

Ricardo MÉNDEZ SILVA

Kaplan, Marcos, *Sociedad, política
y planificación en América Latina*

807

norteamericano y sus pronunciamientos constituyen la mejor carta de presentación: apoyó las operaciones de la CIA para derrocar al gobierno constitucional del presidente Arbenz en Guatemala, aclamó la caída de Goulart en Brasil; se opuso a Cheddi Jagan en Guyana y a Fidel Castro en Cuba y aprobó la intervención estadounidense contra la República Dominicana.

Ubicado desde el principio el estudio dentro de las tendencias universales de la acumulación Antonio Juárez se detiene, ya para concluir, en el más típico caso de la producción capitalista dependiente: el de la industria automotriz; ejemplo que se aplica tanto a la actividad auxiliar o de autopartes como a la terminal.

Es fácilmente explicable la expansión de la industria automotriz en México. Quienes vienen a "inyectar nuestro progreso" en ese renglón, encuentran facilidades crediticias, impositivas y financieras; infraestructuras, fuertes estímulos a la exportación. Destaca la seguridad de mano de obra, barata y calificada, garantizada por las condiciones en que se reproduce la fuerza de trabajo y el control de los trabajadores.

La desnacionalización de la industria terminal culminó en 1970 con el cierre de la línea de producción de *Fábrica Nacional de Automóviles*; los programas autorizados para la construcción de vehículos resultaban abiertamente favorables a las grandes firmas transnacionales. *Automex* fue absorbida por *Chrysler* y se convirtió en una subsidiaria consolidada. Sólo subsisten *Vehículos Automotores Mexicanos* y *Diesel Nacional*, de propiedad gubernamental mayoritaria.

En un recorrido metodológicamente inobjetable y plenamente documentado, el autor recoge, una a una, las demandas del movimiento obrero automotriz hasta llegar a la heroica resistencia de los trabajadores de Spicer, S. A. (filial de la imperialista *Dana Corporation*), cuya lucha, después de recibir grandes apoyos, algunos de enorme significación nacional, fue quebrada en el año de 1975 por aquella nada extraña "triple alianza": gobierno-empresa-sindicato de trabajadores mineros y metalúrgicos de la República mexicana.

Braulio RAMÍREZ REYNOSO

KAPLAN, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, 253 p.

El libro en cuestión agrupa seis estudios elaborados en épocas diferentes para fines también distintos, pero se integran a una secuencia temática y a una continuidad metodológica. La circunscripción al ámbito latinoamericano que se apunta en el título es desbordada, ya que el autor incursiona

en las opciones futuras del mundo en general, particularmente dentro del análisis que dedica a las Naciones Unidas y al porvenir de la seguridad colectiva.

El libro es oportuno en virtud de que la planificación tiende a convertirse en la región, bien en moda gubernamental o en imperativo de desarrollo y supervivencia, según los enfoques de mayor o menor seriedad que adoptan los países. Es particularmente sugestivo el diagnóstico que hace el autor sobre las políticas de participación estatal en la economía: el intervencionismo, el dirigismo y la planificación. Completa esta esquematización explicativa un análisis de las causas internas y externas que han influido en los tipos de intervención estatal adoptados en la región.

El libro además de brindar elementos de interpretación sobre la realidad que estudia provoca la surgencia de ideas. Así, la presente reseña incluye reflexiones propias sobre la sugerente temática desarrollada por Marcos Kaplan.

Despierta interés particular la parte quinta: "De un nuevo sistema de seguridad colectiva a un nuevo orden mundial" (p. 173-206). Uno de los desafíos torales de la época es la construcción de un nuevo orden mundial. Algunas de las ópticas para concebirlo toman el aspecto económico, descuidando los aspectos políticos y militares. Asimismo suelen reducir la visión de la realidad mundial al tejido de relaciones interestatales sin enfatizar lo suficiente, por ejemplo, el papel protagónico de las empresas transnacionales. A éstas se les pretende ubicar dentro de la reglamentación del nuevo orden económico internacional, cuando, desde un punto de vista realista, son el brazo más eficiente y, con seguridad, el más importante del modelo capitalista, y que muy bien, en asociación con sus Estados, están en posibilidad de implantar un orden mundial operativo superior a los instrumentos declarativos del nuevo orden económico internacional. Debe insistirse en concluir el código de conducta para las empresas transnacionales e inclusive concederle fuerza obligatoria, pero es menester que las proposiciones teóricas de regulación no oculten el hecho que ellas son agentes dinámicos de la economía interfronteras más que objetos fáciles de reglamentación. Estos apuntes nos conducen a la necesidad de contemplar con flexibilidad el ámbito subjetivo no formal del plano internacional para mejor comprenderlo y para entender las mutuaciones normativas que se derivan de la ampliación fáctica de los agentes participantes.

Kaplan hace un listado de estos elementos actuantes e interactuantes en el plano nacional como en el internacional. El autor advierte una interconexión entre ambas esferas, presentándose como una continuidad retroalimentada y no como categorías incomunicadas.

Los elementos son los siguientes:

a) Sujetos y agentes internos dentro de cada Estado nacional. Se incluyen individuos, clases, grupos e instituciones. La consideración de estos elementos internos que influyen según su importancia en la actitud interna e internacional del Estado es oportuna. El individuo es objeto de interés creciente en lo relativo al establecimiento de un aparato tutelar internacional. En la Corte Europea de Derechos Humanos, bajo condiciones especiales, el individuo tiene acceso a esa instancia para litigar incluso en contra de su propio Estado. Diversos mecanismos internacionales como el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de Naciones Unidas, que impide la intervención de dicha organización en los asuntos del orden interno de los Estados, se entiende que han recibido una excepción virtual que permite a esta institución condenar, por ejemplo, las violaciones de los derechos humanos en Sudáfrica o en Chile.

En otra vertiente de reflexiones, el recurso desesperado de la violencia y del terrorismo por parte de los individuos trasciende las líneas fronterizas y produce actos que repercuten en otros Estados. Menoscaban estos acontecimientos a algunas figuras del derecho internacional y provocan el surgimiento de otras nociones reguladoras y de todo un movimiento de cooperación interestatal. El individuo aisladamente considerado ha repercutido la violación a sus derechos personales y a los de su comunidad con la amenaza a todo un sistema internacional de convivencia fincado en un *status quo* injusto y en una paz reaccionaria.

Asimismo, la consolidación de grupos económicos dentro de un Estado particular implica una influencia muy concreta para la adopción de un cierto rumbo político. Los grupos de poder económico oscilan entre la hegemonía y las vertientes opuestas de interés. En Estados Unidos se oponen un capital nacional tradicionalista y un capital transnacional con finalidades políticas y económicas distintas. También, completando la cruz, se enfrentan un capital monopólico y el pequeño capital que persiguen fines contrarios. Estas contradicciones de fuerzas se reproducen a menor escala, pero con la misma intensidad en los espacios periféricos o países de menor desarrollo, complicando el engranaje relacional. La alianza de las "élites cosmopolitas" o el fenómeno de las clases transnacionalizadas como subproducto de la transnacionalización económica someten al Estado nacional tradicional a un frente de múltiples presiones.

Cabría aquí considerar el surgimiento de grupos de notable importancia, ligados a intereses económicos muy concretos como la Comisión Trilateral, fundada en 1973. En principio es una entidad privada, pero influye decididamente en la toma de decisiones de Estados Unidos, del Mercado Común Europeo y de Japón. Opera como una agencia de consulta y reclutamiento de funcionarios públicos, hombres de negocios y otros sectores

de los países capitalistas y de los países de desarrollo medio. Lanza directrices de acción de conformidad con una estrategia de reorganización de la economía mundial y la afirmación del liderazgo multipolar capitalista. Ha alimentado la proyección de organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el GATT. Siendo un grupo privado no puede desvincularse de la actuación y de los intereses de las empresas transnacionales y de ciertas instituciones internacionales, lo que repercute en la implantación evidente de soluciones jurídicas para el modelo de desarrollo que representan.

Individuos y grupos marcan un profundo perfil a la actuación de los Estados.

b) Estados nacionales, como actores en el sistema nacional interno y en el sistema internacional y en las organizaciones internacionales. El órgano principal de las relaciones es el Estado nacional. A pesar del declive de la nación como soporte sociológico de la estructura estatal sigue siendo una realidad cohesionadora de la colectividad que se significa en barreras a la libre actuación de la economía transnacional.

Los Estados nacionales forman un mosaico plural y diverso en lo tocante a dimensión y poder real. Existen dos entes polares principales que concentran el poderío militar y político del mundo. Esto conlleva formas típicas de cooperación encuadradas dentro de un derecho tradicional, en lo que podría ser la teoría de la convergencia, y manifestaciones atípicas de confrontación en un sistema de riesgos calculados, de avances y repliegues estratégicos, de utilización de la coyuntura y de afirmación de la superioridad final. En la esfera de la divergencia no se ha llegado, hasta el momento, a pesar de conatos inflamables, a una ruptura excluyente.

Existirán, entonces, fuerzas asociantes y corrientes centrífugas entre los dos principales sistemas de organización mundial.

En el primer plano valdría la pena recordar los asertos de Korovin en su célebre obra *El derecho internacional de la época de transición* (1924) que a temprana edad del proceso revolucionario soviético avizoró un marco de cooperación en el ámbito material, comercio, tecnología, etcétera, pero cerrando la opción a una colaboración en el plano cultural por entrañar los dos sistemas valores intelectuales y espirituales irreductibles. De igual manera la doctrina de la coexistencia pacífica que lanzara Nikita Khrushchev en el XX Congreso del Partido Comunista en 1956 encierra la dicotomía de la colaboración intersistemas y la lucha insalvable entre los mismos. Bien entendida la teoría de la coexistencia pacífica implica la colaboración y la renuncia a la opción armada entre los dos bloques en virtud del arsenal nuclear y, tras las bambalinas de planteamiento, la superioridad bélica de Estados Unidos en ese momento. La lucha se transfiere al plano

de la competencia económica y a la superioridad del sistema comunista a mediano y largo plazo. Conviene sostener que la coexistencia ha permitido un flujo relacional que alivió los excesos amenazantes de la guerra fría y un riego de confrontación directa. Sin embargo, no eliminó la rivalidad ni los momentos pico de conflicto, en ese acordeón de penetraciones y retrocesos. Recuérdese, por ejemplo, la crisis de octubre de 1962 y la movilización general con motivo de la guerra del Yom Kippur de 1973. De otra parte, es posible afirmar que, la teoría de la coexistencia pacífica, no suprimió la confrontación armada; sólo la desplazó del foco directo e inmediato al de los conflictos localizados, por vía indirecta y manteniendo la ayuda a los movimientos de liberación nacional. Desde otro punto de vista, la coexistencia pacífica como doctrina operativa marginó el riesgo de una contienda nuclear y de la autodestrucción colectiva, al mismo tiempo que Unión Soviética ganó tiempo en su fortalecimiento militar que, en algunos campos, ha conducido a la paridad con Estados Unidos y, en otros, a una notable superioridad.

Del lado americano ha existido una correlación de actitudes de choque y de extensiones de cooperación. Desde el contencionismo de Truman con logros acabados como la guerra de Corea y algunas prolongaciones igualmente dramáticas como la Guerra de Vietnam, hasta la distensión patrocinada por Nixon y Kissinger.

En nuestros días se recrudecen los antagonismos principalmente con motivo de la invasión soviética a Afganistán. De ahí que la teoría de la convergencia no sea válida para explicarnos el complejo proceso relacional, ni tampoco la ruptura excluyente sea la lógica terminal en la escalada del conflicto entre los dos Estados.

Existe, como se apuntaba en un principio, un marco típico de relaciones sobre principios que son conciencia ordenadora de civilización; estos serían la prohibición del uso de la fuerza, la igualdad de los Estados, la no intervención, el respeto a los derechos humanos, la obligatoriedad de los tratados, etcétera (con independencia de su cumplimiento efectivo) y un conjunto atípico de regulaciones del conflicto interpolar: los organismos de seguridad limitada, las interpretaciones elásticas de la legítima defensa, las alianzas militares, las negociaciones sobre desarme limitado, la desmilitarización de ciertos espacios (los fondos marinos, el espacio cósmico, etcétera).

Todo esto utilizando el instrumental formal de las figuras jurídicas tradicionales, negociación, intermediación, tratados, etcétera.

En un plano paralelo, en el seno del sistema capitalista mundial no hay una coincidencia de intereses, sino, en momentos, una feroz competencia entre los bloques dominantes: Estados Unidos, el Mercado Común Europeo, que en 1979 obtuvo en su conjunto un PNB superior al de Estados Unidos,

y Japón. Tal situación conduce a un formulario de arreglos y a la instrumentación de normas jurídicas para el intercambio comercial, tendiente a amortiguar prácticas de competencia desleal, a fin de asegurar el abastecimiento de materias primas estratégicas, y un listado inagotable de temas. En el plano político se ha visto también una dirección propia e independiente, según lo evidencia la entrevista reciente Schimdt-Breshnev y la anunciada constitución del eje París-Bonn, sin que deje de festinarse el rumbo propio del MCE en su conjunto. Esta atomización de un sistema polar acarrea consecuencias políticas y figuras particulares de cooperación en el vientre del sistema y en su proyección hacia el sistema rival.

Es obligado considerar también las fisuras del lado comunista. Los dos colosos del mundo comunista la URSS y la República Popular de China se encuentran embarcados en una cerrada oposición. En el bloque de Europa oriental se han presentado los casos de Hungría y Checoslovaquia, amén de las inconformidades con la distribución internacional del trabajo socialista que ha roto la uniformidad. La crisis se ha presentado en la evidente limitación de la libertad y la neutralización rabiosa de la disidencia, los estrangulamientos sectoriales, principalmente el agrícola y el oleaje de descontrol, en algunos países, el último, de alcances graves, Polonia.

En una escala secundaria viene el mundo en desarrollo, caracterizado por una vasta heterogeneidad que lo vulnera como fuerza uniforme de negociación, aun cuando se den vinculaciones importantes en temas concretos y aun de tendencias generales. Uno de los elementos de diferencia más notable se marca en los estadios económicos. No por simple ejercicio de nomenclatura se ha hablado de tercer y cuarto mundo o de países de desarrollo intermedio y países de menor desarrollo relativo. En función de los problemas particulares de cada formación se proyectará el comportamiento ante lo externo y los países industriales capitalistas plantearán respecto a los subdesarrollados un diseño estratégico de acercamiento, de incorporación a su propio modelo mundial de desarrollo y un intento de fracturar más profundamente al mundo en desarrollo.

El panorama de los Estados nacionales no puede ser más complejo.

Esto sin tomar en cuenta, por el momento, que al lado de los procesos que implantan las necesidades económicas de integración o el impacto de la economía transnacional irrumpen recrudescidos los movimientos regionalistas dentro de los Estados, sometiéndolos a un verdadero potro de tortura. Pásese revista a países como Cánada, el Reino Unido de la Gran Bretaña, Bélgica, España, sujetos a movimientos secesionistas, y numerosos Estados africanos fundados en un crisol tribal que amenaza la configuración estatal.

c) Organismos interestatales internacionales. Se menciona especialmente

a las Naciones Unidas como elemento catalizador de la cooperación mundial; no es un organismo supranacional sino un organismo estrictamente internacional que funciona dentro de la esfera de atribuciones que le reconocieron los Estados cuando fue fundada. Con todo, es elemento de enlace en la colaboración de ciertos puntos vitales de interés plural de la sociedad internacional para la autopreservación del género humano, independientemente de su forma de organización en unidades político-económicas: el medio ambiente, la sobrepoblación, el hombre, los derechos humanos, etcétera.

Nuevamente se extrapolan las interpretaciones particulares de la problemática y la casuística de los intereses estatales respecto a la convicción generalizada de instaurar en campos sensibles de cooperación una idea gobernante de orden público universal. Combaten el amurallamiento de las soberanías tradicionales y una utopía referencial para la implantación de una nueva realidad normativa como auténtico progreso.

Paralelamente a la institución con sede en Nueva York han ido despuntado y consolidándose instituciones efectivamente supranacionales que dan una nueva orientación y un nuevo contenido a las relaciones interestatales. De la polivalencia de los Estados surge un nuevo tipo compacto de formación pluriestatal con su armazón jurídico que, producido por los Estados, no encaja en los moldes tradicionales del derecho internacional y se resuelve como un nuevo tipo de ordenación jurídica llamado generalmente derecho comunitario; es el caso de las organizaciones de integración económica.

Desde otra perspectiva aparecen instituciones internacionales integradas a un modelo de desarrollo que van definiendo lineamientos de actividad económica a los Estados. El circuito formado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el GATT patrocinan una supraordenación que atiende en nuestros días a concepciones de liberalismo económico: la limitación de la participación del Estado en la conducción de la economía, la implantación de un modelo de privatización estatal, la estrategia de transnacionalización.

La diversidad de organizaciones internacionales filtran su influencia y participación en segmentos que no pueden identificarse como domésticos, sino que se caracterizan como franjas en expansión de actividad trasnacional en flujo y reflujo tanto interno como externo.

d) Corporaciones multinacionales, públicas o privadas. Ya se habló anteriormente de la importancia de las empresas privadas que actúan a escala planetaria. Un informe de Naciones Unidas de 1973 sobre la materia destacaba que las empresas trasnacionales tenían un valor agregado equivalente al producto nacional bruto de ochenta países. Este peso económi-

co no puede apartarse de concretaciones en la dimensión jurídica. Sabido es que numerosos abogados del mundo anglosajón reclaman la calidad de sujetos relativos de derecho internacional para las empresas a fin de que escapen al dominio soberano y unilateral de los Estados. La respuesta de los diferentes instrumentos del nuevo orden económico internacional ha sido someterlas a la soberanía estatal. Pero sin duda surge un divorcio entre la solución normativa ideal y el poderosísimo impacto de las empresas en la vida interna de los Estados y en la realidad económica internacional.

Varios autores, en razón de los nuevos elementos subjetivos protagónicos del orden internacional plantean una conformación jurídica novedosa. Jenks la concibe como "El derecho Común de la Humanidad", Jessup como "El derecho trasnacional" y Friedman como "La nueva estructura del derecho internacional".

En el mismo orden de ideas aparecen las empresas multinacionales formadas por Estados que pretenden dar respuesta a la trasnacionalización y se corresponden con los intentos integracionistas interestatales.

De ahí que el listado que hace Kaplan de agentes actuantes en el plano internacional tenga enorme interés, independientemente de su reconocimiento formal como sujetos del derecho internacional. Están involucradas las empresas en el acontecer mundial, están forzando replanteamientos jurídicos y producen, de una o de otra manera, consecuencias legales en todos los órdenes.

e) Movimientos internacionales: iglesias, movimientos ideológicos, políticos, juveniles. El viejo enlace entre moral, política y derecho se presenta. Los valores ético-religiosos y las concepciones políticas de una determinada corriente se transfiguran en movimientos de asociación que están en condiciones de instrumentar un modo de organización político-jurídica para los Estados y de señalar, consecuentemente, canales de cooperación particulares. En nuestro tiempo el "integrisimo musulmán" ha probado ser una fuerza incontrarrestable que ha desquiciado toda una estrategia geopolítica regional en el Oriente medio. No sólo implica este movimiento la defensa de un cuadro axiológico de civilización sino el desconocimiento de figuras jurídicas consuetudinarias y convencionalmente reconocidas.

También está por evaluarse el impacto político y social de las numerosas giras de Juan Pablo II como cruzada redentora en favor del cambio pacífico, pero que, por la efervescencia de la fe que genera, puede desembocar en terminales distintas, bien en el "evangelio de la liberación" o en el recrudecimiento de los sectores oscurantistas y recalitrantes del clero.

Otro movimiento en el terreno ideológico puede ser el de la asociación internacional de los partidos comunistas, así como las importantes corrientes de la social democracia y de la democracia cristiana que persiguen la

alianza de las tendencias afines en determinados países, que las auspician y pretenden aglutinarlas en su propio esquema de interés. Basta ver las pugnas por el predominio de estas tendencias en Europa occidental o la batalla que se libra por la América Latina.

f) Comunidades intelectuales, profesionales, técnico-científicas, burocráticas. Todavía la inteligencia es una opción. Los contactos altruistas o en ocasiones amañados de instituciones científicas ofrecen un basamento de cooperación para alcanzar soluciones afines.

Entre las tantas instituciones y programas de cooperación científica podría mencionarse en el ámbito latinoamericano al Instituto Hispano-Luso-Americano-Filipino de Derecho Internacional que convoca periódicamente a los internacionalistas de la región al estudio de temas concretos y formula recomendaciones que sirven para precisar técnicamente figuras en discusión y crear conciencia sobre el desarrollo de nuevas nociones jurídicas. Más allá de ejercicios académicos preciosistas, uniforma concepciones que sirven de base para las posiciones diplomáticas de los Estados en su proyección bilateral o multilateral.

Otro ejemplo sería la Asociación Internacional de Ciencia Política que congrega cada tres años a los científicos sociales para el análisis de la problemática mundial con el resultado de crear conductos de entendimiento que desbordan el campo estrictamente teórico.

Y ya que se está abundando en evidencias, la constitución del Tribunal Rusell para juzgar los crímenes de guerra de los Estados Unidos durante la Guerra de Vietnam es un caso encomiable de cooperación de la *intelligenzia* mundial a fin de hacer valer principios fundamentales para salvar en algún grado el respeto a los derechos humanos, para afirmar el derecho de los Estados a existir libremente, sin injerencias foráneas.

La lista sería interminable. Lo cierto es que cada vez crece la responsabilidad de los académicos del mundo para erigirse como conciencia combativa en la defensa de las mejores causas del hombre. Su testimonio, su posición en problemas como el del medio ambiente, el hambre, la violación de los derechos humanos, se hace más necesaria día con día y demanda una asociación internacional para vigorizar una corriente de opinión pública, que es uno de los elementos reguladores y sancionadores en la vida social.

En este abigarrado y contrastado panorama la seguridad colectiva parece que no se podrá alcanzar en el plano interestatal mientras subsista y se exacerbe la confrontación ideológica y los estadios económicos contrastados operen como un resorte de confrontaciones. Podrán afinarse los sistemas pero la realidad amenazará violentar los moldes de seguridad diseñados hasta ahora. A mediano plano es más fácil concebir que se apuntele

el sistema de seguridad colectiva por vía de los organismos internacionales que buscan un supramodelo de cooperación positiva o negativa, o por el fortalecimiento de una conciencia solidaria que empujen los movimientos internacionales o las comunidades de intelectuales.

Marcos Kaplan presenta en su estudio un esquema ideal de organización de las Naciones Unidas que atendería a un proceso de democratización en el que la Asamblea General sería el órgano jerárquico superior en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cuando la Organización de Naciones Unidas iba a ser constituida fue posición de México precisamente que se le concediera rango dominante a la Asamblea sobre la propuesta oligárquica para el Consejo de Seguridad que finalmente prevaleció. No es, pues, utopía plantear una organización más justa del mundo. Es un problema de posibilidades. Si estas se cierran, no le es dable al analista cruzarse de brazos y aceptar al derrumbe como forma de vida y al fatalismo como método de interpretación del mundo.

Dice bien Marcos Kaplan que la utopía es una premisa indispensable para

la elaboración y ejecución de proyectos verdaderamente realistas. Y continúa: no es ocioso recordar que las tres concepciones del mundo más importantes de la historia humana, que todavía hoy se disputan la conciencia y la acción de los hombres —el cristianismo, el liberalismo y el marxismo—, también comenzaron como proyectos utópicos y desdeñables de pequeñas minorías sin poder ni prestigio, lo que no impidió que en definitiva se volvieran potentes fuerzas conformadoras de la sociedad y de la historia.

Cuando proliferan los escandalizadores profesionales y se enseñorean los anunciadores y provocadores de la catástrofe, es importante que, sin perder el sentido de la realidad y de las posibilidades de mutación social, alguien con la autoridad intelectual y moral de Marcos Kaplan se coloque del lado de la esperanza.

Ricardo MÉNDEZ-SILVA

MILLER, Eric J., *Desarrollo integral del medio rural*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1976, 160 p.

Aun cuando pareciera superado el interesante libro que ahora reseñamos, pues data su publicación de fines de 1976, su contenido merece diversos comentarios que motiven al lector a su consulta, toda vez que aborda el estudio de un importante esfuerzo del gobierno federal en el sexenio 1970-