatía formal y vaga por la posición argentina con la injerencia indirecta a través de Cuba.

V. BALANCE Y PERSPECTIVAS

La rendición de las tropas argentinas agrava y acelera la crisis —latente ya antes del 2 de abril— del régimen militar y de sus relaciones con la sociedad civil. A la responsabilidad del régimen militar por la crisis y decadencia se agrega ahora la correspondiente a la derrota militar y sus altos costos (humanos, materiales, diplomáticos). Tras el triunfalismo de la cúpula castrense, y el estado de sonambulismo y frenesí eufórico inducidos en la mayoría de la población por la propaganda desinformante y alienante de los órganos gubernamentales, los principales sectores nacionales comienzan a exigir el regreso de las fuerzas armadas a los cuarteles, y ellas ven fracturada su uni-

dad institucional y la del gobierno autocrático en su conjunto. Las grietas se abren o se amplían, entre las tres armas, y dentro de ellas, sobre todo entre los distintos niveles de la oficialidad. Las tensiones y conflictos parten de la lucha por la transferencia de las responsabilidades respecto a la derrota malvinense y al triste balance final del régimen iniciado en 1976. Una escala de depuraciones entrelaza la dinámica de la crisis general con la confrontación de responsabilidades y arreglos de cuentas entre jefes, facciones y grupos. La estructura institucional del régimen se vuelve cada vez más ficticia.

La multiplicación y acumulación de conflictos y la crisis de autoridad impiden decisiones coherentes y negociaciones para concluir la guerra, evitar la cesación de pagos internacionales, reubicar el país en el sistema regional y mundial.

La crisis abierta por la derrota militar dificulta la salida política. Una de las posibilidades es el endurecimiento de la autocracia, como huida hacia adelante que impida un “Juicio de Nuremberg” para los responsables del régimen y de las catástrofes. Los partidarios de esta salida buscan evitar las responsabilidades, consolidar internamente al país, posibilitar futuras aventuras externas (¿triumfo sobre Chile, recuperación de las Malvinas, enfrentamiento con Brasil?).

Otra posibilidad es la instauración de un gobierno civil bajo tutela de las fuerzas armadas, con garantías de no investigación y no determinación y sanción de responsabilidades por la desnacionalización, la corrupción, las desapariciones y asesinatos, y la derrota en las Malvinas. Una tercera posibilidad sería la retirada incondicional de las fuerzas armadas a los cuarteles, y la imposición y garantía de las condiciones de existencia y perdurabilidad de un sistema auténticamente democrático.

La cristalización de algunas de estas posibilidades, o de otras (puras o combinadas), depende en gran medida del comportamiento de los partidos y organizaciones sociales que representen al grueso de la población. Ellos se ven hoy negativamente condicionados por sus trayectorias y derrotas pasadas, y por sus reacciones y conductas durante el régimen actual, y sobre todo durante la reciente guerra. Al haber apoyado a la Operación Malvinas, la mayoría de los dirigentes políticos de la oposición han reconocido implícitamente al régimen militar el derecho para definir, por sí y ante sí, sin consulta ni responsabilidad respecto a nadie ni a nada, en qué consiste el interés nacional; con qué objetivos concretos se identifica; cuándo y cómo se realiza, con cuáles consecuencias, a qué costos. Con ello, la oposición otorga al régimen —aun de modo inconsciente o implícito— elementos de legitimidad y consenso; le permite recuperar la voluntad de poder, las ca-

pacidades y espacios de iniciativa y maniobra, las posibilidades autocráticas y continuistas que, antes de la guerra, habían ido reduciéndose por los excesos y fracasos de todo tipo. Tras la derrota, dirigentes y cuadros políticos se encuentran disminuidos en su capacidad para la oposición enérgica al régimen militar que lo desplace del Estado y garantice la realidad de una salida democrática.

El balance final de la guerra y las perspectivas futuras dependen de la interacción entre el desarrollo de la crisis interna y las estrategias y acciones de los principales actores en el sistema internacional.

El apoyo de la mayoría de los países latinoamericanos a la posición argentina se ve restringido por la convergencia de varias circunstancias: temor al militarismo argentino y al mantenimiento del régimen autocrático por tiempo indefinido; acumulación de los problemas internos y de la crisis mundial; temor a las represalias de diverso tipo que puedan ejercer Estados Unidos, Gran Bretaña, y algunos de sus aliados, y tendencia a la búsqueda de acuerdos satisfactorios con ellos. No es excluible, por otra parte, que la coyuntura crítica induzca a ciertos países latinoamericanos a un endurecimiento de las relaciones con las metrópolis desarrolladas y el sistema internacional, y a un refuerzo de tendencias nacionalistas, tercermundistas e incluso socializantes, todo lo cual contribuiría a un replanteo del conflicto de las Malvinas y de su posible solución negociada en términos algo diferentes.

El 4 de noviembre de 1982, un proyecto de resolución promovido y coordinado por México, y auspiciado por veinte países latinoamericanos, es aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sus considerandos toman en cuenta la cesación de facto de las hostilidades en el Atlántico sur y la expresa intención de las partes de no renovarlas; reafirma la necesidad de que las partes tomen en cuenta los intereses de los malvinenses; reafirman los principios sobre el no uso de la fuerza o de su amenaza en las relaciones internacionales y en la solución de las disputas internacionales. Se pide a los dos gobiernos la reanudación de las negociaciones para la solución pacífica de su disputa. Al secretario general de las Naciones Unidas se le pide una nueva misión de buenos oficios para asistir a las partes en el cumplimiento de la negociación, y que eleve un informe a la 38a. sesión de la Asamblea General, en 1983, en cuya agenda provisional la cuestión Malvinas queda incluida.

La resolución logra noventa votos a favor, y tiene doce en contra y 52 abstenciones. Es votada favorablemente por veinte países latinoamericanos, Estados Unidos, la Unión Soviética y los países de su bloque, China Popular, una parte de los países árabes, de los No Alineados, y de otras naciones de Asia y África. Se abstienen una serie de países de Asia y África, antes favora-

bles a la causa argentina. Los países europeos —excepto, España, Grecia y Austria— se abstienen bajo la presión de Gran Bretaña, ejercida sobre todo para volcar a Francia.

El éxito diplomático representado por esta resolución no deja de ser moderado, y es relativizado por varias circunstancias. Se produce después que la guerra ha consolidado la presencia británica en el archipiélago, que se va convirtiendo en fuerte plaza militar. El régimen argentino se compromete públicamente, ante la comunidad internacional organizada, a dar por cesadas las hostilidades en el Atlántico sur y a no reanudarlas; a tomar en cuenta los intereses de la población isleña; a no usar la fuerza en las relaciones internacionales, y en la solución de los diferendos. La resolución sólo mejora la situación argentina con respecto al 14 de junio, fecha de la rendición de Puerto Argentino, no con anterioridad a la ocupación de las Malvinas, el 2 de abril de 1982. La resolución retrotrae la negociación a las condiciones de 1965, cuando se da la primera invitación al diálogo por las Naciones Unidas. La solidaridad latinoamericana en la votación no es incondicional ni para siempre. Ello se ejemplifica en la inmediata actitud de reserva del gobierno de Venezuela, ante la falta de apertura democrática en Argentina y las nuevas revelaciones sobre atrocidades cometidas por el régimen militar.

Pese al gradual levantamiento de las sanciones de los países eurooccidentales contra Argentina, y el deseo de ellos, particularmente Francia, de restaurar las relaciones con América Latina, la distensión avanza de manera lenta y contradictoria.

El gobierno de Estados Unidos busca recomponer sus deterioradas relaciones con América Latina, y restaurar en la medida de lo posible el funcionamiento del sistema interamericano, sobre todo por la asunción de un papel de moderador y árbitro entre Gran Bretaña, de quien se busca una posición más conciliatoria, y Argentina y la región a quienes se busca presionar para una reducción de sus intransigencias.

El gobierno británico de Margaret Thatcher se resiste a dar ventajas a Argentina que favorezcan sus exigencias de soberanía sobre las islas. Aquél sabe al mismo tiempo que no puede mantener indefinidamente la situación resultante de la guerra, y que debe proponer una solución más o menos aceptable para los intereses en conflicto. Se cree posible una ofensiva diplomática de Gran Bretaña que intente dividir el frente latinoamericano, aisle a la Argentina, neutralice o atraiga a los principales países de la región.

Sobre el trasfondo de este juego de fuerzas y tendencias, las alternativas contempladas en el momento de escribir este artículo, respecto al futuro de las islas Malvinas, son las siguientes:

1. La conversión de las islas en una fortaleza británica, para impedir nuevas tentativas de la Argentina. Se objeta a ello que representaría alto costo para Gran Bretaña, y mantendría una situación de inestabilidad y conflicto en el Atlántico sur, en perjuicio de los intereses de Estados Unidos y del bloque occidental.
2. La creación de un miniEstado independiente bajo protección militar de Gran Bretaña, y eventualmente, como paso hacia una futura independencia. Dadas las tendencias preexistentes a la contracción económica y demográfica de las islas, Gran Bretaña debería efectuar una enorme inyección de ayuda exterior y resolver el grave problema de las comunicaciones aéreas.²⁶
3. Una base conjunta de Gran Bretaña, Estados Unidos, o de una fuerza internacional. Es una alternativa resistida por los países latinoamericanos, por Estados Unidos y por el Commonwealth, por el alto costo económico y político que implica.
4. Un eje Estados Unidos-Brasil, con efectos negativos, dado que reforzaría la puja por la preeminencia en el Atlántico sur, la competencia por la Antártida, la rivalidad entre Brasil y Argentina.
5. La fuerza de paz de las Naciones Unidas en el control de las islas es solución vista con buenos ojos por sectores de Estados Unidos y por la oposición laborista de Gran Bretaña, pero es inaceptable para el gobierno Thatcher, que la considera garantía insuficiente y renuncia a la soberanía británica.
6. Conversión de las islas en base de Estados Unidos, de acuerdo con el esquema aplicado respecto a la isla Ascensión; es decir, una combinación de soberanía británica y base norteamericana. Ello sería parte de un triángulo o red de islas-base, que incluiría la isla Ascensión en el Atlántico sur y Diego García en el Índico; a su vez, integraría el dispositivo estratégico dirigido desde el Atlántico sur contra la Unión Soviética y su bloque. Esta propuesta tendría el apoyo de Gran Bretaña y de sectores de su gobierno, y de estrategias y marina de guerra de Estados Unidos.

²⁶ Respecto a las dos primeras alternativas, en septiembre de 1982, el gobierno de Londres publicó un estudio de lord Shackleton que servirá de base para el futuro de las Malvinas. Su autor, lord Shackleton, ya comisionado en 1976 por el gobierno británico para realizar un estudio sobre las posibilidades de desarrollo de las islas, actualiza su análisis en su segundo estudio, *Falkland Islands Economic Study 1982*. Tras un dramático diagnóstico sobre el futuro de las islas, recomienda un considerable esfuerzo en dotación de recursos para evitar que aquél se realice. Un resumen de sus conclusiones se hace en *América Latina-Informe Político* (IL-82-01), 17 de septiembre de 1982.

7. Gran Bretaña buscaría también la vinculación del futuro de las Malvinas, Georgia y Sandwich del Sur, al Tratado de la Antártida. Esta alternativa reintroduce una dimensión que ha emergido en varios momentos del análisis precedente.

En la semana en que las tropas argentinas capitulan ante las británicas en Port-Stanley, comienza en Wellington (Nueva Zelanda) una conferencia secreta de dos semanas sobre el futuro aprovechamiento de las riquezas de la Antártida. En esta conferencia participan los catorce Estados firmantes del Tratado de la Antártida, entre ellos Argentina y Gran Bretaña. Ello revela bruscamente una de las dimensiones decisivas de la Guerra de las Malvinas. El archipiélago en litigio, a mil 200 kilómetros del continente surpolar, es etapa importante en la competencia por su control y explotación.

La Antártica es la superficie polar y subpolar en el hemisferio austral, que comprende la parte central denominada Antártida y los tres mares que circundan su parte sur, hasta el 60° de latitud sur, con una superficie de alrededor de 52.5 millones de km².

El Tratado vigente es firmado el 11 de diciembre de 1959 en Washington, como multilateral y abierto, por los doce países que en el Año Geofísico Internacional colaboraron en las tierras y mares de la Antártica. Los países signatarios fueron: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Sudafricana, y Unión Soviética. A ellos se agregan luego otros cuatro: Checoslovaquia, Dinamarca, Holanda y Polonia. El Tratado está en vigor desde el 23 de junio de 1961, por treinta años. Sus principales estipulaciones son las siguientes:

La Antártica puede ser utilizada sólo para fines pacíficos (artículo 1). Se garantiza la libertad de investigaciones científicas (artículo 2), y el intercambio de informaciones y de personal (artículo 3). Se mantienen en vigor todos los derechos y reclamaciones territoriales referentes a la Antártica, pero no se permite presentar nuevas o ampliar las antiguas (artículo 4). Se prohíben las explosiones nucleares y la introducción de materiales fisibles en el territorio de la Antártica (artículo 5). Se establece la superficie polar y subpolar en el hemisferio austral que integra el continente de Antártida, situada a los 60° de latitud sur, con exclusión de alta mar (artículo 6). Se fija el sistema de designación de personal de observación y la notificación de estaciones y expediciones (artículo 7). Se determina la jurisdicción en lo que respecta a observadores y científicos (artículo 8). Se estipulan las tareas de los encuentros consultivos de los miembros del tratado (artículo 9). Se establece la for-

ma de introducir enmiendas, de interpretación, notificación y depósito del tratado (artículos 10-14).

La reciente Conferencia de Wellington señalaría el fin de una época en la cual los Estados firmantes se limitaron a la investigación científica de este continente helado. En su orden del día ocupa un lugar central el futuro económico de la Antártica, gigantesca reserva de materias primas, minerales y combustibles hidrocarburos, completamente virgen, así como la parte más o menos definitiva que los catorce Estados signatarios querrían y podrían lograr en el reparto de áreas y posibilidades. Los países signatarios y otros que no lo son, pero ya se mueven en el continente antártico, redoblan sus esfuerzos de explotación, ocupación de hecho o de derecho, espionaje económico y tecnológico, y preparación estratégica. Esta intensificación de actividades se debe sobre todo a la próxima expiración del Tratado en 1991. La Guerra de las Malvinas preludia otros conflictos armados por el logro de posiciones en la carretera por los tesoros del Polo Sur.²⁷

En efecto, el refuerzo del armamentismo y del militarismo constituye finalmente otra dimensión a considerar en el balance y las perspectivas de la Guerra de las Malvinas. Ésta ha intensificado la tendencia al uso de la guerra para la solución de litigios territoriales en América Latina, pero también en otras regiones. La carrera armamentista se ha reforzado y acelerado. Las operaciones en las Malvinas han permitido la prueba en el terreno y la evaluación crítica de estrategias, tácticas, tipos de armamentos disponibles. Los principales proveedores —gobiernos y consorcios privados— han intensificado la competencia por los mercados que ofrecen los países latinoamericanos y del resto del Tercer Mundo. A los incrementos de las compras externas se agregan, para algunos países, los mayores esfuerzos por el desarrollo de industrias bélicas domésticas, aunque se mantenga el atraso relativo en comparación con los países altamente desarrollados. La Guerra de las Malvinas augura la entrada en una nueva fase de más y más graves conflictos militares entre países de la región, entre ellos y países del mundo desarrollado, así como de fenómenos similares en otras regiones.²⁸

²⁷ Osmanczyk (1976, núms. 0245 y 0246, pp. 68 y 69), Lutzenkirche (1982).

²⁸ Sobre el actual sistema internacional y sus procesos críticos, véase Kaplan (1970; 1974; 1976b; 1980c).

CIENCIA, TECNOLOGÍA Y CULTURA

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *La perspectiva*. III. *El subsistema científico*. IV. *El sistema internacional*. V. *La sociedad nacional: el subsistema económico*. VI. *El subsistema social*. VII. *El subsistema cultural*. VIII. *Ciencia, política y Estado*. IX. *La política científica*.

I. PREÁMBULO

La necesidad de enfrentar y superar las coacciones, los peligros y los desafíos del desarrollo insuficiente y subordinado exige de México y de los demás países latinoamericanos una estrategia y una política tendientes al logro del más alto grado posible de autonomía científica y tecnológica. Ello, a su vez, supone y exige el diagnóstico sobre los obstáculos al desarrollo científico, y la definición de un enfoque teórico y metodológico que sea adecuado para esto.

La investigación de esta problemática, para el análisis, el diagnóstico y la propuesta de alternativas, ha estado afectada por la incidencia de enfoques restrictivos, formalistas y estáticos, y por sus resultados reduccionistas; todo ello ejemplificado en la variedad de posturas deterministas-mecánicas que han plagado y asolado buena parte de la literatura científica al respecto.

II. LA PERSPECTIVA

Se postula a la inversa el posible uso de un enfoque totalizador, concreto y dinámico, o policéntrico. El mismo supone y asume un pensamiento y un análisis de tipo inter o transdisciplinario, que tiene como punto de referencia u objeto los sistemas abiertos, multidimensionales y complejos, sometidos a la lógica de la negantropía, de la autoorganización y de la hipercomplejidad.

Individuos, conjuntos, grupos, organizaciones, sociedades, se definen —en su naturaleza, en su estructura y en su dinámica— como unidades

* Publicado en la obra coordinada por Blanco, José y Guevara Niebla, Gilberto, en la Facultad de Economía de la UNAM, 1993.

organizadas en sistemas hipercomplejos de un conjunto de polos-principios generadores y sus interrelaciones, interacciones e interferencias mutuas; se presentan como totalidades biopsicosociológicas, a comprender mediante un enfoque multipolarizado o policéntrico.

Polos sistémicos son: el ecosistémico, el genético, el cerebral, el económico, el social, el cultural, el político, el internacional, el científico-tecnológico... Ellos establecen entre sí relaciones de complementariedad, de competencia y de antagonismo; de continuidad, de mediatización, de discontinuidad. Entre ellos no hay jerarquía rígida y definitiva. Ninguno de ellos es por sí solo, una realidad, una esencia de cualquier fenómeno o conjunto humano-social. Cada polo y sus elementos necesitan de los otros. Ninguno puede ser pensado como el fin de otro u otros. Cada polo es fin y medio de los otros, y coautor, coorganizador, coconstructor del conjunto. Sus interacciones constituyen las totalidades consideradas. Toda unidad de *praxis* humana es a la vez genético-cerebral-económica-social-cultural-política-ecosistémica-internacional. Este policentrismo coexiste y se superpone con otro: especie-individuo-sociedad. Se trata de un circuito sin comienzo ni fin entre todos los polos y elementos; de una interrelación de sus complejidades y desarrollos.

Como totalidades organizadas, los individuos, los grupos y las sociedades no son reductibles a sus unidades constitutivas elementales ni disolubles en ellas; no son aisladamente descifrables a partir de las propiedades particulares de aquéllas. La totalidad aporta la inteligibilidad de las propiedades que sus componentes manifiestan.

Persona, especie, grupos, sociedad, están sometidos a una lógica de autoorganización y complejización, a una dialéctica de la entropía y la negantropía. Los seres vivos y sociales se componen de un alto número de unidades e interacciones, poco fiables por separado, confiables en sus conjuntos. Los elementos componentes y los conjuntos tienden a la entropía, al desorden y a la desorganización; funcionan siempre con una parte de indeterminación y desarreglo. Pero también son capaces de negantropía, de reorganización a través del aumento de la complejidad. Tienen aptitud para ir constituyendo en el tiempo un orden informativo de naturaleza organizativa, sometido a una lógica no finalista, sino negantrópica.

Todo sistema autoorganizado complejo puede (entre ciertos umbrales) soportar el aumento del desorden; regenerar, reconstruir, reproducir los elementos que se degradan. Las indeterminaciones, las variaciones aleatorias, las perturbaciones, son usadas para mantener y desarrollar la propia organización, aumentando su diversidad y su complejidad, auto-organizándose a un nivel superior. La lógica del desorden y la de la complejización confi-

guran una unidad antagónica, con mutuas implicaciones. Los componentes de ambos términos dan múltiples combinaciones, fenómenos y procesos intermedios.

Lo humano y social asume un carácter morfogenético. La historia es una sucesión de variaciones y manifestaciones aleatorias de las virtualidades del ser humano. La evolución histórica no es continua, lineal, mecánica, sino aleatoria, estocástica, regida por el principio de indeterminación en su desarrollo y carácter. Es producto de múltiples interrelaciones, interacciones e interferencias de un diálogo entre la necesidad y el azar, sin obediencia al plan previo de desarrollo.

Las totalidades vivientes en movimiento, que son el contenido real, comprenden, sin embargo, diferentes niveles y aspectos. Aquéllas abarcan una pluralidad de fuerzas, núcleos, centros de energía e información, de saber y de poder, de decisión y acción, que establecen relaciones, se ordenan e integran en el conjunto, mediante ubicaciones y jerarquizaciones cambiantes (de lo principal a lo subsidiario o subordinado, y viceversa). Las totalidades vivientes en movimiento (las parciales y las globales) se dan formas, equilibrios, regulaciones y autorregulaciones, retroacciones, grados, funciones; se organizan en estructuras y sistemas, modos de producción y formaciones sociales, de estabilidad provisoria. Unas y otros son expresiones cristalizadas de una realidad compleja, conflictual y móvil, de procesos constituidos y movidos por contradicciones. Son parte del devenir que las trabaja y modifica, pero se mantienen en el tiempo; actúan y reaccionan; deben estudiarse en sí mismas y en sus interrelaciones, sin privilegiar ni absolutizar abusivamente ninguna de ellas en detrimento de las otras.

El análisis debe enfocarse, así, en polos sistémicos/principios generadores, conjuntos, fenómenos y procesos; en formas, estructuras, funciones, sistemas, niveles y aspectos; en interrelación e interacción, partes de una totalidad móvil que desborda a todos y que el esfuerzo científico debe restituir.

A partir de este enfoque, la ciencia, en sus interrelaciones con la cultura, con la sociedad y con el desarrollo, es considerada englobando dos movimientos aparentemente contradictorios, de hecho entrelazados e interactuantes.

Por una parte, la ciencia y la técnica nunca son entidades totalmente autónomas, aisladas y estáticas, configuradas de una vez para siempre. No surgen ni se realizan exclusivamente por y para sí mismas. Se las debe captar y analizar como prácticas colectivas, en las condiciones de su producción, parte del mundo en cambio, marcadas por la sociedad de que forman parte y cuyos rasgos y conflictos reflejan e incorporan, en sus actores y fines, en sus

modos de organización y funcionamiento, y en sus resultados. Son actividades e instituciones sociales, ligadas a otras actividades e instituciones en las que se anclan, con las cuales interactúan, cuyos condicionamientos sufren.

Una constelación de fuerzas, actores, relaciones, estructuras, procesos —de la totalidad y de los polos sistémico-generadores— contribuyen a condicionar o determinar el surgimiento y evolución de la ciencia; los problemas, demandas, fines, posibilidades, recursos, obstáculos; los caracteres, actividades, contenidos, productos, y sus usos; la difusión y receptividad, los efectos.

Los factores socioeconómicos, cultural-ideológicos y políticos tienen en principio un papel esencial respecto a la ciencia y la técnica; contribuyen a su movimiento general, a sus avances, a sus estancamientos y a sus retrocesos. La ciencia y la técnica suelen tener una actuación menos motora que de aceleración o freno, respecto a sí mismas y al resto de la sociedad; más que generar el cambio, lo catalizan.

A la inversa, sin embargo, la ciencia y la técnica son un fenómeno socio-cultural complejo, y el condicionamiento que sobre ellas ejerce la sociedad y sus principales subconjuntos y actores, aunque efectivo, nunca es absoluto. La relación entre ambos términos no es de causalidad lineal y mecánica, no opera de modo automático y unívoco; es más bien una relación de paralelismo y correspondencia, de ubicación en la misma “longitud de onda histórica”. Los fenómenos de la esfera científica no pueden ser referidos de modo simplista a los aspectos correspondientes de las esferas económica, social, cultural, política, ni pueden ser considerados como sus meros ecos. Tampoco existe una armonización automática entre los distintos términos de tal relación.

Así, la ciencia y la técnica son, a la vez, partes e indicadores del grado de desarrollo y del modo de estructuración y funcionamiento de la economía, de la jerarquía social, de la cultura, de la política y el Estado, de la sociedad global y de su modo de inserción en el orden internacional. Al mismo tiempo, aquéllas constituyen un nivel con realidad, especificidad, autonomía y eficacia propias; con capacidad de retroacción sobre sí mismas y sobre los aspectos, niveles e instancias que actúan como sus condicionantes y determinantes.

La ciencia y la técnica pueden actuar sobre los otros niveles y aspectos de la sociedad y del desarrollo, como factores de estructuración, de movimiento y cambio, de desestructuración y reestructuración. Nacidas en el marco de constelaciones de condiciones externas a ellas, una vez alcanzado cierto grado de madurez y dinamismo y establecidas como medio para ge-

nerar beneficios y poderes, la ciencia y la técnica pueden lograr contenidos y virtualidades que trascienden los motivos y mecanismos que las crearon y desarrollaron. Pueden introducirse en otras esferas de la existencia, del pensamiento y de la práctica, y operar como factor influyente y hasta decisivo de la vida social. Pueden suscitar cambios en las fuerzas productivas y en el *quantum* del excedente económico; en la jerarquía social; en la cultura y en las ideologías; en diversas formas de organización, funcionamiento y conciencia; en el poder político y en el Estado. Estos cambios pueden estimular en segunda retroacción el avance de la ciencia y de la técnica. Al contribuir al cambio en otras instancias de la sociedad, la ciencia y la técnica son estimuladas a seguir cambiando por sí mismas, y refuerzan el reconocimiento de su poder, de su estatus y de su prestigio.

A partir de estas premisas, se presupone que la ciencia y la cultura son dos de los subconjuntos y procesos de la totalidad que se quiera considerar para el análisis (país, región internacional, orden mundial). Ellos, como los otros subconjuntos y procesos, se organizan en fuerzas, estructuras, espacios y tiempos históricos, en apertura relativa y en perpetuo intercambio con el sistema global considerado como medioambiente general, y con los demás subconjuntos. Las esferas consideradas son: la científica, la internacional, la económica, la social, la cultural y la política. Esta división es analítica; no autoriza a olvidar o desdeñar las interconexiones de las esferas, aspectos y niveles entre sí y con la totalidad; ni las ramificaciones, en cuya virtud las fuerzas, estructuras y procesos que aparecen en parte son relativamente autónomos y fines en sí mismos, y al mismo tiempo, existen y operan en el interior de los demás, como insumos, componentes y medios de ellas.

Finalmente, ciencia pura o básica, ciencia aplicada, tecnologías, técnicas, actividades de desarrollo (I y D), configuran un continuo en el cual todas interactúan de modo multívoco, y tienden cada vez más a constituirse en conjunto como subsistema único dentro del sistema de la sociedad global. Por ello, en adelante, se usa la palabra “ciencia” con el clásico significado baconiano, como expresión abreviada para ciencia y técnica, investigación y desarrollo, disciplinas físico-naturales y humano-sociales.

III. EL SUBSISTEMA CIENTÍFICO

Se define a la ciencia como el conjunto de conocimientos ciertos y racionales, adquiridos y organizados metódicamente, sobre la naturaleza, la estructura y el funcionamiento del mundo natural y social, y sobre sus condiciones de existencia y modificación.

La ciencia es un fenómeno sociocultural total. No es fracción de los costos generales de producción ni subproducto de otra actividad (por ejemplo, la educación). Es recurso cultural o capital intelectual que la sociedad decide afectar, en sí mismo y en sus productos y obras, en proporciones variables, a otros subsistemas, para ser utilizado por éstos de acuerdo con y en subordinación a los fines definidos por los intereses y valores dominantes del respectivo sistema. Las opciones son formuladas y decididas en última instancia por el sistema político que establece y reconoce los fines de la sociedad global en situaciones de incertidumbre. El carácter ideológico de las opciones y de sus repuestas se refleja en los conceptos-clave, dominantes y actuantes en relación con y sobre la ciencia, en una sociedad y época dadas (por ejemplo, las opciones entre autonomía nacional o dependencia externa, entre investigación fundamental y aplicada, entre ciencias físico-naturales y humano-sociales).

La ciencia puede ser considerada bajo tres aspectos interconectados: como actividad, como institución, como método.

Definida por la sociedad y la cultura, y por ella misma y sus practicantes, la ciencia es una actividad constituida por el descubrimiento, la sistematización, la elaboración, la justificación, la diseminación y la aplicación de conocimientos genuinos que permiten controlar y usar fuerzas naturales y sociales.

Como institución, la ciencia es un cuerpo organizado de personas con relaciones determinadas, para el desempeño de tareas sociales específicas, profesionalizadas y separadas de las ocupaciones comunes, sometidas a un largo periodo de aprendizaje, y que comparten prácticas, leguajes, métodos y técnicas especiales. Tiende además a ser un orden institucional, ramificado y anclado en otros órdenes institucionales, que contribuyen a estimular y supervisar su producción y la distribución y uso de ésta, de acuerdo con sus propios fines (por ejemplo, órdenes económico, social, cultural, político, militar, etcétera).

En tanto método, la ciencia es un conjunto de operaciones de carácter intelectual y manual, útiles para formular cuestiones que parecen más perentorias y relevantes en cada fase, y para hallar respuestas auténticas, probadas y aplicables. Ello abarca la observación de objetos y relaciones; la clasificación y medición; la experimentación; el instrumental, material (aparatos que amplían y precisan la percepción y la manipulación), y mental (lenguaje, conceptos, símbolos); leyes, principios, hipótesis, teorías.

El subsistema científico abarca la producción y el uso de conocimientos (*know why*), las prácticas (*know how*), un conjunto de objetos, instrumentos, y procedimientos, elaborados o transformados por los seres humanos, que se

usan para operar sobre el mundo natural y otros seres humanos, para dominarlos, manipularlos y explotarlos, y para satisfacer necesidades humanas (primarias o sofisticadas, sociales e individuales).

IV. EL SISTEMA INTERNACIONAL

Las relaciones entre ciencia, cultura y sociedad deben analizarse en el encuadre dado por el espacio y el tiempo. En lo espacial, la importancia de la inserción en un sistema internacional surge de una experiencia milenaria, ejemplificada por la civilización grecolatina, la Europa moderna a partir del Renacimiento y la Reforma, el Siglo de las Luces, y el ascenso del capitalismo liberal en el siglo XIX. Para la fase actual, las unidades y niveles indispensables del análisis son la economía mundial capitalista y el sistema interestatal o internacional, así como el tránsito de la Segunda a la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica de una velocidad, intensidad y profundidad sin precedentes. La expansión global de la ciencia va acompañada por su distribución desigual y polarizada entre regiones y países (y en el seno de unas y otros). Ello se da en términos de ubicación y control nacionales de los focos de emergencia y producción de la ciencia, de sus itinerarios de propagación, de las tasas de productividad, del uso de los resultados. Se configura una brecha científica y tecnológica, que no es resultado de fatalidades naturales o biológicas ni de accidentes históricos, sino de un proceso evolutivo y acumulativo, sin causa única o simple. Parte de una brecha más general, abarca e integra disparidades socioeconómicas, culturales, políticas, militares, interrelacionadas con la existencia o no de una producción organizada de conocimientos y procedimientos. A su vez, la brecha científica contribuye decisivamente a la producción y ahondamiento de la actual división del mundo en naciones-foco, polo, primarias, y naciones-periferia, satélite, secundarias, a través de un sistema de interdependencia en la desigualdad de las estructuras científico-técnicas. El avance científico se concentra en las superpotencias y en algunos de los países más desarrollados, en desmedro y para la creciente postergación de los países subdesarrollados y dependientes. A la división mundial del trabajo corresponde una división internacional del trabajo en la investigación y la innovación. Esta situación contribuye a la limitación o pérdida de la capacidad autónoma de producción y uso de conocimiento científico y del “saber cómo” tecnológico, y su dependencia a través de la importación de instrumentos intelectuales, saberes y procedimientos bajo la forma de productos terminados, y no siempre adecuados o convenientes para las condiciones y necesidades del país importador.

V. LA SOCIEDAD NACIONAL: EL SUBSISTEMA ECONÓMICO

Toda sociedad atribuye importancia a la producción económica como uno de sus fines, y asigna recursos a aquélla, a través del subsistema político, para su uso más o menos productivo. A través de compromisos entre recursos y necesidades, el subsistema económico produce y distribuye bienes y servicios para el consumo y la inversión. Como recurso cultural o capital intelectual afectado de esta manera, la ciencia se vuelve parte de los procesos económicos, subordinada a fines definidos por valores como la productividad, la rentabilidad, la racionalidad económica. El desarrollo científico es, sin embargo, fenómeno sociocultural difuso —en su generación, en sus productos y en sus efectos— y resiste, por lo tanto, un enfoque y un cálculo estrechamente economicista. La ciencia es resultado, componente y sustancia de una actividad social expresada en términos de intercambios entre subsistemas y sistemas situados en niveles diferentes y, por ende, con resultados siempre aleatorios.

El enfoque predominante de la racionalidad económica reposa sobre las categorías del individuo consumidor y de la empresa, en búsqueda de la eficacia máxima en la satisfacción del consumo y la maximización de la ganancia. Pero un fenómeno que no pueda analizarse en términos de eficacia escapa al tratamiento según una racionalidad concebida como relación costo-beneficio. No todo comportamiento es reducible al de una empresa. La ciencia no es analizable sólo desde una óptica sectorial, en el marco de la actividad productiva, como empresa económica que organiza sus propios factores de producción (mano de obra, capital), cuyo operador influye al sistema sin ser influido por él. El análisis económico, según la relación costo-beneficio, es insuficiente. No hay modo de relacionar insumos y productos, porque la mayor parte de la actividad científica está fuera del mercado y, por ende, ¿cómo definir criterios aproximativos de productividad? Por su origen y por su impacto sociocultural, la ciencia pertenece más a las economías externas, creadas y administradas por el subsistema político. Además, ésta impacta a la economía a través de la información, el aprendizaje, las coacciones para el cambio, y su traducción en opciones políticas con su propia lógica.

En el contexto de las precisiones precedentes, debe constatar que el desarrollo científico es requerido y posibilitado, o bien, a la inversa, obstaculizado por la magnitud y los modos de creación y uso del excedente económico; el sistema de necesidades socialmente reconocidas y jerarquizadas; el avance de las fuerzas productivas (ecosistema, población, división social del trabajo, técnicas); la producción, distribución y consumo de bienes y ser-

vicios. Todo ello es a su vez condicionado y determinado por lo que ocurre en la esfera propia de la ciencia y sus proyecciones múltiples. La ciencia se ha vuelto cada vez más factor de mero crecimiento, al contribuir a innovaciones técnicas que generan nuevas funciones de producción (relaciones que ligán cuantitativamente el producto con los factores de producción), y permiten maximizar ventajas en términos de beneficio, competitividad, estatus, y poder. Pero además de los vínculos directos entre ciencia, progreso técnico y crecimiento económico, existe un resto, extenso e inexplorado, el “factor residual”, equivalente al impacto del progreso científico sobre el producto global de una nación. La ciencia es factor, componente y resultado de los procesos de desarrollo integral y de las mutaciones (parciales y generales).

Especificado este nivel de análisis a la experiencia de la América Latina contemporánea, es pertinente señalar que sus principales países han optado, en diversas etapas históricas, por caminos de crecimiento o de desarrollo poco o nada favorables al surgimiento y avance de una ciencia autónoma. En las últimas décadas, ello se ha dado a través de la opción en favor de un camino/estilo de desarrollo neocapitalista tardío o periférico.

Dicho camino es el rostro interno de una realidad global que en lo externo está constituida por la concentración del poder a escala mundial, la nueva división mundial del trabajo, y la monopolización de los contenidos y posibilidades de la Tercera Revolución Industrial y Científica. Ello implica para los países latinoamericanos: la primacía de las tendencias, dinámicas y empresas transnacionales; la redistribución de las actividades productivas y de las tareas científicas en una escala y con una proyección planetarias; la concentración de los órganos e instrumentos de poder y decisión en los centros altamente desarrollados; la búsqueda por estos últimos de una integración económico-político-cultural mundial en un sentido de interdependencia asimétrica entre centros y periferias, de acuerdo con una estricta jerarquización; las demandas de reajuste de las estructuras, formas y objetivos de cada país latinoamericano para su armonización con los requisitos y fines de un nuevo modelo de organización mundial, y las revisiones restrictivas o destructivas del principio de soberanía y de la naturaleza y funciones del Estado nacional.

En la dimensión interna del camino/estilo de desarrollo, la asociación de grandes empresas (transnacionales, nativas) predomina en coexistencia con empresas poco productivas y poco rentables, y con núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico. Las producciones primarias, industriales y de servicios se especializan para la sustitución de importaciones, con destino al mercado interno de grupos urbanos altos y medios, más o menos afluentes

y consumistas, y de los estratos mejor organizados de los grupos populares, y luego, también, para la exportación a los centros desarrollados. El camino de desarrollo es proyectado y realizado por una coalición de elites políticas, tecnoburocráticas y empresariales del Estado y del sector privado, con asesoramiento y financiamiento de Estados y empresas de las grandes potencias y de organismos internacionales. El financiamiento por la exportación, los préstamos y las inversiones extranjeras predomina sobre el proceso autónomo de acumulación de capital y de generación local de tecnología, o lo desplaza y sustituye. Se combina el uso de mano de obra abundante, barata y sumisa, la importación de tecnología capital-intensiva, y el proteccionismo del Estado.

La incidencia negativa de este camino de desarrollo y de los factores internos sobre la ciencia se ejemplifica en dimensiones básicas, como el papel de las empresas multinacionales, el del régimen de tenencia y uso de la tierra con predominio de formas latifundistas, y el de la industrialización sustitutiva de importaciones y/o para la exportación al mercado externo estructurado por la nueva división mundial del trabajo.

Lo que pretende presentarse como desarrollo se reduce a un mero crecimiento, parcial y dependiente, y a una modernización superficial. Una y otro son, además, irregulares y desequilibrados, con tendencia al estancamiento y a la regresión. Sus beneficios son monopolizados por minorías internas y externas. El crecimiento supone y refuerza la redistribución regresiva del ingreso, la insuficiencia o la depresión de los niveles de empleo, ingreso, consumo y bienestar para la mayoría de la población, condenada a la frustración de sus necesidades, de sus expectativas de participación y de sus opciones de progreso. Este desarrollo es concentrador y marginalizante, en términos de países (ampliación de la brecha entre los centrales y los latinoamericanos, y entre éstos), entre ramas, sectores, polos urbanos y regionales, clases y grupos. Una ideología “desarrollista”, organizada en función de la idea de rendimiento se presenta como producto y coproductora de este crecimiento, en sí misma y en sus consecuencias de reduccionismo, de fatalismo y conformismo, y de selectividad destructiva.²

VI. EL SUBSISTEMA SOCIAL

La instancia económica se constituye y realiza a través y en el interior de un subsistema de fuerzas, relaciones, estructuras y procesos sociales. Ellas tienen como puntos de partida y de llegada, como causa y como resultado, la división del trabajo social, de las funciones y de los grupos, y la institución de una

jerarquía reglada por relaciones de dominación y sumisión. La sociedad se presenta como red de relaciones jerarquizadas entre clases, grupos e individuos, de estructuras de estratificación social y de canales de movilidad social.

La ciencia se crea y se usa dentro del cuadro de fuerzas, relaciones, condiciones y conflictos sociales. Ellas contribuyen a dar el marco, las necesidades, los obstáculos, los impulsos, los objetivos, la dirección, la velocidad, el contenido, los caracteres del desarrollo científico y de sus modalidades de influencia sobre la sociedad. Ambas esferas constituyen y dinamizan una compleja red de interacciones. El condicionamiento social es en parte evidente y en parte oscuro, y puede estimular, o restringir y distorsionar, el desarrollo de la ciencia. Ésta se ha desarrollado históricamente en el marco y bajo el condicionamiento de sociedades clasistas, por y para la dominación y la explotación, en refuerzo de la capacidad ideológica y política de clases, grupos y naciones, para la defensa de sus intereses y posibilidades, y para la sumisión o la destrucción de otras que están con aquéllas en competencia o antagonismo.

Condicionantes y determinantes sociales contribuyen a definir la visión que se tiene de la ciencia, sus especialistas, actividades y productos; su relevancia valorativa; los criterios de utilidad y aceptabilidad; los justificativos y demandas (productividad, rentabilidad, poder, prestigio, función social); la elección de campos y líneas de trabajo; la asignación de recursos y tareas; la institucionalización y la legitimidad; las oportunidades, incentivos, recompensas y castigos; los límites; la emergencia de los científicos como grupo social, y sus tipos predominantes en diferentes tiempos y espacios. Si el monopolio de la ciencia por clases, grupos e instituciones ha sido hasta el presente una constante de la historia conocida, dos categorías/situaciones polares son distinguibles analíticamente; por una parte, la de un grupo, clase o institución instalada largo tiempo en el poder y en la situación privilegiada, para la dominación y la explotación de la sociedad y de parte del mundo externo; por la otra, al ascenso o hegemonía de un grupo, clase o institución creciente, dinámica, productiva y transformadora. Es pertinente, además, considerar a los científicos como grupo social, la acción de la ciencia sobre las estructuras sociales.

La ciencia se ha practicado cada vez más por grupos e individuos especializados y profesionalizados; en entidades y sedes específicas; en el marco de normas e instituciones que definen sus actividades y funciones, su estatus y sus límites. Los científicos y sus grupos integran dos relaciones: externas, con fuerzas, estructuras e instituciones más amplias que configuran su situación global; internas, entre los miembros del grupo y con referencia a sus actividades específicas. El científico nunca es un individuo aislado que

opera en un vacío social. Es una personalidad social, miembro de una variedad de grupos (familiares, profesionales, clasistas, ideológicos, políticos, nacionales, internacionales). Es expresión, punto de confluencia, nexo de complejas relaciones sociales; responde a problemas planteados por múltiples demandas de la sociedad y sus principales componentes, que pueden estimular o frenar sus investigaciones e innovaciones.

En este condicionamiento social es conveniente distinguir tres aspectos que tienen mucho que ver con la incidencia de la cultura en la ciencia: la relevancia valorativa se refiere a la importancia que los científicos asignan a los problemas y a los criterios de selección aplicados; los juicios de valor inciden en la objetividad del científico, colorean su trabajo, influyen en su exactitud, posibilitan la distorsión de la realidad, el ocultamiento y el engaño; el rigor científico, adquirido por el entrenamiento, la disciplina y la práctica profesionales, lleva a interiorizar y aplicar pautas teóricas, metodológicas y técnicas, tendientes a garantizar en lo posible la conciencia y la exactitud del trabajo y sus resultados.

El científico, en cuanto miembro de una serie de grupos, participa y responde ante ellos, según prioridades jerarquizadas, que varían en el tiempo y en el espacio. Los controles sociales garantizan el cumplimiento correcto del papel científico que se ha definido para el especialista profesionalizado, y según el cual se formulan a la vez las expectativas y las calificaciones. Las influencias y controles grupales y clasistas se ejercen sobre aspectos esenciales, como los siguientes:

- a) Reclutamiento, formación.
- b) Preferencias, discriminaciones, barreras de tipo clasista, político, étnico, somático, por personalidad, edad, sexo.
- c) Motivaciones, actitudes, comportamientos.
- d) Tipos predominantes.
- e) Normas y organizaciones aceptables.
- f) Teorías, tendencias, escuelas.
- g) Esfuerzos productivos y creadores, o reproductivos y repetitivos.
- h) Estatus, manifestado en derechos, obligaciones, privilegios, facultades territoriales, acceso a valores para una vida acorde con el papel asumido, reconocimiento, prestigio, inmunidad, autoridad, mando.

Las tareas, conductas y resultados de los científicos se sujetan a la evaluación, por sus pares, y por clases, grupos e instituciones no científicas con las cuales se asocian o de las cuales dependen (empresas, Estados, fundaciones, organismos internacionales, etcétera).

Por encima y más allá de condicionantes y determinantes sociales, los caracteres de los científicos, sus actitudes y comportamientos, sus pautas y normas, y sus organizaciones, pueden asumir un alto grado de especificidad, autonomía y eficacia propia. Pueden operar como factores de estructuración y dinámicas de desestructuración y cambio para las fuerzas, estructuras y procesos sociales de las cuales son componentes e indicadores. La ciencia es agente de cambio. Su impacto social asume por lo común un carácter difuso, porque se produce a distintos niveles de la sociedad y con incidencias tanto directas como indirectas; éstas por mediación de las instituciones económicas y políticas. Los científicos pueden asumir papeles de sujetos de cambio y realizar actividades de innovación, que inciden directa e indirectamente en distintos niveles y aspectos relacionados con la problemática del cambio social.

La acción de la ciencia multiplica los tiempos sociales, establece ritmos diferenciales de cambios en los grupos y en los subsistemas sociales, aumenta las brechas entre ellos, amenaza la unidad y la estabilidad de la sociedad en su conjunto. La ciencia es a la vez objeto y sujeto de las coacciones de los tiempos sociales, es portadora de la tradición y la sufre, actúa y se actúa sobre ella en el presente, contribuye a definir opciones y a preparar tendencias hacia el futuro, y es incorporada a unas y otras por otros actores sociales. Se despliega en las duraciones breves, medias y largas. Puede ser polo motor de cambios rápidos, o polo de resistencia al cambio o de cambio inducido.

Como individuos, grupos sectoriales y categoría social general, los científicos y sus prácticas no son sólo pasivos, sino activos, para preservar y mejorar su posición en la sociedad, y realizar sus actividades y fines.

La ciencia se incorpora a la trama de las dinámicas internas de una sociedad y de las dinámicas externas que operan sobre ella; por ejemplo, es usada para la imposición imperialista de relaciones coloniales, y para el desarrollo de proyectos nacionales autonomizantes y libertarios.

La ciencia está involucrada en las causas y tramas de las categorías que integran los distintos tipos de cambio social. Es parte de los cambios inherentes a un sistema como mero crecimiento, aumento gradual de propiedades cuantitativas y medibles, de manera continua y más o menos previsible por extrapolación. La ciencia participa en el crecimiento al contribuir a la diferenciación, especialización y complejización que reproducen las relaciones aseguradoras de la continuidad de la sociedad y de su ajuste dinámico, de la realización de sus potencialidades, en un movimiento no desestructurante, sino sometido a estructuras.

La ciencia puede también ser parte de los procesos de desarrollo, como surgimiento de propiedades nuevas, de diversidades cualitativas; compleji-

zación y enriquecimiento de fuerzas, relaciones y estructuras sociales; creación de formas, valores, ideas, estilos de vida, diferencias; como discontinuidades, saltos, imprevistos y azares; como consiguiente imposibilidad de predicción a partir de la extrapolación lineal de los datos disponibles en un momento dado. El desarrollo se aproxima, puede llegar incluso a confundirse con la categoría de las mutaciones sociohistóricas, parciales y globales, y en ellas ha tenido la ciencia un papel crucial, por ejemplo, la revolución urbana del neolítico, o la dupla Revolución francesa/Revolución Industrial.

La estructura y dinámica sociales de los países latinoamericanos han tenido incidencias desfavorables para su desarrollo científico. Ello se ha manifestado en el desinterés de sus principales clases, instituciones y fuerzas políticas en cuanto a la investigación, la invención, la innovación, la eficacia y eficiencia de sus organizaciones y producciones. Por razones y con modalidades e impactos diferentes, ello ha sido el caso de la vieja oligarquía, de la nueva elite oligárquica, de la burguesía industrial nacional, de las clases medias no vinculadas a tareas intelectuales, científico-técnicas ni académicas, de los trabajadores y marginales urbanos, del campesinado. La transición de los países latinoamericanos a la contemporaneidad no ha sido consecuencia de la acción deliberada de una clase o grupo, elite o institución, que presione sobre el Estado o lo controle y use, en función de alguna estrategia transformadora. Ningún actor colectivo ha promovido deliberadamente los cambios, o los ha aprovechado, o ha tenido conciencia de lo ocurrido y de sus implicaciones en función del diseño y aplicación de algún proyecto nacional. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a los países de la región y a sus centros de decisión (crisis económicas, políticas y militares, nueva división mundial del trabajo, enfrentamientos entre potencias y bloques), y como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema y de grupos dominantes tradicionales (por ejemplo, proteccionismo involuntario o indirecto que favorece la industrialización, el crecimiento y la modernización). A la hegemonía de una nueva elite oligárquica, público-privada, con flexibilidad para la adaptación al cambio y la preservación de lo esencial del sistema tradicional, ha correspondido en la mayoría de los casos nacionales la tardía aparición, la debilidad relativa, la falta de proyecto y política propios, de las clases y grupos que deberían haber estado, o estuvieron, insuficientemente interesados en el crecimiento, el cambio, la democratización, la autonomía internacional, y en el desarrollo científico y tecnológico como producto y coproductor, resultado y co-causa de aquéllos. Tal ha sido el caso del empresariado nacional *stricto sensu*, de las clases medias, de la intelectualidad, de los trabajadores y marginales urbanos, de los

grupos campesinos mayoritarios. Algunos de los sectores de aquéllos se activan, critican y desafían la dominación tradicional, pero no despliegan una capacidad real para afectarla seriamente ni para imponer una hegemonía y un proyecto alternativo de sociedad y desarrollo. Elites públicas y privadas, clases socioeconómicamente dominantes pierden en parte, y las clases intermedias y dominadas no ganan, la capacidad para regir las respectivas naciones latinoamericanas.

VII. EL SUBSISTEMA CULTURAL

Dado que las sociedades son siempre heterogéneas, contradictorias, conflictivas y cambiantes, y se definen por su formación, reproducción y transformación continuas, son especialmente importantes las instancias con capacidad para la generación y definición de significados (la cultura), por una parte, y para el manejo y solución de conflictos, la imposición de un orden y una dirección (la política), por la otra.

El subsistema cultural está constituido por dos tipos de elementos: en primer lugar, las informaciones organizativas, conocimiento, saber qué (ciencia) y saber cómo (técnicas), el lenguaje, los sistemas conceptuales y la simbología en general; en segundo lugar, las reglas generativas: valores, normas, modelos de conducta, patrones de personalidad, esquemas y programas para la estructuración y despliegue de los fenómenos y procesos sociales, y para la regulación de grupos e individuos, estímulos y disuasivos, recompensas y sanciones. Informaciones organizativas y reglas generativas como conjunto estructurado constituyen y definen la cultura.

Producida a partir de complejidades (ecosistémicas, biológicas, psicosociales, económicas, sociales, políticas), la cultura se desarrolla como producto altamente complejo, sin reducirse a ello. Es sistema generativo que controla la existencia fenomenal de la sociedad, para asegurar su mantenimiento, su integridad, su identidad, su reproducción en el equilibrio y sus posibilidades de cambio controlado. La cultura contribuye a crear y sostener la complejidad social, que permite todos los otros aspectos del desarrollo social y humano, sin lo cual la complejidad se derrumbaría hacia un más bajo nivel organizativo del sistema. Se presenta a la vez como centro epigenético con autonomía, circuito autoprodutor y autorreprodutor, que contribuye a la autoproducción y a la autorrealización de la sociedad.

El campo de la cultura es coextenso con el continuo constituido (genética y lógicamente) por las ideologías (representaciones ilusorias, mitologías,

supersticiones, religiones, filosofías, morales, derechos, ideales artísticos, sentido común...), y por las ciencias físico-naturales y humano-sociales.

La ciencia incorpora elementos de la cultura y de las ideologías, las integra, es condicionada y determinada por ellas; pero también desarrolla sus propios elementos cultural-ideológicos, y retroactúa sobre las primeras.

En ciertas etapas históricas, fuerzas y estructuras cultural-ideológicas limitan el desarrollo autónomo y creativo de la ciencia. Las creencias y actitudes mágicas, los dogmatismos, con autoridad y poder represivo, imponen prejuicios contra todo lo que sea búsqueda, crítica, descubrimiento, innovación. Las concepciones trascendentes presentan el orden natural y el social como reflejo de un orden divino, y derivan de la racionalidad sobrenatural la racionalidad del mundo y de la sociedad, para privilegiar la estabilidad, la contemplación, la inmovilidad mental. Es negada la posibilidad de justificación racional del mundo y de la sociedad, y de su perfeccionamiento por la razón y para fines humanos y terrenales, incluso la noción misma de progreso.

Las críticas a la ciencia en las sociedades contemporáneas provienen de diferentes perspectivas ideológicas. La versión dogmática, estalinista, del marxismo, el revolucionarismo cultural maoísta, contribuyen con un enfoque a la vez reduccionista e instrumentalista en cuanto al análisis y valoración de la ciencia, y en cuanto a las propuestas para su desarrollo condicionado a la lógica de poder burocrático. Por otra parte, un cierto tipo de crítica a la ciencia expresa la vigencia de un antiintelectualismo irracionalista, manifestado a través de una variedad de orígenes, motivaciones y actores, que coinciden en una crítica exterior a la ciencia, sus usos y resultados. Así, las críticas tradicionalistas al contenido del saber; el oscurantismo (negación del método científico e impugnación de sus resultados); el escepticismo filosófico en cuanto se aplica a todo conocimiento, con o sin recurso a la fe religiosa; el romanticismo en sentido amplio (metafísica personalista, existencialismo), para el cual la racionalidad científica, en el mejor de los casos, no existe ni opera más allá de sus propios límites; el misticismo cándido, etcétera.

La vieja y la nueva derecha aportan su temor y su odio al espíritu crítico y al escepticismo científico, que amenazan los valores fundamentales de la sociedad oficial o del modelo regresivo que se pretende imponer; su proclividad a la extensión del autoritarismo social y político a la ciencia y a los científicos, y a la introducción de discriminaciones en el reclutamiento y el desempeño de los investigadores.

En diferentes situaciones sociohistóricas, y bajo signos ideológicos y políticos diferentes, una serie de mecanismos de regulación llevan al rechazo

de investigaciones e innovaciones definidas como desviantes, y a la generación o refuerzo de comportamientos generalizados de tipo retardatario.

En sentido inverso, la cultura puede ser favorable a la ciencia, sobre todo en situaciones históricas en las que se da la hegemonía de grupos sociales ascendentes dinámicos y transformadores, como protagonistas de un proyecto histórico de desarrollo. Los grupos ascendentes despliegan nuevas formas de producción, cultura y poder; buscan modificar en su propio beneficio las estructuras tradicionales. Emergen nuevas prácticas, aspiraciones y demandas. Se abren los marcos sociales, espirituales y geográficos. La investigación y la innovación se vuelven necesarias, posibles y exitosas. Convergen los intereses, motivaciones, actitudes y comportamientos, de los grupos sociopolíticos pretendientes o usufructuarios de la hegemonía, y de los grupos intelectuales y científicos. La sociedad entra en fermentación intelectual, envuelta en un clima cultural valorizador del cambio, el pensamiento crítico, la investigación y la innovación. Las actitudes y conductas sociales se reorganizan en función de la búsqueda y del uso del conocimiento. Son cuestionados los dogmas y tabúes, los valores sagrados y tradicionalistas, los prejuicios sociales contra la ciencia y el cambio. Se modifican las perspectivas prácticas y mentales, emergen nuevos focos de investigación, innovación y cambio, y sus entrelazamientos y mutuos refuerzos. Se incrementan la evaluación y popularidad de la ciencia, el estatus y el prestigio de sus especialistas, su capacidad de atracción de una masa de hombres dotados y talentosos. La ciencia produce y difunde sus propios valores culturales. En general, un conjunto de condiciones socioculturales contribuyen al aumento de la posibilidad e incluso la probabilidad de un número y calidad mayores de investigaciones e innovaciones.

Los grupos científicos incorporan, en su conciencia y en su comportamiento, valores, ideas, incluso prejuicios y justificaciones, que provienen de la sociedad y de las clases, grupos e instituciones que detentan la hegemonía o la dominación o que compiten por ellas. Aquellos elementos son recibidos y reelaborados, institucionalizados e interiorizados por los científicos, en sus propias condiciones y características. Los científicos crean además sus propios productos culturales e ideológicos, y los proyectan hacia la sociedad.

Así, el cientificismo, como uno de los tipos polares de ideología científica, asume la ciencia como sistema autónomo, aislado de la sociedad, investigación de una verdad absoluta y universal, única racionalidad legítima. El saber científico pretende asimilarse a todo lo captable y expresable cuantitativamente, formalizable y matematizable, repetible a voluntad en un laboratorio. La ciencia practicada bajo el signo de esta ideología se autocaracteriza como objetividad, verdad, universalidad, validez para todo tiempo,

lugar, ser y fenómeno. El conocimiento y la acción se fragmentan y se especializan. Toda cuestión del conocimiento, todo problema a solucionar, corresponden al dominio particular de una u otra disciplina parcelada, son patrimonio exclusivo de sus expertos, los únicos que saben y deciden adecuadamente. La ideología cientificista enfatiza el individualismo y la competitividad en la investigación; la autosegregación; la fractura entre campos y disciplinas; la resistencia a la cooperación y al trabajo en equipo; la erección de barreras entre científicos y entre ciencias, entre ideologías y entre países. Se defiende una libertad próxima a la anarquía, y traducida de hecho en la aceptación de las formas existentes de organización y funcionamiento de la sociedad y de la ciencia. Ello va acompañado por la despreocupación en cuanto a la falta de control efectivo sobre el uso del propio trabajo y de sus resultados, por las consecuencias sociales políticas de la práctica científica, por la propia responsabilidad social y ética.

Un tipo polar simétricamente inverso es el que se da por una interiorización que pueden hacer los científicos de su papel, de las normas y de los fines de su actividad, de modo que sus ideas, sentimientos, actitudes y comportamientos trascienden las coacciones y límites de las estructuras socioculturales y políticas del sistema y de las instituciones en que aquéllos se desempeñan. Se tiende así, a la búsqueda de saber nuevo y al mejor uso del conocido. Se interioriza la búsqueda de la verdad y la actitud crítica como valores fundamentales. Se asume una perspectiva provisionalista que visualiza la verdad como función en movimiento, y lleva a rechazar la idea de conocimiento adquirido de una vez y para siempre, y a identificarse con la permanente búsqueda. Se toma conciencia del valor del propio trabajo, a través de la actividad profesional, y de la apreciación generalizada por sectores importantes de la sociedad y el Estado, y ello refuerza la autoconfianza en las capacidades actuales y en las posibilidades futuras. La confianza en los propios poderes se proyecta a la conciencia sobre los propios derechos y deberes. La actitud de búsqueda y crítica tiende a generalizarse respecto a la sociedad. La reivindicación de la libertad de pensamiento para la investigación y la innovación se extiende en favor de la libertad para los no científicos. El sentido de la propia dignidad tiende a proyectarse en el reconocimiento de la dignidad de los otros, y en el rechazo de todo lo que sea estupidez, irracionalidad, crueldad, sufrimiento inútil, persecución, opresión. En esta perspectiva, la práctica de la ciencia lleva al planteamiento de cuestiones respecto a la sociedad, la cultura y la política: fines de la investigación; relaciones entre ciencia y bienestar; responsabilidad social de la ciencia; libertad versus planificación. Aumenta el grado de posibilidad de conflictos de este tipo de científicos con grupos e instituciones dominan-

tes, de falta de coincidencia o divergencia, entre desarrollos científicos y demandas socioeconómicas, ideológicas y políticas, traducido en diferencias de ritmo, contenido y orientación, o en divergencias difícilmente conciliables. Los científicos pueden constatar obstáculos al progreso científico, subutilizaciones, o usos irracionales o negativos de sus productos. Pueden llegar a rechazar demandas injustificadas o nefastas, reconstruir tradiciones obsoletas y obstaculizantes, a la luz de nuevas teorías y experiencias, y por impacto tanto de la propia dinámica como de la presión de grupos ascendentes y disidentes, de nuevas alternativas y opciones.

La ciencia puede retroactuar sobre la cultura, ya sea directamente, ya indirectamente, por su incidencia sobre estructuras socioeconómicas y políticas que a su vez influyen en aquélla. De este modo, la ciencia se integra en la trama cultural-ideológica general de una sociedad y época dadas. Opera revoluciones mentales, en cuanto a la conciencia del universo y de la sociedad, y a la visión del lugar y la función del ser humano en uno y otra. Impacta el modelo cultural dominante, para sancionarlo, modificarlo o destruirlo, y reemplazarlo. Genera o estimula nuevos modos de hablar, de pensar, de sentir y de actuar sobre las cosas y los seres, los hechos y las teorías, que conducen a nuevas visiones de los problemas científicos, sociales y políticos. Puede difundir actitudes de provisionalismo, crítica y cuestionamiento; contribuir al rechazo de viejas ideas y prácticas, y a la sanción de otras nuevas, a una mayor racionalización, no sólo formal, sino también sustantiva, de la sociedad y la vida.

Al contrario, el impacto de la ciencia puede asumir también un sesgo conservador y una proyección negativa, como ha ocurrido y ocurre con la mencionada concepción científicista. Para especialistas con vocación tecnoburocrática, la ciencia es y deber ser fuente de estatus, prestigio y poder; mecanismo de integración en una elite dirigente o en una clase dominante. Inclinedos a la simplificación de la realidad y de sus interpretaciones, y a la despreocupación por el uso que se haga de sus trabajos y resultados y por sus consecuencias sociales y políticas, científicos y tecnoburócratas de inspiración científicista, se inclinan a legitimar el modelo de economía, sociedad y cultura, y el camino de crecimiento productivista-consumista-disipatorio, y a simpatizar y colaborar con regímenes autoritarios o de tendencias fascistas.

En la América Latina contemporánea, el clima cultural que envuelve a la ciencia se ha configurado por la concurrencia, la competencia y el entrelazamiento de fuerzas y tendencias conservadoras/traditionalistas, conservadoras/modernizantes o desarrollistas/científicistas/tecnoburocráticas, nacional/populistas, y la gama de variedades de la vieja y nueva izquierda.

Pese a sus fronteras y diferenciaciones, estas tendencias ideológicas, sin dejar de competir y combatirse, se acercan y entrelazan. Comparten premisas, orientaciones, resultados. Se incluyen, interfieren e interfertilizan. Ante todo, tienen una comunidad de origen y destino: reclutamiento predominante en las clases medias; aspiraciones al mejoramiento de posibilidades como grupos e individuos; tendencia a la conversión en elite. Comparten también ciertos fenómenos y consecuencias: aceptación y reivindicación de elementos irracionales; autoritarismo arrogante en la pretensión de imponer la propia ortodoxia sobre las ortodoxias (y herejías) rivales; sectarismo; desconfianza o rechazo del pensamiento crítico, de la pluralidad y libre confrontación de tendencias y prácticas en la cultura y la ciencia; concepciones reduccionistas de la sociedad, la historia, la política y la ciencia; visión simplificada, fatalista, compulsivamente optimista, del progreso como algo lineal e ineluctable; proclividad a la identificación con mitologías nacional-populistas y desarrollistas.

Estas tendencias cultural-ideológicas convergen en la producción o el refuerzo de resultados negativos. Contribuyen a empobrecer las condiciones para la elaboración, confrontación y aplicación de conocimientos y técnicas, de ideas y valores. Deterioran o destruyen focos e instituciones de creación e innovación. Dificultan o imposibilitan la continuidad en el esfuerzo sistemático y en la realización acumulativa para saltos cualitativos en la praxis de grupos, instituciones y sociedades. Frustran y desalientan a las personalidades críticas y creativas, refuerzan su exilio interior y su éxodo externo. Enrarecen, trivializan, promueven el estancamiento y la decadencia de la cultura y la ciencia. Operan como instrumentos involuntarios, o como agentes inconscientes, de la emergencia y del triunfo de tendencias y regímenes de tipo regresivo/autoritario.

Las interrelaciones de la ciencia, la tecnología y la cultura no pueden ser examinadas sin considerar el papel de las dimensiones político-estatales.

VIII. CIENCIA, POLÍTICA Y ESTADO

La ciencia se entrelaza con la política y el Estado; es parte de una sociedad y una cultura que también integran a la política y al Estado, es afectada por una y otro, y las afecta.

El conocimiento científico es poder (potencial o efectivo) para clases y grupos, gobiernos y naciones, en términos de creación y uso de recursos y riquezas, de prestigio e influencia, de capacidad militar, dentro de cada país y en el sistema internacional. Al incrementar el dominio sobre la natu-

raleza, la ciencia expande el ámbito de la iniciativa colectiva, y por lo tanto, de la política y el Estado. La ciencia es también poder de unos seres humanos sobre otros, factor y mediación en la dominación y en la explotación, en la opresión, en la agresión y en la destructividad; eventualmente, y a la inversa, potencial de liberación y desarrollo integral para la especie humana.

El conocimiento científico equivale virtualmente al poder, pero tiene escaso valor en sí mismo si no es acompañado por la capacidad de acceso a él y para su uso efectivo, y ello depende de fuerzas, estructuras, instituciones de tipo socioeconómico y cultural, y de actores y procesos políticos. Todo ello configura el medioambiente político general, en cuyo seno la ciencia surge y funciona. La ciencia (y la cultura en general) depende de condiciones y produce consecuencias que sólo son manejables en términos políticos.

Toda decisión y actividad relacionadas con la ciencia tienen carácter político. No se definen por sí mismas; son resultado de intereses, necesidades y demandas de sectores y grupos, de sus juicios de valor sobre prioridades integrantes de programas políticos, y de sus poderes políticos. Surgen y se desarrollan dentro de una estructura de poderes, y sobre todo, se ejerce siempre un arbitraje político.

Toda política referida a la ciencia está condicionada por el sistema político y revela tres dimensiones que hacen a la ciencia simultáneamente elemento constitutivo, objeto, motivación de la acción política. La ciencia es elemento constitutivo de la acción política y del sistema político; contribuye a su orientación; define formas menos inciertas y más racionales para su organización y funcionamiento. La ciencia es objeto de decisiones y acciones políticas. La ciencia es motivación, finalidad, resultado deseado de la acción política. El sistema político es la arena en la cual se enfrentan las fuerzas sociales implicadas en el desarrollo científico. La política aparece así como obstáculo y como estímulo para el desarrollo científico, según que los factores relevantes para éste estén sometidos al control y uso por y para grupos y elites hostiles o favorables al cambio y a la producción de conocimientos e innovaciones.

El ambiente político general de la ciencia se configura por los actores, los procesos y las estructuras, los arreglos institucionales, con mayor o menor influencia y eficacia en la creación de condiciones que obstaculizan o que estimulan la producción, los resultados y los usos de la ciencia. Sus principales componentes son: el personal o comunidad de la ciencia; las instituciones económicas y sociales; los grupos de interés, de presión y de poder; los partidos políticos, y el Estado.

A través de sus capacidades y poderes, de sus órganos y de sus funciones, el Estado puede incidir decisivamente en lo que ocurre o no ocurre con

la ciencia. Su capacidad real al respecto depende de circunstancias como: la medida en que en la sociedad y en el Estado predominen o no fuerzas favorables al desarrollo científico; la existencia o inexistencia de una necesidad de logro de éxitos y de popularidad de la ciencia en los principales grupos de la sociedad y el Estado; la incidencia de todo ello en el reclutamiento de gobernantes y altos administradores, en su capacidad, información, actitudes y comportamientos, poderes y decisiones.

En el mundo contemporáneo se ha establecido entre el Estado y la ciencia de potencias y países desarrollados una relación compleja, contradictoria y ambigua. La ciencia se vuelve asunto de Estado; es parte influyente del orden social; adquiere significados concretos y produce efectos prácticos trascendentes para clases, empresas, sociedad, gobierno; promete el crecimiento, la productividad, el poder, la capacidad ofensiva y defensa, la supervivencia, la influencia y, eventualmente, la hegemonía en el sistema internacional. Para el Estado, la ciencia es importante por tales razones, y por proporcionarle eficacia operacional interna y externa (administración, servicios sociales, obras y empresas públicas, capacidad de control, peso diplomático y militar); le permite satisfacer y manipular a la opinión pública. La ciencia realiza la voluntad de poder de gobernantes, políticos, funcionarios y técnicos.

Se vuelve poder, pero también busca al poder político para tratar de convertirlo en instrumento de su propio progreso; ofrece sus servicios al Estado, a las grandes instituciones, a las corporaciones; gravita con sus resultados y usos sobre uno y las otras. Al mismo tiempo, el aumento de su escala de actividad, del número y costo de sus necesidades, obligan a la ciencia a solicitar apoyos, reduciendo o suprimiendo así su autonomía. El Estado trata a la ciencia y a sus especialistas como un medio. La apoya en función de sus actividades y servicios prestados; se vuelve su principal sostén, como patrón y mecenas, a través de sus demandas y de su provisión de medios para la investigación y la innovación. Gobernantes y administradores oyen consejos de los científicos, recogen y usan sus opiniones y soluciones, les dan cabida variable en sus decisiones. Al mismo tiempo, el Estado convierte a la ciencia y a sus especialistas en sus instrumentos, en objeto, componente y resultado de su poder y de sus políticas. La ciencia se somete a la lógica y a los imperativos del Estado, y de los intereses que aquél expresa y sirve; cae en la subordinación instrumental al servicio de la dominación, la explotación, la opresión nacionales e internacionales (competencias, conflictos).

Los objetivos y mecanismos de la ciencia y del Estado tienden a identificarse; sus fronteras se atenúan. La ciencia sirve al Estado e influye en sus

decisiones. El Estado apoya y defiende a la ciencia, pero la usa, la controla y la selecciona, la subordina a sus valores y fines, influye en su naturaleza, en su desarrollo y en su destino. El poder del conocimiento se transforma en el conocimiento del poder, en un saber que el Estado concentra y centraliza. El Estado de las potencias y de países desarrollados en parte pretende y en parte llega a ser realmente un Estado tecnocientífico.

Dentro de estos marcos sociopolíticos se dan las interrelaciones entre la ciencia y las funciones del Estado: institucionalización; legitimación y consenso; regulación jurídica; coacción social; cultura y educación; organización colectiva y política económica; relaciones internacionales.

A partir de la Edad Moderna, el Estado produce la institucionalización de la práctica y de la comunidad científicas. Define un estatuto rector de la investigación, de la innovación y de sus productos, acorde con los valores y necesidades sociales predominantes, y traducido en normas, estímulos y disuasivos, sanciones y recompensas, en la determinación de un estatus social de la ciencia y de los científicos, y de las condiciones, formas y resultados de su práctica.

La ciencia contribuye a la legitimación y consenso en favor del Estado que la usa en tal sentido. El poder del Estado se basa y se consolida por el recurso a la ciencia, a la tecnoburocracia y a la ideología científicista. Con el concurso de la ciencia, el Estado se autodefine, y se presenta a sí mismo y al orden político-social, como basado en el orden natural que la ciencia descubre e interpreta, y la técnica domina; como corporización de una racionalidad a la vez espiritual y práctica, superior a cualquier otro interés y pretensión.

El derecho incide en la ciencia de maneras indirectas y directas. Indirectamente, el Estado expresa y regula jurídicamente las fuerzas y estructuras a partir y dentro de las cuales la ciencia se desarrolla y es aplicada. La incidencia directa del derecho sobre la ciencia se relaciona con las políticas estatales a su respecto; por ejemplo:

- a) Creación política, legislativa y administrativa de condiciones favorables a la ciencia y consagración judicial de las mismas.
- b) Normas aplicables al uso del sector público y a las empresas paraestatales, en cuanto a la producción de ciencia y tecnología, y para la acción inductora de la actividad profesional de los investigadores.
- c) Normatividad de la investigación, de la innovación y de sus profesionales y especialistas: educación superior, institutos, fondos, consejos, fundaciones, órganos de política científica, estatus del científico.

- d) Regulación de las relaciones científicas y técnicas internacionales; transferencia desde el exterior, cooperación entre Estados y personales de distintos países.

La ciencia otorga al Estado capacidades crecientemente incrementadas de coacción y control sociales, en términos de violencia física, pero también y cada vez más, de coerción psicosocial y política, en refuerzo de la tendencia general al crecimiento global y a la centralización del poder estatal.

Ciencia y cultura/educación como funciones estatales se entrelazan e interactúan. La educación estatal tiene valor intrínseco para el desarrollo científico y para el desarrollo del potencial intelectual de un país; forma y mejora recursos humanos; es agente socializador e internalizador de los valores que fundamentan y posibilitan la investigación y la innovación de los profesionales y especialistas, pero también en y para grandes sectores de la sociedad; adiestra y ocupa a científicos e innovadores. Ello abarca niveles y finalidades como los siguientes:

- a) El subsistema educacional selecciona y forma elites intelectuales y profesionales, para centros de elaboración, difusión y aplicación de modelos y elementos culturales y científicos que requieren los grupos dirigentes, las clases dominantes, la sociedad, el Estado, el camino/estilo de desarrollo por el cual se opta.
- b) Formación de personal especializado para el servicio de las estructuras científicas, técnicas y productivas, para formas superiores de investigación e innovación.
- c) Elites dirigentes y grupos hegemónicos o dominantes requieren ser provistos de elementos necesarios para mantener su control del aparato productivo y del subsistema científico-técnico, como una de las condiciones de conservación e incremento de sus propios poderes.

En sus funciones de organización colectiva y de políticas socioeconómicas, y más en general, con su tendencia al creciente intervencionismo en la estructura y en el funcionamiento de la economía y de la sociedad, el Estado incide directa e indirectamente en la esfera de la ciencia en cuanto a:

- i) Demandas y apoyos con relación a los centros de investigación e innovación, para el logro de soluciones a problemas que interesan al Estado, a la sociedad o a alguno de sus grupos fundamentales.
- ii) Creación política, legislativa y administrativa de condiciones favorables al desarrollo científico.

- iii) Formulación de una política cultural, de una doctrina y de una estrategia para el avance de la ciencia; asignación de recursos, asunción directa de tareas científicas.
- iv) Uso de las empresas paraestatales y de otros entes públicos como agentes de progreso científico y tecnológico.

Las funciones estatales de relaciones internacionales inciden en la ciencia en cuanto a la posibilidad de su uso por el Estado para la expansión y la hegemonía externas, para la defensa de la soberanía nacional, para el avance hacia formas crecientemente significativas de cooperación científica supranacional.

IX. LA POLÍTICA CIENTÍFICA

Las funciones del Estado confluyen en el diseño y aplicación de una política cultural general y, dentro de ella o en estrecha interrelación, de una política científica. En su sentido más amplio, la política científica engloba el conjunto de intervenciones, decisiones y actividades de los poderes coexistentes en una sociedad y época dadas, tendientes a obstaculizar o a estimular el progreso de la ciencia, y la aplicación de sus productos a determinados objetivos. Sus principales características son:

- a) La política científica es necesaria por la insuficiencia de las acciones espontáneas de los principales actores sociales, y por la necesidad de un arbitraje entre fuerzas y poderes en divergencia o en conflicto.
- b) Supone y es regulada por una cierta noción de progreso: ¿Qué novedades (teorías, descubrimientos, invenciones, innovaciones, aplicaciones) deben surgir y propagarse? ¿En qué direcciones? ¿Para quiénes?
- c) Engloba respuestas frente a las alternativas.
- d) Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar para reemplazar.
- e) Busca beneficiar subconjuntos (sectores, ramas, grupos, regiones), en el seno de un conjunto, de modo desigual en relación con otros que resultan postergados o perjudicados.
- f) Da prioridad a ciertos progresos, focos o polos de formación e incremento de la información científica, itinerarios de propagación y formas de concreción de los progresos.
- g) Reparte de cierto modo recursos escasos para obtener, al menos costo posible, el mejor resultado para el conjunto o algunos de los subconjuntos.

h) Da respuestas específicas a cuestiones como: ¿Qué ciencia es buena? ¿Para qué? ¿Para quiénes? ¿Cuánta? ¿Cómo?

La política científica puede ser nacional, constituida por el conjunto de políticas científicas correspondientes a los componentes principales de los subsistemas político, social, productivo, cultural-educativo y científico propiamente dicho; o bien, gubernamental, conjunto de intervenciones de los poderes públicos para frenar o estimular el avance de la ciencia, y con él, un tipo particular de progreso socioeconómico/político que se considera deseable.

La política científica puede ser explícita o tácita. Puede concretarse o no en planes, programas y proyectos. Puede o no establecer una comunicación más o menos sistemática y armónica con otras políticas, planes, programas y proyectos del Estado.

El análisis de la política científica del Estado, en un país y en un momento dados, debe referirse sobre todo al ambiente político general, al que ya hice referencia; a los elementos constitutivos e indicativos de la existencia y del grado de desarrollo de aquélla; a los contenidos y resultados.

Un criterio e indicador del surgimiento y efectividad de una política científica se refiere a sus presupuestos culturales y a su ideología, sobre todo en cuanto a la convicción compartida en mayor o menor grado por los dirigentes y por los integrantes de las principales instituciones sociales políticas de un país, sobre la importancia de las interacciones ciencia/sociedad/desarrollo, y el acuerdo mínimo sobre la necesidad de usar la ciencia como capacidad y actividad indispensables en sí mismas y como precondition para el diagnóstico y la solución de los problemas del crecimiento, el cambio y el desarrollo, mediante una acción deliberada y racional.

Otros indicadores de la política científica están referidos al grado de emergencia y despliegue de los organismos de investigación e innovación, de los consejos centrales de política científica, y de un sistema de información y comunicación de la política científica. En cuanto a este último, los grupos que producen y usan la ciencia, y que configuran el ambiente político general en que ello ocurre, y en que se elabora y realiza una política científica, pueden ser considerados como subsistemas integrantes de un sistema de información y comunicación. Cada uno de ellos genera y transmite informaciones específicas sobre la ciencia y sobre sus lazos con actores y procesos socioeconómicos, políticos y culturales en un ámbito dado (nación, espacio plurinacional, mundo), y usa las informaciones proporcionadas por los otros subconjuntos. La información se refiere al potencial, a los compo-

mentos, a los procesos y a los resultados de la investigación y de la innovación, y a su interacción con los otros componentes y procesos sociales.

La política científica como innovación social reciente es determinable, además, por el análisis de su contenido, que se refiere sobre todo a formación, dispositivo, financiamiento, combinaciones de autonomía y esfuerzo nacional especializado y de cooperación supranacional (regional, internacional).

En relación con el último aspecto mencionado, una política cultural y científica debe encarar el crucial dilema; ¿esfuerzo nacional autárquico y especializado para la ciencia, o cooperación internacional? La ciencia ha asumido una naturaleza cada vez más universal, internacionalizada por esencia, concepto, espíritu, tradiciones, formas operacionales. Ha emergido cada vez más como obra común acumulativa, cuyo avance depende de la interdependencia y colaboración en tareas y progresos por científicos del mundo entero, y de la transferencia de información por encima y más allá de las fronteras. Al mismo tiempo, esta línea de universalismo cooperativo coexiste y se entrelaza con una línea de nacionalismo competitivo, dentro de los marcos de una concentración del poder global a escala mundial, incluso el poder científico, y de una creciente brecha científico-técnica que separa a las superpotencias y países avanzados de una masa de naciones mayoritarias. Ello atribuye una pertinencia y actualidad crecientes a todo lo que implique apertura o ampliación y refuerzo de canales, mecanismos e instrumentos de cooperación y de integración latinoamericanas en las trascendentes empresas históricas referidas a la educación superior, la investigación científica y la innovación tecnológica. Su necesidad proviene de las circunstancias indicadas, reforzadas por la vertiginosa mutación científico-tecnológica de la Tercera Revolución Industrial; la interdependencia de personales, recursos y esfuerzos; la imposibilidad de avances sustanciales por países aislados, y el requerimiento impositivo de esfuerzos combinados para la solución de problemas comunes. Es indispensable definir y aplicar una estrategia latinoamericana de desarrollo universitario y científico-técnico, según diferentes fórmulas combinatorias, según sus necesidades y problemas, áreas y disciplinas, tipos de países y estructuras institucionales. Ello apunta a la creación de condiciones para la marcha hacia un mercado común latinoamericano de cultura y ciencia.

PETRÓLEO Y DESARROLLO: EL IMPACTO INTERNO*

SUMARIO: I. *La dimensión internacional*. II. *La cara interna*. III. *Petróleo y Estado*.

El estudio comparativo del impacto del petróleo sobre países en desarrollo, en diferentes momentos históricos, el esfuerzo tendiente a la elaboración de una sociología integral del petróleo, adquieren hoy una considerable importancia de orden teórico-práctico, a la vez científica y política, para países que franquean hoy los umbrales de la prosperidad petrolera.

Las investigaciones de este tipo necesitan incluir la dimensión socio-política. Requieren además algún tipo de marco teórico y de esquema analítico que incluyan tres perspectivas interrelacionadas:¹

- a) La perspectiva de las interrelaciones entre fuerzas, estructuras y procesos de una sociedad como igualmente condicionantes y determinantes, con el rechazo de todo reduccionismo.
- b) La perspectiva de las interacciones entre la dinámica externa y la dinámica interna, con la consiguiente inaceptabilidad de una explicación puramente externalista de los problemas nacionales.
- c) El de la dialéctica entre las tres dimensiones temporales: el presente de la praxis actual; el pasado de la historia viva como herencia cristalizada y todavía actuante; el del futuro como coexistencia de posibilidades en una sociedad contemporánea y multiplicidad de modelos alternativos y proyectos históricos en confrontación.

* Este artículo resume algunas de las tesis sustentadas en un trabajo preparado para el Simposio sobre Petróleo y Desarrollo en Venezuela y en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15-18 de octubre de 1979. Fue publicado en *Foro Internacional*, XXI-1, julio-septiembre de 1980.

¹ Sobre el marco teórico utilizado, véase Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, UNAM, 1978.

I. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

El petróleo ha sido siempre un fenómeno internacional. Lo han condicionado y determinado fenómenos que por su esencia, su despliegue y sus efectos son internacionales: la segunda revolución industrial,² el monopolio y el imperialismo, la concentración del poder mundial.³ El petróleo es sometido, de manera temprana y creciente, a controles centralizados y restrictivos, de tipo privado o estatal. Desde los años veinte, siete compañías van constituyendo un cartel mundial, y se definen por su incorporación precursora al proceso de transnacionalización.⁴

Por sí mismas y por su cartelización, las Siete Hermanas del cartel petrolero van desarrollando una extraordinaria capacidad política frente a sus gobiernos y frente a los gobiernos de otros países productores y consumidores. Ellas hacen política y diplomacia por su cuenta; desarrollan una mezcla peligrosa de petróleo y política en lo nacional y en lo internacional.⁵ Durante mucho tiempo, las empresas del cartel aparecen más grandes e imponentes que los Estados, irresistibles e invulnerables, encarnación del destino para muchas naciones.

Desde el comienzo de la década de 1970, se evidencia y acelera el ascenso —latente o emergente desde la década anterior— de un proceso de conflictos y amenazas para el cartel. Los países productores-exportadores de petróleo comienzan a desplegar, con matices y grados variables, un creciente militante de sesgo nacionalista, populista y hasta socializante *sui*

² Sobre la revolución científica y tecnológica y el petróleo, véase Friedmann, Georges, *La crisis del progreso*, Barcelona, Editorial Laia, 1977; Landes, David S., *L'Europe technicienne-revolution technique et libre essor industriel en Europe occidentale de 1750 a nos jours*, París, NRF-Éditions Gallimard, 1975.

³ La caracterización del actual sistema internacional la he intentado en Kaplan, Marcos, “La concentración del poder político a escala mundial”, *El Trimestre Económico*, México, vol. XLI (1), núm. 161, enero-marzo de 1974; Kaplan, Marcos, “Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial”, en Castañeda, Jorge (comp.), *Derecho económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

⁴ Sobre el cartel del petróleo, entre la cuantiosa bibliografía, véase USA Senate Small Business Committee, *The Staff Report of the International Petroleum Cartel*, Washington, D. C., 1952; Blair, John M., *The Control of Oil*, New York, Vintage Books-Random House, 1978; Sampson, Anthony, *The Seven Sisters-The Great Oil Companies & The World They Shaped*, Nueva York, Bantam Books, 1976.

⁵ Sobre el poder político y el cartel del petróleo, véase O'Connor, Harvey, *El imperio del petróleo*, México, América Nueva, 1956; O'Connor, Harvey, *La crisis mundial del petróleo*, Buenos Aires, Platina, 1963; Hartshorn, J. E., *Oil Companies and Governments-An Account of the International Oil Industry in its Political Environment*, Londres, Faber and Faber, 1962; Oell, Peter R., *Oil and World Power-Background to the Oil Crisis*, 4a. ed., Pelican Books, 1975.

générés. Se muestran cada vez más insatisfechos con las compañías del cartel, por su actitud dominante y explotadora; la desigualdad en el reparto de los beneficios en desmedro de los países productores, en cuanto a precios, regalías, impuestos; la mayor evidencia de los inconvenientes del sistema de concesiones; las prácticas de secreto y engaño; los peligros de la explotación acelerada que destruye un bien no renovable para mantener en los países desarrollados un modelo de crecimiento irracional y un nivel de vida artificial.⁶

Los primeros avances de esta tendencia (Acuerdos de Teherán y Trípoli, 1971) se prolongan y ahondan por el impacto del cambio en el mercado del petróleo, de una situación de abundancia a otra de escasez relativa.⁷ Exigencias y logros incluyen nacionalizaciones y reivindicación de una mayor participación de los países productores-exportadores en el negocio internacional del petróleo. El conflicto del Medio Oriente da lugar al uso del petróleo como arma, y desemboca en el embargo de 1973. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se afirma como un oligopolio estatal con el mayor poder financiero de la historia.

El debilitamiento del cartel y sus empresas y de los Estados de los países desarrollados que son su base, es real, pero relativo y reversible. Las Siete Hermanas siguen siendo fuertes en recursos, instrumentos y mecanismos y posibilidades de maniobra. Dividen a los países productores y exportadores y los juegan unos contra los otros. Las siete grandes del cartel y los países de la OPEP cohabitan ahora en un monopolio bilateral de compradores y vendedores, una cartelización bicéfala interesada en un mercado mundial ordenado, y en precios altos y en ascenso indefinido; aspiraciones en las que coinciden otros grupos económicos y políticos del mundo desarrollado.

⁶ Véase Sarkis, Nicolás, “La crise de l’énergie et le prix du pétrole”, *Le Monde Diplomatique*, París, marzo, 1979; Tietzel, Manfred (Hrsg.), *Die Energie Krise. Fünf Jahre danach*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1978; Sapmson, *The Seven Sisters*, cit.; Chatelus, Michel, “De la rente pétrolière au développement économique: ‘Hold-up du siècle’ ou nouveaux espoirs pour le Tiers Monde”, *Revue d’Economie Politique*, Noll, París, enero-febrero, 1976; Chautelus, M., “Déséquilibres pétroliers et déséquilibres globaux: Les pays exportateurs de pétrole excédentaires et les déséquilibres de l’économie mondiale”, *Mondes en développement*, núm. 22, 1978.

⁷ Véase Sarkis, Nicolás, “La crise de l’énergie et le prix du pétrole”, *Le Monde Diplomatique*, París, marzo, 1979; Tietzel, Manfred (Hrsg.), *Die Energie Krise. Fünf Jahre danach*, Verlag Neue Gessellschaft, Bonn, 1978; Sapmson, *The Seven Sisters*, cit.; Chatelus, Michel, “De la rente pétrolière au développement économique: ‘Hold-up du siècle’ ou nouveaux espoirs pour le Tiers Monde”, *Revue d’Economie Politique*, Noll, París, enero-febrero, 1976; Chautelus, M., “Déséquilibres pétroliers et déséquilibres globaux: Les pays exportateurs de pétrole excédentaires et les déséquilibres de l’économie mondiale”, *Mondes en Développement*, núm. 22, 1978.

El cartel y los gobiernos de algunos países desarrollados mantienen en lo sustancial las posibilidades y formas de dominación y explotación sobre los países productores-exportadores del mundo en desarrollo; los someten a una estrategia de reintegración en el sistema económico mundial que mantiene o incrementa la renta petrolera para recuperarla. El proyecto de *reciclaje* incluye mecanismos y procesos de control, canalización y recuperación de los flujos del excedente petrolero, conforme a las necesidades del capitalismo mundial, que combinan los circuitos clásicos del comercio y el juego de las instituciones financieras. Ello incluye: a) la inversión de los fondos excedentes de los PPEP en los sistemas financieros —nacionales e internacionales— de los países capitalistas desarrollados; b) baja el valor real de los precios del petróleo bruto; c) aumento de la capacidad de gasto de los países productores y exportadores de petróleo (en adelante llamados PPEP), por crecientes importaciones de bienes, servicios y proyectos de los países capitalistas avanzados; d) englobamiento de los PPEP en la reserva estratégica de los países desarrollados, incluso el recurso a la extorsión diplomática; la injerencia política interna y las operaciones de desestabilización; la intervención y ocupación militares.⁸

II. LA CARA INTERNA

La acción exógena de las empresas del cartel y de sus gobiernos no sería posible ni exitosa, de no encontrar sus correlatos, sus premisas, sus mecanismos de operación y refuerzo, en el seno de los países productores-exportadores de hidrocarburos.⁹ Las consecuencias negativas del actual orden económico internacional, de todo lo cual el cartel del petróleo es componente central y ejemplo significativo, no autorizan a subestimar o ignorar el papel tanto o más regresivo que pueden jugar fuerzas, estructuras y procesos de tipo interno como factores fundamentales del atraso y de la dependencia. La clave de la dependencia es tanto o más interna que externa; aquélla se constituye y se mantiene, se refuerza o se aminora y se destruye, sobre todo por factores y dinamismos que existen y operan en el seno de las sociedades nacionales

⁸ Véase Sampson, Anthony, *The Arms Bazaar-From Lebaton to Lockheed*, Nueva York, Bantam Books, 1978; Halliday, Fred, *Iran-Dictatorship and Development*, Pelican Books, 1979, cap. 4; Saxe-Fernández, John, “La dependencia estratégica y el petróleo”, *Ciencia y Desarrollo*, México, Conacyt, núm. 28, septiembre-octubre, 1979.

⁹ Sobre las relaciones entre la dinámica interna y la externa, veáanse obras citadas en la nota 3, y también Kaplan, M., “De un nuevo sistema de seguridad colectivo a un nuevo orden mundial”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 41, 1970.

originadas y afectadas por la constelación “atraso-dependencia-desarrollo desigual y combinado”.

El impacto del petróleo comienza por crear o reforzar enormes desigualdades de los países productores-exportadores entre sí, y entre ellos y el resto del llamado “Tercer Mundo”, sobre todo en términos de reparto de la población y del ingreso proveniente de los hidrocarburos; de las necesidades y capacidades de logro y absorción del financiamiento; de los destinos y resultados de la inversión. Se acentúan desequilibrios y se profundizan fosos entre: a) países productores-exportadores de baja población, excedente de renta y capitalización, incremento incontenible del gasto, despilfarro y esterilización de recursos; b) PPEP sobrepoblados, con insuficiencia de recursos y graves dificultades económicas y sociales, y entre ambos, y c) los países dependientes sin petróleo ni perspectivas de producirlo o de comprarlo en condiciones adecuadas, que integran cada vez más un Cuarto Mundo, último círculo del infierno para los condenados de la Tierra.

Los países árabes proporcionan una significativa ejemplificación en las palabras de un experto insospechable, Nicolás Sarkis, Director del Centro Árabe de Estudios Petroleros: “En 1977 —escribe Sarkis—, los presupuestos de desarrollo del conjunto de los países árabes totalizaban cerca de 55 100 millones de dólares, o sea, para una población total de 144.3 millones de habitantes, una inversión media *per cápita* del orden de 383.2 dólares”.

Esta primera observación estadística enmascara sin embargo enormes desigualdades entre los países implicados.

...Así, a título de ejemplo, la desigualdad entre las inversiones de desarrollo varía en una proporción de 1 a 42 entre Egipto y Arabia Saudita, y de 1 a 93 entre Yemen del Sud y Abu-Dhabi. Aún entre países productores de petróleo aparecen divergencias considerables en los niveles de inversiones por habitante, con promedios de 514.1 dólares para Argelia e Irak, o sea menos de una cuarta parte de las cifras de los países árabes del Golfo, grandes exportadores de petróleo...

Estas desigualdades surgen esencialmente de diferencias en el reparto de la población y de los ingresos petroleros. La población de los países árabes productores de petróleo totalizaba 43.4 millones de habitantes en 1977, o sea, cerca del 30% del total de la población de los países árabes. Con sus 38.1 millones de habitantes en 1977, Egipto contaba por sí solo tres veces más de habitantes que los países árabes exportadores de petróleo y que disponen de excedentes financieros.

Otra divergencia importante se manifiesta en las necesidades de financiamiento y en las capacidades de absorción de las inversiones. Así, cuatro países árabes exportadores de petróleo disponen de excedentes monetarios, estimados en 40 000 millones de dólares en 1977, que invierten esencialmente en los

países occidentales, en tanto que la cuasi totalidad de los otros países árabes, incluso los exportadores de petróleo, recurren a la ayuda extranjera para financiar sus presupuestos de desarrollo, incluso en algunos casos también sus presupuestos de funcionamiento. En lo que a los países árabes no productores de petróleo respecta, sus magros presupuestos de desarrollo reflejan de hecho no sus necesidades o sus capacidades de absorción, sino sus disponibilidades financieras y sus posibilidades de endeudamiento, y esto en el momento en que los capitales árabes del orden de 40 000 millones de dólares por año toman el camino de los países altamente industrializados.¹⁰

Esta heterogeneidad vuelve siempre difícil y a veces casi imposible la articulación de todos estos países en un bloque mundial, en bloques regionales o en una alianza de productores, dotados de la coherencia y la solidaridad permanentes que se requieren para defender sus intereses e imponer soluciones favorables a ellos frente a las superpotencias y países avanzados.

En el mismo sentido opera la multiplicación y el choque, en el seno de todos estos países, y en el conjunto de los Tercer y Cuarto Mundos, de exigencias y estrategias diferentes (conservadoras, nacionalistas, populistas, socializantes). Este espectro se despliega bajo variadas formas sociopolíticas —regresivas, estabilizadoras, reformistas, revolucionarias—, en una amplia gama de sus combinaciones, y puede expresarse a través de una diversidad de procesos y regímenes políticos. Se da así considerable refuerzo adicional a las posibilidades y probabilidades de luchas étnicas, sociales, políticas; de choques fronterizos, golpes de Estado, conflictos intra e interregionales, pequeñas guerras civiles internacionales. En la mayoría de estos casos nunca está ausente la injerencia manipuladora de las superpotencias y potencias menores.¹¹

Divididos entre sí, obligados por lazos débiles e inestables de acción solidaria, los países productores-exportadores de petróleo han hecho coexistir una línea de aprovechamiento particularista y aislado de las posibilidades de explotación de la coyuntura energética favorable, con intentos de organiza-

¹⁰ Sarkis, Nicolás, “Les árabes riches et les árabes apuvres”, *Le Monde Diplomatique*, agosto de 1978.

¹¹ Sobre el papel y las tendencias del Estado en el llamado Tercer Mundo y en América Latina, véase Chatelus, Michel, “Pétrole et perspectives de développement-Analyse de quelques États du Moyen-Orient”, *Mondes en Développement*, núm. 1975; Kaplan, Marcos, “El leviatán criollo: estatismo y sociedad en América Latina contemporánea”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XL/vol. XL/núm. 3, julio-septiembre de 1978; Kaplan, Marcos, *Gobierno petrolista y política del petróleo en Argentina 1946-1955*, 2a. ed., Caracas, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, 1971; Kaplan, M., *Petróleo, Estado y empresas en Argentina*, Caracas, Síntesis Dosmil, 1972.

ción en un bloque como la OPEP frente a los países capitalistas avanzados en posición de consumidores.

En estas formas de presión y negociación, y en diferentes foros internacionales, se plantean reivindicaciones más económicas y políticas, para el logro de ventajas dentro del actual orden mundial, no para la superación de éste y su reemplazo por uno nuevo y superior. El distanciamiento o la disociación entre los países productores-exportadores, y entre ellos y el resto de sus respectivas regiones y del Tercer Mundo contribuyen a generar o a reforzar la falta de coordinación entre objetivos y planes nacionales de desarrollo.

Esta falta de coordinación en la utilización de los ingresos petroleros —dice el ya citado Sarkis— se refleja en el nivel más general de los objetivos y de los planes nacionales de desarrollo. Aparte de algunos proyectos comunes considerados o realizados en el cuadro de la OPAEP (Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo), o por intermedio de préstamos acordados por los países árabes a otros países de la región, cada país árabe establece sus programas de desarrollo sobre la base de sus propias necesidades y de sus propias posibilidades, lo que da no menos de veinte planes de desarrollo completamente independientes unos de otros, en países con mercados a menudo exiguos, y en una región donde las complementariedades de orden geográfico, demográfico, financiero y económico son manifiestas, sin olvidar la comunidad de destino político y la necesidad vital de luchar en común contra el subdesarrollo y la debilidad política.¹²

El impacto de la explotación de los hidrocarburos tiende a provocar el surgimiento de un tipo de *país-pozo*, de Estado y economía *rentistas*, de sociedad de *clientela*, y de un modelo específico de *crecimiento petrolero*.

La disponibilidad de grandes recursos en hidrocarburos, el aumento de sus exportaciones y de sus precios, el goce de una creciente renta petrolera, producen lo que se ha llamado un *efecto de adormecimiento potencial* (M. Chateletus). Dado que todas estas ventajas y posibilidades de disfrute dependen ante todo de la naturaleza y de las relaciones de fuerzas internacionales, se induce en los países y grupos beneficiarios una serie de artículos y comportamientos, de procesos y resultados. Un clima de *euforia* produce ilusiones ópticas, la idealización y deformación de la realidad, la negación de los hechos inquietantes o desagradables. El petróleo, y todo lo que él trae y da, son privilegiados de manera exclusiva y excluyente, a la vez como la causa y el medio, el fin y el equivalente del desarrollo. Se evade o rechaza el exa-

¹² Sarkis, N., *Les arabes riches*, cit.

men crítico y equilibrado de los impactos múltiples — actuales y potenciales, positivos y negativos — que el petróleo puede producir, y con frecuencia ha producido en la economía, en la sociedad, en la cultura, en la política, en la ubicación internacional, en la seguridad nacional, de los países productores y exportadores.

Se desestimula o rechaza toda preocupación por modos alternativos de definición e instrumentación del petróleo como *uno* entre otros medios de crecimiento, a ubicar y usar sobre la base, en el marco y como parte de una estrategia de desarrollo integral. Llega a prevalecer una mentalidad y una ideología de rentista y de clientela en la economía, la sociedad, la cultura y la política. Se impone la idea de que el dinero de la renta petrolera sirve para comprar e importar todo. Ello refuerza los factores de bloqueo de la sociedad y del Estado, contribuye a diluir las perspectivas de desarrollo integral a largo plazo. Este efecto se da de varias maneras. En países como Venezuela, por ejemplo, donde el 95% de las divisas y casi el 70% de los ingresos fiscales provienen de las exportaciones de hidrocarburos, se adopta una visión del progreso que se funda en el *facilismo petrolero*, en la idea de que el petróleo arreglará todos los problemas y pagará todas las cuentas. Con ello se crea un clima de incitación al enriquecimiento rápido, de especulación e intermediacionismo, de parasitismo y corrupción. Su contrapartida está dada por el desdén y el desestímulo de todo lo que sea sacrificio y esfuerzo de largo plazo, voluntad política y movilización de recursos nacionales como motor fundamental del desarrollo, creación e innovación (trabajo, capacidad intelectual y práctica, cultura y ciencia, tecnología y actividades realmente productivas).

El futuro y las opciones posibles para su cristalización se ven y juzgan sólo en función de la estabilización, la protección y la perennidad de la renta petrolera, y se teme todo lo que implique riesgos para ella. Se tiende a imponer condiciones políticas, tanto internas como internacionales, en favor del mantenimiento y de la expansión de la renta que contribuyen a bloquear el desarrollo de la sociedad.

En tercer lugar, una alta renta petrolera crea en sus beneficiarios de los países productores-exportadores (Estados, clases, grupos) una alta capacidad de gasto y una tendencia a incrementarla, la propensión casi irresistible a la adaptación del gasto al monto de la renta. Ello se ve posibilitado y reforzado por lo que Michel Chatelus llama la *coacción del tiempo como imperativo categórico*. Se tiene conciencia que las reservas de hidrocarburos son limitadas y agotables y, por lo tanto, la renta petrolera bajo su forma actual es precaria y restringida en el tiempo. Simultáneamente, la prosperidad petrolera crea o refuerza, o da nuevas dimensiones y proyecciones, a una gama de

problemas y expectativas, demandas y conflictos (explosión demográfica, éxodo rural, hiperurbanización, desequilibrios regionales, escasez de alimentos, insuficiencia del crecimiento, fantasías de bienestar fácil para todos). El consiguiente sentimiento de ansiedad y urgencia induce en las elites gobernantes y en los grupos dominantes una serie de criterios y comportamientos económico-financieros que implican la necesidad de hacerlo todo, de inmediato y de cualquier modo.

Los gobiernos y las transnacionales de los países avanzados consumidores promueven y aprovechan esta tendencia. Quienes controlan y usan la renta petrolera y buscan realizar toda clase de inversiones y compras se enfrentan entonces con una oferta virtualmente ilimitada de capital, tecnología, organización, técnicos y hasta mano de obra provenientes del exterior de los países productores.

Esta acción externa estimula la capacidad de gasto siempre incrementada de los países productores, para el reciclaje y la recuperación del excedente petrolero, mediante ventas a precios más altos que los vigentes en el interior de aquéllos (inflación diferencial).

De esta manera, los países productores-exportadores tienden a comprar y adoptar proyectos fuertemente capitalistas, disociados de la economía y de la sociedad del país receptor, con la justificación de que ellos crean fuentes de ingreso para reemplazar la renta petrolera. Estas opciones sobre los medios imponen a su vez la elección de uno y sólo un modelo de crecimiento económico, dependiente y determinado desde el exterior. A ese modelo tiende a corresponder otro modelo social-político, que se identifica con una voluntad de modernización rápida y superficial; intenta realizarse a cualquier costo, a través de políticas impetuosas; crea coacciones internas y externas que suscitan rasgos y resultados definidos (aumento de la subordinación internacional, eliminación de los cambios sociales, recurso a regímenes fuertemente autoritarios o neofascistas).¹³

III. PETRÓLEO Y ESTADO

El múltiple impacto del petróleo en los países productores exportadores se manifiesta y focaliza en el fortalecimiento del Estado y sus funciones, de sus poderes y de su autonomía relativa, para retransmitirse a todos los aspectos y niveles de la sociedad nacional.

¹³ Chatelus, *ops. cit.*, y Pérez Alfonzo, Juan Pablo, "Venezuela se acerca a la debacle", *Resumen*, Caracas, vol. XXI, núm. 258, 15 de octubre 1978; Pérez Alfonzo, J. P., *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Caracas, Lisboa, 1976.

En algunos países (Arabia Saudita, Kuwait, etcétera), el petróleo ha sido determinante en la construcción de un Estado. Éste se edifica alrededor y sobre la base de los pozos, más que como resultado de realidades geográficas, étnicas, históricas, socioculturales. El Estado precede a la nación, que, de hecho, cristaliza alrededor del Estado.

La construcción del Estado, el logro de ventajas generales o particulares, van creando progresivamente en la población relaciones de interdependencia, comunidades de intereses y conflictos, un sentimiento de pertenencia a ese Estado y a esa nación que subsidiariamente va emergiendo.¹⁴

En Venezuela, antes de la irrupción del petróleo se da la tardía formación y la incompleta supremacía del Estado nacional. Éste no llega a ser suficientemente centralizado y eficaz para resolver el problema de la hegemonía, unificar diferentes sociedades, clases y grupos coexistentes y en conflicto; elegir y realizar un modelo de desarrollo. La irrupción del petróleo se entrelaza con una emergencia de una autocracia centralizadora impuesta por Juan Vicente Gómez y el grupo de los Andinos.¹⁵

Las empresas extranjeras que desde 1918 compiten por concesiones petroleras en Venezuela encuentran en Gómez un negociador preocupado a la vez por ofrecerles paz y orden, y la parte del león en los beneficios del negocio, y por lograr ventajas personales, de grupo y colectivas (para Gómez y los Andinos, para el Estado, para las clases económicamente dominantes), que derivan de los efectos directos e indirectos de la inversión petrolera. Las grandes empresas petroleras penetran sin conflictos internacionales y sin resistencias ni regulaciones estrictas del Estado nacional. Ellas y sus gobiernos protegen a Venezuela contra amenazas externas y contra conflictos internos. Venezuela adquiere una enorme importancia en la política internacional de las grandes potencias que se interesan por sus problemas económico-sociales, le imponen un modelo de crecimiento simple, desigual y combinado, que depende exclusivamente del petróleo.

¹⁴ Sobre las relaciones entre petróleo, Estado y nación en los países árabes, veáse Mosley, Leonard, *Power Play-Oil in the Middle East*, Baltimore, Penguin Books, 1974; Halliday, Fred, *Arabia without Sultans*, Pelican Books, 1974.

¹⁵ Sobre el desarrollo socioeconómico y político de Venezuela, veáse Malavé Mata, Héctor, *Formación histórica del antidesarrollo de Venezuela*, La Habana, Casa de las Américas, 1974; Maza Zavala, Domingo F., "Historia de medio siglo en Venezuela: 1926-1975", en González Casanova, Pablo (comp.), *América Latina. Historia de medio siglo*, I. *América del Sur*, México, Siglo XXI Editores, 1977; Rangel, Domingo Alberto, *Capital y desarrollo. El rey petróleo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1970; Rangel, Domingo Alberto, *La oligarquía del dinero*, 3a. ed., Caracas, Editorial Fuentes, 1972; Aranda, Sergio, *La economía venezolana*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1977; Sullivan, William M. y Burggraaff, Winfield J., *El petróleo en Venezuela. Una bibliografía*, Caracas, Ediciones Centauro, 1977.

La expansión del petróleo por empresas extranjeras requiere un Estado nacional de plena vigencia en todo el territorio, no limitado por señoríos locales, guerras civiles ni arbitrariedades caudillescas. El petróleo a su vez consolida el poder de Gómez, cuyo largo gobierno se presenta como una *autocracia unificada y modernizante*. El nuevo *Estado centralista* impone su supremacía sobre todo el territorio, sobre regiones y caudillos, clases y grupos. Ello se da a través de factores regulares e instituciones determinadas, unos y otros previsibles y centralizantes por su naturaleza y por sus efectos directos e indirectos: burocracia, sistema financiero, ejército y policía, represión, Iglesia, impacto del petróleo, cambios en las sociedades urbanas y en sus relaciones recíprocas.

Gómez y su grupo aprovechan la creciente prosperidad del petróleo. Éste sustituye como principal producto de exportación a un cacao y un café en declinación. La agricultura tradicional decae, los terratenientes pierden poder y prestigio, el éxodo rural se acentúa. El petróleo se combina con la actividad agraria, la subordina y modifica, para determinar de diferentes maneras un nuevo tipo de crecimiento. Las rentas provenientes del petróleo permiten al Estado extender su intervención; construir obras públicas y vías de comunicación que posibilitan el control político, la integración y fortalecimiento del mercado interno, la distribución de mayores ingresos entre capas importantes de la población y la expansión del circulante en el público en general. Ante la declinación de la producción agrícola, los comerciantes se transforman de exportadores en importadores de manufacturas, financiadores y distribuidores; acumulan capitales y los invierten en especulaciones urbanas, transporte y otros servicios, valores de la bolsa de Nueva York, consumo conspicuo. El crecimiento del ingreso por el petróleo extiende a nuevas zonas la necesidad de distribuir productos internos e importados, estimula a grupos de comerciantes y artesanos de las ciudades. Empleados y obreros de las compañías petroleras obtienen altos salarios y producen un efecto-demostración sobre otros sectores laborales. Se acelera un éxodo rural de campesinos, terratenientes y comerciantes hacia los campamentos petroleros y las ciudades, que los absorben en el servicio doméstico, la explotación petrolera, el comercio, la burocracia, la industria incipiente. El éxodo campesino se agrega a la mayor demanda de tierras en ciudades y a las inversiones en infraestructura que encarecen aquéllas, e incrementa el costo de oportunidad de la producción agropecuaria.

La crisis de la sociedad rural y la urbanización invierten la relación entre campo y ciudad, subordinan el primero a la segunda. Entre 1925 y 1950 Venezuela se vuelve un país urbano. Una nueva burguesía comercial, aliada y tributaria de los intereses financieros internacionales, en el control de las

importaciones manufactureras y de consumo, refuerza la tendencia a la unificación de la sociedad costera y de la sociedad patriarcal en un bloque, del Estado nacional con las fuerzas externas. El gobierno de Gómez promueve estos procesos integradores, los expresa y los convierte en el secreto de su hegemonía. Su dictadura de 27 años tiene éxito en el mantenimiento del orden y en el logro de un crecimiento económico considerable, aunque a un alto costo social y político. Gómez y su burocracia político-administrativa y militar amplían el papel y las facultades del Estado y su injerencia en la vida nacional; lo convierten en la entidad secular suprema, pero la manejan de modo paternalista, como hacienda personal, sin objetivos específicos, criterios racionales y funcionales, ni comportamientos modernos. La paz de cementerio estimula en algunos aspectos, frena en otros, el desarrollo histórico de Venezuela, y deja como herencia negativa una constelación de rezagos, bloqueos y desequilibrios.

En la etapa de crisis estructural, conflicto y cambio que va desde 1936 hasta el presente, la expansión del Estado y el crecimiento petrolero mantienen en Venezuela una dialéctica compleja de mutuo refuerzo, cooperación, disidencia y conflicto. El impacto del petróleo ha contribuido a crear y ha acentuado en el Estado de un país como Venezuela y en otros similares, ciertos rasgos de dualismo y ambigüedad, tendencias a la autonomización relativa de aquél y de la elite político-administrativa, por la interacción de dos grandes tendencias.¹⁶

Por una parte, el Estado de un país productor-exportador se constituye o se reestructura y actúa sobre la base y dentro de los marcos de sociedades sometidas a un tipo de desarrollo por y para el petróleo y luego más generalmente, a un crecimiento neocapitalista tardío y dependiente. En esta medida, el Estado expresa y sirve al sistema, al modelo de crecimiento, a la alianza entre las transnacionales del petróleo —y otras de naturaleza y comportamientos similares—, y a los grupos económica y socialmente dominantes.

¹⁶ Sobre la política y el Estado en Venezuela, además de las obras citadas en la nota 15, véase Betancourt, Rómulo, *Venezuela, Oil & Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1979; *Contemporary Venezuela and Its Role in International Affairs*, Edited by Robert D. Bond, New York University Press 1977; Mieres, Francisco, *El petróleo y la problemática estructural venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1969; Parra Luzardo, Gastón, *El despojo de Venezuela. Los precios del petróleo*, Maracaibo, Universidad de Zulia, 1979; Tugwell, Franklin, *La política del petróleo en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1977; Silva Michelena, José Agustín, *Crisis de la democracia*, Caracas, Cendes, 1970; Brewer-Carías, Allan-Randolph, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1975; *Democracia y Reforma del Estado. Entrevistas de Alfredo Peña*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1978.

En el mismo proceso, el Estado y la elite político-administrativa que lo encarna y controla incrementa sus intervenciones, poderes e instrumentos; tiende al monopolio político; adquiere un grado variable de autonomía relativa. A través de la amplia gama de sus funciones y actividades, el Estado proporciona y garantiza las condiciones generales de estructuración y reproducción del modelo petrolero-neocapitalista tardío de crecimiento, economía y sociedad. Posibilita y refuerza la acumulación, la inversión y la rentabilidad de las transnacionales y de los grandes nacionales de poder y de privilegio. Al mismo tiempo, asume y satisface las condiciones y exigencias de racionalidad de conjunto del sistema, y debe tener en cuenta las necesidades y demandas, las presiones y amenazas de otros grupos sociales que en conjunto son mayoritarios. Al mismo tiempo, el Estado y quienes lo detentan promueven un proceso autoacumulativo de intervenciones, poderes y recursos; incrementan su relativa independencia de la sociedad y de las clases y grupos en confrontación, nacionales e internacionales, y tienden a convertirse en capa social específica, con intereses, proyectos y dinamismo propios.

De todas maneras, las coacciones del modelo de crecimiento, de la estructura y dinámica del sistema y de las jerarquías de poder, proporcionan en última instancia las bases y los marcos para la actuación del Estado, le fijan orientaciones y límites, aunque ello no se dé de manera mecánica y lineal, ni suprima márgenes de libertad siempre vigentes para la recuperación y el uso de los poderes y capacidades de decisión autónoma por y en favor de aquél.

El Estado de Venezuela y de otros países productores-exportadores de hidrocarburos, que capta y concentra la totalidad o una gran parte de los recursos provenientes del petróleo y el gas, los controla y los distribuye, parece inclinado a cambiar —en proporciones variables según los diferentes casos nacionales— las actitudes y los comportamientos de rentista y de regulador, de productor y de consumidor. Se trata por lo general de un Estado artificialmente rico, en apariencia omnipotente, de hecho frágil y errático, ineficiente y despilfarrador, que no siembra el petróleo, o lo siembra poco e inadecuadamente.

Los dispositivos de captación, reparto y gestión de los excedentes petroleros por el Estado no suelen revelar en la gran mayoría de los casos una voluntad de ruptura con la dependencia externa ni con el *statu quo* interno, ni un proyecto de transformación autónoma y progresiva con atributos de coherencia y de voluntad de realización. Traducen una adaptación a las realidades y coacciones predominantes; la aceptación básica de las fuerzas y estructuras dominantes, y de las exigencias de la inserción en el sistema internacional vigente.

La elite político-administrativa del Estado y la coalición de grupos socioeconómicos dominantes que se entrelaza, alía o coincide como aquella, se basa y parte de la disponibilidad y de la posibilidad de rápido uso de ingresos petroleros de importancia y a veces de cuantiosa dimensión, para intentar la prolongación o la transmutación de la situación privilegiada, en el periodo postpetrolero, con lo que para este momento hayan producido los activos originados en la fase de la prosperidad por la renta de los hidrocarburos. Para ello, se adopta un modelo importado, el que busca y acepta a priori la lógica del crecimiento máximo; la perspectiva de la recuperación del excedente por el sistema mundial de producción y cambio; la dinámica de inserción de un número reducido de privilegiados y la necesaria exclusión del mayor número.

Este modelo puede proponerse solamente al establecimiento de una economía rentista-petrolera de autonomía y duración mayores, como el caso de Arabia Saudita. Puede también —como en el Irán del sha y quizá en Venezuela— proponerse el logro de un crecimiento cuantitativo máximo, homotético del crecimiento capitalista occidental, que permita superar el atraso, alcanzar a los países desarrollados y convertirse en uno de ellos. En este segundo caso pueden entrelazarse motivaciones y finalidades de tipo económico, político y militar (*v. gr.*, las ambiciones del exsha de Irán sobre la conversión de su país en potencia hegemónica regional).

En todos los casos nacionales de importancia se busca instalar y usar unidades de producción capital intensivas, poco articuladas con las bases nacionales, de conformidad con las premisas y la lógica de la internacionalización del capital, en los marcos de la división internacional del trabajo. Estas unidades pueden estar esencial o exclusivamente orientadas hacia el exterior, como en Arabia Saudita. Pueden también, como en Irán, considerarse como base productiva ligada al mismo tiempo a un mercado nacional que es o puede llegar a ser importante, y a la exportación hacia un espacio económico internacional. En ambos casos, se presupone y busca la asociación con las grandes fuerzas del capitalismo mundial.

Al mismo tiempo, el uso de la renta petrolera para este modelo de crecimiento acelera la acumulación de capital y la creación o refuerzo de desigualdades y desequilibrios, y tiende a producir así rasgos y efectos (modificados y agravados) del modelo social de las economías capitalistas avanzadas. Ello no excluye que el crecimiento cuantitativo sea considerado como medio de crear o ampliar una economía de bienestar como componente subsidiario del modelo y concesión del grupo dirigente.

En la realización de las premisas y objetivos de este modelo de crecimiento, el Estado —y el país— rentista tiene una enorme capacidad para

comprar técnicas y medios de producción sin restricciones financieras. Políticos y gobernantes, administradores y empresarios, se inclinan por la adopción y el cumplimiento de un gran número de proyectos caracterizados por el gigantismo. Quienes deciden y ejecutan suelen carecer de suficiente capacidad para definir, negociar e imponer concepciones claras sobre las condiciones en que los proyectos podrían realizarse de manera más beneficiosa para el país. Los proyectos suelen ser adoptados antes de estudiarse su congruencia y su coordinación con otros sectores y ramas de la economía y la sociedad nacionales, y con los proyectos e intereses de otros países y regiones similares. Nada garantiza que por este camino se marche hacia una estructura económica más o menos compleja y equilibrada.

La necesidad de instalar industrias altamente capitalistas —dice N. Sarkis— no podría significar simplemente la construcción de fábricas, por modernas que sean. Ella supone también la integración de las industrias así creadas en el conjunto de la economía nacional y la instalación de un “tejido” económico entre las industrias nuevas y los otros sectores de la economía nacional. A falta de esfuerzos adecuados en este sentido, las nuevas industrias amenazan con presentar los mismos fenómenos de extraversión y de insularidad económica que las actividades de las antiguas sociedades concesionarias.

A este tipo de proyectos industriales y agroindustriales se accede bajo la forma de compra de conjuntos *aparato productivo-tecnología*, mediante firmas contratistas extranjeros que los proporcionan y realizan. Ello presenta dificultades y peligros que la experiencia internacional ha revelado ya suficientemente. Se presupone y se refuerza el desconocimiento y el desdén de los problemas de transferencia de tecnologías y de control y uso de las técnicas. En realidad, la capacidad de gasto no equivale a capacidad de absorción y difusión de unas y otras, de buen uso y capacidad transformadora de las mismas. La inversión como capital financiero no se transforma de modo fatal y automático en capital técnico, concebido éste como un conjunto organizado y operante para el logro de ciertos fines deseados.

En los países árabes que son productores-exportadores de petróleo, el problema tecnológico —escribe N. Sarkis— ha sido presentado con frecuencia en términos de “transferencia de tecnología” de países industrializados hacia países exportadores de petróleo o hacia otros países en desarrollo. Según una concepción tan cándida como peligrosa de las cosas, el desarrollo económico de los países exportadores de petróleo estaría en adelante al alcance de la mano desde el momento que estos países pueden, con sus capitales, acceder a la tecnología, moderna. En esta óptica, la tecnología es presentada como un

producto banal que puede adquirirse, como en una tienda de artículos listos para llevar, con la sola condición que se pueda pagar su precio.

Así, las discusiones que se desarrollan desde 1974 sobre la cooperación entre los países de la OPEP y los países desarrollados retoman a menudo el tema predominante según el cual esta cooperación podría basarse en una especie de intercambio entre el petróleo y los capitales de los primeros, y la tecnología y los bienes de equipamiento de los segundos. Se trata de un mito grosero que algunos siguen manteniendo. De hecho, este problema de la tecnología no se plantea en términos de transferencia, sino en términos de adquisición por los países que la necesitan, al precio de los esfuerzos enormes y de largo aliento que implican el desarrollo de los medios nacionales de investigación y de formación. El papel que puede jugar aquí la ayuda extranjera no puede ser sino subsidiario.

El control de los contratistas extranjeros se prolonga tras la conclusión de los mismos, mantiene o refuerza diversas formas de dependencia tecnológica y financiera. Juan Pablo Pérez Alfonzo, entre otros, ha denunciado cómo los convenios de asistencia técnica que encuentran su base en la ley de nacionalización de Venezuela aseguran a las exconcesionarias extranjeras una continuidad en las compras de tecnología de altos costos y grandes dimensiones, y la venta a los entes estatales de programas concebidos en función de las ventajas que dan a las transnacionales.¹⁷

Las opciones tecnológicas para estructuras productivas de grandes dimensiones pueden encontrar serias limitaciones en: a) la insuficiencia del mercado interno; b) la falta de concreción de complementariedades efectivas con otros países similares; c) las coacciones del mercado mundial —éste impone restricciones a la posibilidad de un modelo autocentrado de desarrollo integral, sin garantizar tampoco la inserción subordinada en dicho mercado.

El impacto de la renta petrolera en el Estado también se manifiesta en sus actitudes y políticas respecto a la agricultura y el campesinado. Es sabido que una y otro son, para la mayoría de los países productores-exportadores de petróleo, uno de los problemas centrales de desarrollo. La agricultura es fuente de desarrollo, y tiene un papel crítico en el nivel de vida.¹⁸ El campesinado constituye la mayoría de la población activa, se halla afectado

¹⁷ Mieres, Francisco, “Nacionalización petrolera y dependencia tecnológica”, *Jornadas del Primer Centenario de la Industria Petrolera Venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 22 de septiembre de 1978, mimeografiado.

¹⁸ Halliday, F., *Iran...*, cit., capítulo 5; Rangel, Domingo Alberto, *Opulencia y pobreza-la faja de Orinoco, el petróleo y la agricultura*, 2a. ed., Valencia (Venezuela), Vadell Hermanos Editores, 1978; Chatelus, M., *Pétrole et perspectives...*, cit.

por un desempleo que lo desarraiga o expelle del campo y no lo integra en una industrialización insuficiente; tiene un potencial político para el cambio progresivo o para la explosión anárquica.

La renta petrolera vuelve desdeñable el excedente efectivo o potencial de la agricultura. La creciente capacidad de gasto e importación resta urgencia al desarrollo agrícola. Los efectos directos e indirectos de la explotación petrolera refuerzan procesos de disgregación en la economía y en la sociedad rurales; desarraigan y desestimulan al campesinado; refuerzan el éxodo hacia zonas petroleras urbanas y las tendencias a la marginalidad generalizada. Los países productores de petróleo han tendido a desarrollar diversas actitudes y políticas ante esta constelación problemática.

Así, en el caso de Arabia Saudita, parece darse un bajo nivel de interés por el desarrollo de la agricultura y la integración de las masas rurales. A la agricultura se le asigna un papel reducido o en todo caso secundario. Se realizan programas de irrigación y de explotación, independientes de proyectos industriales, como formas de asentamiento y asistencia, para fines sociales y políticos (redistribución de ingresos hacia ciertos grupos, logro de mayores apoyos al Estado). La agricultura se mantiene como sector ayudado, sin modificación de sus estructuras, y con una escasa contribución al aumento de la producción.

La “Revolución Blanca” en el Irán del sha es un proyecto de transformación de la agricultura como solución a los problemas socioeconómicos del país. No se define sin embargo con claridad el papel productivo de aquella, y se le otorga un estatus secundario en el proyecto global del crecimiento. Éste se despreocupa por la articulación entre el sector agrícola y el sector industrial. Entrelaza además motivos y fines de político, económico y social. Se trata de promover la transformación de una parte de los terratenientes en burguesía industrial. Se busca también el desarrollo de una nueva categoría de propietarios campesinos medios como ampliación de la base política del régimen. El estímulo del éxodo rural debe proveer mano de obra a las nuevas industrias. Debe darse solución a los problemas alimenticios de una población urbana en acelerado crecimiento.

La principal forma de realización del proyecto se da como fuerte impulso a los proyectos de complejos agroindustriales integrados, y con uso considerable de técnicos extranjeros. Se renuncia a integrar la agricultura tradicional, la sociedad rural, los campesinos —de evolución lenta y baja adaptabilidad a la modernización—, a una economía productiva y dinámica. Aumentan los costos sociales del crecimiento acelerado para un campesinado que aparece como marginado y objeto de asistencia.

En el caso de Venezuela, las grandes inversiones en la agricultura de diferentes gobiernos han beneficiado a los grandes productores ligados al capital internacional y a los intermediarios y especuladores de todo tipo, no a los pequeños y medianos productores. La concentración de propiedad e ingreso en el agro contribuye decisivamente al éxodo y a la penuria de mano de obra en el campo. La participación de la agricultura en el producto interno bruto desciende mientras aumenta de modo constante la impartición de productos alimenticios.

En casos como Irak y Argelia, parece haberse buscado un esquema más original y autónomo de adaptación de la producción de petróleo a las posibilidades de utilización eficaz de los recursos así obtenidos. Ello se ha traducido en una mayor preocupación por la agricultura y el campesinado, y en esfuerzos por combinar una y otro en grandes proyectos integrados de reforma y de creación de nuevas estructuras agrarias. Se ha tenido en consideración los problemas socioculturales de las masas campesinas, y se ha buscado hasta cierto punto asociarlas a los esfuerzos y resultados de los planes de desarrollo. Parece haberse dado también una mayor articulación de ciertos proyectos industriales (abonos, tractores, herramientas) a las necesidades de la agricultura. Se han buscado soluciones técnicas para cuestiones que interesan a las zonas rurales subtropicales (recuperación de suelos, desalinización, irrigación, reforestación). En general, parecería haber existido el deseo de crear un verdadero sector agrícola, participante en la modernización y en el aumento de la productividad. El balance completo de esta tercera variedad está todavía por hacerse.

En los modos y los efectos del uso de la renta petrolera y de la capacidad incrementada de gasto tienen una importancia central la naturaleza y el comportamiento de las elites políticas y administrativas y de los grupos dominantes.

El impacto y el papel decisivo del petróleo en países estructurados por la constelación atraso-dependencia refuerzan la primacía de elites públicas con las características que J. P. Pérez Alfonzo y otros han señalado para Venezuela y casos similares.¹⁹ Ellas se caracterizan por la soberbia y la insensibilidad a los intereses de sus pueblos, a los que no rinden cuenta y a los que todo le ocultan. Las tradiciones de absolutismo y centralización, de privilegio y despilfarro, se entrelazan con la presencia y la influencia de los grupos económicamente dominantes y con las tendencias autoritarias del moderno burocratismo, en refuerzo mutuo de ellas y de las propensiones a

¹⁹ Sobre elites políticas de países productores, veáse Rangel, Domingo A., *Capital y desarrollo...*, cit.; *La oligarquía...*, cit.; Halliday, F., *Arabia...*, cit., e *Irán...*, cit.

la incompetencia, la irresponsabilidad, la corrupción, el despliegue de políticas más favorables a las minorías nativas y foráneas que a los intereses de las mayorías nacionales. Ello es posibilitado y reforzado por las restricciones a la participación democrática y al control del pueblo y de la opinión pública, y por la combinación de la propaganda mistificadora y de las prácticas de silencio y misterio sobre los asuntos básicos de la energía y los hidrocarburos. Políticos, gobernantes y administradores en su mayoría no suelen responder ante nadie por decisiones y errores; resuelven los asuntos a espaldas del pueblo, sin sentirse responsables ante él, y lo obligan a soportarlo todo. En ellos se desarrollan un estado mental y una actitud psicológica que los inclina a lanzarse, o a dejarse lanzar, por caminos extraviados, en una serie de proyectos precipitados de toda índole. La mencionada angustia por el agotamiento del capital —hidrocarburos— estimula la inversión acelerada de los ingresos petroleros disponibles en toda clase de proyectos. Éstos se integran imperfectamente en políticas impetuosas que quieren vencer todos los obstáculos —en el menor tiempo posible y a cualquier costo—, en países no preparados, carentes de dirección política adecuada, de aparato administrativo eficaz, de infraestructura económica y social suficiente.

Las elites político-administrativas y de los grupos dominantes se interesan por aprovechar el despilfarro de los cuantiosos ingresos. Las mayores dimensiones financieras que trae consigo la renta petrolera facilitan nuevas dimensiones de aprovechamiento indebido. La renta petrolera y la participación fiscal se vuelven cada vez más insuficientes para mantener y satisfacer los apetitos y caprichos de políticos y gobernantes, técnicos y burócratas, y para costear los errores y fracasos de sus planes y proyectos. Se entrelazan los gastos administrativos extravagantes, las inversiones insaciables, la promoción del consumismo en quienes controlan los poderes de decisión y en la población nacional; el avance de la corrupción.

La corrupción política y administrativa tiende a darse a la escala de los ingresos petroleros. Afecta a la mayoría de los que ocupan posiciones de poder y decisión, como hambre colectiva de enriquecimiento rápido. Multiplica sus modalidades y mecanismos (comisiones, exacciones, irregularidades financieras, tráfico de influencia, favoritismos, robos) como prácticas rutinarias y aceptadas. Establece una situación de impunidad total por un sistema de tolerancias y coberturas mutuas. En algunos casos, como Venezuela, recupera y perfecciona la tradición romana de uso de la corrupción como instrumento político; *v. gr.*, en el financiamiento de enormes costos de propaganda política —personal y partidista—, en el logro de triunfos electorales, en otras formas de logro de consenso y apoyos.

Todo ello contribuye a determinar la mala gestión y la situación catastrófica de proyectos de desarrollo, empresas estatales y servicios públicos, y en general, el despilfarro de la renta petrolera y la mayor desvalorización del capital social.

El incremento de la renta petrolera y de la capacidad de gasto se canalizan como antes se dijo en dos grandes formas. Por una parte, el Estado invierte por sí mismo, o estimula la inversión de grupos privados de su país, en los bancos, aparatos productivos y propiedades de los países capitalistas desarrollados, sobre todo Estados Unidos y Gran Bretaña, y en los mercados internacionales que éstos controlan. Ello se da bajo diferentes formas: inversiones predominantemente monetarias y financieras; compra de títulos públicos (bonos de Estados Unidos por Arabia Saudita); adquisición de inmuebles (grandes hoteles, fincas, edificios de vivienda, oficinas), con estímulo a la especulación inmobiliaria y el ascenso de arriendos a niveles exorbitantes.

Los mecanismos e instrumentos financieros de los países desarrollados y del sistema financiero internacional han demostrado desde 1973 poseer una notable flexibilidad para este reciclaje y esta reorientación de los excedentes petroleros de los países productores-exportadores. Se han vuelto determinantes en la captación y el control, la canalización y la redistribución de tales excedentes, en función y en beneficio de los centros dominantes y de los intereses fundamentales del capitalismo mundial.

Por otra parte, desde 1973-1974 hasta la reciente crisis del Irán, los excedentes petroleros han aumentado a ritmo moderado. Tienden a estabilizarse y a concentrarse en un reducido número de países productores-exportadores; han sido inferiores a lo previsto (estancamiento de la producción, baja del poder adquisitivo del dólar).

Pese a ello, no han dejado de aumentar la capacidad de gastos de los países productores-exportadores, sus crecientes y rápidas inversiones, compras e importaciones. La capacidad de gasto se aplica a diferentes objetivos y rubros:

- a) *En los gastos destinados a la explotación del petróleo*, pueden reflejarse las limitaciones y anomalías antes indicadas. Así, para el caso de Venezuela, según Pérez Alfonzo y otros calificados críticos, el Estado realiza inversiones para la producción de un recurso en vías de agotamiento, en cantidades superiores a las destinadas cuando los hidrocarburos se hallaban en su plenitud, sin comprobación de los resultados de los mecanismos de recuperación ni de las nuevas reservas añadidas por descubrimientos por extensiones y sin consideración de la caída de los precios reales. Este problema se agrava por las fluctuaciones y ten-

dencias descendentes de la línea de rendimiento de las reservas por pozo, y por el encarecimiento de lo logrado por barril. En cuanto a la refinación, se le imprime una expansión aberrante, por adecuársela al nivel de demanda interna de los productos, la cual refleja los vicios del consumismo desenfrenado, sin considerar que el petróleo sigue siendo el proveedor casi exclusivo de divisas para la atención de las compras externas que Venezuela reclama. A todo ello se agrega la continuidad de la política de compras de tecnología costosa y grande y de los problemas que aquélla constituye y vehicula, a las transnacionales y en beneficio de éstas.

b) *Compra e importación de bienes de consumo, sobre todo de alimentos y de bienes de consumo durable.*

Si las importaciones de bienes de Venezuela para 1978 son once veces mayores que las de 1963,

lo más grave es que buena porción de tales importaciones de bienes es para alimentar a la creciente población, sin avizorarse cambios en la tendencia también creciente de la peligrosísima dependencia que significa importar cada día más para alimentarnos. Y lo peor no son los mayores costos, sino lo más difícil que resulta cada día encontrarlos en un mundo hambriento...

...una tercera parte de nuestras necesidades alimenticias tiene que satisfacerse con comida traída del exterior, con todos los riesgos y cargos implícitos.

...En este sentido, debe señalarse también al grado de dependencia externa a que ha llegado en materia de suministro de renglones considerados básicos para la alimentación de la población y como materia prima para la agroindustria, especialmente en los casos de los cereales, granos leguminosos, oleaginosas y leche; productos éstos cuyos volúmenes de importación han venido *incrementándose año tras año...*

...La importación de alimentos es gravísima por su constante crecimiento y el consiguiente aumento de la dependencia de productos cada día más caros y difíciles, además de su peligrosa rigidez para una balanza de pagos deficitaria. Sin embargo, nos parece peor la demostración indirecta de la propia incapacidad de producción de alimentos de Venezuela, pese a todas las exorbitantes sumas de dinero gastadas en ayudas a la agricultura y a la cría...²⁰

Para el conjunto de los países productores de petróleo se señala además que los gastos de consumo de alimentos y bienes durables tienen una fuerte elasticidad. Las compras de productos alimenticios es-

²⁰ Pérez Alfonso, *Venezuela se acerca...*, cit.

- tán muy afectadas por la inflación, y por el rápido deterioro de la tasa de cobertura del consumo de productos agrícolas por la producción local (aumento del consumo por incremento de ingresos, dificultad de realización de programas agrícolas y de freno al éxodo rural).²¹
- c) *Gastos de infraestructura en sentido amplio*, es decir, puertos, aeródromos, autorrutas, centros de telecomunicaciones, hospitales, hoteles, centros de negocios, etcétera, incluso los costos indirectos ligados a las prestaciones de servicios.
 - d) *Gastos militares*, de enorme importancia en sí mismos y en su contribución a la intensificación y aceleración de la carrera armamentista y de la escala de conflictos bélicos, y de las prácticas de autoritarismo represivo en el interior de los países productores-exportadores.
 - e) *Compra de la paz social*, para la neutralización y el control de las presiones internas a favor de cambios socioeconómicos y políticos, y para el mantenimiento del *statu quo*. Ello se busca mediante la redistribución de una parte de la renta petrolera, a través de estructuras y actividades del Estado benefactor y de un esbozo de economía de bienestar: compras de consumo; aumento de servicios educativos y sanitarios y de disponibilidades habitacionales; todo ello según un modelo occidental que no siempre corresponde a las necesidades reales de los países productores-exportadores. Dadas las finalidades y formas del Estado-benefactor y de la economía de bienestar, y el otorgamiento de beneficios sin contrapartidas exigibles a los habitantes y ciudadanos, este tipo de gasto acentúa las características del Estado y país-rentistas y de la sociedad-clientela.
 - f) *Gastos de redistribución internacional* de una parte de los excedentes petroleros, por una lógica política o en función de una estrategia económica de largo plazo. Se trata sobre todo de impedir que los países del Tercer Mundo que no son productores de petróleo hagan frente común respecto a los que sí lo producen y exportan, para lograr que éstos sean aceptados por aquéllos como iguales, amigos y aliados. Este mecanismo opera sobre todo a través de arreglos bilaterales que permiten un mejor control de los beneficiarios.

El incremento de la capacidad de gasto, a través de operaciones monetarias e inversiones financieras de las compras e importaciones, contribuye a estabilizar y reducir los excedentes petroleros, a su reciclaje y recuperación por los centros de poder nacional e internacional de los países capitalistas

²¹ George, Susan, *Comment meurt l'autre moitié du monde*, Paris, Editions Robert Laffont, 1978.

avanzados. La infraestructura de instrumentos financieros de los países productores-exportadores en situación excedentaria nace y crece a la sombra de las instituciones mundiales dominantes. El Estado rentista tiende a desdénar la creación y el buen uso de instituciones, sobre todo las fiscales, para la movilización de recursos. No se dan innovaciones importantes ni rupturas netas en los circuitos de reciclaje, cuya lógica no cambia ni pierde eficacia. Sólo en algunos países productores-exportadores se dan algunos intentos de establecer ciertas estrategias financieras de mayor complejidad y potencialmente autónomas.

Las compras e inversiones responden de todas maneras más a una lógica financiera que a una lógica de control y reorientación de la producción. El Estado rentista se inclina a insertarse y a operar sobre todo en el circuito de la distribución. Son limitadas las inversiones con vocación industrial, que correspondan a tomas de control de empresas productivas, y en los casos que ello ocurre también allí prevalecen las preocupaciones de estabilidad y rentabilidad. Fuera del petróleo, las capacidades productivas de estos países se desarrollan de modo más lento que lo previsto. Los grandes complejos industriales de los países productores-exportadores no juegan un papel significativo en el reparto mundial de producciones y actividades económicas.

Mientras los Estados y los grupos privilegiados de los países productores-exportadores gastan sin tasa ni cálculo, con la ilusión de los ilimitados ingresos petroleros, se desarrolla en los últimos años un proceso crítico. La declinación de la producción y de la exportación petroleras, la estabilización y la tendencia a la baja de los ingresos petroleros, entran en contradicción con el aumento frenético de las inversiones, compras e importaciones.

En Venezuela y otros países en situación similar, la producción tiende a declinar. Por acción o por herencia de las compañías concesionarias, se sigue extrayendo más petróleo del que se descubre. Las cantidades exportadas se reducen. Todo ello no encuentra compensación en el alza o en el mantenimiento de los precios de 1974 que, por el contrario, bajan.

La *participación fiscal* del Estado venezolano se reduce, por acción de varios factores:

- a) Declinación de la producción
- b) El compromiso en gastos exagerados y los crecientes apuros fiscales de los gobiernos crean en éstos una ansiedad por el ingreso petrolero y por las amenazas de represalia de las empresas compradoras del cartel que, sobre todo después de la nacionalización, sugieren la posibilidad de recurrir a otras fuentes de abastecimiento. Los gobier-

nos se despreocupan por exigir y lograr mejores precios; apresuran a liquidar los hidrocarburos por una explotación acelerada; aceptan o fijan precios inferiores a los establecidos por la OPEP.

Los gobiernos venezolanos aceptan la destrucción del llamado precio de preferencia que se recibía como prima de seguridad. La realización de las exportaciones petroleras de Venezuela no refleja el diferencial de fletes ni la proporción de excedentes por refinados. Los precios de realización son declarados por las compañías, fijados a sus subsidiarias, lo que introduce una anomalía adicional en lo logrado por exportaciones de crudos y elaborados venezolanos.

- c) La proporción de brutos ligeros en la producción total tiende a disminuir, mientras aumenta la de brutos medios y pesados.
- d) Las empresas del cartel, que comercializan el 80% del petróleo venezolano, realizan maniobras para apropiarse de los superbeneficios provenientes de las fluctuaciones del mercado mundial.
- e) Necesidad de gigantescas inversiones para mantener el potencial de explotación. La empresa descentralizada Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) arrebató al Estado crecientes aportes, bajo el pretexto de renovación y recuperación de la industria petrolera racionalizada (rebajas en tarifas impositivas; elevación del valor de compra de los dólares recibidos por exportaciones; multiplicación inexplicada de costo y gastos).

El gasto público ha crecido en países como Venezuela hasta dimensiones monstruosas. De 61,559 millones de bolívares en el periodo 1969-1973 salta a 227,324 millones en el quinquenio 1974-1978, un aumento de 369%, que implica un crecimiento promedio anual de 29.7%. Esta progresión insostenible debe ser reducida para 1979 a un 2.37%, ínfimo crecimiento que no corresponde siquiera al aumento de la población ni a la pérdida del valor de compra del dinero.

A la declinación de las exportaciones corresponde la carrera ascendente de las importaciones. La balanza comercial pasa de excedentaria a deficitaria. El desnivel de importaciones no es cubierto con aumentos significativos de otras exportaciones. El proceso multiplica dificultades para la revisión de las importaciones alocadas. Los transportes y los seguros se ligan a la suerte de bienes que deben ser asegurados y acarreados para su importación. Las inversiones extranjeras no son demasiado afectadas por las nacionalizaciones, y se desplazan del petróleo a otros rubros, de los que se extraen partes significativas del producto bruto venezolano. Los viajes al exterior y el desenfrenado consumismo durante su transcurso contribuyen

aumento general del derroche. En la balanza de pagos el superávit amenaza con ser sustituido por un pasivo aplastante.

La crisis del crecimiento petrolero en sus aspectos centrales agrava la situación en otros rasgos, componentes y resultados del mismo modelo. Ante todo, se refuerzan los bloqueos, las insuficiencias y los desequilibrios del crecimiento, de la estructura y dinámica económicas, de la producción industrial y agraria. Se profundizan la distribución regresiva de la riqueza, del ingreso y del poder; las desigualdades e injusticias sociales. Se intensifican y aceleran los procesos de marginalización a la vez cuantitativa y cualitativa. El abismo entre ricos y pobres no deja de ensancharse.²²

Estos fenómenos de regresión y conflicto se dan no sólo entre el país y las fuerzas internacionales, y entre clases y grupos nacionales, sino también en términos espaciales, con la hiperurbanización y los desequilibrios regionales, la creciente incapacidad del Estado para enfrentar, y resolver, la multiplicación de problemas y situaciones sociales explosivas. Caracas, como Teherán, exhibe los caracteres de una pesadilla metropolitana: insuficiencia o virtual inexistencia de los servicios públicos; caos de circulación; mal transporte colectivo; polución ambiental; déficit de vivienda; cortes de agua; pésimo funcionamiento de los teléfonos; decadencia del hospital y de la escuela; proliferación del alcoholismo y de la drogadicción; difusión irresistible de la criminalidad; inseguridad de ciertas zonas urbanas.

A esta marea de problemas, conflictos y desafíos que para los países rentistas termina por traer en sí y en su estela el modelo de crecimiento petrolero-neocapitalista, se contraponen una baja tendencial en la capacidad de respuesta del Estado, pero también de las clases, grupos e instituciones sociales, y del país en su conjunto.

La disponibilidad de una riqueza considerable y a veces fabulosa que se presenta como regalo del cielo, de la naturaleza o de la historia, significa situaciones de dinero demasiado fácil, de generalización de la mentalidad de nuevo rico y de la idea que todo se compra y todo se vende, de consumismo irreflexivo. Todo ello contribuye a minar la sociedad, a corroer sus fuerzas vitales y sus principales instituciones, a destruir sus resortes fundamentales. Se rechaza toda disciplina, se abandona todo esfuerzo creador, se desdeñan las tareas productivas y las reformas prácticas de conciencia profesional y social. Ellas son reemplazadas por las manifestaciones del disfrute pasivo, la diversión fácil, la vida al día.

²² Chossudovsky, Michel, *La miseria en Venezuela*, Valencia, Vadell Hermanos, 1977; Marchand, Bernard, *Venezuela-Travailleurs et villes du Pétrole*, Paris, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine.

Si bien el control y el goce de la renta petrolera tienden a concentrarse en élites políticas y sociales, en las clases altas y en los estratos superiores de la clase media, mucho de la riqueza generada por los hidrocarburos circula y se filtra hasta cierto punto hacia sectores populares, aristocracias obreras, e incluso grupos marginales. En grados y con alcances diferentes, la mayoría de los componentes de todas las clases y grupos del país rentista comparten la carencia o el bajo nivel de conciencia de las situaciones y problemas que el modelo petrolero genera, la tendencia a la apatía y la irresponsabilidad en los espíritus, las actitudes y los comportamientos.

La entrega del país rentista a la ley de la selva de la búsqueda del beneficio, del poder y del goce como único regulador; la vigencia de la ideología de “cada cual para sí y sálvese quien pueda”; la prevalencia en todos los aspectos y niveles de la sociedad de la búsqueda de soluciones individuales o estrechamente sectoriales: todo ello contribuye a producir consecuencias de gran trascendencia.

El tejido social se disgrega. Los lazos de solidaridad social se adelgazan o destruyen. La homogeneidad del conjunto se vuelve problemática y precaria. Se desdibuja o desaparece todo lo que sea o pueda llegar a ser raíces culturales; fisonomía específica; conciencia social y política; espíritu cívico; identidad nacional; voluntad de gran propósito, de designio colectivo y de proyecto histórico. A ello coadyuvan los mecanismos y procesos de bloqueo de conciencia y de desculturación que mantienen o refuerzan los rasgos y efectos del modelo petrolero, los grandes medios de masas, las formas de penetración cultural y de dominación ideológica de los centros hegemónicos. Estas tendencias disgregantes y paralizantes se vuelven probables y hasta consustanciales al modelo petrolero del país y desarrollo. Al mismo tiempo, amenazan su coherencia, su equilibrio y su perduración. Aumentan la probabilidad (sobre todo cuando interviene el catalizador de una crisis energética y general en el sistema internacional), de fracturas inesperadas; de convulsiones cataclísmicas como Irán; de regresiones sociales y políticas hacia formas previas o nuevas de oscurantismo, autoritarismo y fascistización, o de apertura hacia transformaciones más o menos radicalmente reformistas o revolucionarias.

El análisis crítico de los tipos y experiencias de desarrollo petrolero en países rentistas contribuye a dar un llamado de atención sobre los costos, los peligros y los límites de estas situaciones. No autorizan sin embargo a justificar la renuncia de las posibilidades que la disponibilidad de abundantes hidrocarburos ofrece a países en desarrollo en la actualidad y en las décadas que sigan. El papel fundamental que el petróleo adquiere no justifica reduccionismos ni fatalismos de ningún tipo. La problemática específica del

petróleo se inserta en otra más general y determinante, la de un modelo alternativo de desarrollo. Las posibilidades de control, uso y disfrute de los hidrocarburos puede y debe replantearse en el marco de hipótesis diferentes sobre un nuevo modo de formular y resolver las cuestiones del desarrollo, y de diseñar y aplicar una estrategia a tal fin. El desarrollo no puede identificarse con una simple reproducción mejorada de situaciones actuales, ni como el mero logro de enriquecimiento, sino como proceso y resultado de la transformación de la sociedad por un proyecto político. En esta perspectiva diferente, se busca un cambio social en el cual el crecimiento económico, al mutarse en desarrollo, es a la vez objetivo y medio. La renta petrolera se transmuta en instrumento de acumulación de las fuerzas productivas. Las minorías rentistas son reemplazadas por las mayorías de productores y creadores como protagonistas y beneficiarios del desarrollo. Las relaciones internacionales se redefinen en un sentido de ampliación y profundización de los espacios de solidaridad.²³

²³ Kaplan, Marcos, *Modelos mundiales y participación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKROYD, Carol *et al.* (1977), *The Technology of Political Control*, Londres, Penguin Books.
- ALFONSO, Carlos A. y Herber DE SOUZA (1977), *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil. A crise fiscal*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ANNAN, Noel (1982), “Mrs. Thatcher’s Case”, *The Nueva York Review of Books*, July 15.
- ARANGO Jaramillo, Mario (1988), *Impacto del narcotráfico en Antioquía*, Medellín, Editorial J. M. Arango.
- ARGUMENTS (1960), “La bureaucratie”, *Arguments*, París, núm. 17.
- ASPEN INSTITUTE (1989), *La América en 1989: Consenso para la Acción. Informe del Diálogo Inter-Americano*, Washington, D. C., The Aspen Institute.
- BAGLEY, Bruce M. (1988), “Colombia and the War on Drugs”, *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 67, núm. 1.
- BANNOCK, Graham (1973), *The Juggernauts. The Age of Big Corporations*, Londres, Pelican Books.
- BAREL, Yves (1968), *La rationalité de la politique scientifique*, mimeografiado, Grenoble.
- BARNET, Richard J. y MULLER, Ronald E. (1974), *Global Reach. The Power of Multinational Corporations*, Nueva York, Simon & Schuster.
- BARNET, Richard J. y CAVANAGH, John (1994), *Global Dreams. Imperial Corporations and the New World Order*, Nueva York, Simon and Schuster.
- BAUCHET, Pierre (1958), *L’expérience française de planification*, París, Le Seuil.
- (1962), *Propriété publique et planification (Entreprise publiques non financières)*, París, Éditions Cujas.
- BECK, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós.
- BILLY, Jacques (1960), *Les techniciens et le pouvoir*, París, Presses Universitaires de France.
- BIRNBAUM, Pierre (1970a), *Les sommets de l’État. Essai sur l’élite du pouvoir en France*, París, Éditions du Seuil.

- (1970b), *La logique latinoamericana en la encrucijada*, Santiago de Chile, Cormorán.
- BLUMENTHAL, W. Michael (1988), “The World Economy and Technological Change”, *Foreign Affairs*, vol. 66.
- BOORSTIN, Daniel J. (1974), *The Americans. 3: The Democratic Experience*, Nueva York, Vintage Books.
- BOSQUET, Michel (André Gorz) (1978), *Écologie et politique*, París, Le Seuil.
- BOYER, Robert y DRACHE, Daniel (1996), *State against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge.
- BRAÑA, Javier, BUESA, Mikel y MOLERO, José (1984), *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español*, México, FCE.
- BRAUDEL, Fernand (1979), *Civilization & Capitalism 15th-18th Century. 3. The Perspective of the World*, Nueva York, Harper and Row.
- BREWER-CARÍAS, Allan Randolph (1975), *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos.
- BRESSAND, Albert (1988), “Impacto del cambio tecnológico sobre la economía internacional”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año 13, núm. 138, septiembre.
- BUHRER, Jean-Claude (1982), “Nationalismes et litiges territoriaux”, *Le Monde Diplomatique*, París, juin.
- BULMER-THOMAS, Victor (1994), *The Economic History of Latin America since Independence*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BURGIN, Miron (1960), *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- CAHIERS, François (1984), “Nationalisations industrielles et bancaires”, *Cahiers Français*, París, núm. 214, enero-febrero.
- CAILLET-BOIS, Ricardo R. (1952), *Una tierra argentina: las islas Malvinas. Ensayo basado en una nueva y desconocida documentación*, 2a. ed., Buenos Aires, Peuser.
- CAIRE, Guy (1972), *La planification*, París, Cujas.
- CAMACHO GUIZADO, Álvaro (1989), “Colombia: violencia y narcocultura”, en García Sayán, Diego (ed.), *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1972), *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- CARPIZO, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- y MADRAZO, Jorge (1981), “Derecho constitucional”, *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I.

- CASTILLO, Fabio (1988), *Los jinetes de la cocaína*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos.
- CENTRE EUROPÉEN DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE (1967), *Les entreprises publiques dans la communauté économique*, París, Dunod.
- CHATELET, François y Évelyne Pisier-Kouchner (1981), *Les conceptions politiques du XXe siècle*, París, Presses Universitaires de France.
- CHEVALIER, Jacques y Danièle LOSCHAK (1980), *La science administrative*, París, Presses Universitaires de France.
- CHILCOTE, Ronald H. (1994), *Theories of Comparative Politics. The Search for a Paradigm Reconsidered*, 2a. ed., Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1970), *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1998), *Panorama social de América Latina 1998*, Nueva York, Naciones Unidas.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1988), *La reforma del Estado. Proyecto de reforma integral del Estado*, Caracas, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, vol. 1.
- COMISIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (1988), *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos. Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- COMITÉ CÍVICO PRO-COCHABAMBA (1988), *Coca. Foro Nacional sobre la Problemática Coca-Cocaína*, Cochabamba, Comité Cívico Pro-Cochabamba.
- CONACUID (s. f.), *La cuestión de las drogas en América Latina. Una visión global*, Caracas, Conacuid (Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas)- Presidencia de la República.
- COTLER, Julio (1982), *Clases, Estado y nación en el Perú*, México, UNAM.
- COUNCIL OF EUROPE-OECD (1965), *Science and Parliament*, París, OECD.
- CROZIER, Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil.
- DEDIJER, Steven (1966), "Research Policy: From Romance to Reality", en Goldsmith, M. y MacKay, Alan (eds.), *The Science of Science*, Londres, Penguin Books.
- (1969), "Politique de la science, génèse et évolution", *Politique de la Science et Écart Technologique. Cahiers de l'ISEA*, Genève, Librairie Droz, tomo III, núm. 4, abril.

- DOLLFUS, Oliver (1997), *La mondialisation*, París, Presses de Science Po.
- DRUCKER, Peter F. (1986), "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, Nueva York, Spring.
- DUNNING, John H. (1993), *The Globalization of Business*, Londres-Nueva York, Routledge.
- EDDY, Paul (with Hugo Sabogal and Sara Walden) (1988), *The Cocaine Wars*, Toronto-Nueva York, Bantam Books.
- ELLUL, Jacques (1964), *The Technological Society*, Nueva York, Vintage Books.
- EMMERIJ, Louis (ed.) (1997), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington D. C., Inter-American Development Bank.
- ESCOHOTADO, Antonio (1989), *Historia general de las drogas*, Madrid, Alianza Editorial, 3 vols.
- EVERS, Tilman (1979), *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI Editores.
- FARJAT, Gérard (1971), *Droit économique*, París, Presses Universitaires de France.
- FAUNDEZ, Julio (1997), "Introduction. 1. Legal Technical Assistance", en Faundez, Julio (ed.), *Good Government and Law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, Nueva York, St. Martin's Press.
- FAYT, Carlos S. (1971), *El político armado. Dinámica del proceso político argentino (1960-1971)*, Buenos Aires, Ediciones Panedille.
- FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel (1993), "Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo", en Kaplan, Marcos (coord.), *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Pemex, t. II.
- FEST, Joachim C. (1972), *The Face of the Third Reich: Portraits of the Nazi Leadership*, Londres, Pelican Books.
- FLORES CÉSPEDES, Gonzalo y BLANES JIMÉNEZ, José (1984), *¿Dónde va el Chaparé?*, Cochabamba, Bolivia, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES (1965), *La planification comme processus de décision*, París, Armand Colin.
- FOURASTIÉ, J. y COURTHÉOUX, J.-P. (1968), *La planification économique en France*, París, Presses Universitaires de France.
- FREEDMAN, Lawrence (1982), "The War of the Falkland Islands, 1982", *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 61, núm. 1, Autumn.
- FRIEDEN, Jeffrey A. y LAKE, David A. (1995), *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, Nueva York, St. Martin's Press.

- GALBRAITH, John K. (1968), *The New Industrial State*, Nueva York, Signet.
- GAMBLE, Andrew (1982), “¿Resistirá el triunfo de los conservadores después de la victoria de las Malvinas a la persistencia de las dificultades económicas?”, *Le Monde Diplomatique en Español*, México, agosto.
- GARCÍA, Antonio (1981), *¿Adónde va Colombia?*, Bogotá, Tiempo Americano Editores.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo (1977), “Cuarenta años de constitucionalismo peruano (1936-1976)”, *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, Lima, núm. 41, enero-diciembre.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1974), *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- GARCÍA SAYÁN, Diego (ed.) (1989), *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- GARTEN, Jeffrey E. (1999), “Lessons for the Next Financial Crisis”, *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2.
- GASTER, Robin (1991), “Research and Technology Policy”, en Hurwitz, Leon y Lequesne, Christian (eds.), *The State of the European community. Policies, Institutions, and Debates in the Transition Years*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publisher.
- GLADE, William (ed.) (1991), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, ICS Press.
- GÓMEZ ROBLEDO, Antonio (1960), *La seguridad colectiva en el continente americano*, México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.) (1984), *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- (coord.) (1990), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas.
- GOUGH, Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, The MacMillan Press.
- GOULDNER, Alvin (1979), *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, Nueva York, Continuum.
- GRABENDORFF, Wolf (1982), *Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America*, Washington, D. C., The Wilson Center (Latin American Program Working Papers, núm. 116).
- GREENBERG, Daniel S. (1969), *The Politics of American Science*, Nueva York, Penguin Books.

- GROS ESPIELL, Héctor (1982a), “El caso de las islas Malvinas. Necesarias puntualizaciones”, *Revista Internacional y Diplomática*, México, núm. 378, mayo.
- (1982b), “Goa y Malvinas”, *Revista Internacional y Diplomática*, México, núm. 378, mayo.
- (1982c), “El bloqueo naval y aéreo como acto de agresión”, *Revista Internacional y Diplomática*, México, núm. 378, mayo.
- (1982d), “El Tratado de Río (TIAR) y el Tratado del Atlántico Norte (OTAN)”, *Revista Internacional y Diplomática*, México, núm. 378, mayo.
- GRUNBERGER, Richard (1971), *A Social History of the Third Reich*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- GUGLIOTTA, Guy y Jeff LEEN (1990), *Kings of Cocaine*, Nueva York, Harper and Row.
- GURVITCH, Georges (1969), *Los marcos sociales del conocimiento*, Caracas, Monte Ávila.
- HANSEN, Roger D. (1979), *Beyond the North-South Stalemate*, Nueva York, McGraw-Hill.
- HANSON, A. H. (1959), *Economic Development and Public Enterprise*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- (1961), *Le secteur public dans une économie en voie de développement*, París, Presses Universitaires de France.
- (ed.) (1963), *Nationalisation. A Book of Readings*, Londres, George Allen and Unwin.
- HARDINGHAUS, N. H. (1989), “Droga y crecimiento económico: el narcotráfico en las Cuentas Nacionales”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 102, julio-agosto.
- HARRIS, Nigel (1987), *The End of the Third World – Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Londres, Penguin.
- HELD, David (1995), *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press.
- HEILBRONER, Robert L. (1990), *Naturaleza y lógica del capitalismo*, Barcelona, Península.
- HELL, Victor (1981), *L'idée de culture*, París, Presses Universitaires de France.
- HIRST, Paul y THOMPSON, Grahame (1996), *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Oxford, Polity Press.
- HOBBSAWM, Eric (1962), *The Age of Revolution, 1789-1848*, Weidenfeld and Nicolson.

- (1975), *The Age of Capital, 1848-1875*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- (1986), “Murderous Colombia”, *The New York Review of Books*, November 20.
- (1987), *The Age of Empire, 1875-1914*, Nueva York, Pantheon Books.
- HORSMAN, Mathew y MARSHALL, Andrew (1994), *After the Nation-State. Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Londres, Harper Collins.
- HURWITZ, Leon y LEQUESNE, Christian (eds.) (1991), *The State of the European Community – Policies, Institutions and Debates in the Transition Years*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- HYMER, Stephen (1972), *Empresas multinacionales. La internacionalización del capital*, Buenos Aires, Ediciones Periferia.
- IANNI, Octavio (1971), *Estado e planejamento economico no Brasil (1930-1970)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
- (1975), *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Era.
- (1996), *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (ed.) (1984), *La Constitución y su defensa*, México, UNAM.
- INSTITUTS BELGE ET FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (eds.) (1971), *L'administration publique*, París, Armand Colin.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (1996), *World Employment 1996/97. National Policies in a Global Context*, Geneva, ILO.
- JACOBY, Henry (1972), *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores.
- JAUBERT, Alain y Jean-Marc LÉVY-LEBLOND (ed.) (1973), *(Auto)critique de la science*, París, Seuil.
- JUDET, Pierre (1981), *Les nouveaux pays industriels*, París, Éditions Economic et Humanisme-Les Éditions Ouvrières.
- KAPLAN, Marcos (1966), “Las fuerzas armadas en la crisis argentina”, *Ruedo Ibérico*, París, núm. 7, junio-julio.
- (1969a), *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- (1969b), “El Estado empresario en la Argentina”, *El Trimestre Económico*, México, enero.
- (1969/1983), *Formación del Estado nacional en América Latina*, 1a. ed., Santiago de Chile, Editorial Universitaria; 3a. ed., Buenos Aires, Amorrortu.

- (1970), “De un nuevo sistema de seguridad colectiva a un nuevo orden mundial”, *Foro Internacional*, México, núm. 41.
- (1972), *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, Tierra Nueva.
- (1973a), “Las empresas públicas”, en Assael, Héctor (selec.), *Ensayos de política fiscal*, México, FCE, 1973.
- (1973b), *La investigación latinoamericana en Ciencias Sociales*, México, El Colegio de México.
- (1974a), “La concentración del poder político a escala mundial”, *El Trimestre Económico*, México, vol. XLI, núm. 161, enero-marzo.
- (1974b), *Modelos mundiales y participación social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1975), *La ciencia en la sociedad y en la política*, México, SEP-Setentas.
- (1976a), “¿Hacia un fascismo latinoamericano?”, *Nueva Política*, México, vol. I, núm. 1.
- (1976b), “Lo viejo y lo nuevo en el orden mundial”, en Castañeda, Jorge (coord.), *Derecho económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1978), *Estado y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (1980a), “Militarismo, crisis política y relaciones internacionales en la América Latina contemporánea”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIII, núm. 39, septiembre-diciembre.
- (1980b), *Sociedad, política y planificación en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (1980c), “Las características del nuevo orden político internacional”, *Alcances y perspectivas del nuevo orden internacional*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores-UNAM.
- (1985a), “El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año 10, núm. 108, diciembre.
- (1985b), *Aspectos del Estado en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (1987), *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*, San José de C. R., CAPEL-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- (1987b), *Ciencia, sociedad y desarrollo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (1988), “El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo: Marco teórico, conceptualización y esquema analítico”, en KAPLAN, Marcos *et al.*, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, FCE.
- (1989/1991), *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales; 2a. ed., 1991.
- (1990), *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Porrúa-Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- (1991), “La crisis del Estado latinoamericano”, *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, núm. 101, mayo.
- (1992), *Estudios sobre política y derecho del petróleo argentino (1907-1955)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (coord.) (1993a), *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Pemex, 4 tomos.
- (1993b/2000), *Ciencia, Estado y derecho en la Tercera Revolución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Pemex [tomo IV de Kaplan (1993a)]; 1a. reimpresión, México, UNAM, 2000.
- (1993c), *Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Pemex [tomo I de Kaplan (1993a)].
- (1993d), *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- (1994a), *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Pemex.
- (1994b), “La empresa pública en los países capitalistas avanzados”, en Kaplan (coord.) (1994a).
- (1996), *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (1998), “El Estado latinoamericano: entre la crisis y las reformas”, *Sistema*, Madrid, núm. 147, noviembre.
- (2002), *Estado y globalización*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- KENNEDY, Paul (1987), *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House.
- (1993), *Preparing for the Twenty-First Century*, Nueva York, Random House.

- KING, Alexander (1966), "Science International", en Goldsmith, M. y Alan MacKay (eds.), *The Science of Science*, Londres, Penguin Books.
- KOBRIN, Stephen J. (1998), "The MAI and the Clash of Globalizations", *Foreign Policy*, núm. 112, Autumn.
- KROEBER, A. L., Clyde Kluckhohn y Wayne Untereiner (1963), *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Nueva York, Vintage Books.
- KRUGMAN, Paul (1999), "The Return of Depression Economics", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 1.
- LAKOFF, Stanford A. (ed.) (1966), *Knowledge and Power. Essays on Science and Government*, Nueva York, The Free Press.
- LANDES, David S. (1998), *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor*, Nueva York-Londres, W. W. Norton and Co.
- LA PALOMBARA, Joseph (ed.) (1963), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- LATOUCHE, Serge (1997), *Les dangers du marché planétaire*, París, Presses de Science Po.
- LECHNER, Norbert (ed.) (1981), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XX Editores.
- LEFEBVRE, Henri (1967), *Position: contre les technocrates*, París, Gonthier.
- (1976), *De l'État*, París, Union Générale d'Éditions, 4 vols.
- L'HÉRITTEAU, Marie-France (1972), *Pourquoi des entreprises publiques?*, París, Presses Universitaires de France.
- LILIENTHAL, David E. (1967), *El valle del Tennessee. La obra de un pueblo*, Buenos Aires, Editorial Hobbs-Sudamericana.
- LUTZENKIRCHE, Willy (1982), "La conferencia de la Antártida lucha por las materias primas en el hielo eterno", *Tribuna Alemana*, núm. 838, 28 de julio (tomado de *Rheinischer Merkur/Christ und Welt*. 2.7.1982).
- MAILLARDET, Jean de (1998), *Un monde sans loi. La criminalité financière en images*, París, Éditions Stock.
- MANDEL, Ernest (1976), *La troisième age du capitalisme*, París, Union Générale d'Éditions, 3 vols.
- MANDER, Jerry y Edward GOLDSMITH (eds.) (1996), *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local*, San Francisco, Sierra Club Books.
- MATHEWS, Jessica T. (1997), "Power Shift", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1.
- MERCIER VEGA, Luis (ed.) (1971), *Fuerzas armadas, poder y cambio*, Caracas, Tiempo Nuevo.

- MERHAV, Meir (1972), *Dependencia tecnológica, monopolio y crecimiento*, Buenos Aires, Ediciones Periferia.
- MERTON, Robert K. et al. (1952), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, III., The Free Press.
- MEDVEDEV, Roy (1973), *A Let History Judge-The Origins and Consequences of Stalinism*, Nueva York, Vintage Books.
- MEDVEDEV, Zhores A. (1973), *The Rise-and Fall of T. D. Lysenko*, Nueva York, Anchor Books.
- MEYNAUD, Jean (1968), *La tecnocracia, ¿mito o realidad?*, Madrid, Tecnos.
- MONTBRIAL, Thierry de y EDIN, Jacques (dirs.) (1989), *Ramsés 90. Sistema económico y estrategias. El mundo y su evolución*, Madrid, CND Ciencias de la Dirección.
- MOREAU DEFARGES, Philippe (1997), *La mondialisation*, París, Presses Universitaires de France.
- MORIN, Edgar (1979), *Le paradigme perdu: la nature humaine*, París, Seuil.
- MULLER, Pierre (1990), *Les politiques publiques*, París, Presses Universitaires de France.
- MUSTO, David (1987), *The American Disease. Origins of Narcotic Control*, expanded edition, Nueva York, Oxford University Press.
- NELSON, William R. (ed.) (1968), *The Politics of Science*, Londres-Toronto, Oxford University Press.
- NÈME, Jacques y Colette (1977), *Politiques économiques comparées*, París, Presses Universitaires de France.
- NIZARD, Lucien et al. (1974), *Planification et société. Actes du Colloque d'Uriage (Octobre 1973)*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- NOCHTEEF, Hugo (1989), "El nuevo paradigma tecnológico y la simetría Norte-Sur", *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, año 11, núm. 33, septiembre-diciembre.
- O'CONNOR, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press.
- OECD (1965), *Ministers Talk about Science*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- (1968), *Problems of Science Policy*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- (varios años), *Review of National Science Policy Series*, París, OECD.
- OFFICE of the President of the Republic (1988), *The Fight Against the Drug Traffic in Colombia*, Bogotá, Office of the President of the Republic, September.

- OHMAE, Kenichi (1995), *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press.
- OSMANCZYK, Edmund Jan (1976), *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, México, FCE.
- PASCALLON, Pierre (1974), *La planification de l'économie française*, París, Masson et Cie., Éditeurs.
- PATTON GLADE, Jr., William (1959), "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, vol. IX, núm. 1, enero-febrero-marzo.
- PAVARINI, Massimo (1988), *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores.
- PERROUX, François (dir.) (1969), *Recherche et activité économique*, París, Armand Colin.
- PESTIEAU, Pierre (1988), *L'économie souterraine*, París, Hachette.
- PHILLIPS, Kevin (1994), *Arrogant Capital: Washington, Wall Street, and the Frustration of American Politics*, Boston-Nueva York, Little Brown and Co.
- PRICE, Don K. (1962), *Government and Science*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1965), *The Scientific Estate*, Oxford-Londres-Nueva York, Oxford University Press.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1998), *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa.
- RIFKIN, Jeremy (1995), *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons.
- ROBSON, William A. (1961), *Nationalized Industry and Public Ownership*, Londres, George Allen and Unwin.
- ROSANVALLON, Pierre (1981), *La crise de l'État-providence*, París, Éditions du Seuil.
- ROSE, Hilary y Steven ROSE (1970), *Science and Society*, Londres, Pelican.
- ROTHSCHILD, Emma (1999), "Globalization and the Return of History", *Foreign Policy*, núm. 115, Summer.
- ROUQUIÉ, Alain (1982), *L'État militaire en Amérique Latine*, París, Seuil.
- RUFFIÉ, Jacques (1976), *De la biologie à la culture*, París, Flammarion.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego (comps.) (1983), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

- RUIZ MORENO, Isidoro Jorge (1982), *El derecho de soberanía a las islas Malvinas y adyacencias de la República Argentina*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- SABATÉ LICHSTEIN, Domingo (1979), *Problemas argentinos de soberanía territorial*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- SÁCHICA, Luis Carlos (1980), *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Temis.
- SALMON, J. A. (1982), “Défense de l’intégrité territoriale et libre détermination des populations”, *Le Monde Diplomatique*, París, juin.
- SALOMON, Jean-Jacques (1970), *Science et politique*, París, Seuil.
- SAMPAY, Arturo E. (1949), *La reforma constitucional*, La Plata, Laboremus.
- SCLOVE, Richard E. (1995), *Democracy and Technology*, Nueva York-Londres, Guilford Press.
- SCOTT, Ian (ed.) (1997), *The Limits of Globalization. Cases and Arguments*, Londres, Routledge.
- SEAGER, Joni (ed.) (1990), *The State of the Earth*, Nueva York, Pluto-Simon & Schuster.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1981), *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa.
- SÈGRE, H. (dir.) (1973), *Les entreprises publiques en France*, París, Calmann-Lévy.
- SHAIKH, Hafeez et al. (1996), *Argentina Privatization Program. A Review of Five Cases*, Washington D. C., The World Bank.
- SHONFIELD, Andrew (1967), *El capitalismo moderno. El cambio de equilibrio de los poderes público y privado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SID AHMED, Abdelkader (1981), *Nord-Sud. Les enjeux*, París, Publisud.
- SIMONETTI, José María y VIRGOLINI, Julio E. S. (1990), *Del delito de cuello blanco a la economía criminal*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- SMADJA, Claude (1998-1999), “The End of Complacency”, *Foreign Policy*, Winter.
- SMITH, Peter H. (ed.) (1993), *The Challenge of Integration. Europe and the Americas*, Nueva Brunswick-Londres, Transaction Publishers.
- SNOW, C. P. (1962), *Science and Government*, Nueva York, Mentor Book.
- SOROS, George (1999), *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Barcelona, Plaza y Janés.
- SPRUYT, Hendrik (1994), *The Sovereign State and its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton, Princeton University Press.

- STALLINGS, Barbara (ed.) (1995), *Global Change, Regional Response – The New International Context of Development*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- STOPFORD, John (1998-1999), “Multinational Corporations”, *Foreign Policy*, Winter.
- STRANGE, Susan (1996), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- (1998), “The New World of Debt”, *New Left Review*, núm. 230, July-August.
- STUBBS, Richard y Geoffrey R. D. UNDERHILL (eds.) (1994), *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, M. & S.
- SULEIMAN, Ezra N. (1974), *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton, Princeton University Press.
- (1978), *Elites in French Society: The Politics of Survival*, Princeton, Princeton University Press.
- TESLER, Mario (1979), *Malvinas: Cómo Estados Unidos provocó la usurpación inglesa*, Buenos Aires, Galerna.
- (1982), “Por qué Inglaterra usurpó las islas Malvinas en 1833”, *Desarrollo Indoamericano*, Barranquilla, año XVI, núm. 73, marzo-abril.
- THOENIG, Jean-Claude et al. (1985), *Les politiques publiques*, vol. 4 de Madeleine Grawitz y Jean Leca (dirs.), *Traité de science politique*, París, Presses Universitaires de France.
- TORRE REVELLO, José (1953), *Bibliografía de las islas Malvinas*, Buenos Aires, Publicaciones del Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- TUGENDHAT, Christopher (1973), *The Multinationals*, Londres, Pelican Books.
- UNITED NATIONS (ed.) (1968), *Organization and Administration of Public Enterprises – Selected Papers*, Nueva York, United Nations.
- UNITED NATIONS, CENTRE FOR NATURAL RESOURCES, ENERGY AND TRANSPORT (1980), *State Petroleum Enterprises in Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press.
- UNIVERSITÉ DE VINCENNES, PIERRE DOMMERGUES et al. (eds.) (1980), *Le nouvel ordre intérieur*, París, Éditions Alain Moreau.
- U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE (1990), *Cocaine Production, Eradication, and Environment: Policy, Impact, and Options. Proceedings of a Seminar Held by the Congressional Research Service, February 14, 1990*, Washington, D. C., Government Printing Office.

- VEGA C., José Luis (1981), *La formación del Estado nacional en América Latina*, San José, C. R., ICAP.
- VERDERA Y TUELLS, Evelio (ed.), *La empresa pública*, Bolonia, Real Colegio de España en Bolonia, 2 vols.
- VERNON, Raymond (1971), *Sovereignty at Bay*, Nueva York, Basic Books.
- VILLECOURT, L. (1968), “International Scientific Relation: Forms of Cooperation”, en OECD, *Problems of Science Policy*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- VINCENT, Jean-Marie *et al.* (1975), *L’État contemporain et le marxisme*, París, François Maspero.
- WADE, Robert (1998-1999), “The Coming Fight over Capital Flows”, *Foreign Policy*, Winter.
- y VENEROSO, Frank (1998), “The Gathering World Slump in the Battle over Capital Controls”, *New Left Review*, Londres, núm. 231, September-October.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1984), *The Politics of the World-Economy. The States, The Movements and the Civilizations*, Cambridge-París, Cambridge University Press-Éditions de la Maison des Sciences de l’Homme.
- WATERS, Malcolm (1995), *Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge.
- WATERSTON, Albert (1969: *Development Planning. Lessons of Experience*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- WEBER, Max (1969), *Economía y sociedad*, México, FCE, dos tomos.
- WORLD BANK, THE (1992), *Governance and Development*, Washington, D. C., The World Bank.
- WRISTON, Walter B. (1988), “Technology and Sovereignty”, *Foreign Affairs*, vol. 67.
- ZIEGLER, Jean (1990), *Suiza lava más blanco*, México, Editorial Diana.

Las perspectivas del Estado en la obra de Marcos Kaplan, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 21 de abril de 2017 en los talleres de Arte Gráfico y Sonoro, Agys Alevin, S. C., Retorno de Amores 14-102, colonia Del Valle, delegación Benito Juárez, 03100 Ciudad de México, tel. 5523 1151. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).

La selección de los trabajos de Marcos Kaplan que se han incluido en este volumen tiene por objetivo difundir las contribuciones más importantes del autor acerca de la relación entre el Estado y diversos temas de la realidad latinoamericana, los que, aunque hayan sido escritos hace varios años, tienen una actualidad indiscutible en nuestros días. La vigencia de esos trabajos se pone en evidencia en la introducción del libro, a cargo de Manuel Becerra, Carlos Hernández y Ángel de la Vega, quienes resaltan los aspectos más relevantes de los escritos, de manera que la validez de éstos queda ampliamente justificada dentro del contexto actual.

Los trabajos abordan temas como el Estado latinoamericano entre la crisis y las reformas, el Estado de derecho en perspectiva histórica, el Estado y la globalización, el Estado y su relación con la ciencia, la tecnología y la cultura, así como con el petróleo y la energía. A éstos se agregan dos artículos que tratan problemáticas muy actuales, como las referidas a las drogas y los derechos humanos, y a la Guerra de las Malvinas.

El reunir todos estos trabajos en un volumen actualizado brinda la posibilidad al lector de acceder a ellos de manera directa, ya que muchos se encontraban dispersos en un conjunto de publicaciones que tuvieron lugar en distintos países y en diversos momentos.



www.juridicas.unam.mx

