

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Miscelánea.**

Introducción.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Miscelánea.**

**Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto.**  
**Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal H.**

# Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto

Juan Gabriel Tokatlian\* y Leonardo Carvajal H.\*\*

El fin de la disputa integral entre EEUU y la URSS, y algunas apreciaciones sobre la construcción de un *nuevo* orden internacional como consecuencia de ello, hacen interesante y provocadora la pregunta sobre la vigencia o anacronismo de la polémica conceptual en torno a la autonomía en la política exterior de un país periférico como Colombia.

Si se acepta la validez de los análisis más optimistas que caracterizan la estabilidad, el equilibrio, la cooperación y el compromiso como elementos principales del *nuevo* ordenamiento mundial de la postguerra fría, el tratamiento del asunto de la autonomía sería claramente innecesario. Ella se entendería o bien como ya presuntamente alcanzada, o bien como irrelevante en un mundo más interdependiente y menos asimétrico en el que no se es (ni se podría ser) autónomo, en el sentido de actuación externa más libre, holgada y sin ingerencias, expresas o sutiles, de otros actores estatales y no gubernamentales con mayores atributos de poder.

Por otra parte, en una perspectiva diferente sobre la situación del sistema global de los noventa, se estima que, si bien ha terminado la *caliente* disputa ideológica típica del eje este-oeste, no se ha resuelto ni reducido la desigualdad tradicional en la dimensión norte-sur. Si se asume esto último, la relevancia y actualidad del debate en torno al asunto de la autonomía cobra más sentido pues, de hecho, la historia no ha finalizado bajo el supuesto del acceso al “espíritu universal” (en el sentido hegeliano, como lo reprodujo Fukuyama)<sup>1</sup>, y porque el predominio de la armonía y el acuerdo en los asuntos internacionales aún dista de materializarse de modo significativo, de manera equitativa y con alcance vasto.

Ahora bien, con el propósito de iniciar la discusión en torno al tópico de la autonomía, parece prudente resaltar la diferencia entre conceptos y concepción<sup>2</sup>. Cabe recordar que mediante los conceptos se busca evidenciar tentativa y adecuadamente la porción de la

\* Director del Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.

\*\*Investigador del Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.

realidad que intentan definir. No como simple “reflejo” de esa realidad, sino demarcando los aspectos esenciales, fundamentales, generales y hasta contradictorios de las materias en consideración. Dicha función sintética de concepto demuestra el carácter dialéctico y dinámico del mismo, ya que conjuga lo concreto y lo abstracto al mismo tiempo que encierra lo universal y lo singular. Así, desde un punto de vista cognoscitivo, los conceptos pretenden resumir las propiedades primordiales de los fenómenos y procesos, expresando sus vínculos y relaciones; mostrando el nexo con la práctica humana concreta y la importancia de un continuo desarrollo de los mismos.

Teniendo en cuenta lo señalado, podemos decir que: los conceptos podrían ser denominados como generalizadores (como unidad de lo abstracto y lo general, y lo universal y lo singular), tal es el caso de la autonomía; los conceptos no son *verdaderos* o *falsos* de acuerdo a una noción particular y simplista, sino que existen condiciones objetivas e intersubjetivas que permiten evaluar con cierta rigurosidad su pertinencia, naturaleza y alcance; los conceptos sintetizan en su seno lo teórico y la praxis, allanando así el camino a una actividad práctico-crítica concreta; y, por último, un mismo concepto generalizador, como el de autonomía, puede conducir a análisis diversos según el marco teórico referencial y el sesgo implícito en su conceptualización<sup>3</sup>.

En este último caso, se estaría haciendo referencia a las concepciones, que son las variaciones que existen al momento de interpretar un concepto. Por ende, el desacuerdo sobre el significado de la autonomía se encuentra en ese nivel de las concepciones: ¿Cuáles son las variables que definen la autonomía? ¿Qué *cuantía* de ciertas variables y requisitos se necesita para que un país pueda ser considerado autónomo? ¿Es posible o viable ser autónomo? ¿Es la autonomía un valor deseable per se? ¿Puede hablarse indistintamente de un mismo tipo de autonomía en y para los países centrales y en y para los países periféricos? A éstos, podríamos sumar otros tantos y más interrogantes sobre las concepciones de autonomía; lo que con seguridad nos conduce a observar y detectar una generosa gama de respuestas y matices. Intentaremos hacer esto último en este artículo.

En términos generales, y siguiendo a Lindley, autonomía significa, literalmente, “autogobierno”, “autorregulación”, “autodominio”. Así, ser autónomo implica tener el control de los propios asuntos. En ese sentido, para ser autónomo se requiere: contar con un autodesarrollo; una autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios; y una libertad de acción frente a los condicionamientos externos, con lo cual no se es autónomo cuando se está manipulado por otros o se está forzado a realizar algo contra la propia voluntad<sup>4</sup>. Pero, ¿qué significa entonces y cómo entender en consecuencia la autonomía en la política internacional y en cuanto a países de la periferia como Colombia?

## EL ASUNTO DE LA AUTONOMÍA Y LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El tema de la autonomía en política exterior puede abordarse, de manera introductoria, desde la óptica de algunas teorías de las relaciones internacionales<sup>5</sup>.

Este tópico ha recibido atención, por ejemplo, en el enfoque realista de los asuntos mundiales. Sintéticamente, de acuerdo a esta aproximación teórica, los Estados -como agentes racionales y unitarios que defienden y promueven el interés nacional- son los actores principales y dominantes de las Relaciones Internacionales; que se caracterizan por la lucha por el poder -para cuyo manejo la fuerza es el instrumento más eficaz y significativo- y por la separación entre el ámbito de lo interno (el espacio del orden y la autoridad) y lo externo (el territorio de la anarquía y la auto-ayuda)<sup>6</sup>. De ahí que, como concluye Waltz, “el poder suministra los medios para mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir”<sup>7</sup>.

Ciertas claves comunes recorren los argumentos del realismo clásico (Morgenthau) y del realismo estructural (Waltz) en cuanto a la cuestión de la autonomía. Primero, sobresale no sólo un referente estatal exclusivo como “sujeto” autonómico, sino también una versión “fuerte” del estatismo como punto de partida explicativo. Según Skidmore y Hudson, en una perspectiva “fuerte” de lo estatal se “asume una relativa unidad societal y una correspondencia de intereses y valores entre la sociedad y el Estado en torno a los asuntos de política exterior”<sup>8</sup>.

Segundo, queda implícito que tanto la definición del interés nacional como el ejercicio de la autonomía se producen de modo unívoco y racionalmente por parte del Estado-nación. Por lo tanto, el Estado opera como una suerte de “caja negra”, con una orientación autonomista perfectamente diagnosticada y calculada; la cual, a su vez, garantiza -per se e ipso facto- la defensa y promoción de un presunto interés nacional uniforme y rígido.

Tercero, la noción de autonomía y su praxis se analiza excluyentemente desde el ángulo de los actores (Estados) mayores o centrales del sistema global. Waltz es muy claro cuando en el capítulo nueve -que es en el que se menciona la autonomía- señala a los “grandes poderes” y a los “más poderosos” como las partes con capacidad de acción autonómica<sup>9</sup>.

En este contexto, ¿qué es la autonomía en el caso de los países periféricos? La respuesta es sencilla y tajante: en un escenario internacional marcado por una pugna permanente por el poder entre poderosos con autonomía, la heteronomía definiría la conducta de los actores menores del sistema<sup>10</sup>. A éstos les correspondería racionalizar pragmáticamente a su falta de autonomía y capitalizar al máximo sus escasas y bastante ocasionales posibilidades de inserción menos subordinada y dependiente en la política mundial.

Desde otra orilla conceptual, la escuela interdependentista también aborda el tópico de la autonomía. En breve, para este enfoque de las relaciones internacionales se conjugan múltiples canales que vinculan las sociedades -con lo cual el Estado y los agentes no gubernamentales constituyen inicialmente referentes simultáneos de análisis- y diversas

interconexiones entre lo interno y lo externo, al tiempo que la amenaza y el uso de la fuerza militar ya no dominan un entorno global intrincado y con una agenda amplia que requiere de la conformación de coaliciones -a través primordialmente de organismos internacionales- para su tratamiento metódico y su resolución eficaz<sup>11</sup>. En esa dirección, diversos elementos cruciales identifican las tesis interdependentistas.

En primer lugar, se contempla el hecho de que los actores mayores o centrales del sistema puedan disminuir su accionar autónomo. Para Kechane y Nye -quienes vislumbran y constatan la declinación hegemónica relativa de los Estados Unidos en los setenta- “la interdependencia reduce la autonomía”<sup>12</sup>; es decir advierten la dificultad de Washington de comportarse unilateralmente imponiendo las condiciones y las regulaciones de un orden favorable a los intereses individuales y prioritarios de un solo hegemón.

En segundo lugar, por conducto de la cooptación selectiva y la integración puntual de ciertos actores del Tercer Mundo a una economía capitalista internacionalizada y bajo los parámetros de un liderazgo múltiple (EEUU, Europa Occidental, Japón), es factible que los participantes menores o periféricos del sistema adquieran una incipiente y limitada autonomía en los asuntos globales<sup>13</sup>. La gravitación estratégica de algunos países (por su ubicación geopolítica, por la posesión de recursos altamente valiosos para las economías centrales, por su influencia subregional, entre otras razones) más la capacidad de las respectivas élites internas de establecer estrategias de vinculación temática (*linkage politics*) positiva para sus propios objetivos, elevan los márgenes de maniobra y negociación de aquellos; lo cual brinda la posibilidad de ejercitar un mínimo y básico de autonomía en el ámbito mundial.

En tercer lugar, a pesar de plantear el surgimiento e incidencia de nuevos actores no gubernamentales y transnacionales -junto al Estado-nación- en la política global, los interdependentistas retornan a las relaciones interestatales para analizar y explicar, respectivamente, la merma y el incremento de la autonomía de las diversas contrapartes en el escenario internacional. Por ello, a pesar de intentar la superación del realismo en este aspecto conceptual-empírico de su aproximación paradigmática, un reconocido expositor de los argumentos interdependentistas indicaba en los ochenta: “la premisa de que los actores principales en la política mundial son los Estados permanecerá igual”<sup>14</sup>. De lo anterior se deriva, entonces, que el “sujeto” autonómico para la interdependencia continúa siendo el Estado.

En forma concomitante, desde el plano de la economía política internacional -en sus diversas vertientes estructuralista, historicista y globalista- la autonomía es un elemento de análisis relevante. De manera resumida, esta perspectiva apunta a comprender y explicar las Relaciones Internacionales como producto de la interacción dinámica y recíproca de factores internos y externos, políticos y económicos, estatales y de clase, en la búsqueda de riqueza y poder<sup>15</sup>. La autonomía de los actores se evalúa a partir de la consideración de las posibilidades de accionar independiente con que cuente un Estado a nivel doméstico. De allí, luego, se derivan conclusiones sobre su potencial autonómico en materia de política exterior. Así entonces, “la autonomía estatal hace referencia al espacio en el cual un Estado

puede formular y perseguir metas que no sean simple reflejo de las demandas o intereses de grupos sociales, de clases o de la sociedad en general”<sup>16</sup>. Ahora bien, el nexo clases sociales-autonomía estatal resulta fundamental. Para Stalling este vínculo requiere claridad y precisión explicativa: todo Estado requiere para su existencia contar con recursos materiales y apoyo político, con lo cual no puede haber autonomía plena del Estado respecto de los grupos dominantes porque son éstos los que proveen los elementos políticos-materiales que garantizan dicha existencia; todo Estado debe mantener ciertos márgenes de independencia frente a tales grupos dominantes con el objeto de adoptar decisiones que considera “necesarias” pero que afectan algunos sectores de aquellas clases, con lo que se pone de presente que la clase dominante no es monolítica ni presenta intereses homogéneos y que los enfrentamientos en su interior son absolutamente normales; y la autonomía estatal se incrementa con el aumento de su capacidad organizacional y de sus “recursos financieros”<sup>17</sup>. Cabe agregar que al mayor “poder infraestructural” que, históricamente, le ha otorgado más probabilidades autonómicas al Estado según Mann<sup>18</sup>, se le hace imprescindible en el contexto mundial actual (y probablemente en el futuro), poseer y consolidar una capacidad científica-tecnológica endógena y fuerte, sin la cual seguramente no se puede ni garantizar un ordenamiento interno equitativo y equilibrado, ni una inserción externa con potencialidad de autonomía<sup>19</sup>.

A partir de lo anterior, se denotan dos lecturas de la autonomía para los países periféricos en los diversos enfoques de economía política internacional. Por un lado, una concepción acerca de que la autonomía -una especie de Autonomía con mayúscula- es alcanzable sólo a través de una transformación estructural y sistémica: abandonando el capitalismo y adoptando un modelo distinto y alternativo en lo social, económico y político, con una configuración interna notoriamente diferente a la existente en cuanto al bloque en el poder<sup>20</sup>. Por el otro, una comprensión de la autonomía como un fenómeno virtual, alcanzable bajo determinadas condiciones domésticas e internacionales: oportunidad, voluntad y capacidad se pueden conjugar para adquirir cierto grado de autonomía<sup>21</sup>.

Al analizar con detenimiento y profundidad los tres enfoques teóricos mencionados y su acercamiento al tema de la autonomía, se puede observar un fino hilo conductor que los liga. Con tenues variaciones, sutiles giros y notas particulares, dichos enfoques reflejan el pensamiento moderno que subyace en ellos: la autonomía aparece como posible, deseable y benéfica y como practicable por el Estado. No se la ve como dificultosa, inviable y costosa, ni como ejercitable por diversos tipos de actores no gubernamentales.

A partir de lo anterior, corresponde evaluar cuál ha sido la perspectiva latinoamericana en torno a la autonomía.

## EL ASUNTO DE LA AUTONOMÍA EN LOS AUTORES LATINOAMERICANOS

### O'Donnell y Linck: Las condiciones estructurales de la dependencia

De acuerdo con la visión dependentista sobre el sistema internacional, las relaciones de dominación del centro sobre la periferia se explicaban, durante los sesenta, en la medida en que la división internacional del trabajo otorgaba a los países industrializados la producción de bienes de capital y manufacturas, mientras a los Estados periféricos les correspondía el papel de proveedores de alimentos y materias primas. Esta situación daba lugar a un “intercambio desigual” centro-periferia causado por una invariable depresión de los precios de los productos primarios en comparación con el encarecimiento de las manufacturas. En consecuencia, la industrialización de los países periféricos era la estrategia que podía cambiar las condiciones de intercambio asimétrico, y por ende debilitar las estructuras generadoras de la dependencia por la vía de una mayor participación en los beneficios de los avances tecnológicos mundiales. El modelo de desarrollo económico que coadyuvaría en la ruptura de los lazos de la dependencia se basaría en la “sustitución de importaciones” y el crecimiento “hacia adentro”.

La dependencia es entendida, entonces, como resultado de la explotación monopólica, la acumulación tecnológica de los países centrales, el mantenimiento de patrones de consumo acordes con la situación productiva de las economías dominantes, la generación de tasas de desempleo estructural causadas por la introducción de tecnologías con un fuerte sesgo ahorrador de mano de obra, entre otros tantos motivos. Sin embargo, desde esta interpretación, son las empresas multinacionales las que representan el nudo gordiano del poder que explica centralmente la situación de dependencia de los países latinoamericanos.

La conjunción de estos argumentos ponía a los países periféricos frente a lo que O'Donnell y Linck denominaron el “dilema de hierro”: la opción por la dependencia sin divisas, con el consecuente estancamiento, o por la dependencia con divisas y el consiguiente crecimiento económico con repercusiones en la profundización de la misma dependencia.

En América Latina, fue la escuela de la dependencia la introductora de una concepción autonómica que otorgaba preeminencia a los elementos materiales como determinantes de la realidad subcontinental. La dominación, planteaban Guillermo O'Donnell y Delfina Linck, “es fruto de un capitalismo dependiente que sólo puede crecer al precio de postergar a una vasta mayoría y de agravar aún más nuestra dependencia”<sup>22</sup>.

Tomando como base tal definición, la estrategia autonomista que se colige en estos autores es la ruptura de las condiciones capitalistas de dominación. Es claro que si la dependencia es estructural (fundada en lo económico) la estrategia autonomista debe buscar el quiebre nítido o el debilitamiento notorio de tales condiciones substantivas de dominación centro-periferia. En efecto, O'Donnell y Linck argumentaban que la dominación podía ser superada, y así alcanzar niveles de autonomía, por medio de una intensa y decisiva participación social que generara: la transformación radical del sistema interno de dominación y la instauración del socialismo.



En otro plano, para O'Donnell y Linck la estrategia de una integración (por esencia asimétrica) al sistema mundial no es considerada como generadora de márgenes de acción autónoma sino, por el contrario, como causante de nuevos elementos de dependencia, pues es el argumento del dominante ha sido, es y será el de la “interdependencia”, el de la “armonía de intereses”, el de la “integración”<sup>23</sup>.

En suma, el recetario de corte económico que plantean O'Donnell y Linck para revertir la dependencia, consta de estrategias como la cooperación en materia comercial, el aumento del ahorro nacional, la promoción de exportaciones, la sustitución de importaciones, entre otras tantas. En el marco de esta aproximación al tópico de la autonomía en política exterior, el Estado aparece como el actor que fundamentalmente debe conducir las políticas de desarrollo que, a largo plazo, romperán los cimientos estructurales de dominación. Así, el Estado es el articulador y promotor de la estrategia industrialista por la autonomía. De lo contrario, el status periférico y dependiente de una nación sería eterno: la utopía única de salvación debía ser una incuestionable opción radical.

#### **Jaguaribe: Alternativa autónoma e inviabilidad del Estado Nacional**

De acuerdo con Helio Jaguaribe, el sistema imperial que resultó de la segunda Guerra Mundial presenta características diferentes a las de formaciones imperiales anteriores. Por ejemplo, las dos superpotencias -los Estados Unidos y la Unión Soviética- se presentaban formalmente como naciones tan soberanas como las demás, a pesar de superarlas ampliamente en recursos económicos, tecnológicos y militares. Adicionalmente, otro factor que diferencia el sistema imperial actual de los históricos, es que se preserva retóricamente el estatus de los actores menores como naciones soberanas y autónomas<sup>24</sup>.

La estratificación internacional resultante del sistema interimperial presenta cuatro niveles en los que la capacidad de autodeterminación es decreciente. En primer lugar, los países ubicados en el nivel de *primacía general* poseen atributos como la inexpugnabilidad de su territorio nacional (principalmente por contar con capacidad disuasiva nuclear) y la capacidad de ejercer una supremacía mundial considerable. En el caso del sistema interimperial americano tal condición es detentada por EEUU. Un segundo lugar, los Estados en un nivel de *primacía regional* pueden garantizar la inviolabilidad de su territorio y ejercer hegemonía sobre unas áreas y actuar preponderantemente en otras<sup>25</sup>. En tercer lugar, las naciones en el nivel de la *autonomía*, quienes a pesar de no poder garantizar la inexpugnabilidad de su territorio nacional, tienen los recursos para imponer severas penalidades -materiales y morales- a eventuales agresores. Asimismo, los países que cuentan con el atributo de la autonomía se caracterizan por tener un holgado margen de autodeterminación en sus asuntos domésticos y una capacidad de actuación internacional independiente<sup>26</sup>. En este punto, el autor brasileño diferencia los conceptos de autonomía general, regional y sectorial. La autonomía general se ejerce globalmente. La autonomía regional es aquella que se restringe a un área geográfica específica (por ejemplo, por países como la India y Brasil), mientras la autonomía sectorial se lleva a cabo en el plano económico en virtud

de la posesión de ventajas comparativas en ciertas áreas productivas (por ejemplo, por parte de algunos países árabes con respecto a los hidrocarburos). En cuarto y último lugar, en el nivel de *dependencia* se ubican la mayoría de los países. La actuación de éstos se encuentra condicionada por factores y decisiones externas (tomadas por Estados en los tres niveles anteriores), a pesar de contar nominalmente con el estatus de naciones soberanas. La relación de dependencia no es impuesta coercitivamente por la potencia hegemónica central sino que “es asumida por las élites locales a cambio de diversas ventajas de clase”<sup>27</sup>.

En este último punto se observa que para Helio Jaguaribe el actor o conjunto de actores que impone las relaciones de dependencia y, a su vez, el agente beneficiario de tales acciones de dominación no son necesariamente Estados. En tal sentido, las condiciones de dependencia se imponen a la periferia por parte de agentes estatales y no gubernamentales del centro; y pretenden favorecer intereses tanto públicos como privados. Así entonces, es claro que este autor no asume la existencia de un Estado monolítico que actúa unitaria y racionalmente sino que, por el contrario, se presenta desagregado y segmentado, bien sea en el momento de imponer las condiciones de dependencia (en el caso de los actores al interior del Estado central), o en el instante de recibir tal imposición (en el caso de los actores beneficiarios en el país periférico).

Jaguaribe define una gama de variables estructurales y funcionales que determinan la posibilidad que tiene un actor internacional para acceder a una determinada autonomía. En primer lugar, las condiciones *estructurales-habilitatorias* son la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional. Por una parte, se cuenta con viabilidad nacional si se dispone de un “mínimo crítico” de recursos humanos y naturales, cuya eficacia como instrumentos autonómicos depende de que se tengan en el país altos niveles de integración socio-cultural y altos patrones ético-educacionales. Por otra parte, la permisibilidad internacional hace referencia a las posibilidades -económicas, militares o definidas por alianzas defensivas internacionales- que tiene un país para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países. El calificativo de “habilitatorio” de estos requisitos autonómicos indica que son la condición primera y básica más no suficiente para poseer autonomía.

Por ello, en segundo lugar, hace falta complementar los anteriores requisitos con otros de carácter *funcional-ejercitatorio*. Estos presentan dos alternativas: o se posibilita la autonomía internamente mediante la autonomía técnico-empresarial, o se logra consolidando unas relaciones intraindustriales generalizadas que garanticen términos de intercambio favorables<sup>28</sup>.

El punto que parece fundamental en este autor es su percepción de que la prolongada carencia de autonomía de los países periféricos ha sido la causa principal de que esté en crisis el Estado-nación -el esquema de organización social típico de la modernidad. La explicación sistémica a tal situación se encuentra en el hecho de que los insumos (*inputs*) y productos (*outputs*) de los subsistemas nacionales han sido reemplazados por insumos y productos provenientes del país central (reproducidos a nivel doméstico principalmente por empresas transnacionales). De lo anterior se desprende el significado que cobra la noción de autonomía en Jaguaribe: la capacidad del sistema nacional de dirigir y determinar

el flujo insumos/productos entre los subsistemas<sup>29</sup>. A groso modo, el esquema que explica la dependencia periférica es: como el subsistema económico está bajo el control de las compañías transnacionales extranjeras, “sus insumos científico-tecnológicos pasan también a provenir de los países metropolitanos. Con esto, el principal insumo que el subsistema económico de una sociedad moderna recibe de su subsistema cultural, pasa a provenir del subsistema cultural de otra sociedad, que es la céntrica”<sup>30</sup>.

El efecto de la crisis del Estado-nación “es la pérdida gradual de su sentido de proyecto colectivo, transformándose de un proceso para sí en un proceso en sí, bajo la forma de un mercado territorial que está determinado de afuera para adentro”<sup>31</sup>. Esto conduce a plantear que, en la visión de Jaguaribe, el Estado-nación no puede pervivir realmente -aunque es claro que continúa existiendo formal y retóricamente- a causa de la inexistencia actual de la piedra angular sobre la cual se fundó y que es la razón fundamental de su esencia como forma organizativa moderna: la autonomía del sistema nacional. Así, la continuidad de los Estados-nacionales no es viable, por cuanto su fundamento, la autonomía, tampoco es viable. “De hecho y axiológicamente, el Estado-nacional postula una autonomía a la que no logró tener acceso la inmensa mayoría de los países periféricos”<sup>32</sup>. No obstante, el autor destaca la urgencia de pensar creativamente las alternativas autonómicas para Latinoamérica en un escenario que todavía dejaba espacios o nichos de acción independiente si se daba el conjunto de requisitos internos que catalizara una práctica en favor de la autonomía.

### **Puig: La importancia de la voluntad autonómica de las élites**

Los planteamientos de Juan Carlos Puig en torno al asunto de la autonomía se inscriben en su búsqueda por una caracterización rigurosa y refinada del régimen internacional imperante en la política mundial desde los sesenta en adelante: la progresiva transnacionalización económica y política, la erosión de la hegemonía de las potencias, la emergencia de “nuevas grandes potencias” y la imposibilidad del uso de la fuerza nuclear como recurso de poder respecto de pequeños y medianos Estados, constituyen la matriz referencial de su análisis.

Este autor argumenta que la comunidad internacional funciona políticamente de la misma forma que las asociaciones nacionales. En desarrollo de relaciones de poder, se encuentran actores que adoptan decisiones (“repartidores supremos”), otros que las ejecutan (“repartidores inferiores”) y unos que las obedecen (“recipiendarios”). En esta visión, los gobernantes de las potencias mundiales son quienes toman formalmente las decisiones; los mandatarios de los demás Estados (junto con directivos de organizaciones internacionales y empresas transnacionales) son los encargados de ejecutarlas; y todos los habitantes mundiales las acatan. En suma, Puig conceptúa a la comunidad mundial como un sistema social que funciona como una sociedad doméstica. En dicho esquema, las nociones de igualdad soberana y, por ende, de “horizontalidad” en las relaciones internacionales, son consideradas ficciones que encubren la existencia de estructuras jerárquicas en las que el poder fluye en dirección vertical, de arriba hacia abajo, de Norte a Sur, sin consideraciones nacionales o fronterizas.

Sin embargo, Puig advierte que una aproximación teórica tal no descarta las posibilidades de actuación autonómica para un Estado menor. “Por el contrario, la perspectiva globalista permite comprender con claridad cuáles son las líneas de borde reales que existen en el régimen internacional con respecto a la autonomización progresiva de los Estados periféricos”<sup>33</sup>. Más exactamente, las alternativas autonómicas de los países subdesarrollados se basan en el hecho de que la aplicación de las decisiones por parte de los gobernantes nacionales no se produce en forma sencilla, pues su ejecución se ve limitada por las relaciones de poder existentes entre los grupos sociales beneficiarios de las determinaciones. De allí que, la facultad formal de aplicarlas no coincide siempre con la posibilidad real de hacerlas cumplir. Por esta razón, “todo proyecto autonomista requiere, para que lo sea auténticamente, movilizar recursos de poder”<sup>34</sup>.

Tras definir que la autonomía es “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”<sup>35</sup>, Puig establece una gradación de los estadios que pueden existir antes del acceso al nivel de máxima autodeterminación. En primer lugar, *la dependencia paracolonia* se presenta cuando el Estado posee formalmente un gobierno soberano, pero se depende fundamentalmente de la estructura de poder de otro país (que puede ser la “metrópoli”, la potencia dominante o el centro imperial). Se denomina “para-colonial” a esta situación, porque el único factor que diferencia a estos países de las colonias es la posesión formal de un Gobierno soberano; por ejemplo, la economía del Estado para-colonial se desarrolla en función de los intereses del país o grupo de países dominantes.

En segundo lugar, el estadio de la *dependencia nacional* se presenta cuando los grupos gobernantes racionalizan la situación de subordinación y se trazan objetivos propios con el fin de sacar el máximo beneficio de la situación dependiente, en ocasiones con la pretensión de alcanzar márgenes de acción autonómica en el futuro. Se trata de una situación de “dependencia consentida”<sup>36</sup>. Lo que diferencia a esta situación de la anterior es que, mientras en la “dependencia para-colonial” los grupos formalmente gobernantes actúan como parte integral del país central, en la “dependencia nacional” los grupos que ejercen el poder doméstico real han racionalizado la situación de sujeción respecto a la potencia dominante.

En tercer lugar, el nivel de la *autonomía heterodoxa* consiste en un estadio en el que los grupos internos de poder buscan capitalizar al máximo los espacios que, por debilidades o errores, deja el país o conjunto de países dominantes. En este contexto, los grupos de poder internos han vivido un proceso de “funcionalización” progresiva que les permite identificarse como relativamente independientes respecto al centro de poder y, por lo tanto, tienen la capacidad de trazarse objetivos propios<sup>37</sup>. No obstante, dichos grupos reconocen la existencia de asuntos vitales, respecto de los cuales el país periférico tendrá que actuar en consonancia con las pretensiones centrales. “La “crucialidad” [de los temas] tiene que ver fundamentalmente con la disposición de la potencia dominante a emplear todos sus recursos, incluso la fuerza, para obtener la obediencia”<sup>38</sup>.

En cuarto y último lugar, el autor identifica la *autonomía secesionista* que se presenta cuando los grupos domésticos que detentan el poder en el país periférico deciden romper las relaciones con el país central y obviar los intereses estratégicos de éste. El riesgo de esta elección reside en que, si el país secesionista no cuenta con la suficiente viabilidad, éste podría -en el mejor de los casos- regresar a las condiciones de dependencia anteriores. Con ello se pone de presente que, para este autor argentino, más importante aún que el fin mismo de la autonomía, son los medios que se utilicen para alcanzarla. Si los canales que se siguen y los instrumentos de los que se hace uso son funcionales para alcanzar el objetivo, se asume que en tal caso la autonomía podría ser viable.

En breve, la “viabilidad” autonómica se alcanza con la conjunción de dos factores: la posesión de recursos suficientes mínimos (en la expresión de Jaguaribe) y, principalmente, la existencia de “elites funcionales, o sea, decididas a emprender el camino de la autonomización”<sup>39</sup>. A lo anterior debe sumarse la búsqueda crucial y el uso congruente de mecanismo de cooperación estratégica con pares que estén persiguiendo el objetivo de la autonomía. De allí que se refuerzan las opciones autonómicas individuales a través de proyectos concertados más amplios y plurales. Puig, entonces, rescata la importancia de la autonomía solidaria sobre la solitaria.

### **Drekonja: Entre el alto y el bajo perfil**

Para Gerhard Drekonja, los comportamientos exteriores de los países latinoamericanos -que no se pueden denominar propiamente “políticas”-, se han desarrollado en forma reactiva y no han seguido parámetros sistemáticos<sup>40</sup>. Han evolucionado más bajo el esquema del “día a día”, de “apagar incendios”, que con criterios definidos de estrategia y planificación. Plantea el autor que dicha situación defensiva y pasiva contrasta con las políticas activas y propositivas que presentaron, particularmente, los Estados del Cono sur desde mediados del siglo XIX y durante principios del XX. El activismo en política exterior cedió lugar a una conducta de tipo “clientelista subordinada” a posteriori de la Segunda Guerra Mundial, debido al muy modesto rol que se le concedió a Latinoamérica por parte de EEUU en el esquema internacional de la Guerra Fría<sup>41</sup>.

El aporte particular de este escritor austríaco a los análisis sobre el asunto de la autonomía en política exterior latinoamericana, consiste en su tipología de comportamiento de un Estado frente a la potencia hegemónica: *política exterior clientelista* en la que se renuncia (por incapacidad o por pragmatismo) a la actuación autonómica en el entendido de que así se evita asumir los costos y riesgos de un alto perfil internacional; *política exterior semiautónoma* (de tipo reformista) en la que, tras reconocer los límites de tolerancia del poder central, se “decide actuar dentro del sistema, aprovechando oportunidades y coyunturas propicias”<sup>42</sup>; y *política exterior de desacople* en la que prevalece la ruptura y la desobediencia frente al tradicional centro hegemónico: éste responde castigando la actitud secesionista del país periférico<sup>43</sup>.

Con base en el esquema de Drekonja, podría hablarse de tres estrategias posibles para acceder a la autonomía: una autonomía de alto perfil que un país latinoamericano busca actuando con “lealtad” frente a la potencia hegemónica del hemisferio; una autonomía

de bajo perfil que se pretende alcanzar por la vía de un “reformismo” moderado que sea tolerable para EEUU; y una autonomía de alto perfil que por sus altas probabilidades de ser considerada por los Estados Unidos como un acto de “rebeldía”, puede tener como respuesta una fuerte “pena” impuesta por el hegemon regional.

Como se observa, la concepción de autonomía que trabaja Drekonja está determinada por la manera como el país decide actuar frente al poder hegemónico. Nos encontramos frente a una autonomía que se define más en el campo de las “formas” y no tanto en el terreno de los contenidos de la política exterior del país periférico. Es la percepción que tenga el poder central a una determinada política exterior en su “patio trasero”, la que establece que en un momento dado se la califique como autonomía contestataria-rupturista (con merecimiento de castigo), “semiautonomía (que se corresponde con tolerancia) o de dependencia consentida” (con recompensa). En otras palabras, lo que se entiende por autonomía en un período o momento específico, es determinado desde la potencia central.

La teoría del alto y bajo perfil como evidencia de una pretensión autonómica en política exterior es el punto neurálgico de los argumentos de Drekonja. A pesar de la afirmación sobre la pasividad demostrada en su accionar internacional por los países latinoamericanos en la segunda posguerra, el autor advierte la paulatina aparición en la escena subcontinental de países con un alto perfil en política exterior<sup>44</sup>, con las siguientes características: aceptación del riesgo de disentir frente a EEUU; énfasis en torno a la cooperación latinoamericana; atención a la diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales; valoración de la corriente tercermundista no alineada; importancia de la capacidad negociadora con base en la formación de cuadros diplomáticos y técnicos; centralidad de la Cancillería en cuanto a la toma de decisiones en política exterior; y promoción de estructuras institucionales sólidas.

La opción que Gerhard Drekonja presenta para los países latinoamericanos es la búsqueda de la autonomía “a pasos pequeños y bien meditados, aprovechando las coyunturas históricas”<sup>45</sup>. Es propio de tal prudencia para alcanzar niveles de conducta internacional autonómica, “esperar el momento más propicio para imponer decisiones que, aunque impliquen un riesgo político, amplíen la propia libertad de acción”<sup>46</sup>. Así entonces, el autor realiza una escogencia teórico-práctica: señala su preferencia por un ejercicio autonómico incremental -aprovechando espacios y coyunturas propicias-, sistémico -sin desafíos estratégicos y en el marco de las “reglas del juego” existentes- e internamente sustentable -los cambios internacionales ofrecen las oportunidades pero el entorno doméstico (económico, social, político e institucional) condiciona la potencialidad de una praxis con autonomía más permanente o simplemente ocasional.

Sin embargo, recientemente, y tras los acontecimientos que definieron el fin de la Guerra Fría, Drekonja ha introducido cambios profundos a sus planteamientos de comienzos de los años ochenta. Sobre el concepto de la “autonomía periférica”, dice que “se hizo pedazos a consecuencia de la nueva situación”<sup>47</sup>. Para él, Latinoamérica, “que entre tanto se ha aproximado nuevamente mucho a los Estados Unidos, tiene que elaborar una nueva fórmula general en su política internacional”<sup>48</sup>.

Las perspectivas entusiastas que presentaba Drekonja en 1983 sobre las posibilidades autonómicas de algunos países de América Latina, no pueden ser hoy más dramáticas y oscuras: “En mejores tiempos Latinoamérica disfrutó dedicándose a pronunciar, durante tres décadas, el discurso teórico de su dependencia y lamentándose de estar en la “periferia”. Entretanto, fracasada con su industria sustitutiva de importaciones, oprimida por una deuda externa de 400.000 millones de dólares, despojada del valor económico de la exportación de reservas y ahora, después de finalizada la Guerra Fría, privada también de su importancia estratégica en la alianza anticomunista, la región está ahí, desnuda y necesitada, y es realmente periférica”<sup>49</sup>.

La nueva situación, según el autor, pone a Latinoamérica frente a una situación compleja y difícil. La opción de la “autonomía periférica” ya no puede formar parte de las alternativas a seguir. La vía de la autonomía secesionista “se evaporó por completo... Las posibilidades revolucionarias de América Latina se desvanecieron”<sup>50</sup>. A ello se agrega que tampoco es factible ahora la estrategia “tercermundista”.

En consecuencia, la autonomía -si es que todavía no es una meta materialmente factible de alcanzar en política exterior- se logra actuando al lado de Estados Unidos. El objetivo presente y hacia el futuro puede calificarse de supremamente modesto: la “dependencia consentida”, porque “la discusión sobre la “autonomía periférica” pertenece al pasado”<sup>51</sup>. Allí se sepulta un viejo ideal que ya no parece ni viable ni necesario<sup>52</sup>.

### **Cepeda: Las fuentes materiales de la autonomía**

Para Fernando Cepeda, es posible para un país alcanzar la autonomía en política exterior siempre que se cuente con recursos de “respaldo” autonómico (que es así como el autor denomina a la “viabilidad” autonómica). Dichos recursos son fundamentalmente de dos tipos: diversificación del comercio exterior para que la economía periférica sea cada vez menos dependiente de un solo centro hegemónico y mantenimiento de cuantías importantes de reservas internacionales en relación con el promedio del mismo país y de los pares regionales. En suma, “las posibilidades de autonomía surgen de las posibilidades de respaldo”<sup>53</sup>.

Para apoyar sus planteamientos este autor se basa en la evidencia que suministra el gobierno de Alfonso López Michelsen entre 1974 y 1978. Durante ese cuatrienio, se habría podido desarrollar una política exterior autónoma (en la que, por ejemplo, se restablecieron relaciones con Cuba y se participó activamente en las negociaciones Torrijos-Carter) gracias a la posesión de aquellos recursos que la hicieron viable.

Por su parte, el gobierno de Belisario Betancur entre 1982 y 1983 representaría un claro ejemplo de cómo una política exterior autonomista no tiene posibilidades de éxito permanente si no coincide con períodos que garanticen el respaldo material. En efecto, la administración Betancur trazó como meta esencial de su política exterior una mayor autonomía relativa para el país. Por ello, buscó distanciarse de los Estados Unidos y acercarse a los países del Tercer Mundo y a la Internacional Socialista, entre otros. Sin embargo, argumenta Cepeda, dichas pretensiones se pusieron en seria duda a causa del

acuerdo que, por falta de recursos reales de apoyo, tuvo que firmar su gobierno con el Fondo Monetario Internacional. Este hecho, significó “el final de la autonomía en el campo económico, al tiempo que la política exterior se fue quedando sin respaldo económico”<sup>54</sup>.

En definitiva, del sustento económico depende que las aspiraciones autonómicas se queden en el plano de lo retórico o se logren consolidar efectivamente. Las fuentes de la autonomía son los atributos materiales específicos. Primero se debe, entonces, alcanzar la autonomía económica y luego de ello, ésta se extiende a la esfera político-diplomática. Con estos argumentos, el autor colombiano pone en fuerte entredicho la funcionalidad que para la autonomía de un país implican las posturas retóricas en política exterior -que incluso son consideradas arriesgadas pues pueden empeorar las condiciones de dependencia. Así, Fernando Cepeda plantea que “la prudencia y la cautela deben retomar su papel como virtudes cardinales de la diplomacia colombiana y la ambición por el liderazgo debe ceder su lugar a la eficacia así el precio sea el bajo perfil”<sup>55</sup>. Este llamado a la moderación y la previsión implica que se requiere de un cálculo del riesgo mucho mayor por parte de los países periféricos en el ejercicio potencial de su autonomía. La acumulación de recursos de poder material contribuye a un “uso” de la autonomía, mientras la agrupación de elementos discursivos de influencia sin sustento económico puede conducir a un “aumento” de la dependencia.

### **Pardo y Tokatlian: Una aproximación heterodoxa**

En un texto publicado en 1968, Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian intentan otro acercamiento a la cuestión de la autonomía<sup>56</sup>. Al iniciar el abordaje de este asunto resulta esencial para ellos responder a dos interrogantes: ¿Quién es el agente autonómico? y ¿Cuál es el agente beneficiario de la acción autónoma? Estas preguntas ponen de presente la necesidad de desagregar al Estado con el objeto de establecer la naturaleza del “sujeto” autonómico y con el propósito de evitar la reificación del Estado-nación. En ese sentido, los dos escritores identifican tres pautas para evaluar analíticamente el concepto: el asunto de la autonomía debe ser un instrumento de análisis y no una simple creación abstracta; el necesario debate en torno a la autonomía no debería girar alrededor de cuestiones genéricas pues ésta se ejerce frente a tópicos específicos que pueden no ser permanentes ni encontrarse en la misma ubicación en la agenda internacional de un país; y la noción de autonomía no es estática dado que aquella “es siempre relativa y la posibilidad de su ejercicio resulta de un proceso dialéctico que afecta al sujeto y al objeto de referencia en momentos históricos dados y que puede expandirse o reducirse de acuerdo con condiciones estructurales o coyunturales”<sup>57</sup>. Dicha variación puede darse a causa de una transformación en el régimen interno (por ejemplo, de uno democrático a otro autoritario) o en los regímenes internacionales (por ejemplo, de la Guerra Fría a la postguerra Fría).

Con base en lo anterior, Pardo y Tokatlian definen la autonomía relativa como “la capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial *vis a vis* con otro actor social en un(as) área(s) temática(s) específica(s), asumiendo cuatro condiciones: la posesión de determinados atributos de poder en dicha(s) área(s) temática(s); la



existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; la manifestación de una voluntad concreta para ejercer esa capacidad; y el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisonal más independiente”<sup>58</sup>.

Como se observa, en esta definición subyacen algunos elementos que ameritan un análisis más detallado. Primero, los autores parecen tener una visión acotada de la autonomía. Esta no se ejerce globalmente (ni por un Estado monolítico, ni a nombre de un interés nacional uniforme, ni en referencia a un solo asunto comprensivo), sino sectorialmente, tanto en términos de actores, cuestiones y momentos. Segundo, se coloca el acento en el contenido y no en la forma en cuanto a la praxis autonómica. Más allá del tipo -alto o bajo- y del nivel -moderado o contestatario- de perfil de una conducta externa con vocación o posibilidad de autonomía, lo fundamental es concretar la acumulación de recursos de poder y asegurar el aumento de la capacidad negociadora de un determinado agente. Se presume la persistencia y recurrencia del conflicto, pero no para exacerbarlo sino para manejarlo mejor y en aras del incremento de la autonomía de un actor periférico. Tercero, existe un llamado implícito a rehuir una aproximación retórica frente a la autonomía. La satisfacción subjetiva y el protagonismo discursivo en política exterior no pueden confundirse con una ampliación substantiva de la autonomía, ni con el logro de presuntos espacios y márgenes de inserción que eventualmente deberían ser cubiertos y respondidos con actos y no con palabras.

En breve, Pardo y Tokatlian buscan introducir un enfoque ecléctico para entender el fenómeno de la autonomía: combinan variables estructurales y funcionales; matizan su perspectiva de economía política internacional con elementos realistas; eluden la identificación excluyente del Estado como actor exclusivo con mayor o menor autonomía mientras incorporan en su análisis otros agentes no gubernamentales con voluntad y capacidad autonómica; y muestran un sesgo voluntarista aunque reconociendo los límites y condicionamientos del sistema global.

### **Escudé: Los peligros del alto perfil**

Carlos Escudé aporta a la controversia en torno a la autonomía a partir de su conceptualización acerca del “realismo periférico”<sup>59</sup>. El autor introduce dos aspectos interesantes a tener en cuenta. En primer lugar, para él, los países periféricos (como los de Latinoamérica), por sus precarias condiciones políticas, económicas y estratégicas deben abandonar las prácticas confrontacionistas en su política exterior. La opción por la confrontación sólo debe ser un recurso extremo a utilizar cuando los intereses materiales del país están en entredicho y por lo tanto se pone en peligro el bienestar de la población. En suma, la conducta externa de un país periférico debe “tener un perfil lo más bajo posible, y debe adaptar sus objetivos políticos a los de la superpotencia dominante en su región, a menos que dicha adaptación tenga costos materiales tangibles. La experiencia histórica de países como ambas Alemanias, Japón e Italia después de la segunda Guerra Mundial, y Canadá, Australia y Nueva Zelanda durante toda su historia, parece ilustrar la funcionalidad para el progreso de una política exterior de bajo perfil en el caso de países periféricos y/o vulnerables”<sup>60</sup>.

En segundo lugar y consecuente con el punto anterior, la noción de autonomía debe reconceptualizarse y redefinirse, tomando como marco de referencia la capacidad real de confrontación del país y los costos que el Estado con pretensiones autonómicas puede asumir. Para Escudé, “la autonomía no es libertad de acción. La libertad de acción de casi todo Estado mediano es enorme y llega al límite de la autodestrucción, y no sirve por lo tanto como definición de la autonomía”<sup>61</sup>.

Estos argumentos encuentran su justificación última en una razón de carácter “social”. Este autor argentino plantea que buscar la autonomía contestataria tomando como base el “honor”, la “dignidad” y el “orgullo” es típico de una suerte de “elitismo perverso”, pues esos valores son “inevitablemente más importantes para quienes tienen su pan asegurado que para quienes no lo tienen (porque es claro que) los costos materiales de una política orientada hacia el honor y la dignidad son más graves para quienes no tienen qué comer. Los duelos de honor eran cosa de hidalgos y no de plebeyos: en general, las grandes masas tenían y tienen otras urgencias, y las políticas basadas en la dignidad sirven básicamente para satisfacer la vanidad de las élites”<sup>62</sup>.

Expandiendo su argumentación contra las pretensiones autonómicas de tipo confrontacionista este escritor plantea que “el nacionalismo es una sutil arma de explotación de clases porque, al engendrar lealtades y fanatismos en las clases bajas, facilita el dominio y control de esas clases a través de la ideología y sin apelar a la fuerza”<sup>63</sup>. Por ello, el autor concentra su atención en plantear que el verdadero beneficio que deberían recibir las grandes masas nacionales que viven en situaciones de extrema pobreza en los países periféricos, no debe ser de carácter subjetivo o puramente simbólico sino, por el contrario, fundamentalmente material: “El modesto beneficio que obtienen los más pobres de una buena balanza comercial es mucho más relevante, para ellos, que la modesta cuota de orgullo nacionalista que pueden obtener de una política exterior dispuesta a aceptar costos materiales o riesgos de costos futuros en aras de la dignidad o el honor de la nación”<sup>64</sup>.

Lo anterior pone en evidencia la necesidad que percibe Escudé de “despolitizar” el contenido y las metas de la política exterior de un país del Tercer Mundo. Para él, los intereses políticos en materia de comportamiento externo no conducen a ningún aumento de autonomía. Lo verdaderamente “productivo” (en términos de beneficio material para la nación) es la defensa de los intereses económicos externos, “que son los únicos intereses exteriores auténticos”<sup>65</sup>. La despolitización de la política exterior de un país periférico es considerada imperativa y debe ser el resultado de reconocer “que la gran potencia difiere cualitativamente de un Estado como el nuestro en que una gran potencia tiene intereses políticos globales, mientras nosotros no los tenemos”<sup>66</sup>.

Resumiendo, la libertad de acción se preserva mediante: el no enfrentamiento con la potencia hegemónica regional; manteniendo un bajo perfil en política exterior; y aceptando pragmáticamente (que es el sentido que tiene la palabra “realismo” en Escudé) actuar al lado del país con mayor poder político y económico. Todo esto, en reconocimiento de que ello facilita el accionar externo del país periférico y posibilita alcanzar niveles óptimos

de crecimiento, desarrollo e intercambio comercial que pueden mejorar las condiciones materiales de existencia de las mayorías poblacionales. Desde la óptica del “realismo periférico”, la autonomía se mide en términos de los costes relativos de hacer uso de la libertad de acción que, según Escudé, poseen todos los Gobiernos. Este punto es relevante porque según plantea el autor, en muchas ocasiones los Gobiernos latinoamericanos y del Tercer Mundo en general “confunden la autonomía que de hecho poseen con su uso exhibicionista y confrontacionista. Es preciso saber distinguir entre la autonomía en sí misma y el uso que a ésta se le da”<sup>67</sup>.

Subyace a esta argumentación la convicción de que la polémica en torno a la autonomía no debe partir de la existencia o no de tal atributo (pues es innato a todos los países), sino de la forma como ella se utiliza, y, por ende, de cómo se mantiene, se incrementa o, en el peor de los casos, se pierde. En ese sentido, cuando una acción internacional o doméstica incrementa el poder o bienestar del país puede hablarse de “inversión de autonomía”. Contrariamente, se refiere al “consumo de autonomía” cuando el comportamiento de un país “apunta a la demostración exhibicionista de que uno no está bajo el tutelaje de nadie”<sup>68</sup>.

La autonomía que conceptualiza Escudé en su versión del “realismo periférico” es una cuya existencia no es fuente de problemas en términos de definición genérica e inicial. Lo que produce dificultades y tensiones es el uso que se hace de ella. En esa dirección, dicha autonomía, para el autor, se preserva o aumenta con políticas de corte “pragmático-material” que consulten los límites factuales del accionar externo y que a la vez se proponga alcanzar metas “objetivas” (en sentido material). La misma autonomía se pierde o se la pone en peligro con el diseño y ejecución de políticas exteriores “idealistas” que hacen caso omiso de las “realidades” (materiales) internacionales y que se trazan prioritariamente metas “simbólicas” o “subjetivas”.

Consciente de las dificultades que una política exterior inspirada en su “realismo periférico” puede tener, o mejor, de su verdadera eficacia material para un país, Escudé afirma que su esquema es “difusamente funcional”. Para ello introduce un diferenciador entre lo que denomina la “macrorelación bilateral” y la “microrelación” con la potencia hegemónica. “La vigencia de los principios del realismo periférico en la macrorelación ayuda a eliminar los obstáculos políticos para buenas “microrelaciones”... Pues es en las microrelaciones donde se juegan los auténticos intereses del país más débil, por lo cual en este ámbito el más débil no debe hacer concesiones gratuitas”<sup>69</sup>.

Lo teorizado en el “realismo periférico” sólo puede dar garantía de una buena “macro-relación” con la potencia hegemónica regional. Puede garantizar la “forma” de la relación pero no el “fondo” de la misma. Esto es, puede aclimatarla globalmente pero no puede asegurar su efectiva “operacionalización” en cuestiones específicas. Escudé considera que lo máximo que racionalmente corresponde hacer a un Estado periférico es afirmar la fluidez a nivel de la “macrorelación”. Lo que ocurra finalmente en el marco de la relación puntual (o “microrelación”) no depende de las decisiones en política exterior del país subordinado.

A partir de sus planteamientos, Atilio Borón y Roberto Rusell buscan rebatir los fundamentos del “realismo periférico” de Escudé. Inicialmente, Borón establece<sup>70</sup> que entre el extremo del alineamiento irrestricto y el confrontacionismo estéril queda abierto un gran espacio para practicar una política exterior “autónoma y digna”; que las divergencias con las potencias hegemónicas (EEUU en el caso de América Latina) son de carácter “objetivo” y por ello no pueden solucionarse con simples cambios de perfil en la política exterior: que en el sistema internacional, plagado de estructuras asimétricas, “la lucha por la autodeterminación y la soberanía son experiencias de la vida cotidiana y condición sine qua non, para la propia supervivencia de la nación”<sup>71</sup>; y que es equivocado privilegiar sólo los aspectos materiales como objetivos autonómicos de política exterior, pues los aspectos culturales y simbólicos son igualmente cruciales.

En forma simultánea, Roberto Rusell plantea, en el marco de lo que denomina su opción a favor de un “neoliberalismo periférico”, que, primero, es necesaria una clara diferenciación entre lo que es deseable y posible en materia de política exterior en el caso de países periféricos, y en ese sentido, rechaza las políticas de alto perfil en asuntos que no amenacen intereses vitales del actor menor del sistema en términos de principios<sup>72</sup>. Segundo, el acceso al desarrollo es la única vía que permite a estos países reducir significativamente sus sensibilidades y vulnerabilidades externas. Y tercero, es una falacia considerar que, salvo casos de interés material, el enfrentamiento con la potencia hegemónica regional es funcional a la autonomía del país periférico. Una posición tal, dice Rusell, conduce a una pasividad en política exterior que sólo se limita a dejar a la potencia central la iniciativa. Además, el interés material es un criterio por sí solo muy restringido para definir políticas exteriores y determinar objetivos.

En términos generales, se podría decir que tanto Borón como Rusell, con importantes matices y diferentes énfasis, creen que la lucha por la autonomía se desenvuelve fundamentalmente en el plano de los principios. La autonomía se disminuye o se incrementa en la medida en que el país se trace unos principios supremos no transables, a partir de los cuales el interés nacional en general y los intereses materiales en particular puedan ser alcanzados. En otras palabras, siempre que una política exterior pretenda como meta la defensa de una serie de principios (en esencia ideales pero con manifestaciones y repercusiones específicas en lo concreto), y lo logre de manera efectiva, lo demás -los intereses materiales- se alcanzará de modo concomitante.

## UNA BREVE REFLEXIÓN FINAL

Este recorrido conceptual en torno al asunto de la autonomía nos permite tener un panorama más detallado y preciso sobre los supuestos teóricos y los postulados prácticos que han guiado las distintas conceptualizaciones en esta materia. En forma concomitante, se descubren muchos vacíos e interrogantes en el tratamiento de dicho tópico. A manera de conclusión, parece relevante mencionarlos.

Con algunos matices, ciertas diferencias y pocas excepciones, la unidad de análisis primordial al evaluar la cuestión de la autonomía todavía parece ser el Estado. Ello evidencia que el referente esencial para explicar la conducta o el accionar autónomo de un actor continúa siendo el esquema interestatal con su premisa central Westfaliana: “la política mundial se caracteriza por la existencia de soberanos iguales que buscan su supervivencia mediante la auto-ayuda en un sistema anárquico”<sup>73</sup>. La presunción de autonomía en ese escenario contribuye a la auto-identificación, asegura una separación frente a los “otros” y reivindica una especie de particularismo nacional distintivo, infranqueable y superior. En ese contexto, se desdibuja el fenómeno de una gradual erosión del moderno sistema de Estado-nación y el correlativo incremento de fuerzas y agentes cuasi-estatales, no-estatales, post-estatales o semi-estatales en el terreno global<sup>74</sup>. Paralelamente, de modo implícito se reivindica la prevalencia de una supuesta autonomía real (relativa o total, según la perspectiva) en medio de un acelerado proceso de transnacionalización funcional, cuando lo que parece consolidarse con gran intensidad es una transnacionalización estructural que torna cada vez más nominal la presunta autonomía; en especial para los actores (tanto estatales como no gubernamentales) más débiles y menos recursivos de la política mundial. Asimismo, el sesgo estatista utilizado para entender la autonomía en los asuntos internacionales tiende a reificar -directa o indirectamente, según el caso- la categoría Estado-nación y con ello acariciar la noción de que la soberanía absoluta, el aislamiento político y la autarquía económica son aún posibles y constituyen una alternativa viable para preservar o maximizar el comportamiento autónomo. Ahora bien, conviene ser cauto y riguroso para no caer en disyuntivas categóricas y simples: el dilema no es Estado absoluto o Estado obsoleto, sino observar y analizar cuáles rasgos y espacios de potencial y/o relativa autonomía poseen (o les quedan a) los países en medio de un profundo proceso transicional de transformación sistémico.

¿En un contexto global donde las tendencias a la heteronomía se expanden y multiplican, qué sentido tiene hablar entonces de autonomía de los países periféricos? Esta pregunta inquietante e intrincada puede abordarse desde el ángulo de las aspiraciones y los objetivos, y desde la óptica de los intereses y las necesidades. Por un lado, los actores menores del sistema tradicionalmente han buscado de modo más o menos asertivo, con mayor o menor vehemencia, ampliar la autonomía de sus respectivos países frente a los actores más poderosos. La validez de ese intangible que es el *sueño* autónomo tiene su explicación parcial en dos fenómenos. Primero, la existencia de una secular asimetría estructural que ha motivado el intento de superarla. Segundo, el recurrente impulso progresista que, casi obstinadamente, no acepta lo que Hirschman ha llamado las “tres tesis reactivo-reaccionarias” principales: la tesis de la perversidad por la cual “toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico (por ejemplo, las deficiencias en autonomía) sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar (en este caso, la dependencia); la tesis de la futilidad por la cual todas las tentativas “de transformación (por ejemplo, en la dirección de una mayor autonomía)... no logran hacer mella”; y la tesis del riesgo por la cual “el costo del cambio (por ejemplo, en favor de la no dependencia)... es demasiado alto”<sup>75</sup>.

Por otro lado, la experiencia histórica, como la describe con brillantez de Romilly a partir de los griegos, muestra que la hegemonía de las naciones se preserva no sólo con una política “tanto activa como generosa” frente a los otros, sino también evitando “recortar la autonomía” de éstos<sup>76</sup>. En breve, aceptar la autonomía de las contra-partes es funcional a los intereses y necesidades a largo plazo de los actores más poderosos del sistema<sup>77</sup>. Así entonces, tanto como meta de los países periféricos como por conveniencia de los países centrales, la autonomía relativa aún tendría sentido y significado mientras se produce un tránsito epocal hacia un esquema posmoderno crecientemente heterónomo.

Finalmente, con mayor o menor hincapié, los diversos autores considerados hacen referencia a los fundamentos materiales de la autonomía. Como restricción o como recurso, se plantean las posibilidades de más o menos autonomía en función de la posesión (o falta) de determinados atributos económicos (productivos, financieros, comerciales, tecnológicos). Como bien lo ha indicado Strange, “el poder deriva de tres fuentes: de la fuerza, de la riqueza y de las ideas”<sup>78</sup>. En el caso de los países periféricos y en relación a un potencial comportamiento autonomista, cabe preguntarse: ¿qué otro instrumento distinto a una *riqueza* material o económica, que no se detenta de manera significativa ni abundante, puede brindar cierto poder relativo que eleve las posibilidades autonómicas de un actor (estatal o no gubernamental) ubicado lejos del centro del sistema global? La “fuerza” -en esencia militar- no parece la fuente más adecuada ni práctica por lo costoso, peligroso y hasta estéril de pretender la generación de un poderío bélico sostenible. Sin embargo, en el terreno de las “ideas” -en la doble dirección de ideas como conocimiento e ideas como imaginación- es probable identificar un territorio no explorado suficientemente por parte de los países periféricos, en particular de Latinoamérica. Tal como lo evidencia Amsden para el caso de los países de industrialización tardía en el sudeste asiático, una capacidad tecnológica vigorosa, una distribución del ingreso más equitativa y una intervención cualitativa del Estado coadyuvaron a superar gradualmente la dependencia y a potenciar una mejor posición relativa de esas naciones en el concierto internacional<sup>79</sup>. Este ejemplo, a manera de analogía, nos sirve para afirmar que el saber y el conocimiento aplicado, sumados a la creatividad imaginativa y al despliegue de nuevos criterios, modelos y nociones podría recibir más atención a los fines de tener en cuenta que en las “ideas” descansa una crucial fuente de poder no muy contemplada ni ejercitada en América Latina. Allí sobresale un desafío, una alternativa de no imitación mimética de ideologemas inútiles (como el neoliberalismo), una oportunidad para diseñar y practicar un proyecto potencialmente autonómico distinto y audaz<sup>80</sup>.

NOTAS

1. Ver, Fukuyama, Francis; *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992.
2. Ver, Lindley, Richard; *Autonomy*, New Jersey: Humanities Press International, 1988.
3. Ver, Tokatlian, Juan Gabriel; “¿Es nueva la “nueva” política exterior latinoamericana?”, en Drekonja, Gerhard y Tokatlian, Juan G. (eds.), *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, Bogotá: CEREC/CEI-UNIANDES, 1983, pp. 163-166.
4. Ver, Lindley, Richard; op. cit.. El autor sintetiza en esta triple caracterización de la autonomía, los aportes en particular de Emmanuel Kant, David Hume y John Stuart Mill.
5. Un tratamiento resumido y general del tema de la autonomía de los países periféricos desde la perspectiva de los diversos paradigmas de las Relaciones Internacionales se encuentra en, Potter, David; “The Autonomy of Third World States within the Global Economy”, en McGrew, Anthony G. y Lewis, Paul G., et al., *Global Politics*, Cambridge: Polity Press, 1992.
6. Ver, en especial, Morgenthau, Hans; *Política entre las naciones*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986 (3.ª edición).
7. Waltz, Kenneth N.; *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 283.
8. Skidmore, David y Hudson, Valerie M.; “Establishing the Limits of State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and Foreign Policy-Making”, en Skidmore, David y Hudson, Valerie M. (eds.). *The Limits of State Autonomy*, Societal Groups and Foreign Policy Formulation, Boulder: Westview, 1983, p. 7.
9. Ver, Waltz, Kenneth N.; op. cit., pp. 283-307.
10. En torno a la heteronomía en política mundial ver, Onuf, Nicholas y Link, Frank F.; “Anarchy, Authority, Rule”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 33, n.º 2, 1989.
11. Ver, en especial, Kechane, Robert O. y Nye, Joseph S.; *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
12. *Ibid.*, p. 23.
13. Ver, el Capítulo I sobre “La teoría de la interdependencia frente a la teoría realista”, en Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan G.; *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/Ediciones UNIANDES, 1988.
14. Kechane, Robert O.; “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, en Kechane, Robert O. (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1988, p. 183.
15. Esta definición, que modifica y amplía la caracterización de Gilpin sobre la economía política internacional (ver, Gilpin, Robert; *U.S. Power and the Multinational Corporation*, New York; Basic Books Inc., Pub., 1975) se utiliza en Tokatlian, Juan G.; “The Political Economy of Colombian-U.S. Mancodiplomacy: A Case Study of Colombian Foreign Policy Decision-Making, 1978-1990”. (Disertación Doctoral, Ph.D., The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, 1990).
16. Skoopol, Theda; “Eringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, en Evans, Peter B. et al., *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 8.

17. Ver, Stallings, Barbara; "International Lending and the Relative Autonomy of the State: A Case Study of Twentieth-Century Peru", en *Politics and Society*, n.º 14, 1985.
18. Ver, en particular, Mann, Michael; "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", en Hall, John A. (ed.); *States in History*, New York: Basil, Blackwell Ltd., 1986 y Mann, Michael; *States, War and Capitalism*, New York: Basil Blackwell Ltd., 1988.
19. Sobre este aspecto, ver, Tokatlian, Juan G.; "La estrategia de la ruptura: El lugar de la ciencia y la tecnología en la política exterior de Colombia", en *Texto y Contexto*, n.º 20, enero-junio 1993.
20. Ver, por ejemplo, Frank, Andre G.; "Latin America: Underdevelopment or Revolution", New York: *Monthly Review Press*, 1989.
21. Ver, entre otros, Johnson, Paul M.; "The Subordinate States and Their Strategies", en Triska, Jan F. (ed.); *Dominant Powers and Subordinate States*, Durham: Duke University Press, 1986.
22. O'Donnell, Guillermo y Linck, Delfina; *Dependencia y autonomía*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973, p. 12.
23. *Ibid.*, p. 80.
24. Según Jaguaribe, entre las razones por las que las superpotencias mantienen formalmente la condición soberana de tales países se encuentran la evasión de compromisos resultantes de la administración de los asuntos internos de esas naciones y el mantenimiento de la ficción jurídica de los límites fronterizos para evitar migraciones masivas. Jaguaribe, Helio; "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", en *Estudios Internacionales*, n.º 45, 1979.
25. Por ejemplo, en referencia a la URSS, Jaguaribe planteaba que era hegemónica en Europa Oriental mientras ejercía presencia preponderante sobre países y subregiones como la India, Indochina, Cuba y algunos Estados africanos. El ejemplo de país con primacía regional que presenta el autor es China.
26. Según Jaguaribe, en este nivel se encontraban, por ejemplo, Japón y algunos países de Europa Occidental.
27. *Ibid.*, pág. 94.
28. La posibilidad de los países periféricos para fundar la autonomía con base en la autonomía técnica y empresarial, choca con el obstáculo -prácticamente insalvable según Jaguaribe- de unas empresas transnacionales que monopolizan las innovaciones tecnológicas y saturan los mercados nacionales de los países periféricos reproduciendo en ellos los estilos de consumo centrales. La repercusión directa de esto último sobre las posibilidades autonómicas de la periferia es que se disminuye la capacidad de ahorro interno -y por tanto de inversión nacional- al estimula el uso de productos importados.
29. Jaguaribe concibe cuatro subsistemas nacionales: participacional, cultural, económico y político. Estos son interdependientes pues se proveen mutuamente de insumos y productos.
30. Jaguaribe, Helio; op. cit., p 118.
31. *Ibid.*, p. 117. Adicionalmente, para el autor, el desaparecimiento del sentido macropolítico de la nación tornó importantes otra vez las subculturas regionales". *Ibid.*, p. 118.
32. *Ibid.*, p. 118.
33. Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980, p. 145.
34. *Ibid.*, p. 148.
35. *Ibid.*, p. 148.



36. Concepto utilizado por Peña, Félix; "Argentina en América Latina", en *Criterio*, n.º 10, 1970 y Moneta, Carlos J.; "Un modelo de política exterior", en *Análisis*, n.º 532, 1971.
37. Para Puig, Juan Carlos, la "disfuncionalidad" -es decir, lo contrario a la "funcionalización"- de las élites se explica en el hecho de que ellas actúan como correas de transmisión al nivel doméstico, del poder de los sectores dominantes de los países centrales. Por tal motivo, "desde el punto de vista teórico, cada vez más advertimos... que el fenómeno de la dependencia es en gran medida estructural en sentido humano, no en sentido material". Puig, Juan Carlos; op. cit., p. 148.
38. *Ibid.*, p. 153.
39. *Ibid.*, p. 154.
40. Drekonja, G.; *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá: CEREC/CEI-UNIANDÉS, 1983 (2.ª edición).
41. Según algunos autores, una política exterior "activista" disminuye relativamente la dependencia e incrementa un comportamiento internacional un tanto más independiente. Ver, al respecto, Elgstrom, Ole; "Active Ecreig Policy as a Preventive Strategy against Dependency", en *Cooperation and Conflict*, n.º XVI, 1981.
42. Drekonja, Gerhard; op. cit. Según el autor, este tipo de política exterior conduce -o pretende alcanzar- a la "autonomía periférica".
43. Este tipo de política exterior pretende lograr la que Puig, Juan Carlos, denomina "autonomía secesionista".
44. Los países con "alto perfil" en su política exterior según Drekonja son: México, Venezuela, Brasil, Argentina y, como casos especiales, Cuba y Granada (hasta 1983).
45. *Ibid.*, p. 36.
46. *Ibid.*, p. 45.
47. Ver el trabajo de Drekonja, Gerhard; "Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa", en *Documentos Ocasionales CEI*, n.º 31, julio-septiembre, 1983.
48. *Ibid.*
49. *Ibid.*
50. *Ibid.*
51. *Ibid.* No obstante este panorama pesimista, Drekonja enuncia que por los tópicos del narcotráfico, el medio ambiente, el desarrollo postergado y las democracias asediadas por la pobreza. "Latinoamérica dispone de un "poder caos" que Washington debe tener en cuenta." Esto último lleva a pensar que Drekonja cree ahora en la posibilidad que tiene América Latina de disminuir los costos de la dependencia (nótese que ya no se pretende alcanzar la autonomía) vía el camino del eslabonamiento negativo; algo que a largo plazo no parece ni práctico ni funcional.
52. Como dijera Borges en La Biblioteca de Babel, "A la desaforada esperanza, sucedió, como es natural, una depresión excesiva". Borges, Jorge Luis; *Ficciones*, Madrid: Alianza Editorial, 1991 (18ª reimpresión).
53. Cepeda Ulloa, Fernando; "Comentario (a la ponencia El interés nacional y el ingreso a los No Alineados de Marco Palacios)", en Palacios, Marco (comp.); *Colombia no alineada*, Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1988, p. 77.
54. Cepeda Ulloa, Fernando; "La lucha por la autonomía: La gran encrucijada de la política exterior de Betancur", en Muñoz, Heraldo; (comp.), *América Latina y el Caribe: Políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 210.

55. Ibid., p. 235.
56. Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan Gabriel; op. cit.
57. Ibid., p. 93.
58. Ibid., p. 94.
59. Escudé, Carlos; "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *América Latina Internacional*, Vol. 8, n.º 27, enero-marzo, 1991. Sin embargo, fue Rusell quien acuñó originalmente la noción de "realismo periférico". Él considera que Escudé utiliza el término "realismo" con "el sentido más vulgar del concepto, esto es, como una conducta que se atiene a la observación atenta de las situaciones concretas y de las fuerzas efectivas sociales y políticas, sin consideración a cualquier tipo de sentimentalismos o ideologías". Ver, Rusell, Roberto; "El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría", *América Latina Internacional*, Vol. 8, n.º 29, julio-septiembre, 1991, p. 440.
60. Carlos Escudé, op. cit., p. 396.
61. Ibid.
62. Ibid., p. 400.
63. Ibid.
64. Ibid., p. 401.
65. Ibid. Un criterio semejante era reivindicado hace una década por el actual ministro de Comercio Exterior de Colombia, Juan Manuel Santos, quien afirmaba en 1983 en momentos en que el Gobierno del presidente Belisario Betancur vinculaba al país al Movimiento No Alineado: "...en la política exterior deben privar los intereses económicos por encima de los políticos. ¿Por qué? Porque tales intereses son los que se reflejan directamente en el bienestar de un país. Por tal motivo los intereses económicos son los que más defienden los Gobiernos... (Así entonces) la adhesión de un país a una organización internacional debe buscar la defensa de los propios intereses nacionales... (Por lo tanto) volviendo a la premisa de que los intereses económicos deben privar en la política exterior de cualquier país, se podría decir que a Colombia no le conviene el ingreso a los No Alineados". Santos, Juan Manuel; "Intervención (en la mesa redonda: La actual política internacional de Colombia)", en Palacios, Marco; op. cit., pp. 94-99.
66. Escudé, Carlos; op. cit.
67. Ibid., pp. 396-397.
68. Ibid., p. 397.
69. Ibid., p. 405.
70. Borón, Atilio; "Las desavenencias del realismo periférico", en *América Latina Internacional*, Vol. 8, núm. 29, julio-septiembre, 1991.
71. Ibid., p. 439.
72. En efecto, para Rusell la cuestión de los principios es relevante en materia internacional y por ello defiende las prácticas de la que denomina "idealpolitik". Ver, al respecto, Rusell, Roberto; op. cit.
73. Miller, Lynn H.; "The Westphalian Paradigm: The More It Remains the Same, the More It Changes", en Gonick, Lev. S. y Weisband, Edward (eds.), *Teaching World Politics. Contending Pedagogies for a New World*, Boulder: Westview, 1992, p. 29.

75. Luke, Timothy W.; "From the Flows of Power to the Power of Flows: Teaching World Politics in the Informationalizing World system", en *Ibid.*
74. Ver, Hirschman, Albert O.; *Retóricas de la intransigencia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 17-18.
76. Romilly, Jacqueline de; *The Rise and Fall of States According to Greek Authors*, Ann Harbor: University of Michigan Press, 1991, p. 67.
77. Este punto coincide con lo que para Helio Jaguaribe es su tercer alternativa de hegemonismo céntrico que denomina de tipo "ecuménico" y "consiste en una deliberada autolimitación de la condición céntrica". Tal alternativa, está en conflicto con las visiones de corto plazo de los intereses céntricos, pero los optimiza a largo plazo. En este esquema hegemónico de tipo ecuménico, el centro toma la decisión de proceder en forma gradual a la creación de subcentros en las diversas regiones del sistema y en distribuir crecientes responsabilidades a tales subcentros, incrementando en las periferias la extensión y el grado de consenso de apoyo al sistema". Jaguaribe, Helio; *op. cit.*, p. 122.
78. Strange, Susan; *States and Markets*, New York: Basil Blackwell Ltd., 1988, p. 23.
79. Ver, Amsden, Alice H.; "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", en Putterman, Louis y Rueschemeyes, Districh (eds.); *State and Market in Development Synergy or Rivalry?*, Boulder: Lynne Rienner Pub., 1992.
80. Cabe recordar lo que Castoriadis señaló con sencilla lucidez y valorando la libertad y la reflexión: "La autonomía no es un cerco sino que es una apertura". Castoriadis, Cornelius; *Los dominios del hombre: Las encrucijadas del laberinto*, Barcelona: Editorial Gedisa, 1988, p. 212.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.  
Miscelánea.**

La Integración de México al TLC: reestructuración neoliberal y crisis del sistema partido/Estado.  
Marcel Cuijpers y Alex Fernández Jilberto.

# La Integración de México al TLC: reestructuración neoliberal y crisis del sistema partido/Estado.

Marcel Cuijpers y Alex Fernández Jilberto\*

Entre los años cuarenta y el inicio de los ochenta México demostró una notable estabilidad política represiva. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna ininterrumpidamente desde 1929 por medio del fraude electoral, la corrupción y la represión; ejecutadas bajo las banderas del “nacionalismo revolucionarista” y, a diferencia de otros países de América Latina que también conocieron el fenómeno de gobiernos represivos, México ha sido tolerado por la comunidad internacional. La prueba más reciente de ello es que en las negociaciones para el ingreso al TLC (Tratado de Libre Comercio), en el proceso de creación de una zona de libre comercio con Canadá y EEUU, la situación de los Derechos Humanos y políticos no fueron jamás considerados en las agendas de las negociaciones. La Unión Europea tampoco los ha puesto como condición para las relaciones económicas con México. Desde el dos de octubre de 1968, cuando fueron asesinados en la Plaza de las Tres Culturas cerca de trescientos estudiantes que a propósito de la publicidad internacional de los Juegos Olímpicos exigían la apertura democrática del sistema político, el régimen mexicano ha cultivado sistemáticamente una imagen de estabilidad política que contrastaba con sus vecinos del sur (Guatemala, El Salvador y Nicaragua). Dicha estrategia se apoya en una política internacional “progresista” y de estímulo a los movimientos de liberación nacional de los países subdesarrollados; que no excluía de su discurso una prudente dosis de anti-imperialismo. Este ciclo ha sido cerrado con la rebelión el 1 de enero de 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y con el asesinato

\*Investigadores del Instituto de Estudios Internacionales y Derecho Internacional Público de la Universidad de Amsterdam.

del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, que se une a la historia de los magnicidios presidenciables mexicanos iniciada con el asesinato de Francisco Madero en 1913, de Venustiano Carranza en 1920 y Álvaro Obregón en 1928.

Las transformaciones económicas y políticas del México moderno se han tornado dramáticas desde la crisis de la deuda externa en 1982 bajo el gobierno de López Portillo, que condujo a la posterior suspensión unilateral de los servicios de la deuda, a la inflación, a una dramática devaluación del peso y a la estatalización de la banca en septiembre del mismo año. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural aplicadas para superar la crisis y la introducción de las reformas neoliberales que se ejecutaron bajo la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-88), crearon las condiciones iniciales para una reforma profunda de las funciones económicas del Estado y una transformación radical de las políticas económicas que se habían basado en el keynesianismo económico de corte populista autoritario. La profundización de la reestructuración neoliberal llevada a cabo por el presidente Carlos Salinas de Gortari consolidaron dichas reformas y por medio de la privatización de las empresas del Estado y la apertura irrestricta y regionalización de la economía mexicana (TLC), se sustituyó definitivamente el modelo económico basado en la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). Las consecuencias políticas y sociales de más de una década de reformas explican en parte, la desarticulación global de la estructura social y del sistema político, que se había apoyado en mecanismos corporativos de relaciones entre Estado y sociedad civil y en un sistema político que identificaba el Estado con el partido. La creación inicial de una arena política real se había manifestado por la izquierda en el cardenismo y por la derecha en la creación del Partido de Acción Nacional (PAN).

La sustitución del Estado populista autoritario por el Estado neoliberal ha sido impulsada por la burocracia política del Estado y el partido en un intento por conservar el poder y regionalizar la internacionalización de la economía mexicana; manteniendo el poder de la clase política partido/estado. El paso de un Estado rentista/keynesiano a un Estado neoliberal por medio de la privatización de las empresas públicas pone en dificultades la naturaleza autoritaria corporativa de la tradición estatal mexicana que había sido apoyada por el clientelismo y que, en períodos de recesión económica, es difícil de alimentar. El hecho de que estas reformas fueran iniciadas “desde arriba”, por la burocracia del estado y el partido, es lo que le ha permitido autorepresentarse como una fuerza democratizadora o de apertura política. Esta perspectiva es reforzada por la tradición teórica del liberalismo político que considera la modernización económica como la causa inevitable de la sustitución del autoritarismo corporativo, en la medida en que éste no está en condiciones de regular, en tanto proceso político, las transformaciones de la economía. La integración de México en el TLC y como consecuencia el proceso de regionalización e internacionalización de la economía, ha operado como un factor de consolidación de la reestructuración neoliberal. La integración con EEUU y Canadá, a su vez, representa una ruptura con la tradición latinoamericana de integración económica que se inició en la década de los sesenta. Ésta aspiraba a un modelo de industrialización autosustentada de corte nacionalista y en cierta medida antinorteamericano.

Con un mercado de 360 millones de consumidores, el TLC se constituye en la esperanza futura de acceso de las restantes economías latinoamericanas y transforma otras iniciativas integradoras como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) en una sala de espera para un ingreso posterior. El análisis de estos problemas constituye el objeto central del presente artículo. En la primera parte ofrece un estudio retrospectivo sobre lo que han sido los intentos de integración económica y cómo ellos han sido sustituidos después de la crisis del keynesianismo internacional; en la segunda parte, presentamos una descripción de los procesos económicos y políticos que facilitaron la integración de México en el TLC; en la tercera, consideramos los efectos de las reformas neoliberales sobre el sistema político mexicano; en la cuarta, consideramos el proceso de internacionalización vía regionalización de la economía mexicana; y finalmente, presentamos una serie de conclusiones.

## LAS FORMAS HISTÓRICAS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Las experiencias de integración latinoamericana tienen ya casi medio siglo. Desde los inicios de los años sesenta se intentó un proceso de integración económica regional no muy exitosa por medio de la ALAC (1960) y posteriormente la ALADI. Ello representó el intento por resolver tres problemas: la creación en marzo de 1957 de la Comunidad Económica Europea (CEE) que se consideró una amenaza de cierre de los mercados europeos para los productos agrícolas latinoamericanos; la necesaria renovación y ampliación de los acuerdos económicos preferenciales establecidos entre los diversos países de América Latina, conservando los beneficios de la cláusula de nación mas favorecida consagrada por los acuerdos del GATT, como resultado de ello surgió la creación de una zona de libre comercio, apoyada por el artículo XXIV del GATT y en el inicio de la década de los años 60 era evidente el estancamiento y la crisis del modelo de desarrollo basado en la ISI. La ampliación de los mercados internos era considerada como una de las soluciones destinadas a resolver la crisis y facilitar la profundización de la industrialización. La ampliación de los mercados vía integración regional conduciría al desarrollo de una industrialización regionalizada en donde cada uno de los países se especializaría en determinadas ramas de la industria disminuyendo los costes de los bienes de capital. Ello facilitaría la rentabilidad del capital y dinamizaría el proceso de acumulación fortaleciendo también la rentabilidad del capitalismo de Estado (empresas estatales).

El deterioro de estas experiencias de integración no sólo está vinculado a la crisis de los modelos de industrialización keynesiana y al derrumbe posterior del keynesianismo internacional, sino también a la introducción temprana de la reestructuración neoliberal por vía autoritaria (dictaduras de Chile, Argentina, Bolivia y Uruguay) que acentuaron

los principios del libre cambio. Con ello pusieron en discusión la efectividad de la políticas regionales de inspiración keynesiana identificándolas con el proteccionismo. Sólo a mediados de los años ochenta, con la restauración de la democracia en Brasil y Argentina se reabrieron los debates sobre integración regional que dieron curso a la constitución de MERCOSUR.

El primer antecedente de MERCOSUR es el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil de julio de 1986. A mediados de 1990 ambos países tomaron la determinación de formalizar la creación de un Mercado Común para fines de 1994. En marzo de 1991 se incorporaron Paraguay y Uruguay dando origen al Tratado de Asunción que creó oficialmente MERCOSUR. En el Acta para la Integración Argentino Brasileña de julio de 1986 se estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica entre ambas Repúblicas incluyéndose los siguientes principios: gradualidad en las diversas etapas de definición, negociación, ejecución y evaluación, con ello se busca garantizar la apertura paulatina de ambas economías regulando los costos sociales y económicos de la integración; flexibilidad para ajustar los objetivos previstos a los efectos reales de la integración; y equilibrio para no inducir a una especialización de las economías en sectores específicos en desmedro de una integración internacional diversificada. El Tratado firmado el 26 de marzo de 1991 que establece el Mercado Común del Sur implica: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países por medio de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos y comerciales regionales e internacionales; coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados participantes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras destinadas a favorecer la competencia de las economías; y, por último, armonización jurídica de las legislaciones de los países miembros a fin de fortalecer el proceso de integración.

El lanzamiento del Programa de Integración entre Argentina y Brasil se hizo en un momento en el que ambos países se encontraban embarcados en luchas antiinflacionistas similares: Plan Austral y Plan Cruzado. Por otra parte, MERCOSUR tiene lugar antes de la formulación de la "Iniciativa de las Américas" y es en parte el producto de la democratización de Argentina y de Brasil (de los Presidentes Alfonsín y Sarney). En sus inicios representa, por lo menos desde la parte argentina, un intento de restauración de los modelos de integración de inspiración keynesiana que habían prevalecido en América Latina desde el inicio de los años sesenta. La formación de MERCOSUR responde en una medida importante a la estrategia internacional de formación de bloques: la búsqueda de una mayor capacidad de negociación frente a sus principales socios comerciales, los EEUU y la CE (Comunidad Europea). Es bajo los regímenes de Collor de Mello y de Menem cuando MERCOSUR adquiere un carácter neoliberal y, desde la perspectiva argentina, es considerado como un mecanismo de consolidación de las reformas neoliberales de la economía argentina y antesala para el ingreso posterior al TLC vinculándose definitivamente con la Iniciativa de las Américas.



Las relaciones de MERCOSUR con el TLC se han formalizado por medio de los acuerdos que se conocen como “cuatro más uno” del 19 de junio de 1991 (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y EEUU). Ellos condujeron a la creación de un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión. Se indica que las negociaciones con EEUU serán hechas con MERCOSUR y no con cada país individualmente. Esto último constituirá el mecanismo principal de las futuras conversaciones referidas al ingreso al TLC. MERCOSUR reconoce que la Iniciativa de las Américas se diferencia significativamente de otras iniciativas previas de USA respecto de América Latina, como la Alianza para el Progreso: inspirada en la época de la Guerra Fría como visión geopolítica de la región y en el rechazo a la revolución cubana. Por primera vez en la historia de las relaciones de EEUU con América Latina no se trata de un programa de asistencia económica y financiera con el objeto de “cooperar al desarrollo”.

El consenso sobre el carácter neoliberal de la formación de bloques en América Latina fue previamente legitimado por lo que se ha llamado “las nuevas democracias neoliberales”. Incluso la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) ha formulado una política regional en un texto ya clásico “Desarrollo con equidad” (CEPAL, 1990). Dicho análisis se fundamenta en el concepto de “década perdida” para referirse a la magnitud del retroceso del desarrollo en la década de los años ochenta. El producto real por habitante de 1989 era equivalente al de 1976. América Latina enfrenta el inicio de la década de los años noventa con los efectos de la deuda externa y la inadecuación entre la estructura de la demanda internacional y la composición de sus exportaciones. A esto se agrega la obsolescencia de la planta de capital y de la infraestructura física, la incapacidad para asimilar los cambios tecnológicos internacionales, el deterioro de la capacidad financiera y de gestión de los Estados, la acentuación de la desigualdades sociales, el crecimiento gigantesco del desempleo o del subempleo, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación ambiental. En el nivel de los sistemas políticos, se restablecieron las democracias en diversos países que habían sido sometidos a dictaduras destinadas a implementar por la vía autoritaria las reformas neoliberales; entre ellos se encuentran Chile, Argentina, Bolivia y Uruguay y se agregan Brasil y Paraguay. Pero ello fue acompañado en los años noventa por lo que la CEPAL llama “desideologización en el debate político económico”.

## LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO EN EL TLC

Desde el inicio de los años ochenta México se encuentra abocado a la introducción del modelo de libre mercado y a la implementación de las reformas neoliberales dominantes en el sistema mundial. Sus últimos dos Gobiernos han eliminado las barreras a las inversiones extranjeras y al comercio, han reducido la participación del Estado en la economía e implementado una estrategia de promoción de exportaciones que es considerada como la solución más

adecuada a los cruciales problemas de la economía mexicana. Como consolidación necesaria de la reestructuración económica neoliberal, México decidió acceder al Tratado de Libre Comercio junto a Canadá y USA (TLC). Las nuevas políticas y los programas de reestructuración neoliberal han tenido efectos considerables en el sistema político aún cuando ello no proviene directamente de una demanda democratizadora explícita del bloque regional neoliberal (TLC). Las partes más sensibles de transformación *silenciosa* del sistema político tienen que ver con el carácter corporativista de funcionamiento del Estado y la influencia de los sectores dominantes del PRI. Ello deriva de la necesaria reorganización de las alianzas políticas destinada a favorecer la vinculación de las élites empresariales con la influyente posición de las Empresas Transnacionales (regionales) y Washington. El retorismo nacionalista que formó parte indispensable de los discursos oficiales mexicanos (Ros, Stanley R., 1966; Sigmund, Paul E., 1970) ha desaparecido junto a toda referencia a la idea de un proyecto “nacional” de desarrollo. Éstos han sido reemplazados por conceptos como integración económica, productividad, bajos costes, disciplina laboral, diversificación de exportaciones, privatizaciones, libre comercio, etc. Al igual que en otras experiencias neoliberales de América Latina, los no beneficiarios de las reformas y en particular los desempleados resultantes del proceso de privatización de la economía son temporalmente compensados desde 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). La financiación de dicho programa proviene de la venta de las empresas estatales y paraestatales como TELMEX y otras 1.000 empresas privatizadas o en vías de privatización. La creación de PRONASOL se presenta como una nueva forma de lucha contra la pobreza, aún cuando su creación fue la respuesta a las manifestaciones de descontento popular con el PRI en las elecciones nacionales de 1988 y la movilización política iniciada por el nacional populismo representado por la candidatura de Cárdenas. Una respuesta más estructural del presidente Salinas de Gortari se ha expresado en su programa del capitalismo social y con ello la fracción neoliberal del PRI puede conservar sus tendencias populistas.

Las mayores críticas respecto a la modernización económica y de su participación en el bloque regional del TLC provienen de la izquierda y se concentran en la enorme asimetría/desequilibrio de la economía mexicana respecto de Canadá y EEUU y al carácter autoritario de las estructuras políticas (Grinspun, Ricardo & Cameron, Maxwell A., 1993). Los programas de modernización política implementados por el régimen de Salinas de Gortari son también criticados por la izquierda y la derecha liberal (Kaufman Purcell, Susan, 1988) y se concentran en el fraude político y en el monopolio tanto del PRI como del Estado respecto a los recursos financieros y a la propaganda ideológica destinados a manipular todo intento de democratización (Grayson, George W., 1988). El objetivo central del Gobierno estaría constituido por el intento de acceder a una nueva forma de control político que facilite la existencia de una democracia limitada. La necesidad de cambios en el sistema político no sólo provienen de las consecuencias políticas de las elecciones de 1988, sino también de la sustitución del modelo keynesiano de industrialización protegida por el modelo neoliberal de promoción de exportaciones y que implica además

cambios dramáticos de la estructura social, derivados también de los cambios en la configuración político-espacial del sistema mundial, de la globalización de la economía mundial, de los patrones internacionales de producción, de comunicación y de inversiones.

La reestructuración económica y las políticas de liberalización han agudizado los desequilibrios geográficos de la distribución de la riqueza entre los Estados en detrimento del sur, que se caracteriza por una pobreza estructural. Ésta se concentra en cuatro Estados, Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo, con más de dos tercios de su población en la línea de la extrema pobreza. La estrategia neoliberal de exportaciones intensifica numerosos problemas sociales que han sido tradicionales en la sociedad mexicana y que se expresan en la disminución del PIB desde un 37,5% en 1981 al 26,2% en 1987. En 1987 el 10% de las familias mexicanas más ricas controlaban el 37% del total de los ingresos en oposición al 80% que compartía sólo el 46% y, sobre una población total de 90 millones, 43 millones están afectados de desnutrición (Alarcón, Diana & McKinley, Terry, 1992:78). Estas desigualdades no sólo se deriva de la estructura de las clases sociales sino también tienen carácter étnico, sexual y geográfico, y amenazan con restituir las condiciones existentes en la época del *porfiriato* (1876-1910). La irritante distribución de los privilegios favorece naturalmente a los inversores extranjeros (especialmente de EEUU), banqueros, especuladores, industriales y agroexportadores. Esta distancia social se reproduce también en la relación entre la elite política y los sectores populares. La tendencia socialista, populista y nacionalista que emergió de la Revolución Mexicana constituyeron una reacción contra la alianza política de comerciantes, barones industriales regionales, aristocracia agraria y financieros internacionales en un período de crecimiento económico (Meyer, Michael C. & Sherman, William L., 1991). Dicha situación, con excepción de la regionalización (TLC) de la economía mexicana es muy similar tanto a las alianzas políticas que hoy dominan México como a los niveles de pobreza a que son sometidos los sectores populares.

## ESTADO, SISTEMA POLÍTICO Y REFORMAS NEOLIBERALES

El ingreso reciente en el TLC representa la institucionalización de la “integración silenciosa” de México al área de influencia norteamericana. Con ello se puso fin a la utilización del verbalismo revolucionarista utilizado por la élite política e intelectual en los momentos en que era necesario garantizar la estabilidad política del autoritarismo. La “familia revolucionaria mexicana”, originada en el proceso de la revolución (1910-20), culminó en la conformación de una élite política que diseña un Estado corporativista jerárquico y dinamizado por un “partido nacional populista” (PRI) que se apoya en un

modelo de reproducción capitalista de economía mixta y en la “tolerancia represiva” aplicada por el sistema político. La función del PRI ha sido la de otorgar estabilidad a un bloque político centrista y contener la naturaleza contradictoria de los conflictos de clase (Teichman, Judith A., 1992:87). El partido no sólo incorpora las organizaciones del sector público (CNOP y militares), sino también las organizaciones laborales urbanas y campesinas tales como la CTM y la CNC. La incorporación del aparato militar al Estado y al partido es legitimada por la utilización del concepto de Seguridad Nacional. El Estado también utiliza mecanismos de control del sector privado de la economía incorpora por medio de la afiliación de las organizaciones empresariales (CONCAMIN, CONCANACO, CANACINTRA). La relación simbiótica entre el Estado y el partido fue articulada por la existencia de un “proyecto nacional”. La hegemonía tanto del partido como del Estado sobre el sector privado está garantizada por el monopolio sobre los subsidios, los contratos públicos, el otorgamiento de licencias y el control directo de las organizaciones laborales; constituyendo lo que se a llamado la “alianza para la ganancia” (Reynolds, Clark W., 1970), base del proyecto nacional. Los años sesenta constituyeron un período de consolidación y profundización de este proyecto (1958-1968). El *modus vivendi* de la “alianza para la ganancia” logró sobrevivir las dificultades económicas nacionales y a los cambios de la economía mundial.

La estabilidad y autonomía del Estado fue afianzada por la alianza estratégica del PRI con la heterogénea clase capitalista y su vinculación a la hegemonía norteamericana en el hemisferio occidental. El “proyecto nacional” era parte constitutiva de la Pax Americana, cuyo ingrediente más importante fue la industrialización sustitutiva de importaciones constituyendo la forma específica de integración al sistema mundial (Frobel, Folker; Heinrichs, Jurgen & Kreye, Otto; 1991:75). Por otra parte, la autonomía relativa de la clase obrera respecto del Estado mexicano fue limitada políticamente por tres vías: la utilización alternativa de las diferentes prioridades y estrategias de las organizaciones horizontales y verticales del estado y el PRI, que resultaron de la fricción entre técnicos y políticos y los discursos alternativos de la élite industrial del norte y de la burguesía neoliberal de Monterrey; la influencia y presión de la hegemonía norteamericana; y la acción más radical de organizaciones sociales de base que operan de manera independiente del sindicalismo oficialista y del partido/Estado. La alta capacidad centralizadora del Estado que se expresa en la concentración del poder público, le otorga tanto a la burocracia estatal como a la del PRI capacidad suficiente, junto a los grupos empresariales, para definir, sin contrapeso y en ausencia de una arena política pluralista, las políticas económicas nacionales. El PRI ha sido utilizado para resolver las deficiencias generadas por el Estado y los grupos económicos y ello regularmente ha tomado la forma del fraude electoral por medio del monopolio que ejerce sobre la arena política. Su función ha variado históricamente; en determinados momentos ha constituido la síntesis de intereses contradictorios que se negociaban interiormente en la medida que constituyan una versión restringida de la arena política. En otros momentos ha transferido al Estado (y a la clase política del Estado) el rol crucial

en la formulación del proyecto nacional de desarrollo. El bloque político constituido por la “alianza para la ganancia” y que se expresó en la vinculación de la burguesía compradora con las corporaciones transnacionales constituyó el factor creciente de deterioro de las políticas nacionalpopulistas y de la vieja aristocracia política. Ello fue acompañado de un deterioro progresivo de la movilidad social, en particular de la clase media progresivamente empobrecida y del fortalecimiento de la discriminación étnica. Ello ha conducido a la pérdida de la capacidad estatal para mantener la cohesión política y la estabilidad del sistema político basado en la estructura del modelo partido/estado.

El resultado de las reformas neoliberales introducidas por el presidente Miguel de la Madrid y profundizadas por Salinas de Gortari ha conducido después de la crisis de deuda externa y de la quiebra financiera del Estado a lo que se llama “el milagro mexicano”, basado en la privatización general de las empresas públicas, en una concentración drástica de los ingresos y en la regionalización de la economía (TLC). La alianza tripartita establecida entre el heterogéneo grupo empresarial, la fracción neoliberal del PRI y la profundización de la integración política y económica con EEUU constituyen los componentes esenciales de la estabilidad del sistema. En el pasado, la transformación de la élite política en un régimen político burocrático autoritario no resolvió los conflictos de intereses entre la burocracia estatal/partidista encargada de formalizar las políticas económicas y los *políticos* de representación electiva e integrados como fracción corporativa del aparato del PRI pero en una situación dependiente del poder de los *técnicos*. Ello constituye el fraccionamiento más importante que ha sufrido la poderosa *camarilla*. La oposición a las políticas neoliberales y de desmantelamiento del Estado populistas iniciadas por Cuauhtémoc Cárdenas, que exige tanto la democratización del PRI como el abandono del corporativismo estatal y del monopolio político del partido sobre toda actividad política de masas. El neocardenismo constituye una reformulación del populismo destinado a resistir el desmantelamiento de las funciones sociales del Estado y de las políticas neoliberales en general y se apoya en la necesidad de introducir un modelo de democracia pluralista (Tamayo, Jaime; 1993). El neocardenismo cuenta a su favor con la larga tradición nacionalista de la modernización y con la idea de una *mexicanidad* que rechaza a largo plazo todas las limitaciones antidemocráticas del sistema político. La crisis económica de 1973 y 1976 puso fin tanto a la esperanza del “milagro económico”, dramáticamente expresado en 1982, como a la idea de una modernización industrial autosustentada y políticamente consensual (Pastor, Robert A. & Castañeda, Jorge; 1988). El abandono de la retórica nacionalista y populista ha privado al Estado y al sistema político de sus mecanismos tradicionales de legitimación ideológica frente a la sociedad civil. La retórica del presidente Echeverría constituyó el último momento de presión popular efectiva sobre la burocracia política del Estado y del PRI, que se manifestó en la crisis entre el partido y el sector empresarial en el período de 1981-1983.

El Estado mexicano sólo en los momentos de crisis ha logrado grados considerables de autonomía respecto a los grupos empresariales y a los intereses económicos internacionales. El primer ejemplo de ello se produjo bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-40).

Posteriormente, tres hechos certificaron la autonomía estatal: el apoyo del Estado mexicano a los grupos revolucionarios de América Central que significó el rechazo de la política de EEUU del período 1978-84, la negativa a formar parte del GATT en 1980 y la nacionalización de la banca en 1982.

## REGIONALIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN NEOLIBERAL

Al igual que los restantes países de América Latina, la industrialización iniciada por el México post-revolucionario fue una respuesta reactivadora de la economía frente a las consecuencias de la Gran Depresión de 1929. A mediados de la década de los años setenta el proceso de ISI había consolidado el rol protagonista del Estado en la economía y fortificado un “contrato social” establecido entre la élite empresarial y los sectores del PRI partidarios de la expansión de un capitalismo de Estado destinado a conservar el statu quo aceptando la dominación de la *Pax Americana*. Desde el punto de vista teórico, la ISI estaba destinada a reducir las importaciones de bienes manufacturados de los países industrializados y ampliar la capacidad del mercado interno para el consumo de las nuevas industrias nacionales apoyadas por la intervención estatal. Es dicha estrategia la que se agota en la década de los años setenta, y que se expresa en el aumento significativo de las importaciones de bienes de capital destinados a satisfacer las demandas de la expansión de la industria petrolera, de los servicios y del sector financiero. En los años de la expansión de la ISI (1940-70), México fue presentado como un ejemplo de desarrollo para los restantes países de América Latina y el tercer mundo. En los años de *Milagro Económico Mexicano* se verificó un crecimiento anual de 6 % y ello fue considerado como la era (1954-70) del “crecimiento estable”. En la década de los setenta el presidente Luis Echeverría implementó el último intento por revitalizar el estado populista negociando el “contrato social” entre la elite empresarial y el movimiento popular. Ello fue acompañado de la reforma política destinada a sustituir la exclusión política represiva por la negociación, lo que constituyó una apertura política destinada a ampliar la participación de los partidos y grupos sociales que habían sido tradicionalmente excluidos del sistema político tradicional (Tamayo, Jaime; 1993:258). En lo económico las reformas estaban destinadas a sustituir el modelo de estabilización por uno de “desarrollo compartido”. El Estado debía fortalecer su función de intervención para regular las desigualdades económicas y sociales derivadas del desarrollo.

En lo económico, la realización de dichas reformas exigía la integración “vertical” de la ISI estimulando la producción de bienes de capital e intentando resolver el déficit crónico de la balanza de pagos que era una de las características inherente a la ISI. En 1971

fue creado el Banco de México destinado a constituirse en el soporte de la industrias exportadoras (Alarcón, Diana & Mckinley, Terry; 1992). Ya desde los años sesenta se habían tomado medidas económicas liberalizadoras tales como el Pacto Automotriz que tenía un carácter regional (General Motors, Ford y Chrysler) y el Programa de Industrialización Fronteriza que transformó a los Estados más próximos a EEUU en zonas de libre comercio destinadas a la exportación representadas preferentemente por la industrias maquiladoras (Philip, George, 1988; Bennett, Douglas & Sharpe, Kenneth; 1985). Ello era fortalecido por el rol central de estado en la definición del programa nacional de “desarrollo compartido”. La apertura económica de los Estados fronterizos para el comercio y la inversión externa representó una ruptura y el inicio del fin de la adhesión de México a los principios del modelo de la ISI. La nueva liberalización significó la extensión al país del programa de las industrias maquiladoras que desde la década de los sesenta había estimulado el desarrollo de la manufactura de enclave para la exportación. Tres factores explican el desarrollo de la tradicional industria maquiladora. En 1962 los cambios en la regulación aduanera norteamericana facilitaron la libre importación de componentes y partes de productos destinados a un ensamblaje posterior. La revisión de las tarifas aduaneras permite los derechos de importación sólo sobre componentes de productos no terminados desplazando parte de la producción fuera de EEUU. Otro factor de mayor importancia para México fue el fin en 1964 del programa por parte norteamericana referido a los “braceros”. El término de dicho programa provocó un aumento considerable del desempleo en las regiones fronterizas con EEUU y el crecimiento de la migración ilegal. La globalización de la producción y de las inversiones fue el último factor que estimuló el desarrollo de la nuevas industrias maquiladoras.

En el inicio de los años cincuenta las industrias intensivas en utilización del trabajo comenzaron a ser transferidas de los países desarrollados hacia áreas en vías de industrialización (Altvater, Elmar; 1991:260). México en el contexto del desarrollo de la Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT), habría llegado al “tiempo histórico justo de la producción” (Fatemi, Khosrow; 1990) y la maquiladorización de la economía habría sido funcional a este proceso. El status de las empresas japonesas y otras que no forman parte del TLC y que operan en el sector de las industrias maquiladoras formaron parte substancial de la dificultades para la firma del tratado. La élite financiera y los conglomerados industriales, junto a la política monetarista del Gobierno mexicano constituyen los elementos centrales de la maquiladorización. La concentración del poder económico de los conglomerados y la disminución gradual de la participación nacional son características inherentes a este proceso.

México, al igual que otros países del tercer mundo, logró un progreso notable en la capacidad de producción de bienes intermedios y de capital que requieren de una alta capacidad tecnológica con acceso eficiente al mercado mundial. Al igual que en otros casos de América Latina el sector transnacionalizado de la economía es el de mayor dinamismo. A mediados de la década de los setenta el deterioro del crecimiento económico y de la

pérdida de efectividad en los programas de desarrollo se hizo evidente. Ello intentó ser compensado con la prioridad otorgada al sector exportador, el apoyo estatal para la financiación de programas de irrigación en la región norte del país, la reducción tributaria, el aumento del crédito y de la asistencia técnica. Las deficiencias estructurales, tanto del sector industrial como agrícola, se vincularon a la crisis financiera y al deterioro de la balanza de pagos. El déficit fiscal aumentó significativamente, la sobrevaluación del peso en los años setenta, el crecimiento constante de la inflación, la fuga sistemática de capitales y la disminución de las importaciones crearon el inicio de una prolongada crisis. Las soluciones que se aplicaron estaban basadas en medidas financieras de corto plazo, a partir de la utilización de los recursos del mercado financiero internacional que no fueron destinados a resolver los problemas estructurales de la economía. El descubrimiento de petróleo en la bahía de Campeche alimentó las falsas esperanzas sobre la efectividad de las medidas. El período entre 1978-81 otorgó al sistema mexicano una nueva posibilidad basada en el crecimiento espectacular del precio del petróleo en el mercado mundial. Con la caída posterior del precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés se inicia una profunda recesión del mercado mundial, que la economía de EEUU debe padecer bajo la *reaganmania*. Con ello, los años del milagro económico mexicano llegaron definitivamente a su fin y el presidente López Portillo, en los últimos meses de su mandato intenta controlar los efectos de la crisis por medio de la estatalización de la banca y la devaluación del peso. La necesidad de pagar los servicios de la deuda externa y del derrumbe de la industria petrolera otorgan al sector empresarial la posibilidad única para intentar eliminar el modelo estatal de desarrollo. Finalmente, en 1983 la deuda externa fue financiada con la creación de un fondo de crédito destinado a cubrir los riesgos del comercio exterior y a servir de intermediarios entre las empresas y los bancos (FICORCA), como compromiso entre la élite empresarial y la banca internacional (EEUU). El conjunto de estas medidas, presentadas políticamente con una enorme retórica populista, estaban destinadas a satisfacer las demandas de la élite empresarial (particularmente de Monterrey), que habían acumulado cerca del 40% de la deuda externa (Rojas, Raúl; 1991). A pesar de la reprivatización de la banca, ejecutada por el nuevo Gobierno de Miguel de la Madrid, la crisis de la “alianza para la ganancia” establecida entre el PRI y la élite empresarial no fue resuelta. En el interior del PRI se encontró una solución para resolver el problema de la deuda externa que consistió en la utilización de la inflación para cubrir a corto plazo la deuda pública y ahorrar en la cancelación de los salarios de los trabajadores de las empresas públicas y paraestatales. Por causa de los altos índices de inflación no eran posibles nuevas emisiones monetarias y en virtud de ello se aplicó la medida táctica de congelación salarial a niveles extraordinariamente bajos, acompañada de la disminución de los subsidios para la alimentación básica y de los servicios sociales. A fin de atraer “capitales frescos” el Gobierno desplazó préstamos al mercado de capitales otorgando al sector financiero certificados oficiales a un interés mucho más bajo que el del mercado financiero internacional. Esta política reveló con claridad la existencia inicial de una nueva estrategia basada en una alianza tripartita entre el Estado, la élite



empresarial nacional y las empresas extranjeras. Cuando se produce el colapso financiero México recurre al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y a Washington. La asistencia de emergencia recibida fue de corto plazo y la comunidad financiera internacional, organizada como un cártel, exige de México la reestructuración neoliberal de la economía. Dentro del PRI los mayores partidarios de la reestructuración constituyeron un nuevo grupo de tecnócratas educados en EEUU que proponen la introducción de drásticas reformas neoliberales y la necesidad de aplicar una “terapia de Shock” (Weintraub, Sidney; 1990). La aplicación de dichas medidas y la adecuación de la deuda externa mexicana a las exigencias del “Plan Baker” y posteriormente del “Plan Brady”, situaron a México en un momento más favorable para las negociaciones que posteriormente culminaron en el Tratado de Libre Comercio con EEUU y Canadá, y con su vinculación al GATT en 1986.

En la década de los ochenta México adopta una estrategia económica más estrechamente vinculada a los requerimientos de su integración en el mercado mundial y en particular, a su ingreso al bloque neoliberal del TLC, sobre la base de dos argumentos clásicos: estabilización económica y crecimiento sobre la base del aprovechamiento de las ventajas comparativas. La estabilización económica está destinada a resolver los problemas financieros derivados del déficit fiscal, la presión inflacionista y el desequilibrio de la balanza de pagos derivado de la deuda externa y de la fuga de capitales. Ello se completó con la aplicación de las teorías económicas monetaristas que ponían énfasis en la idea de que tanto la crisis económica como el declive en el proceso de acumulación de capital derivan del desequilibrio entre la expansión del gasto público y la capacidad de ingresos del Estado. La estabilización de la economía debía ser lograda por medio de medidas de austeridad, de privatización, de la disminución de los gastos del sector público y de la liberalización del comercio y de las inversiones. El nuevo crecimiento económico resultaría de las inversiones privadas en el sector empresarial orientado a las exportaciones con ventajas comparativas suficientes para competir ventajosamente en el mercado internacional. Los bajos costes de la mano de obra y la proximidad geográfica con EEUU serían dos de las más relevantes ventajas y de especial importancia en la explotación de los recursos naturales mexicanos. Ello es compatible con la globalización de la economía mundial estimulada por el neoliberalismo internacional.

La integración de México en la globalización de la economía internacional fue acelerada en los últimos años de la Guerra Fría por los efectos del aumento de la fuga de capitales, el estancamiento del precio internacional del petróleo y las drásticas devaluaciones del peso. Entre las consecuencias políticas internas de la incorporación de México a la globalización de la economía se encuentra la profundización de las discrepancias políticas en el seno del PRI entre los técnicos y los políticos (Camp, Roderic A.; 1990) y en la oposición entre los antiestatalistas del conservador PAN y las ascendentes fuerzas modernizadoras de centro-izquierda representadas por Cuauhtémoc Cárdenas, apoyadas por movimientos sociales de base decididos a implementar el “proyecto de modernización nacional”. La turbulencia política mexicana de los años ochenta fue coronada por lo que en los círculos progresistas se llamó el “debate por la nación” que reivindicó la justicia social, el nacionalismo y los valores populistas de la revolución mexicana

que son negados por el proyecto de reformas neoliberales (Reynolds, Clark W. & Tello, Carlos; 1983). En este debate se reproduce y se reitera la vieja contradicción existente desde la década de los años treinta entre los ideales progresistas de Lázaro Cárdenas y el conservadurismo de Miguel Alemán. A nivel internacional Washington presiona a favor del triunfo de los técnicos y de las reformas neoliberales. Durante el porfiriato la clase política del Estado mexicano fue dominada por los llamados *científicos* que inspiraban sus políticas económicas en el positivismo francés, y su similitud con la tecnoburocracia de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari es enorme en el sentido de aspirar a crear un espacio incondicional a las fuerzas del mercado, del sector privado y del capitalismo internacional.

En 1987 se instituyó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) como un acuerdo tripartito entre la élite empresarial, las organizaciones sindicales oficialistas y el Gobierno destinado a reducir la inflación por medio de las reducciones salariales y los controles de los precios. El objetivo político del PSE fue el restablecimiento de la “armonía de clase” y la moderación en la reformulación eventual de un “pacto social” de naturaleza corporativa. El salario mínimo disminuyó en un 80% en el período de 1988-91 y el precio de los productos de consumo básico aumentaron en el mismo período en un 250%. La crisis económica también intentó ser remontada a partir de eliminación de las normas restrictivas a la inversión extranjera y en 1985, en el contexto de la negociaciones sobre la deuda externa, se exigieron a México nuevas liberalizaciones en el tratamiento de dichas inversiones; culminando en 1989 con los cambios de la regulación de la Ley sobre Inversiones Extranjeras y con un derecho al 100% del retorno de capital. El estímulo en estos términos a la inversiones extranjeras formulado por el presidente Salinas fue dirigido a las llamadas “áreas estratégicas de la economía” que incluyen el subsuelo, la infraestructura de construcción y servicios públicos, petróleo, industria química, etc.

## TLC, MÉXICO Y AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS FUTURAS

A pesar de la inestabilidad política iniciada con el alzamiento de Chiapas, que culminó con el asesinato del candidato presidencial del PRI y de la alarma que ello creó en sus contrapartes canadiense y norteamericana, los restantes países de América Latina consideran el TLC como la materialización neoliberal del ideal bolivariano del panamericanismo, esta vez bajo la forma de una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego. La ampliación a nuevos miembros (Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Costa Rica) es considerada por los ideólogos latinoamericanos del neoliberalismo como la recompensa justa a la liberalización de la economías y a las drásticas privatizaciones. La angustia frente

a la posibilidad de que las inversiones norteamericanas se desvíen a otras regiones, frente al peligro creciente de una conducta proteccionista de la economía norteamericana y la ampliación a otros miembros fuera de la región como Nueva Zelanda; constituye el telón de fondo del nuevo ideal bolivariano. Desde la óptica de los Estados Unidos la ampliación futura del TLC se ve dificultada por el alto coste político que el Gobierno de Clinton debió pagar por la aprobación del Congreso, por la dificultades proteccionistas que crea respecto de los mercados asiáticos y por el hecho de que el 75% de las exportaciones de EEUU tienen un destino que no es el mercado de Canadá y México. Esto último es lo que explica la ambigüedad con que el Gobierno de EEUU reacciona frente a los futuros candidatos y a su preferencia por la búsqueda de acuerdos bilaterales. América Central y la región del Caribe se encuentran marginalizadas de las negociaciones, en la medida en que la primera, con el término de la Guerra Fría, ha dejado de constituir una prioridad en la política exterior de los EEUU, y la segunda, como resultado de las transferencias de la inversiones norteamericanas a México donde encuentran facilidades fiscales hoy por hoy muy superiores a las que tradicionalmente ofrecía la región caribeña.

La oposición de EEUU a la aprobación parte del Congreso de los acuerdos del TLC fue conformada por el movimiento sindical, los movimientos de protección y defensa del medio ambiente, campesinos y organizaciones de consumidores, que aglutinaron sus fuerzas en la *Citizens Trade Campaign* que dijo representar cerca de 40 millones de norteamericanos que manifestaban su disconformidad con los acuerdos formulados por el presidente Bush. Esta organización, financiada por las organizaciones sindicales, encontró en Ross Perot su portavoz más importante. Los argumentos centrales de la oposición al TLC fueron los bajos costes de la mano de obra mexicana y la insuficiente normativa respecto de la protección del medio ambiente que desplazaría el mercado de trabajo hacia México. Los trabajadores norteamericanos serían las primeras víctimas del tratado. Ello quedaba estadísticamente demostrado con el hecho que el salario mínimo por hora en EEUU corresponde a cuatro dólares y en México a 68 centavos. El salario medio industrial equivale en los Estados Unidos a 14,83 dólares y en México a 1,85. Ello explica en parte, porque antes del uno de enero de este año (fecha de entrada en vigor del Tratado) ya se habían instalado en México cerca de 200 empresas de EEUU: Honeywell, Sears, Wal-Mart, General Motors, RCA Components, Ford, General Electric, Procter Silex, etc. La característica común de todas estas empresas es que habían sido sometidas a un proceso radical de reorganización y disminución de puestos de trabajo. El desplazamiento de sectores productivos y trabajo hacia México es un fenómeno real y para muchas de estas compañías responde más a los ajustes productivos generados por la globalización de la economía mundial, que al resultado directo de la configuración del TLC y cuya existencia confirma dicho proceso. La oposición de los EEUU suponía que con el mantenimiento de las barreras arancelarias podrían evitarse tales desplazamientos y la competencia del bajo precio de la mano de obra de los Estados Unidos sin considerar la decisión de las empresas norteamericanas de beneficiarse del crecimiento económico de México y de su mercado potencial de 85 millones de habitantes.

La desigualdad de salarios no puede ser resuelta sobre la base de acuerdos políticos generados por una ronda de negociaciones. A ello se agrega la liberalización de los servicios financieros y del sector agrícola que abre nuevas posibilidades a las empresas norteamericanas. Tanto los bancos como las empresas de seguros de Canadá y EEUU podrán beneficiarse de un mercado que hasta hace poco les estaba vedado. En el año 2007 deberán eliminarse todas las tarifas y trabas puestas por el mercado financiero mexicano a dichas empresas. Los sectores petroquímicos y de la energía deben ser liberados en un período máximo de diez años y el monopolio estatal de la explotación sobre las fuentes energéticas podrá permanecer a condición de que su mercado de abastecimientos sea liberalizado, aún cuando el Estado mexicano se reserva el derecho a favorecer empresas nacionales en casos calificados.

En noviembre del pasado año el presidente Clinton consideraba que un rechazo eventual de los acuerdos del TLC crearía dificultades para las negociaciones norteamericanas con los países asiáticos. EEUU exige de Japón, China y los restantes países del Pacífico Sur la eliminación de las barreras aduaneras en condiciones que le permitan resistir toda medida destinada a ampliar el ingreso de los productos de dicha región en su mercado. El TLC es considerado por los países asiáticos como un proceso de regionalización del proteccionismo, que afectaría principalmente la industria automotriz, la electrónica y textil. Sin embargo, los países asiáticos iniciaron la penetración de la economía mexicana en los inicios de los años noventa en la perspectiva de anticiparse al cierre del mercado regional representado por el TLC. En el año 1991 México exportó productos industriales por un valor de 1.700 millones de dólares obteniendo por primera vez más divisas de las que aportaba tradicionalmente la industria turística. En 1992 dicha cifra llegó a los 2.400 millones de dólares, con el protagonismo de las inversiones de las empresas de Japón, Taiwan, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong. Las facilidades de acceso al mercado de EEUU, la energía y el transporte a bajo precio, la existencia de buena mano de obra cualificada y los bajos costes del trabajo constituyen otra parte del estímulo a las inversiones de los países asiáticos. Los costos de los salarios en la región fronteriza de México no alcanzan el 10% de los de EEUU y están por debajo de los costes de Corea del Sur, Singapur y Taiwan; esto no hace más que fortalecer las inversiones de dichos países en la región de la maquila.

Abril de 1994

#### Referencias Bibliográficas

- Alarcón, D. & Mckinley, T.; "Beyond Import Substitution, The Restructuring Projects of Brazil and Mexico". In, *Latin American Perspectives*, Issue 73, Spring 1992, Volume 19, Number 2, (Saga Publications, London), pp.72 -87.
- Alvater, E.; Hubner, K.; Lorentzen, J.; Rojas, R. (eds.), *The Poverty of Nations, a guide to the debts crisis -from Argentina to Zaire*, (Zed Books, London, 1991).

## La Integración de México al NAFTA: reestructuración neoliberal y crisis del sistema partido/Estado

- Batle Ibáñez, J.; *Uruguay y el Mercosur*, Editorial Universidad, Montevideo, 1991.
- Bennett, D.C. & Sharpe, K. "Transnational Corporations Versus the State", *The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton University Press, 1985.
- Camp, R. A.; *Entrepreneurs and Politics in the Twentieth Century Mexico*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- Camp, R. A.; "Camarillas in Mexican Politics, The Case of the Salinas Cabinet". In, *Mexican Studies* 6 (1), Winter 1990, University of California, pp. 85-107.
- Cepal, *Transformación Económica con Equidad*, Cepal, Santiago de Chile, 1990.
- Dawkins, K. & Chomsky, N.; "The New Roles of Corporate Conquest", *Open Magazine*, Pamphlet Series, New Jersey, 1993.
- Fatemi, K. (ed.), *The Maquiladora industry, economic solution or problem?*, Praeger Publishers, New York, 1990.
- Frobel, F.; Heinrichs, J. & Kreye, O.; "The Developing Nation and the International Division of Labour". In, Altvater, E.; Hubner, K.; Lorentzen, J.; Rojas, R. (eds.); *The Poverty of Nations, a guide to the debt crisis -from Argentina to Zaire*, Zed Books, London, 1991, pp. 74-91.
- Grinspun, R. & Cameron, M.A. (ed.); *The Political Economy of North American Free Trade*, St. Martin's Press, New York, 1993.
- Hirst, M.; *Argentina - Brasil, perspectivas comparativas y ejes de integración*, Editorial Tesis, Buenos Aires, 1990.
- Kaufman Purcell, S. (ed.), *Mexico in Transition, Implications for U.S. Policy*, Council on Foreign Affairs, New York, 1988.
- Meyer, M.C. & Sherman, W.L.; *The Course of Mexican History*, Oxford University Press, New York, 1991.
- Pastor, R.A. & Castañeda, J.; *Limits to Friendship, The United States and Mexico*, Alfred A. Knopf, New York, 1988.
- Petras, J. & Morley, M.; *U.S. Hegemony under Siege. Class, politics and development in Latin América*, Verso, London, 1990.
- Philip, G. (ed.); *The Mexican Economy*, Routledge, London, 1988.
- Reynolds, C.W. & Tello, C. (ed.); *U.S.-Mexico Relations, economic and social aspect*, Stanford University Press, 1983.
- Rojas, R.; "Mexico: Five years of Debt Crisis"; In: Elmar Altvater, Kurt Hubner, Lorentzen & Rojas (eds.), *The Poverty of Nations, a guide to the debt crisis -form Argentina to Zaire*, Zed Books, London, 1991, pp. 168-181.
- Ros, J.; "Mexico from the Oil boom to the Debt Crisis". In: *Latin American debt and the Adjustment Crisis*, (ed. Thorp & Whitehead), 1987, Macmillan, pp. 68-116.
- Sigmund, P.E. (ed.), *Models of Political Change in Latin América*, Praeger Publishers, 1970.
- Tamayo, J.; "Social Democracy and Populismo in México". In, Vellinga, M. (ed.), *Social democracy in Latin América. Prospects for change*, Westview Press, San Francisco, 1993.
- Teichman, J.A.; "The Mexican State and the Political Implications of Economic restructuring". In, *Latin América Perspectives*, Issue 73, Spring 1992, Volume 19, Number 2, Saga Publications Ltd., London, pp. 88-104.
- Teichman, J.A.; *Polycymaking in Mexico, from Boom to Crisis*, Allen & Unwin, 1988.
- Weintraub, S.; *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, Oxford University Press, Oxford, 199).

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Miscelánea.**

Excavaciones arqueológicas en una diplomacia desaparecida.  
Sobre las relaciones de la RDA con América Latina.  
Dr. Raimund Kramer

# Excavaciones arqueológicas en una diplomacia desaparecida. Sobre las relaciones de la RDA con América Latina

\*Dr. Raimund Kramer

*En la fantasía literaria es posible vender la sombra como lo había hecho Peter Schlemihl. Los pueblos no pueden prescindir de su historia de esta manera.*

Manfred Kossok

La República Democrática Alemana (RDA) pasó de ser parte integral del orden europeo durante la Guerra Fría a convertirse en fenómeno histórico que en la actualidad es *objeto de deseo* de científicos y ensayistas. Los sociólogos, politólogos, psicólogos e historiadores tienen hoy la posibilidad de diseccionar las estructuras de un sistema político fracasado. Es obvio que este fenómeno está presente en el momento político actual de Alemania. Aunque la cantidad de artículos sobre la dimensión externa de la RDA es todavía menor a la de los que se ocupan de sus estructuras internas, el número ha crecido considerablemente durante el año pasado<sup>1</sup>. El interés por el análisis de las Relaciones Internacionales de la RDA se basa, a mi juicio, en cinco motivos:

Como Estado alemán, la RDA pertenece a la historia alemana<sup>2</sup> y está pasando a ser "un tercer nivel de la historia contemporánea alemana"<sup>3</sup>. Dentro de esto se incluyen también las Relaciones Internacionales de este extinto Estado. La historia de las Relaciones Internacionales alemanas del siglo XX todavía está esperando un autor; pero cuando finalmente se escriba, seguramente no bastará una nota al margen para valorar en su conjunto la política exterior de la RDA.

La fundación y formación de los dos Estados alemanes en el tiempo de la Guerra Fría y de la bipolaridad global estuvieron demasiado determinados por factores externos. No se puede explicar la existencia ni el colapso de la RDA sin tomar en consideración una serie de elementos internacionales.

La política exterior y las Relaciones Internacionales eran elementos importantes en la estructura política del sistema de la RDA. Al analizar estas esferas podemos encontrar respuesta a una serie de cuestiones generales sobre el poder y los instrumentos de dominación comunista.

Un análisis científico de las relaciones exteriores de la RDA también puede anular los argumentos objetivos y concretos de debate con aquellos que intentan separar la política exterior de la interior, y oponen *los resultados positivos* de la política internacional en terrenos muy específicos, como las relaciones con algunos países subdesarrollados, a una política interna totalmente frustrada.

Al fenómeno de la RDA pertenece también su último Gobierno democrático legítimo, el cual había empezado en la primavera de 1990 con el intento de establecer, a medio plazo, una política internacional propia. Los conceptos políticos sobre el papel de Alemania en una nueva estructura de seguridad europea, la responsabilidad especial de Alemania con sus vecinos del Este y el desarme militar son ideas válidas para el análisis científico y para el debate corriente sobre la política exterior de la Alemania unida.

En suma, un trabajo científico sobre las relaciones internacionales de la RDA puede contribuir a un debate más racionalizado sobre la historia contemporánea alemana. "En este debate nuestros botes de exploración científica deberían encontrar un camino entre la *Scylla* de la justificación nostálgica de la política internacional del antiguo régimen y el *Charybdis* de una condena global, para acercarnos a los horizontes de la verdad histórica"<sup>4</sup>.

## MARCAR EL TERRENO

Para Michael Foucault una arqueología del conocimiento "es nada más y nada menos que un nuevo escribir"<sup>5</sup>. En este sentido, quisiera presentar algunos de los resultados de mis *excavaciones arqueológicas* en los archivos sobre las Relaciones Internacionales de la RDA, especialmente con América Latina.

Parece un artificio de la historia que hoy día, en archivos totalmente abiertos, sea posible analizar intensamente un sistema político cerrado que en sus 40 años de existencia excluyó la publicidad y cuya élite funcionó casi a puerta cerrada. Aunque los documentos del antiguo ministerio de Asuntos Exteriores se mantendrán durante los próximos 30 años en archivos cerrados, los del Partido Socialista Unificado de Alemania (PSUA), el Partido que dominó los últimos 40 años y de las organizaciones de masas (excluyendo a los de los otros partidos integrantes del Bloque Nacional) están abiertos y bien preparados para ser



disecionados por los historiadores que hoy hacen cola en Berlín. Este artículo se basa también en el Archivo de los Partidos y Organizaciones de la RDA, especialmente en el Archivo Central del Partido. (*Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv, Zentrales Parteiarchiv*, la abreviatura en las notas se realizará nombramiento en alemán: SAPMO.)

En este sistema, monista y fuertemente centralizado, todas las decisiones importantes, y también la mayoría de las que carecían de importancia, se tomaban al máximo nivel de partido a través del Buró Político (BP), que era el órgano donde se concentraba el poder en la RDA. Cada martes, el BP decidía sobre cuestiones fundamentales y cuestiones marginales, aprobaba los planes económicos y, al mismo tiempo, decidía la producción de una nueva clase de mantequilla.

Se puede partir de la tesis que en este órgano, centralizador del poder en la RDA, también se discutían y aprobaban todos los asuntos externos relevantes, los conceptos estratégicos y las cuestiones personales. Por eso es legítimo y lógico realizar mis *excavaciones arqueológicas*, vinculadas a las relaciones con América Latina, también en la memoria de este organismo. Analicé los protocolos de las sesiones del BP, del Departamento de Relaciones Internacionales del Secretariado del Comité Central (DRI)-quizás el estamento más importante en la configuración de la política exterior- y los documentos de Herman Axen, miembro del BP y responsable de Relaciones Internacionales en los últimos 20 años.

Considero necesario esta *nueva escritura* porque en el pasado la literatura sobre este tema, muy reducida, fue escrita o bien por altos funcionarios del aparato, en polémica con la política del otro Estado alemán,<sup>6</sup> o por historiadores oficiales que describían cada paso de la "exitosa política internacional".<sup>7</sup>

En la política exterior de la RDA, Latinoamérica tenía un papel marginal, sobre todo si la comparamos con otras regiones como por ejemplo Europa.<sup>8</sup> Esta importancia reducida queda patente en las agendas semanales del BP. Entre 1949 y 1989 el BP se ocupó de temas latinoamericanos 346 veces. América Latina estuvo presente en la agenda por primera vez cuando el BP aceptó invitar a una delegación parlamentaria de Uruguay, en julio de 1956, visita que finalmente no se produjo.<sup>9</sup> La última vez que se habló sobre un tema latinoamericano fue el 31 de octubre de 1989, cuando el ministro de Defensa informó sobre su visita a Nicaragua. Esto significa que el máximo órgano de poder de la RDA, que discutía cada semana un promedio de 15 puntos, trató solamente un pequeño porcentaje de cuestiones relacionadas con América Latina. El 75% del interés del BP sobre América Latina se concentró en Cuba (153 veces), Nicaragua (56 veces) y Chile (50 veces).

Entonces, ¿por qué analizar estas relaciones? Creo que hay motivos legítimos. En primer lugar, parece necesario, si queremos realizar un profundo análisis de la reciente historia alemana cinco años después de la unificación, incluir las relaciones de la **RDA** con América Latina en el total del balance. Y en segundo lugar, considero que determinadas *excavaciones* en la periferia de un fenómeno pueden contribuir a la profundización de nuestros conocimientos sobre el núcleo.

No quisiera presentar un relato cronológico de estas relaciones y prefiero presentar tres aspectos que considero claves: el papel estratégico y las relaciones políticas, el peso económico y la dimensión ideológica.

## EL PAPEL ESTRATÉGICO Y LAS RELACIONES POLÍTICAS

Desde su fundación, en octubre de 1949, y hasta 1955 la soberanía de la RDA y, por ende también, sus Relaciones Internacionales se mantuvieron restringidas por la Unión Soviética. Con el tratado del 20 de septiembre de 1955, la RDA recibió formalmente su soberanía, que finalmente no significó una independencia real de la URSS.

Así empezó una segunda etapa cuyo contenido fue la lucha contra la política de representación exclusiva -*Alleinvertretungsanspruch*- de la República Federal de Alemania (RFA), formulada en la Doctrina Hallstein, y por el reconocimiento internacional como segundo Estado alemán. El objetivo político de esta fase consistió en el establecimiento de una gran variedad de relaciones oficiales o semificiales con numerosos países.

En los conceptos estratégicos de la RDA en los años 50 Latinoamérica casi no existía. En un documento fundamental sobre su política exterior del año 1957 no se encuentra siquiera la palabra Latinoamérica. En otros documentos de estos años, como en un discurso del entonces ministro de Exteriores, Lothar Bolz, se hacía referencia a los grupos de origen alemán en los diferentes países latinoamericanos, con el objetivo de darles mayor información sobre la otra Alemania.<sup>10</sup> Este punto es especialmente interesante porque, en los años setenta y ochenta, estos grupos casi no existían para la política de la RDA con respecto a Latinoamérica.

Por su parte, los países latinoamericanos rechazaron oficialmente el mantenimiento de relaciones diplomáticas con la RDA. El poco interés de los dirigentes y la observancia de la doctrina Hallstein propugnada por la RFA eran los motivos de esta actitud. Un ejemplo claro de esta posición lo encontramos en las manifestaciones del presidente del Bundestag de la RFA, Gerstenmeier, durante una visita a Brasil en la primavera del año 1960: "Lamentablemente, se romperían nuestras relaciones con Brasil, si este país estableciese relaciones diplomáticas con la RDA".<sup>11</sup> También el entonces presidente de Brasil, Hanió Quadros, subrayó esta presión en el caso de un protocolo bilateral, firmado durante una visita del embajador especial Dantas por Europa del Este, que al final no fue reconocido por su Gobierno.<sup>12</sup>

Sin embargo, existían contactos oficiales. "El reconocimiento como Estado alemán legítimo", así expresó el entonces viceministro de Exteriores, Georg Stibi, "no significa relaciones diplomáticas a nivel de embajadores". El objetivo de la RDA respecto a los países latinoamericanos era en estos tiempos "el reconocimiento de hecho".<sup>13</sup> Para conseguirlo

se utilizaron varios canales. Los más importantes fueron las misiones comerciales que se habían iniciado en los años 50 en el cono sur. Estas misiones recibieron diferentes privilegios diplomáticos, como por ejemplo las de Brasil y Uruguay. Su personal tenía pasaportes diplomáticos, no pagaban impuestos, usaban un sello oficial con escudo y la misión podía transmitir y captar telegramas cifrados.<sup>14</sup>

El otro canal de contacto diplomático se articulaba en las misiones latinoamericanas en Praga, Moscú y Ginebra. En estas ciudades se realizaron las primeras conversaciones sobre negocios comerciales bilaterales, como en el caso de México en 1961-1962 en Ginebra, y se suscribieron documentos oficiales.

La revolución cubana de 1959 significó también un cambio en las relaciones políticas de la RDA con Latinoamérica. Cuba pasó a ser el país más importante para la política de la RDA en la región. Este cambio de actitud estaba en sintonía con el creciente interés que despertaba Cuba entre la opinión pública mundial. Después de la visita a Cuba del miembro del BP, Paul Verner, en el verano de 1960, el 13 de septiembre del mismo año el BP no sólo aprobó la *Directiva sobre el desarrollo de las relaciones con la República de Cuba*, sino que también decidió establecer un departamento exclusivo para Latinoamérica en el ministerio de Exteriores.<sup>15</sup> Respecto a esta directiva se puede observar la discreción en cuanto a las relaciones diplomáticas oficiales. El 30 de agosto de 1960 Verner ya había acordado las relaciones diplomáticas con Llompart, subsecretario del ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. Para la diplomacia de la RDA fue una gran victoria pero esta ruptura en Latinoamérica no fue celebrada al contrario, en la directiva mencionada se formuló, por ejemplo, que no se ofrecería ninguna información pública sobre este hecho. De este modo se respetaba el deseo cubano de no ofrecer un pretexto más para agudizar la política norteamericana contra la isla.<sup>16</sup>

Junto a Cuba, el entonces ministro de Exteriores, Georg Stibi, señaló en su concepción internacional en el año 1962 a Brasil como país de importancia para la RDA. Con Brasil se pensaba firmar un convenio comercial que también incluía privilegios consulares. En aquellos tiempos también había esperanzas en relación con Guayana. En el Gobierno independiente de Cheddi Jagan en Guayana se contemplaban determinadas posibilidades para establecer relaciones diplomáticas. También los países latinoamericanos que, en la sesión de la OEA (Organización de Estados Americanos) celebrada en Punta del Este (Uruguay), no habían votado contra Cuba, como Argentina, Ecuador, Bolivia, Chile, México y Uruguay, fueron considerados como interlocutores posibles para la diplomacia de la RDA. Se planificaron misiones especiales para entregar cartas oficiales e invitaciones a diferentes presidentes y parlamentos latinoamericanos. Se pensó también en un representante especial para Latinoamérica con sede en Brasil (igual que se había hecho en el caso de África) y en la formación de un gran número de técnicos y obreros cualificados.<sup>17</sup>

El golpe militar en Brasil, en marzo de 1964, canceló estos planes. El resultado político de estas esperanzas frustradas fue el cambio en el interés de la *nomenklatura* de la RDA hacia otras regiones, especialmente África y los países árabes. En estos espacios geográficos la diplomacia de la RDA buscó la ruptura del aislamiento diplomático.

## Cuba

El interés político respecto a Latinoamérica se concentró en los años sesenta preferentemente en Cuba. Pero las relaciones en aquel tiempo eran bastante diferentes a las de unidad fraternal y cohesión ideológica de los años setenta y ochenta.

Los conflictos políticos e ideológicos de este tiempo resultaron en primer lugar de las diferencias entre un sistema autoritario muy poco institucionalizado y un sistema totalitario poststalinista con una administración fuertemente centralizada. El creciente cisma en el movimiento comunista de los años sesenta también influyó negativamente en el desarrollo de las relaciones bilaterales. A pesar de la propaganda sobre la solidaridad con Cuba, existía en esos años una posición reservada respecto a este país, en general, y a Fidel Castro, en particular. En comunicados internos se criticó a Castro por no introducir el sistema político de las democracias populares como en la Europa del este, sino "algo semejante a la democracia dirigida por Sulkarno". Se hizo un listado de ministros no fiables y se lamentaron los métodos guerrilleros de Fidel Castro. El BP vaticinaba que al final "habrá un desorden completo".<sup>18</sup> Obviamente algunos de estos sentimientos y posiciones habían surgido en las conversaciones bilaterales sobre asuntos comerciales. En una carta al Buró Político, del 9 de noviembre de 1964, Castro lamentó y rechazó "las opiniones negativas de los compañeros alemanes" sobre los funcionarios cubanos.<sup>19</sup>

A finales de los años sesenta las relaciones bilaterales Cuba-RDA entraron en una fase crítica que tenía su origen en la división ideológica dentro del movimiento comunista. La dirigencia cubana, sobre todo Ernesto Che Guevara, se orientó más y más hacia China y se distanció de la URSS. Después del acuerdo entre EEUU y la URSS durante la crisis de Octubre de 1962 -del cual Castro fue informado por las agencias de noticias internacionales-, creció el distanciamiento entre Cuba y la URSS. Cuba no participó en las consultas de los partidos hermanos del bloque soviético. En informaciones internas sobre la situación en Cuba el corresponsal de la agencia oficial de la RDA habló de una desconfianza creciente frente a los expertos y consejeros soviéticos. Las vejaciones contra expertos soviéticos se agudizaron: "se escupe a los asesores soviéticos" podemos leer en un informe. El comercio bilateral con la URSS fue interpretado por los cubanos como desfavorable para ellos mismos. Al mismo tiempo, Castro vio en Europa Occidental, "y también en la RFA", como posibles aliados: "se trata a expertos y periodistas de la RFA con toda cortesía." Altos funcionarios cubanos hablaban internamente sobre una mejora de las relaciones con la RFA.<sup>20</sup>

El cénit de esta situación se produjo en enero de 1968, cuando se criticó públicamente en la Tercera Sesión del Comité Central del Partido Comunista de Cuba una supuesta ayuda de las misiones socialistas en La Habana, como las de la URSS y la RDA, a una facción anticastrista. El informe ofrecía nombres de miembros de las misiones y detalles sobre los contactos mantenidos por estas misiones con la microfacción de Anibal Escalante y Octavio Fernández. La RDA retiró enseguida a los diplomáticos y expertos nombrados. A mi juicio, los protocolos de la investigación en Berlín demuestran que se trató de una acción de las fuerzas de seguridad cubanas para cimentar el cambio político estratégico

hacia China y liquidar a los últimos críticos a Castro. (Es parte de las paradojas de la historia el que a finales de los años ochenta, los embajadores de las misiones diplomáticas de la URSS y la RDA en La Habana fuesen los mismos diplomáticos acusados en 1968 de "conspirar con enemigos políticos" e "ingerencia en los asuntos internos".)

El creciente desastre económico a finales de los años sesenta, sobre todo la frustrada "Zafra de los 10 Millones", llevaron a Castro a su primera crisis de legitimidad. En esta difícil situación Castro optó de nuevo -después de ser desilusionado por los chinos- por una alianza con la URSS y su bloque.

Las nuevas senales fueron también recibidas en Berlín. En Octubre de 1970 el BP agradeció al Comité Central del Partido Comunista de Bulgaria las informaciones sobre Cuba y añadió: "También

Cuba".<sup>21</sup> Con excepción de las relaciones militares se habló de "una reanimación verdadera de las relaciones". Pero en el aparato diplomático de la RDA obviamente no se conocían estos cambios, por lo menos no se reflejaron en los comunicados de la Embajada. En sus informes los diplomáticos siguieron haciendo un análisis crítico, aunque el aparato del Partido en Berlín esperaba informes que subrayaran "lo positivo", "los nuevos éxitos" y "lo común". Después de una crítica masiva del miembro del BP, Hermann Axen, responsable de los asuntos internacionales del Partido, los informes de La Habana fueron escritos en el código optimista y de colaboración de sobras conocido.

En los años siguientes el carácter y las formas de la vinculación bilateral se desarrollaron de una manera típica entre *países hermanos* del bloque socialista: visitas oficiales de las direcciones de los partidos dominantes (Honecker fue en 1974 a Cuba, Castro estuvo en 1977 en la RDA), Tratado de Amistad y Colaboración (1980), coordinación de los planes económicos y un extenso intercambio de delegaciones oficiales a todos los niveles. Un índice típico para la *incorporación* de Cuba al bloque socialista fue una decisión interna sobre la *nomenklatura* el 19 de noviembre de 1974. Los criterios para la selección de cuadros y expertos que se mandaron a Cuba coincidían desde esta fecha con los que rigieron para el COMECON<sup>22</sup> (anteriormente Cuba era considerada como "un país extranjero no-socialista" y los criterios eran más rígidos).

También en la lucha ideológica contra Pekín reinó entonces la armonía. Cuba participó en las conferencias internas del bloque socialista sobre China (Interkit). En diciembre de 1978 se realizó la X Interkit en La Habana. Fidel Castro, en una recepción para los participantes, subrayó "la urgente necesidad de enfrentarse sobre todo con la política antisocialista de los líderes de Pekín".<sup>23</sup>

Esta armonía ideológica con los dirigentes de la RDA continuó en los años ochenta a través del rechazo común a la política de apertura y reforma de Gorbachov. La *rectificación* de Castro<sup>24</sup> y "el socialismo con los colores de la RDA" de Honecker eran dos formas de la misma política de distanciamiento de la URSS y de impedir reformas liberales internas. En 1988 y 1989 el número de delegaciones con miembros del BP de la RDA que visitaron Cuba

había crecido enormemente para confirmar la pureza ideológica mutua. Honecker recomendó a los miembros del BP la lectura del discurso de Castro el 26 de Julio de 1989, en el cual éste criticaba de nuevo la *Glasnost y la Perestroika*, calificándolo como importante. En septiembre de 1989 Raul Castro subrayó durante su última visita, de tránsito por Berlín, "la gran armonía ideológica"<sup>25</sup> antes de que esta *alianza en la agonía* desapareciera para siempre.

### **Chile**

A principios de los setenta empezó la ola de reconocimiento diplomático de la RDA, lo que propició el establecimiento de relaciones oficiales con los países latinoamericanos.

El primer Gobierno latinoamericano que buscó estas relaciones fue el de la Unidad Popular de Chile. En marzo de 1971 se iniciaron las primeras conversaciones bilaterales. El interés chileno se concentró en la cooperación para la producción de cobre y en la industria química. La diplomacia de RDA esperaba el apoyo chileno para aumentar el nivel de su presencia en Latinoamérica y en las organizaciones internacionales como la WHO.<sup>26</sup> Posteriormente se acordaron una serie de convenios comerciales entre ambos países.

La realización de lo acordado fue impedido por el golpe militar de septiembre de 1973. El BP decidió "suspender las relaciones diplomáticas con Chile"<sup>27</sup> y se aprobaron medidas para apoyar la resistencia chilena a la junta militar. En los 15 años siguientes la RDA acogió a miles de chilenos exiliados (el Partido Socialista Chileno tenía su sede en Berlín) y la propia RDA auspició numerosas acciones propagandísticas contra el Gobierno del general Pinochet. Así, con la *solidaridad antifascista*, que quiso demostrar que el antifascismo era un pilar fundamental en la concepción de las Relaciones Internacionales que tenían los dirigentes de la RDA. Además, algunos miembros del BP tenían su propia experiencia ganada en el exilio debido al fascismo alemán. Por estos motivos se suministró una voluminosa ayuda a los exiliados chilenos.

Estos mismos motivos impidieron posteriormente hacer un análisis realista del desarrollo chileno y practicar una política en correspondencia con los intereses de la RDA. Sin embargo, la dictadura militar en Argentina no fue jamás condenada ni se permitió publicar algo sobre los crímenes de la *guerra sucia*. Evidentemente la política con respecto a esta dictadura fue subordinada a los intereses geoestratégicos y económicos de la URSS. También debemos considerar que la relación personal de Honecker con Chile -su yerno era chileno-, influyeron a buen seguro en la política mantenida por la RDA con respecto a este país latinoamericano. Desde mediados de los años ochenta el aparato del DRI empezó a discutir la problemática chilena desde un nuevo enfoque; pero casi nada varió antes de 1989. En marzo de 1989 el BP aprobó un documento altamente secreto sobre *las medidas para establecer contactos con Chile*. Entre las medidas planificadas se contemplaba el establecimiento de una representación diplomática con derechos consulares, el desarrollo de los contactos comerciales, el cambio de las emisiones de Radio Berlín Internacional -la emisora oficial de la RDA para el exterior- hacia Chile y el restablecimiento de una sociedad de amistad RDA-Chile.<sup>28</sup>

### **Las Relaciones Comerciales**

Después del establecimiento de relaciones oficiales con la mayoría de los Estados latinoamericanos a principios de los años setenta, la RDA concentró sus actividades en el terreno económico. El interés de la RDA estuvo entonces determinado más por motivos comerciales y financieros que por cuestiones políticas o ideológicas.

El comercio bilateral había empezado en los años cincuenta con convenios bancarios y representaciones comerciales.<sup>29</sup> El volumen total de este comercio entre la RDA y la región era modesto y su estructura, clásica. En 1961 el comercio con la región (excepto Cuba) alcanzó los 164.000.000 de marcos.<sup>30</sup> En clara oposición se contabilizan los 3.000 millones de marcos como resultado del comercio de la RFA con Latinoamérica.

La estructura del comercio se pareció a la del intercambio típico entre un país industrializado y uno subdesarrollado. Al comerciar con Latinoamérica la RDA importaba materias primas y exportaba equipo y bienes manufacturados. Los productos de esta región con mayor índice de importación eran café (Brasil, Colombia, Perú, Nicaragua), forraje (Brasil, Argentina), cacao (Brasil), harina de pescado (Perú), plátanos (Ecuador, Colombia), cuero (Argentina, Uruguay) y bauxita (Guayana). En los años sesenta la RDA acordó algunos negocios mayores con el sector estatal de algunos países y exportó grúas y locomotoras. Posteriormente también exportó maquinaria textil, molinos de arroz, tecnología médica y herramientas. En los años setenta creció la exportación de productos químicos, sobre todo de fertilizantes.<sup>31</sup>

En los años ochenta la diplomacia de la RDA estuvo cada vez más involucrada en las relaciones comerciales. En un documento del BP sobre la orientación conceptual para el ministerio de Asuntos Exteriores la diplomacia recibió la tarea de contribuir más activamente en la realización de una estrategia hacia los países del llamado Tercer Mundo. Aplicó esa misma política en Latinoamérica, buscando asegurara largo plazo que estas regiones fueran abastecedoras de materias primas y compradoras de productos manufacturados. En esta concepción eran de importancia económica para la RDA, junto con la India, Irán, Nigeria y Egipto, los siguientes países latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela.<sup>32</sup> Que México se encontrara en la primera posición se debió a la visita oficial de Erich Honecker a este país, un contacto importante dentro de la política diseñada por el BP; pero la realidad nos muestra que la importancia económica de México fue cuantitativamente mucho menor que la de Brasil.

En total, la participación de esta región en el comercio exterior de la RDA fue insignificante, sólo un 2% del total entre 1985 y 1989. En el total de las operaciones de la RDA con los países subdesarrollados Latinoamérica sólo alcanzaba el 22,5% en 1985, y el 31,1% en 1989. Lo mismo se puede constatar con respecto a las importaciones, 22% en 1985 y 34,2% en 1989.<sup>33</sup> Hay que añadir que, en los años ochenta, el comercio exterior con los países subdesarrollados y también con los países del COMECON se había reducido bastante frente al aumento del comercio con los países industrializados de Europa Occidental. El balance en el comercio exterior con Latinoamérica oscilaba en los años ochenta, pero el saldo negativo dominó. Sólo en 1989 se alcanzó un plus mediante duras restricciones.<sup>34</sup>

## LA DIMENSIÓN IDEOLÓGICA

La concepción estratégica de la dirección política de la RDA con respecto a Latinoamérica se había centrado en la consigna de considerar a los países subdesarrollados como "aliados naturales y objetivos del socialismo". Latinoamérica como región era un campo del combate político global y la región misma contribuyó al cambio de las fuerzas internacionales a favor del bloque socialista. A principios de los años sesenta el viceministro de Exteriores, Georg Stibi, describió en el documento ya mencionado la "explosiva situación" en la región, en la cual "la lucha nacional-antiimperialista" conduciría a una "segunda independencia". La "relación tensa entre el imperialismo yanqui y los pueblos latinoamericanos", "las contradicciones sociales y la existencia de partidos comunistas o socialistas relativamente fuertes", alimentaron la esperanza de soluciones revolucionarias. En las mentes de los líderes políticos del PSUA, Latinoamérica era "el continente revolucionario".<sup>35</sup>

En los años setenta se realizó un debate científico sobre el capitalismo en Latinoamérica que condujo a un enfoque más diferenciado con respecto a la región. La mayoría de los países latinoamericanos se definieron como capitalistas y de esa definición se deducía que las "relaciones de coexistencia pacífica" eran las practicadas con Estados industrializados de Europa Occidental. Aparte de estas relaciones se entendió la vinculación con los *partidos hermanos*.

Relaciones de carácter solidario a nivel estatal solamente existían con Cuba y Nicaragua. En el caso de Cuba la ayuda material estuvo estrechamente vinculada con las relaciones comerciales bilaterales. Castro pidió en varias cartas en los años setenta suministros adicionales (sobre todo alimentos) y la continuación de los *terms of trade* en el comercio bilateral, los cuales eran muy favorables en comparación con los precios para los productos cubanos en el mercado mundial. En 1980 el BP decidió mantener estas relaciones. En su respuesta, Castro se refirió a "un modelo ejemplar para las relaciones entre países socialistas con niveles diferentes."<sup>36</sup> A pesar de las condiciones concretas en Cuba y de los crecientes problemas económicos en la propia RDA, se continuó con un *gigantismo solidario*. Cuba quiso y recibió "la fábrica de cemento más grande del Caribe" y también "la cervecería más grande del Caribe". En los años ochenta los economistas de la RDA intentaron establecer proyectos de desarrollo más favorables para ambas partes, como la producción de pulpa de bananas y de cobre. Además continuó el interés cubano por los grandes proyectos (por ejemplo en una segunda fábrica de cemento). Al mismo tiempo Cuba cumplió con grandes dificultades sus deberes en el comercio bilateral, por ejemplo en el suministro de cítricos -que tenían una importancia considerable para la situación política interna de la RDA-, Cuba envió sólo un 50% del volumen total acordado.

Cuba supuso, hasta el fin de la RDA, una cuestión política relacionada con la lealtad hacia la URSS y recibió apoyo a pesar de la desastrosa situación interna de la RDA. Interesante y de una importancia relativa para el futuro bilateral fue la formación, en la RDA, de 30.000 cubanos como obreros calificados y técnicos.



Cuando triunfó la Revolución en Nicaragua en el año 1979 la **RDA** era ya un actor bien establecido con actividades globales en Europa. Como potencia intermedia europea la **RDA** entendió las relaciones con Nicaragua como factor de "la segunda Guerra Fría" que se inició a principios de los años ochenta. Al mismo tiempo se intentó evitar una segunda Cuba, en un doble sentido: practicando una política de diálogo en una Europa congelada no era necesaria una segunda Crisis de Octubre; la dirección política de la **RDA** sacó también algunas lecciones económicas de la experiencia con Cuba. La más importante de las lecciones aprendidas fue que una ayuda material prestada debía corresponderse con las condiciones particulares y las necesidades básicas del país receptor de la ayuda. Este nuevo enfoque, que también fue relacionado con debates internacionales sobre el subdesarrollo y las medidas de apoyo necesarias, quedó reflejado en el Hospital Carlos Marx<sup>3 8</sup> de Managua y en el Centro de Formación de Jinotepe.

A pesar de una cierta racionalización en los planteamientos con respecto a Latinoamérica, el subcontinente era también siempre un punto de fuga para visiones e ideas revolucionarias. En este sentido encajaba con una tradición europea que entendía y entiende hasta hoy el nuevo mundo como último refugio de visiones y utopías. Eso fue válido en cierto grado también para los viejos señores del BP y para muchos jóvenes e intelectuales de la RDA. La relación muy estrecha de Honecker y Daniel Ortega se entiende mejor en este ámbito. Carteles y retratos del Che y Allende se podrían encontrar en muchos estudios de Rostock, Babelsberg y Dresde en los años setenta y la práctica de la solidaridad no requería de ordenanzas. Pero también en este terreno se pueden marcar los límites de un socialismo administrativo que rechaza principalmente la espontaneidad pública y prefiere masas bien organizadas. Para ilustrar este concepto bastan dos ejemplos.

En noviembre de 1960 el DRI del Comité Central preparó un movimiento de solidaridad con Cuba y la formación de un Comité de solidaridad. "Será entonces la tarea de este Comité, según nuestras instrucciones, continuar las acciones de solidaridad con Cuba"<sup>39</sup> decía el documento preparatorio. El Comité se fundó el 16 de enero de 1961. Sus miembros habían sido seleccionados antes por el aparato del partido. En un comunicado interno se articuló además todo el tratamiento del tema de Cuba en la prensa. Cuando la problemática cubana se transformó cada vez más en un asunto difuso para la dirección política y se necesitó la solidaridad de las masas en otras regiones, el Comité de Solidaridad con Cuba fue disuelto sin posibilidades de discusión. No se ofreció ninguna información pública sobre la decisión del Secretariado del Comité Central, un órgano del aparato, del 16 de diciembre de 1964.<sup>40</sup>

Algunos años después los compañeros del aparato se vieron en apuros por causa de este subcontinente revolucioitario. En octubre de 1967, Che Guevara fracasó su intento guerrillero en Bolivia. Junto a él murió en la selva boliviana Tamara Bunke, una joven de la RDA. ¿Cómo silenciar la participación de Tamara Bunke? Por un lado hubiera sido útil usarla como mártir; pero, ¿cómo podría explicarse en un país totalmente cerrado que una mujer, después de trabajar como intérprete para Che Guevara en Berlín, siguiera con él hasta Cuba (país no socialista en la terminología oficial de estos años), sobre todo si tenemos en

cuenta que Tamara Bunke había participado en acciones contra el dogma revolucionario oficial? El *aparato* ordenó guardar silencio. La madre de Tamara Bunke, que vivía en Berlín, quiso romper este silencio y escribió a miembros del BP lamentando que no se informara en la RDA sobre su hija, al contrario de lo que se había hecho en otros países, especialmente Cuba. Después de que la madre entregara un material de 30 páginas sobre la vida de Tamara, en el *aparato* se inició una intensa correspondencia para dilucidar de qué modo actuar en este caso. Esta correspondencia giraba fundamentalmente en torno a la manera de *retardar* la información sobre la guerrillera alemana. Finalmente el funcionario responsable escribió como postdata en los documentos sobre este asunto: "guardar bajo llave!"<sup>41</sup>

## BALANCE

Las relaciones con América Latina tenían una importancia relativa dentro del conjunto de la política exterior de la RDA. No se puede hablar de una política coherente del Estado con respecto a esta región.

Podemos distinguir dos etapas: desde mediados de los años cincuenta hasta principios de los años setenta, la RDA trató de adherirse al juego internacional también a través de contactos múltiples con Latinoamérica; y desde 1972/73 hasta finales de 1990, cuando la RDA concentró sus actividades en la consolidación e intensificación de las relaciones oficiales. El número creciente de visitas de cancilleres de países latinoamericanos a la RDA y viceversa demostró una cierta normalidad en las relaciones bilaterales.

Cuba tenía una importancia primordial en la política hacia Latinoamérica como aliado político del bloque socialista y miembro del COMECON.

Los intentos de aprovechar la región para sus propios intereses económicos fracasaron por la debilidad económica de la RDA y por la inmovilidad de su sistema político, que redujo cada vez más la capacidad de cooperar internacionalmente.

Como en la política internacional de todos los países socialistas, la ideología también jugó un papel importante en la política de la RDA con respecto a Latinoamérica. Este enfoque condujo, junto con una ambición global, a un sobredimensionamiento de la política exterior. A partir de los años ochenta, el decreciente fundamento material imitaba la ampliación de las relaciones con la mayoría de los Estados latinoamericanos. La política hacia esta región tenía también una relevancia para la legitimidad interna: teniendo en cuenta el propio entumecimiento político se trató de aprovechar la vitalidad latinoamericana aunque ella también empujó muchas veces a los muros real-socialistas.

La Alemania unida heredó estas relaciones. Los deberes que se desprendían de los convenios de la RDA fueron cumplidos, con excepción del caso cubano. En este caso no se aceptó ser heredero universal (como con Vietnam). Esta política alemana es cuestionable

ya que se corresponde con la política de bloqueo de los **EEUU**, sobre cuya oportunidad dudan muchos expertos en los propios **EEUU**<sup>42</sup>, pero quizás sea oportuna con los intereses de Alemania. Miles de cubanos bien formados y con conocimientos de alemán podrían ser de interés para la diplomacia cultural y también para la economía alemana.

Después de la derrota electoral de los sandinistas y del cambio de Gobierno en Nicaragua, en 1990, mejoraron las condiciones para aceptar la herencia de la **RDA** en este país centroamericano. Ciertamente el carácter diferente de los proyectos de cooperación favoreció también las condiciones de asimilación. El hospital Carlos Marx y el centro de formación creado por los antiguos planes de cooperación de la **RDA** siguen funcionando.

Un hecho aparte es que la diplomacia alemana oficial evite recordar estas relaciones. Entendámoslo como un desafío a los historiadores.

Septiembre 1994

#### Notas

1. Ver Crome, Erhard & Krämer, Raimund: "Die verschwundene Diplomatie. Rückblicke auf die Außenpolitik der DDR". en: *Weit Trends*, Nr.1. Sept. 1993.
2. Ver Mommsen, Wolfgang J., "Die DDR in der deutschen Geschichte", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Das Parlament, nº 29-30, p.29
3. Hockerts, Hans Günter: "Zeitgeschichte in Deutschland", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Das Parlament. número 29-30. **p.6.**
4. Crome, Erhard & Krämer, Raimund: op. cit., p. 130.
5. Foucault, Michael: *Archäologie des Wissens*, Suhrkamp: Frankfurt/M. 1992. p. 200.
6. Por ejemplo Stibi. Georg: "Die Politik der beiden deutschen Staaten gegenüber Lateinamerika", en: *Deutsche Außenpolitik*, número especial 11, 1961. Naumann. Joachim; "Lateinamerika und die beiden deutschen Staaten", en: *Deutsche Außenpolitik* número 8/1964. Kohrt. Gemard; "Wachsende Beziehungen der DDR zu Lateinamerika", en: *Deutsche Außenpolitik*, número 6/1968.
7. Por ejemplo: Drechsler, Heinz; "Die politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen der DDR zu den Ländern Lateinamerikas". en: *Asien, Afrika, Lateinamerika*, número 2/1978.
8. Ver *Geschichte der Außenpolitik der DDR*, AbriB, Staatsverlag: Berlin 1985, y también: *Autorenkollektiv, Die Außenpolitik befreiter Länder*. Staatsverlag.: Berlin 1983. En este libro el autor se ocupó del capítulo 6. Latinoamérica.
9. SAPMO, BArch.-ZP, Sign.-Nr. J IV 2/2 - 491.
10. SAPMO, BArch.-ZP, Sign.-Nr. IV 2 / 20 / 81.
11. *Journal do Comercio*. Río de Janeiro, 29.3.1960.
12. *O'Globo* de 16.3.1962, citado según Heinz Drechsler, op.cit.. nota 17.
13. SAPMO, BArch.-ZP, Sign.-Nr. IV 2 / 20 / 49.
14. *ibidem*.

15. SAMPO, BArch.-ZP, Sign.-Nr. JIV 2/2-724
16. SAPMO. BArch.-ZP, Sign.-Nr. J IV 2 / 2-724. Suplemento 3.
17. SAPMO. BArch.-ZP, Sign.-Nr. IV 2 / 20 / 49.
18. SAPMO. BArch.-ZP, Sign.-Nr. J IV 2 / 202-367.
19. ibidem.
20. SAPMO, BArch.-ZP. Sign.-Nr. IV A 2 / 2 / 285.
21. SAPMO, BArch.-ZP. Sign.-Nr. IV A 2 / 20 / 286.
22. SAPMO, BArch.-ZP. Sign.-Nr. J IV 2 / 2-1536.
23. SAPMO, BArch.-ZP. Sign.-Nr. IV B / 20 / 592.
24. Véase Kramer, Raimund: "Der alte Mann und die Insel. Kuba auf dem Wege zu einem postsozialistischen Caudillo-Regime", en: BerlinerDebatte INITIAL, número 2/1993.
25. SAPMO, BArch.-ZP. Sign.-Nr. IV 2 / 2 035 / 41.
26. SAPMO, BArch.-ZP, Sign.-Nr. J IV 2 / 2-1333.
27. SAPMO, BArch.-ZP, Sign.-Nr. J IV 2 / 2-1469.
28. SAPMO, BArch.-ZP, Sign.-Nr. J IV 2 / 2-3204.
29. 1954, convenios bancarios con Uruguay y Argentina; 1955, contrato con la Asociación Colombiana de Productores de Café; agencias comerciales de Montevideo y Buenos Aires (1962 cerrado); 1956, agencias comerciales en Colombia y 1958 en Rio de Janeiro; 1966, convenio comercial con Ecuador; 1967, agencia comercial de México. Ver Göthner, Karl-Christian; *Entwicklungstendenzen des Außenhandels der DDR mit Lateinamerika in den vergangenen Jahren*. Rostock, 1990. pag. 1.
30. Comercio de la RDA con América Latina (en millones DM)

	1958	1959	1960	1961
Brasil	51,6	36,8	101,4	120
Argentina	14,5	14,8	18,8	20
Uruguay	16,2	12,8	13,3	10
Colombia	10,0	11,1	12,6	14
Cuba			30,0	170

Fuente: SAPMO. BArch.-ZP, Sign.-Nr. IV 2/20/49.

31. Göthner, Karl-Christian; op.cit., pag. 7 y siguientes.
32. SAPMO. BArch.-ZP. Sign.-Nr. J IV 2 / 2-1762.
33. Anuario estadístico de la RDA, Berlín 1990. En este último anuario estadístico de la RDA se publicaron por primera vez las cifras sobre la exportación e importación con los diferentes países.

**34. Comercio exterior de la RDA con los países latinoamericanos**  
(en millones Valuta-Mark de la RDA)

Exportación	1986	1987	1988	1989
Argentina	74,3	118,7	101,6	49
Brasil	895,1	661,4	614	709,9
Colombia	218,6	126,8	181,2	146,9
Cuba	1.201,7	1.373,7	1.360,2	1.444,2
México	46,7	46,3	60,7	107,4
Nicaragua	618,1	410,4	355,6	376,3
Perú	27,1	9,9	21,6	7,9
<b>Total</b>	<b>3.081,6</b>	<b>2.747,2</b>	<b>2.694,9</b>	<b>2.842,5</b>

Importación	1986	1987	1988	1989
Argentina	171,9	124,7	127,3	113,2
Brasil	1.848,3	1.575,2	1.258,2	665,7
Colombia	798	111,9	146,7	93,6
Cuba	1.138,5	1.177,1	1.186,7	1.342,7
México	6,9	40,6	151,3	52,5
Nicaragua	136,1	228,3	100,5	88,6
Perú	92,3	53,6	85,5	224,3
<b>Total</b>	<b>4.192</b>	<b>3.311,4</b>	<b>3.056,2</b>	<b>2.580,6</b>

Balance del comercio exterior de la RDA con los países latinoamericanos

	1986	1987	1988	1989
Argentina	-97,6	-6	25,7	-63,3
Brasil	-953,2	-913,8	-644,2	44,2
Colombia	-579,4	14,9	34,2	53,3
Cuba	63,2	196,6	173,5	101,5
México	39,8	5,7	-90,6	54,9
Nicaragua	482	82,1	255,1	287,7
Perú	-65,2	-43,7	-63,9	-216,4
<b>Balance</b>	<b>-1110,4</b>	<b>-564,2</b>	<b>-361,3</b>	<b>261,9</b>

Fuente: Statistisches Jahrbuch der DDR, Berlin 1990.

35. Véase Manfred Uschner/Friedel Trappen, *Lateinamerika, Schauplatz revolutionärer Kämpfe*, Staatsverlag der DDR. Berlin 1975.
36. SAPMO, BArch.-ZP, Sign.-Nr. J IV 2 / 2.1834.
37. Este concepto de la "potencia intermedia europea" lo usaron por ejemplo Wilhelm Bruns, *Die Außenpolitik der DDR, Beiträge zur Zeitgeschichte*, Berlin 1985. y Hans-Joachim Spanger/Lothar Brock. *Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt*, Opladen 1987.
38. El hospital Carlos Marx fue instalado en 1985 como un hospital ambulante en el barrio más pobre de Managua. En 1989 se transformó en un hospital estacionario con 21 edificios. Garantizó el tratamiento médico general de aproximadamente 300.000 personas. En el Carlos Marx trabajaron 22 médicos y 24 enfermeras de la RDA que, junto con el personal técnico, sumaron un total de casi 100 personas durante el año 1990. Entre sus tareas también se encontraba la educación de médicos y la formación de enfermeras nicaragüenses. El suministro material del hospital procedía, en gran medida, de la RDA.
39. SAPMO. BArch.-ZP, Sign.-Nr. IV A 2 / 20 / 280.
40. *ibidem*.
41. SAPMO. BArch.-ZP. Sign.-Nr. IV 2 / 20 / 285.
42. Véase Domínguez, Jorge I.; "The Secrets of Castro's Staying Power", en: *Foreign Affairs*, Spring 1993 y Zimbalist, Andrew; "Dateline Cuba: Hanging on in Havana", en: *Foreign Policy*, Nr.92 (Fall 1993).

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Miscelánea.**

Negociaciones de paz en el Tercer Mundo: análisis comparativo.  
Raúl Benítez Manaut

# Negociaciones de paz en el Tercer Mundo: análisis comparativo.

\*Raúl Benítez Manaut.

En América Latina, salvo notables excepciones históricas, la negociación de conflictos es un fenómeno reciente, sobre todo si se toma en cuenta que la región ha sido tradicionalmente un foco de tensiones, tanto nacionales como regionales e internacionales.

En el presente artículo hemos decidido analizar los procesos de negociación y paz en el Tercer Mundo desde una óptica comparativa, para hacer énfasis en el caso centroamericano. Mencionar las peculiaridades y elementos en común que se han dado en procesos de paz en otras regiones del Tercer Mundo, y compararlos con los que han sucedido en Centroamérica para salir de la crisis política y militar que se dio en los ochenta, consideramos que es un ejercicio analítico necesario, a fin de poder contextualizar tanto las peculiaridades como los elementos en común subyacentes en ellos. Este análisis retrospectivo y comparativo permite desentrañar las modalidades de la mediación (interna o internacional) y las particularidades que adoptan los procesos de negociación, como medio para lograr la paz. A su vez, facilita evaluar objetivamente el comportamiento de actores internacionales, las superpotencias, potencias intermedias y su vínculo con los directamente involucrados en los conflictos. Igualmente, es necesario tener en cuenta las diferentes dimensiones de las propuestas de paz, ya que algunas tienen sólo alcances regionales, otras binacionales y otras se ubican en el nivel interno (guerras civiles). En Centroamérica, al igual que lo observado en otras latitudes, generalmente los conflictos combinan componentes geopolíticos e internos, por lo que las propuestas de mediación y negociación son más complejas.

\*Sociólogo mexicano. Miembro Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).



El presente artículo comprende varios apartados, a fin de poder ir profundizando en el tema que nos interesa. Por ello, optamos primero por realizar una breve tipología de los conflictos que se presentan en Centroamérica. Posteriormente, analizamos los procesos de negociación y paz más relevantes del Tercer Mundo, incorporando algunos de América Latina, comenzando por el análisis de las negociaciones del canal de Panamá, que sin duda fueron la negociación más relevante de la década de los setenta. Después analizamos los períodos del proceso de paz en Centroamérica, y las contradicciones temporales que se presentan entre conflicto interno, conflicto regional y conflicto geopolítico. Finalmente, realizamos un ejercicio comparativo-metodológico que permite tener presentes enfoques y modalidades de implementación de los procesos de paz.

A nivel metodológico, nuestro punto de partida es la distinción del tipo de conflicto, para así poder analizar las posibilidades de las propuestas de negociación. En Centroamérica se dan tres tipos de conflictos, los mismos que durante los ochenta se mezclaron en lo que sin duda es el periodo más convulsionado de su historia, después de la larga guerra civil que terminó en 1838 con la disgregación nacional, naciendo los cinco países que hoy conforman la región (a los que se han agregado por su ubicación geográfica Panamá y Belice).

## TIPOLOGÍA

### **Conflictos geopolíticos**

Son aquellos que, además de tener un componente interno, por la presencia de una o más de las superpotencias y/o de potencias regionales, se transforman en conflictos geopolíticos. Desde el fin del siglo XIX, con la lucha interimperial por la construcción del canal de Panamá, se observa esta modalidad de conflicto. Posteriormente, durante los primeros 30 años del siglo, con la recurrencia de intervenciones militares de EEUU (principalmente en Nicaragua), los conflictos internos se transforman también en geopolíticos, componente que después, desde los años setenta y durante los ochenta, fue el predominante.

### **Conflictos entre Estados-Nación**

Estos conflictos fueron los predominantes desde el inicio de la vida independiente de los países centroamericanos. La independencia, la creación de la República Federal y después su desmembramiento en 1838 hicieron que las fronteras entre los países no estuvieran delimitadas de forma definitiva, por lo cual se dieron muchos enfrentamientos armados durante el siglo XIX. En el Siglo XX, las disputas Estados-Nación son frecuentes: entre Guatemala y Gran Bretaña por el territorio de Belice, y después entre Guatemala y Belice; entre El Salvador y Honduras, siendo el momento de máxima tensión la guerra de 1969 entre los dos países; entre Honduras y Nicaragua y, más tarde, entre Nicaragua y Costa Rica. Todos estos conflictos afloraron de forma particularmente intensa en los ochenta.

### Conflictos en el interior de las naciones

Estos son los característicos del siglo XX. En gran parte son producto de las formas de gobierno oligárquicas y militares, y se deben a la insatisfacción política de amplios sectores de la población y a las grandes desigualdades sociales. En algunos casos, estos conflictos se relacionan con los geopolíticos, como es el de las luchas nacionalistas en Panamá por la soberanía del canal. Estos conflictos, cuando afectan intereses foráneos traspasan las fronteras. El caso más notable de ello fueron las políticas de nacionalización planteadas por el Gobierno de Guatemala entre 1944 y 1954 y, posteriormente, las medidas tomadas por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), durante los primeros años de la Revolución (1979-1984).

En Centroamérica, la resolución de los conflictos se ha efectuado tradicionalmente por vías militares. Ello ha hecho que la región sea uno de los principales focos de tensión en el continente americano. Sólo en los últimos años comienzan a plantearse formas nuevas de resolución, a través de la mediación de terceras partes que promueven la negociación. Ello se observó con el armisticio que puso fin a la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969, promovido por la Organización de Estados Americanos (OEA), y el acatamiento por ambos países de la resolución que emitiera la Corte Internacional de Justicia de La Haya en septiembre de 1992, que benefició a Honduras, otorgando a este país las dos terceras partes de los territorios en disputa desde 1969<sup>1</sup>.

## NEGOCIACIONES DE PAZ EN EL TERCER MUNDO

Iniciamos el análisis con los Tratados del canal de Panamá, debido a que fueron la negociación más importante de América Latina, que enfrentó dos partes con una gran asimetría de poder, por lo que no se podría afirmar que la negociación se dio por *un balance de fuerzas* (como sí se puede afirmar para el caso de la solución de otros conflictos).

En Panamá, por su condición sui generis producto de la existencia del canal interoceánico y las bases militares de EEUU establecidas en la llamada *zona del canal*, históricamente se presenta una demanda nacionalista que reivindica que el canal debe pasar a manos panameñas y se deben dismantelar las bases militares. A principios de los setenta el mandatario Omar Torrijos inició gestiones diplomáticas a fin de lograr un tratado con los Estados Unidos. Torrijos logró el apoyo de prácticamente todos los países latinoamericanos, empleando los recursos de la OEA para lograr la firma de los Tratados del canal de Panamá en 1977, que señalan el traspaso gradual de la administración del canal al Gobierno panameño y el dismantelamiento paulatino de las bases militares<sup>2</sup>. Este hecho fue criticado por el Gobierno de Reagan (1981-1989), quien sentó las bases para la desestabilización del gobierno panameño y la intervención militar directa, implementada por el gobierno de

Bush en diciembre de 1989<sup>3</sup>. El caso de Panamá es importante porque señala las dos vertientes de la política de Estados Unidos: la que busca la solución de los conflictos geopolíticos (que predominó cuando se firmaron los Tratados durante el gobierno de Carter), y la que pretende el mantenimiento de la hegemonía de la superpotencia por todos los medios a su alcance, a través de una política de *contención*. También muestra las dos posibilidades extremas de la resolución de un litigio: la negociación (1977) y la salida únicamente militar (1989).

En la actualidad, hablar de geopolítica y al mismo tiempo mencionar la posibilidad de negociaciones sustanciales que den fin a los conflictos en el Tercer Mundo, parece una contradicción. Sin embargo, a la par de la redefinición del equilibrio mundial del poder y de la posición dominante que algunas superpotencias tienen en este nuevo ajedrez estratégico, básicamente los Estados Unidos, hay tendencias que demuestran que es posible la solución definitiva de las guerras civiles que aún persisten en países del Tercer Mundo. En Centroamérica, ello se vuelve necesario por razones de *estabilidad*, ya que la región se ubica muy cerca de la frontera sur de EEUU, en el perímetro estratégico de la cuenca del Caribe. En la actualidad, por la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, EEUU y Canadá, la pacificación completa se convierte en prioridad. Incluso sectores conservadores de la élite política de los Estados Unidos desde 1990 apoyan los esfuerzos de paz en los diferentes países, de acuerdo al cambio de prioridades en sus políticas hacia el Tercer Mundo, una vez desmembrado el mundo comunista.

Es importante tener como referencia los procesos de paz sucedidos en otras latitudes para comprender las modalidades que se adoptaron como soluciones no militares, esto permite tener marcos comparativos que ayudan a ubicar las posibilidades de la negociación en los países en que ésta se ha prolongado, como Guatemala y Colombia. Algunos de ellos son lejanos en el tiempo y la geografía, como el venezolano a finales de los sesenta y el de Rhodesia-Zimbabwe a principios de los ochenta. Igualmente, son referentes obligados para la comparación las negociaciones recientes en Colombia, Angola y Camboya, que han evidenciado notables retrocesos durante 1992. Estos ejemplos, por sus características e importancia son parte del análisis comparativo que desarrollamos. No obstante, en las décadas de los setenta y ochenta hubo otros ejemplos de negociación positiva, donde el componente geopolítico fue mucho mayor debido a la participación activa de las superpotencias. En algunos casos se dieron las negociaciones porque en el conflicto existieron elementos de graves tensiones interestatales.

En los años setenta una negociación entre un pequeño país y una gran potencia acaparó la atención de la gran mayoría de los analistas internacionales. Las conversaciones de Ginebra entre los representantes de Vietnam y los Estados Unidos muestran que este tipo de negociaciones aun son posibles a pesar de la gran asimetría existente entre las partes. La solución pactada, sin embargo, se dio por el empantanamiento que se produjo en la intervención militar de EEUU, dando lugar a la salida de las tropas de éste país, tras importantes negociaciones bilaterales. El conflicto se resuelve con el retiro total de los

efectivos de los Estados Unidos en 1975 de Vietnam del Sur, dándose la reunificación de los dos territorios el 2 de julio de 1976. La Guerra de Vietnam fue el hecho que causó la reflexión más importante sobre seguridad nacional en los Estados Unidos en la época de posguerra, específicamente en sus políticas hacia el Tercer Mundo, reflexión que condujo en la década del ochenta a la elaboración de la doctrina de la guerra de baja intensidad<sup>4</sup>.

La guerra que se libró en Afganistán, iniciada tras la invasión soviética de diciembre de 1980, enfrentó a una guerrilla armada por EEUU y a un Gobierno respaldado por la Unión Soviética. La ineficiencia militar de esta última, definida por numerosos analistas como el *Vietnam soviético*, hizo que la superpotencia, tras la llegada de Mijail Gorbachov como máximo dirigente en 1985, buscara rápidamente la retirada de sus tropas. El factor que definió este cambio de actitud es una consideración global sobre su geopolítica, mencionando la no intervención en asuntos de otros Estados aun en sus fronteras inmediatas, como un nuevo principio de política exterior. Un conflicto que se resolvió en 1988 con la activa participación de la ONU fue la guerra Irak-Irán, que estalló en 1980. Tras un balance militar favorable a Irak, pero que no obstante no conducía a la victoria total sobre Irán, la ONU diseñó un plan de paz para que se firmara el armisticio entre ambos países.

En América Latina hoy día Venezuela es uno de los países que gozan de estabilidad democrática<sup>5</sup>. Ésta se puede atribuir a aspectos particulares que no se comparten en otras naciones -como la riqueza petrolífera-, pero también hubo un proceso de pacificación en la segunda mitad de los años sesenta que brinda un ejemplo notorio de voluntad política de las partes. La guerrilla venezolana de los sesenta, al igual que en otros países de nuestro continente, tuvo un momento de auge de los factores insurreccionales casi al momento de su nacimiento, a principios de la década. Posteriormente su acción militar urbana se estancó y se trasladó a las zonas rurales. Entre 1965 y 1966 sus máximos dirigentes inician una reflexión sobre el futuro de la lucha armada bajo el siguiente razonamiento: la guerrilla no ha sido derrotada y, por las estrategias de supervivencia, difícilmente lo será en términos militares, pero también es muy poco probable un avance militar sustantivo que planteara a corto plazo la posibilidad de la derrota con el ejército. El dilema de la guerrilla era entablar una guerra prolongada que desgastara el país y sus recursos -como en Colombia-, o incorporarse a la vida política. A su vez el Gobierno, en vez de plantear como salida la represión indiscriminada, inteligentemente abrió los espacios políticos. Ante esta situación de *mutuas concesiones*, la guerrilla fue desmantelando sus estructuras militares e insertándose en el proceso democrático y el Gobierno respetó la vida de los dirigentes y militantes. Entre 1967 y 1969 se dio una apertura política donde, aun existiendo comandos militares de la guerrilla, el Gobierno aceptó su participación electoral en 1968. A finales de 1968 se puede considerar que en el país ya existían condiciones de *paz armada*. El Gobierno legalizó al Partido Comunista a finales de 1968 (brazo político de la guerrilla) y liberó a los presos políticos. Un factor destacado de este proceso es que no hubo ningún intermediario internacional. Esto fue posible porque se dio una voluntad real de superar el conflicto en ambas partes<sup>6</sup>.

El proceso de paz colombiano ha llamado la atención de los observadores por su complejidad<sup>7</sup>. Prácticamente sin mediación internacional, desde principios de la década se esbozaron intentos de diálogo y pacificación. En los tiempos en que tuvo lugar el esfuerzo de paz de Contadora (1983-1986), del cual Colombia fue parte integrante, el entonces presidente Belisario Betancur utilizó a la política exterior como medida de política interior, y se iniciaron los alto el fuego parciales con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el M-19 y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Esta iniciativa de paz tuvo grandes altibajos. En un inicio no se lograron acuerdos definitivos. En 1984 los alto el fuego son bastante limitados, no obstante, las FARC, brazo político del Partido Comunista, crea la Unión Patriótica (UP) y decide participar de forma abierta y legal en la lucha política. En noviembre de 1985, con el asalto al Palacio de Justicia por el M-19, y la consecuente represión desatada después de este acontecimiento, se cerró el clima de distensión. Entre 1985 y 1988 son asesinados por grupos paramilitares más de mil dirigentes políticos populares, tanto los vinculados a los grupos armados como los independientes, lo que genera un clima de desconfianza posterior que se incorpora como un obstáculo importante para lograr la paz<sup>8</sup>.

En Colombia las negociaciones de paz son muy complejas debido a la gran cantidad de actores e intereses involucrados: el Gobierno colombiano (donde están presentes los intereses de las clases poderosas -oligarquías agrarias, y sectores económica y políticamente dominantes del país- así como la posición de las Fuerzas Armadas), los grupos guerrilleros, divididos entre el M-19<sup>9</sup>, -con el cual el Gobierno ha logrado pactar su conversión definitiva al proceso político- y los que actualmente se agrupan en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) -FARC, Ejército de Liberación Nacional (ELN) y EPL-<sup>10</sup>, además de que las acciones militares de los narcotraficantes también los vuelven sujetos de un pacto de negociación<sup>11</sup>. El incremento notable de la violencia en la segunda mitad de los años ochenta, de múltiples orígenes: violencia estatal -violaciones a los Derechos Humanos-, violencia civil -una población en armas que actúa por cuenta propia-, la proveniente del gran poder de los narcotraficantes, la violencia política impulsada por los grupos guerrilleros, y la violencia paramilitar, hacen de Colombia uno de los países más convulsionados del continente. Sin embargo, desde 1989 se avanzó notablemente con el desmantelamiento de las estructuras militares del M-19 y su conversión a partido político, participando en el proceso electoral presidencial. Igualmente, tras el triunfo de César Gaviria y la convocatoria a la Asamblea Constituyente, la cual modificó la anacrónica constitución del siglo pasado, se ha avanzado en la real pacificación del país, quedando pendientes las negociaciones con la CGSB, que evolucionaron de forma positiva en 1991 en Venezuela y durante los primeros meses de 1992 en Tlaxcala, México, congelándose desde el cuatro de mayo de este año, por lo que se reanudaron los combates con gran intensidad<sup>12</sup>.

Entre las razones que explican la paralización de las conversaciones de paz están la política de principios, la falta de moderación y la ausencia de pragmatismo por ambas partes. El Gobierno sostiene básicamente una fórmula de alto el fuego (en forma de

rendimiento incondicional) planteando solamente la futura inserción de la guerrilla en el proceso político institucional, siendo notable la inflexibilidad política<sup>13</sup>. Por su parte, la guerrilla sostuvo posiciones muy ideologizadas que tienen que ver con fórmulas de “compartir el poder”, y elementos inaceptables para el Gobierno, como la depuración de las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares, y reformas socioeconómicas que van en contra del modelo neoliberal implantado. Al darse este diálogo infructuoso y sin convergencias, fracasó la ronda de Tlaxcala.

Un balance militar de 1992 señala que la violencia en general causó 27.000 muertos sólo ese año, con la peculiaridad que ni la guerrilla ni el ejército fueron los principales afectados, pues sólo perdieron la vida 938 guerrilleros y 1.552 fueron capturados. Los militares registrados como bajas se calculan en 500<sup>14</sup>.

A finales de la década de los setenta, en Rhodesia, a la par de darse el proceso de independencia de la Gran Bretaña (1980), el Gobierno minoritario de los blancos era cuestionado por dos grupos guerrilleros, el ZAPU y el ZANU, que se fusionaron en el Frente Patriótico. Estos grupos llevaron la lucha armada hasta la propia capital del país. Dada la presión de la guerrilla, el Gobierno británico decidió plantear la salida a través de la vía política: supervisar un proceso electoral y el vencedor sería quien gobernaría, solución que se planteó a la par del otorgamiento de la independencia. Triunfó el partido ZANU, encabezado por Robert Mugabe. Para consolidar la pacificación se fusionaron las guerrillas en un *ejército nacional unificado*<sup>15</sup>.

Es importantes tener presentes los ejemplos mencionados, lejanos en el tiempo y la geografía, dado que, en primer lugar, aún en el contexto internacional de la Guerra Fría fue posible plantear soluciones a conflictos armados y, en segundo lugar, el factor determinante fue la voluntad política de los actores. Lo importante es que los actores decisivos de las guerras adquieren conciencia de la necesidad de la superación de los conflictos a través de la vía negociada y no la militar, cambiando notablemente sus estrategias y moderando las ideologías y posturas políticas. Este fenómeno se induce a través de mediadores, internos y/o internacionales.

En la década de los ochenta el estallido y/o auge de guerras civiles en numerosas partes del planeta definen esos años como uno de los períodos de la historia más convulsionados para numerosas regiones del Tercer Mundo. Conflictos no resueltos en el sudeste de Asia, Medio Oriente, Asia central, el cono sur africano, Centroamérica y América del Sur. En este período, todos los conflictos tienen incorporados elementos geopolíticos como parte sustancial de su génesis. O sea, las superpotencias y potencias regionales influyen decisivamente apoyando a alguno de los bandos, según el diseño de sus esquemas de proyección de poder. La Unión Soviética en Afganistán, Vietnam en Camboya, los Estados Unidos contra Nicaragua y Angola, Cuba respaldando al Gobierno de Angola con su ejército y al nicaragüense con asesores militares y apoyo económico, Sudáfrica impidiendo la independencia de Namibia, etc. A esta multiplicación de conflictos, que combinaron en la mayoría de los casos guerras civiles con conflictos geopolíticos, comenzaron a vislumbrarse nuevas opciones de solución y fórmulas de mediación y negociación en la segunda mitad de la década.

Muchos factores contribuyeron. El primero de ellos fue el reconocimiento de la Unión Soviética de que su participación militar en Afganistán fue un error, planteando la rápida retirada de sus tropas. El segundo factor fue la reformulación de la ONU como instancia activa para buscar salidas a dichos conflictos.

En los conflictos tipificados como *guerras civiles* comenzaron a plantearse esquemas de distensión entre los contendientes desde 1986-1987. A continuación vamos a mencionar los casos relevantes de Angola y Camboya como ejemplos donde se han dado avances sustanciales de solución de la modalidad de *guerra civil*, aunque también los procesos de paz no han logrado consolidarse. Hay otros ejemplos positivos de negociación que no vamos a analizar en el presente trabajo, como el de Sudán, Uganda, Etiopía-Eritrea, Sri Lanka y Filipinas<sup>16</sup>.

En el cono sur africano fue donde se concentró parte sustancial de la tensión en ese continente debido a los múltiples factores que se entrecruzaban: el *apartheid* en la propia Sudáfrica; la ocupación ilegal -en los términos de la ONU- de Namibia por éste país; la proyección militarista sudafricana que intentó llegar hasta Luanda, Angola, y que fue contenida por el ejército cubano en 1975-1976; el apoyo otorgado por EEUU a las guerrillas contrarrevolucionarias de la Unión Nacional por la Independencia Total de Angola (UNITA), que incrementó a un nivel sin precedentes la escalada militar en ese país, etc<sup>17</sup>.

Esta multiplicidad de conflictos tuvo su auge con las grandes batallas de fines de 1987 y comienzos de 1988 en el sur de Angola, donde participaron prácticamente todos los involucrados: el ejército de Angola y el cubano, respaldados por las guerrillas independentistas de Namibia, contra el ejército sudafricano y la UNITA, apoyada de forma abierta por el Gobierno de Zaire y de forma indirecta por EEUU. A finales de 1988 se realiza una gran conferencia de paz, patrocinada por la ONU, donde se acuerda la retirada de las tropas cubanas de Angola y sudafricanas de Namibia y la independencia total de éste país a través de un proceso electoral, como el primer paso a la pacificación total -o sea, el primer paso es la distensión internacional-. Como segunda fase, se dio el proceso interno de paz entre el Gobierno de Angola y la UNITA, firmado el 31 de mayo de 1991, que incluye la incorporación con todos sus derechos a los miembros de la UNITA, elecciones libres para septiembre de 1992 y reducción y creación de un ejército único -con la integración del ejército nacional y las guerrillas, fusión que se daría después de las elecciones. Como mediadores participaron la Unión Soviética, Portugal y los Estados Unidos, con el apoyo de la ONU. Se creó, como *fase de transición*, una Comisión Conjunta Político-Militar, integrada por representantes del Gobierno de Angola, de UNITA, de Portugal, de los Estados Unidos y de la URSS, hasta la fecha de celebración de las elecciones. Cabe precisar que la guerra de Angola, que duró 15 años, tuvo un saldo de 300.000 muertos<sup>18</sup>. A la par de la firma de este acuerdo, las tropas cubanas adelantaron el regreso a su país, saliendo los últimos contingentes en mayo de 1991<sup>19</sup>. La realización de las elecciones a finales de septiembre de 1992, donde triunfó el candidato oficial Eduardo dos Santos no dejó satisfecho al dirigente de UNITA y candidato de esta a la presidencia,

Jonas Savimbi. UNITA rompió el acuerdo con el Gobierno y la ONU, quien vigiló de forma amplia el proceso electoral y confirmó su limpieza. El resultado oficial de las elecciones dio el triunfo al candidato oficial Dos Santos<sup>20</sup>. UNITA reanudó los combates militares en octubre de 1992. La intensidad de los mismos ha sido muy elevada y se han generalizado en el sur del país hacia fines de 1992 y principios de 1993, poniendo en peligro el proceso de paz y transición a la democracia<sup>21</sup>.

En Camboya, tras una también cruenta y sangrienta guerra civil con numerosos componentes geopolíticos, ha avanzado notablemente un plan de paz auspiciado por la ONU. En este plan de paz participan de forma activa los cinco miembros del Consejo de Seguridad de la ONU como mediadores, además de Indonesia. Los actores de este conflicto son el Gobierno camboyano, apoyado militarmente por contingentes vietnamitas, y tres grupos insurgentes armados (entre los que sobresale el Jmer Rojo cuyo dirigente es Pol Pot, respaldado por China, y dos fracciones no comunistas, una de ellas encabezada por el príncipe Norodom Sihanouk). El acuerdo, firmado en Indonesia el 23 de junio de 1991, incluye la creación de un Consejo Supremo Nacional, integrado por todos los actores del conflicto, que tendrá su sede cerca de la capital y organizará un proceso electoral libre, además de que operará bajo la supervisión de la ONU y podrá nombrar a los representantes de Camboya ante la comunidad internacional. Se firmó a la par el alto el fuego definitivo y, temporalmente, cada facción mantendrá sus efectivos en la zona que se encontraban al momento de la firma del pacto<sup>22</sup>. Por su parte, a principios de 1992, Japón patrocinó la conferencia de paz y reconstrucción de Camboya, como contribución al proceso de paz.

Sin embargo, el conflicto camboyano integra un número considerable de tensión geopolítica. Destaca la pugna entre China y Vietnam (ya que China respalda al Jmer Rojo, y el Gobierno de Vietnam apoya al Gobierno camboyano). El hecho de que Japón auspicia las conversaciones de paz, a la par de normalizar rápidamente sus relaciones con el Gobierno chino, es otro dato a tener presente. Igualmente son importantes las políticas de Malasia, Indonesia y Tailandia, cada uno con sus respectivos intereses en Camboya<sup>23</sup>. La fórmula de paz de la ONU combina elementos del esquema africano de *poder compartido* (como la división del país a las tutelas de los diferentes ejércitos existentes), con el planteamiento de realizar un proceso electoral que defina las correlaciones de fuerzas políticas. A pesar de estos logros, a finales de 1992, el proceso de paz se estanca y entra en conflicto el Jmer Rojo con los *cascos azules* de la ONU, impidiendo el tránsito de las autoridades de la ONU en las zonas bajo su control, poniendo en peligro la autoridad de la "Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya" (APRONUC). Lo anterior ha postergado la fecha de realización de las elecciones, debido a que no se ponen de acuerdo el Gobierno y el Jmer Rojo para convocar a las mismas<sup>24</sup>.

Los ejemplos anteriores son incorporados al análisis a manera de favorecer un marco comparativo que permita detectar, por un lado, las modalidades de diferentes negociaciones, y, por el otro, los avances reales -o el estancamiento de las conversaciones- que se puedan presentar.



Es necesario tener presente el nuevo rol que juega la ONU en la resolución de los conflictos y el mantenimiento de la paz. Un analista señala al respecto: “Las Naciones Unidas pueden contribuir a la resolución de los conflictos internacionales de tres formas principales. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad pueden delinear resoluciones que sean líneas de acción para la resolución de los conflictos. El secretario general o sus representantes pueden funcionar como mediadores en un conflicto, o proveer servicios de buenos oficios. Finalmente, el Consejo de Seguridad puede conformar fuerzas de mantenimiento de la paz (*Peace-keeping forces*) a un área conflictiva. Es imposible conocer de antemano el resultado de la acción de la ONU o el nivel de efectividad de estos tres modos de operación, pero usualmente se emplean combinados en situaciones críticas donde su intervención acelera la posibilidad de resolver un conflicto”<sup>25</sup>.

En los últimos años, la ONU ha otorgado prioridad a cinco conflictos en los cuáles ha empleado todos los recursos a su alcance con grados de éxito diferentes: Centroamérica (actualmente concentrado el esfuerzo en El Salvador), Angola, Camboya, Somalia y Yugoslavia. Según un asesor personal del secretario general, de estos cinco conflictos, a fines de 1992 sólo uno presenta una evolución satisfactoria (se refiere al caso salvadoreño), y de ellos, dos que parecían evolucionar de forma muy positiva, han registrado notables retrocesos (Angola y Camboya)<sup>26</sup>.

## NEGOCIACIONES DE PAZ EN CENTROAMÉRICA

En América Latina, de los cinco países envueltos en agudas guerras civiles en los ochenta: Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú y Nicaragua, dos de ellos han evolucionado sustancialmente a la solución definitiva de las hostilidades: Nicaragua y El Salvador; otros dos se encuentran en procesos de diálogo sin negociación, con grandes altibajos: Colombia y Guatemala; y uno está sumergido sin opciones políticas o diplomáticas a la vista para salir de la guerra civil: Perú.

El avance que se dió en Centroamérica en los procesos de paz desde 1987 se debe a diversos factores, donde prevalecen los geopolíticos. Esto explica porqué, de los tres países envueltos en guerras, en dos de ellos han evolucionado satisfactoriamente las negociaciones y en el tercero hay registrada una evolución notable.

En términos de periodización, se puede subdividir el análisis en dos grandes fases: las estrategias y propuestas regionales, y las propuestas nacionales. Estas dos dimensiones se entrecruzan en el tiempo, pues están íntimamente vinculadas. Sin embargo, se puede afirmar que las propuestas de paz regionales precedieron a las nacionales en el tiempo y fueron la base para que pudieran lograrse las segundas.

### **Propuestas regionales: Contadora y Esquipulas**

Como ya se mencionó con anterioridad, el antecedente positivo inmediato que fue un ejemplo notable de buena voluntad y solución de enfrentamientos por la vía negociada, fueron los tratados del canal de Panamá. Casi a la par de la implementación de los tratados del canal, se desató la crisis en Nicaragua y estalló la corta guerra civil que derrocó al dictador Somoza en poco más de un año (entre enero de 1978 y julio de 1979). Igualmente, los conflictos armados se generalizaron en El Salvador y Guatemala, sin una victoria revolucionaria, lo que hizo que se prolongasen los enfrentamientos armados en ambos países. Esto llevó a numerosos países (entre ellos algunos europeos, México, Venezuela, EEUU, y Cuba) a buscar soluciones a dicho conflicto regional. Éstas se dieron principalmente de cuatro formas: el reconocimiento diplomático a los movimientos revolucionarios como fuerzas legítimas (posición de México y Francia en 1981)<sup>27</sup>; la democratización de los sistemas políticos, como medio para evitar el ascenso revolucionario (planteamiento de Estados Unidos en 1980, la mayoría de los países europeos, Venezuela, la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Cristiana); la contención del “avance del comunismo”, apuntalada desde que el presidente Reagan asume la presidencia de los Estados Unidos en enero de 1981, que implicó el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de los Gobiernos aliados de los Estados Unidos (Guatemala, El Salvador y Honduras); y el respaldo a los movimientos revolucionarios (posición de la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua).

Debido a lo anterior, y a que ninguna de las cuatro opciones pudo lograr imponerse, o sus tácticas de salida a la crisis (diplomáticas, políticas y militares) triunfar, estalló la crisis a nivel regional (en términos geopolíticos significó enfrentamientos y tensiones entre países). Así, lo que se desarrolló entre 1980 y 1987 fueron estrategias militares (revolucionarias y contrarrevolucionarias), quedando las soluciones políticas completamente opacadas<sup>28</sup>.

El esfuerzo de paz más importante, aunque no fue completamente exitoso, fue el emprendido por el Grupo de Contadora entre 1983 y 1986. Dicho grupo diplomático, integrado por México, Venezuela, Colombia y Panamá (que en 1985 se amplió con la participación de Perú, Uruguay, Argentina y Brasil) redactó tres versiones del Acta de Paz, en consenso con los países directamente involucrados en la crisis (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, y Nicaragua). El hecho notable del trabajo diplomático del Grupo de Contadora fue el abrir el canal de comunicación entre estos cinco países y comenzar a esbozar salidas diplomáticas en contra del despliegue de las estrategias militares. Fueron numerosos los factores que imposibilitaron la firma del acta de paz. El más importante de ellos fue la oposición abierta de EEUU, quien en ese momento desplegaba con toda amplitud la estrategia de la guerra de baja intensidad en la región, fundamentalmente en dos casos: el nicaragüense, apoyando a los grupos contrarrevolucionarios, para debilitar y desestabilizar al Gobierno sandinista de Nicaragua<sup>29</sup>, y otorgando un completo respaldo al Gobierno y a las Fuerzas Armadas de El Salvador en la guerra de contrainsurgencia contra el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)<sup>30</sup>.

En Centroamérica un punto de inflexión se produjo, tras el fracaso de las gestiones del Grupo de Contadora, el esquema de paz planteado por el acuerdo de Esquipulas II, firmado en agosto de 1987<sup>31</sup>. Un elemento muy relevante es que Esquipulas II se firma en parte como un rechazo a los esfuerzos previos de negociación -como el de Contadora- e intervención -la acción de los Estados Unidos-, destacando la voluntad política de los cinco presidentes que firmaron el documento. De esta forma Esquipulas II se convierte, ante la crisis y su más aguda expresión (la militarización regional y las guerras civiles), en un acto de autonomía.

La fórmula de Esquipulas II se diseñó con dos propósitos: disminuir las tensiones entre los Gobiernos y darle una solución a la crisis nicaragüense (el Gobierno planteó en numerosas ocasiones modalidades de paz con los Estados Unidos, sin éxito, aceptando a partir de Esquipulas el diálogo directo con la contrarrevolución). Al mismo tiempo Esquipulas inauguró las reuniones de presidentes de la región -que han tenido una gran continuidad hasta la fecha- y el esquema de negociación deja pendiente las soluciones a las guerras civiles de El Salvador y Guatemala. La dinámica de distensión irradia e influye en estos dos países para que se den conversaciones entre los Gobiernos y los grupos insurgentes. El mecanismo que vincula la salida transnacional con la intranacional es la creación en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, de la Comisión Nacional de Reconciliación, donde en los tres países la alta jerarquía de la iglesia católica ocupa un lugar preponderante. En el caso salvadoreño desde 1984 se habían sostenido conversaciones sin éxito. Y en Guatemala nunca se había realizado (al menos públicamente) contacto entre el Gobierno y la guerrilla.

### **La paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala**

En Nicaragua el proceso de paz está prácticamente concluido. Éste tuvo diversas vertientes. Una geopolítica: las negociaciones y conflictos con los Estados Unidos, debido al sostén que este país brindó a los contrarrevolucionarios y a la estrategia de destrucción de la infraestructura económica<sup>32</sup>. Posteriormente, el Gobierno sandinista aceptó dialogar y negociar directamente con la contrarrevolución, a pesar de la evidente derrota militar que le había infringido. Esto se dio fundamentalmente a raíz de los acuerdos de Esquipulas II. Estos acuerdos logran disminuir la tensión intergubernamental de la región (existente entre el Gobierno sandinista de Nicaragua y el resto de los países centroamericanos), y la interna, a través de la Comisión Nacional de Reconciliación. Este proceso posibilitó la implementación de los primeros acuerdos de alto el fuego, a partir del tratado de Sapoá, firmado en marzo de 1988<sup>33</sup>. Durante 1988 y 1989 se dieron alto el fuego parciales. La pacificación parcial se acompañó de una vertiente política muy importante, focalizada en la realización de las elecciones presidenciales de febrero de 1989. La victoria electoral de la coalición Unión Nacional Opositora (UNO), que llevó a la presidencia a Violeta Chamorro, posibilitó la firma de un pacto de paz y la desmovilización definitiva de los contrarrevolucionarios el 27 de junio de 1990<sup>34</sup>. En esta fecha se firmó el acuerdo mediante el cual 22.000 contrarrevolucionarios entregaban sus armas para ser destruidas por la

ONU, y a cambio se les dotaba de tierras para su reintegración a la producción nacional. Al mismo tiempo se acordaba la reducción del ejército sandinista (de 80.000 a 23.000 efectivos en una primera fase) y se reducía el presupuesto militar. Este proceso de pacificación ha sido muy exitoso y sólo está empañado por la acción de pequeños grupos de contrarrevolucionarios y militares desmovilizados -denominados “recontras” y “recompas”, respectivamente- que no están de acuerdo con la paz, realizando esporádicas acciones de hostigamiento de poca importancia. Los mediadores fueron la Comisión Nacional de Reconciliación, encabezada por el Cardenal Obando y Bravo y la OEA. Para la supervisión internacional del proceso la ONU conformó el Grupo de Observadores para Centroamérica (ONUCA) en diciembre de 1989<sup>35</sup>.

En El Salvador el proceso de pacificación está dividido en cuatro períodos: las conversaciones de paz sin negociación (septiembre de 1984-septiembre de 1989); la mediación de la ONU y la negociación entre el gobierno y el FMLN (abril de 1990- enero de 1992); la implementación de los acuerdos de paz (febrero de 1992-diciembre de 1992); y la consolidación de la paz (enero de 1993-marzo de 1994)<sup>36</sup>.

En la primera fase, la característica principal es que los diálogos entre las partes se dan con pocas posibilidades de convergencia. Más que nada, son los planteamientos de posiciones y principios donde, por parte del FMLN, se sostiene una fórmula de *compartir el poder*, y por parte del Gobierno la rendición y el desarme incondicional de la guerrilla. No obstante, en este período se dan acuerdos parciales importantes referidos a cuestiones humanitarias: tratamiento médico de heridos, intercambio de prisioneros, etc<sup>37</sup>. El fin de esta fase coincide con el incremento de las acciones militares de la insurgencia, a finales de 1989, que culminó con la ofensiva guerrillera de noviembre de ese año sobre San Salvador. La principal característica de este período es que el diálogo es parte del plan estratégico-militar para ambas partes (o sea, está subordinado a la guerra), y la condición que hizo posible el paso a la fase real de negociación fue el equilibrio militar. Otra característica es que se abandona el esquema de Esquipulas II -a través de la Comisión Nacional de Reconciliación-, debido a que la iglesia católica fue fuertemente hostigada por el asesinato de los seis sacerdotes jesuitas el 16 de noviembre de 1989 por parte del ejército. La ONU reemplaza a la iglesia católica en la mediación.

La segunda fase del proceso de paz se inicia el 4 de abril de 1990, con la firma del acuerdo de Ginebra, donde ambas partes reconocen a la ONU como mediadora<sup>38</sup>. La negociación duró 21 meses y tuvo numerosos altibajos. El primer compromiso fue el diseño de la *agenda* de discusión, y el procedimiento para avanzar se articuló a través de la firma de acuerdos parciales, iniciándose estos con el acuerdo de Derechos Humanos, firmado el 26 de julio de 1990, mismo que incorpora la instalación de la oficina de la ONU (ONUSAL) para verificar el cumplimiento por las partes un año después. Desde septiembre de 1991 se observan avances cualitativos importantes, con la mediación directa del secretario general de la ONU y la muy activa participación del Grupo de Amigos del Secretario General (México, Venezuela, Colombia y España). Esta fase culminó el 16 de

enero con la firma del Acta de Paz. Se puede decir que el elemento más importante de este período es que la negociación subordina a la guerra, y los hechos militares responden a los ritmos de la negociación (a la inversa de lo observado entre 1981 y 1989).

El tercer período se inicia el uno de febrero de 1992, fecha estipulada por los acuerdos para iniciar el alto el fuego y la desmilitarización de ambos ejércitos. Contempla el desarme total del FMLN, su conversión legal en partido político, la reducción cualitativa y cuantitativa de las Fuerzas Armadas y numerosas disposiciones complementarias que incorporan aspectos legales, humanitarios, sociales, etc. Este período se conoce como de *paz armada* y debió culminar el 31 de octubre del mismo año, sin embargo fue necesario un nuevo calendario propuesto por la ONU, debido al incumplimiento de numerosos compromisos por ambas partes. Finalmente, el 15 de diciembre de 1992 se dio por terminada la implementación del acuerdo, quedando pendientes muchas disposiciones, entre las que destaca la no depuración de las Fuerzas Armadas, como lo señala la Comisión encargada de elaborar el documento respectivo (conocida como Comisión Ad Hoc). La puesta en práctica del acuerdo de paz se considera exitosa en términos generales, ya que el FMLN desarticuló todas sus estructuras militares, se legalizó como partido político, y el ejército desmovilizó a los batallones de contrainsurgencia respectivos. El cuarto período apenas inicia, y dependerá fundamentalmente de la voluntad política de las partes, para que se desarrolle un clima propicio de distensión política, a fin de que no se presente un retroceso en el proceso de paz. En este período la consolidación de la paz se articula a la desmilitarización del país en todos los niveles (económica, política y militar) y a la democratización real.

En Guatemala, aunque no se logran acuerdos definitivos, los logros parciales son un avance que no puede ser menospreciado. Después de una serie de diálogos iniciados en el contexto del ambiente generado por el proceso de Esquipulas, donde se reunieron por vez primera el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1987, se firmó el acuerdo para la Democratización, que se desprende como el primer resultado, después de que en abril de 1991 fue fijada la agenda de negociaciones y la modalidad de la mediación<sup>39</sup>.

En términos comparativos con el proceso de paz salvadoreño, el guatemalteco se encuentra aún en la primera fase, y si tomamos como punto de referencia el elemento militar, el hecho de que las conversaciones en El Salvador progresaran se debió principalmente a la gran capacidad de fuego de la guerrilla, lo que generó el empate militar y un impacto geopolítico que no se da en este caso (la única repercusión geopolítica importante del conflicto guatemalteco tiene que ver con México). Además, hay elementos muy distintos entre los dos casos, entre los que destaca la cuestión indígena. Los puntos de contacto entre los dos países son las similitudes respecto a la solución de los problemas de Derechos Humanos y los elementos relativos a la democratización. En estos dos aspectos es donde puede tenerse presente el contenido del Acta de Paz de Chapultepec, y las principales diferencias radican en la no posibilidad en la negociación de Guatemala en modificar la estructura de las Fuerzas Armadas y la influencia de esta en la sociedad (a través de la impunidad), debido a la correlación

militar de fuerzas, favorable al ejército. También se presenta la necesidad de que se tengan en cuenta disposiciones relativas a la cuestión indígena, tanto en la dimensión socioeconómica, como en lo referido a los Derechos Humanos.

Durante 1992 se observó un retroceso y una paralización de las conversaciones de paz, aunque tanto el Gobierno como la guerrilla han manifestado la voluntad de reanudar las conversaciones en 1993. El 24 de agosto de 1992 entró en un impasse el proceso de negociación. Los desacuerdos se dan fundamentalmente en los aspectos relativos a los Derechos Humanos, pues se vislumbraba una evolución similar a la salvadoreña (donde el primer acuerdo parcial de la negociación fue el de Derechos Humanos)<sup>40</sup>. A la par, desde octubre de 1992, la nominación del premio Nobel a Rigoberta Menchú concentró la atención internacional sobre Guatemala y el problema indígena. En particular, la discusión sobre la paz se ha centrado en un problema central, donde están muy interesados el Gobierno de México y la ONU: por causa de los refugiados guatemaltecos en México y la posibilidad de su retorno.

Otro elemento que ahora aparece como importante en Guatemala es que el resultado de la implementación del Acta de Paz en El Salvador puede influir de forma positiva o negativa. Por ejemplo, si las Fuerzas Armadas salvadoreñas resultan muy afectadas, seguramente las Fuerzas Armadas guatemaltecas tendrán una posición negativa frente al diálogo. Y si el FMLN se ve beneficiado, esto influirá positivamente en la guerrilla guatemalteca y presionará para que avance la negociación, pero no en el Gobierno y las Fuerzas Armadas. De esta manera, se da de forma inercial un efecto *dominó* entre la consolidación o no del proceso de paz salvadoreño y el avance o retroceso en el guatemalteco<sup>41</sup>.

### **La política de los Estados Unidos: de la contención a la distensión**

Un elemento que ha sido decisivo en las posibilidades de lograr acuerdos en la región es la política exterior de los Estados Unidos. Entre 1981 y 1990 EEUU se negó a tomar soluciones pactadas debido a la proyección de una geopolítica militarista, basada en la doctrina de contención activa del comunismo o la guerra de baja intensidad. Esta política pretendió aniquilar o excluir a los movimientos revolucionarios y/o nacionalistas como opciones políticas en la región. Ésta fue una constante de la política de EEUU prácticamente en todos los países: en el intento de desestabilizar y derrocar al Gobierno de Nicaragua con el empleo de todos los medios a su alcance (económicos, políticos y militares); el respaldo incondicional al Gobierno y básicamente al ejército salvadoreño en la guerra de contrainsurgencia contra el FMLN; la desestabilización del Gobierno panameño y, por el fracaso de esta política, el recurso de la intervención militar directa, y el alineamiento de Honduras y Costa Rica para que respaldaran éste esfuerzo. Las políticas de promoción de la democracia o respeto a los Derechos Humanos, en el caso centroamericano, se han subordinado a este objetivo estratégico.

Esta concepción geopolítica hegemónica cuyo ingrediente básico es el empleo de la fuerza militar -de forma disuasiva, indirecta o directa- no se modificó con el cambio de Gobierno de Reagan a Bush. A mediados de 1991, después del relevo en el Gobierno de

Nicaragua, y avanzadas las conversaciones de paz en el El Salvador, los Estados Unidos cambiaron de actitud, respaldando la negociación de El Salvador. El factor que explica esta nueva política es que la opción militar implica una guerra prolongada, siendo más favorables las políticas de promoción de la pacificación y de profundización de los procesos democráticos<sup>42</sup>. No obstante ello, no se abandonan las políticas intervencionistas, sino que simplemente cambian de planteamiento y medios para implementarse. Actualmente se habla de una nueva diplomacia de los Estados Unidos (que también emplea las fuerzas militares): el *intervencionismo humanitario*. Siendo los dos casos de prueba Yugoslavia y Somalia.

Con el cambio de Gobierno (de Bush a Clinton), se presentan nuevos planteamientos que dejan de lado políticas de contención, y se hace énfasis en los aspectos relativos al respeto a los Derechos Humanos y la consolidación de los procesos de democratización, a la par que se considera un ingrediente nuevo: la integración económica, que contiene como primer paso el establecimiento de regiones donde entre en vigencia el libre comercio. Al respecto, aparece un nuevo planteamiento: el libre comercio tiene como condición indispensable la paz, y dado que Guatemala es la puerta de entrada a Centroamérica, este factor va a influir con fuerza sobre el Gobierno y la insurgencia de ese país para avanzar en la negociación. La política y la diplomacia mexicana está claramente orientada en esa dirección, coincidiendo con las posiciones de EEUU<sup>43</sup>.

## ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE PAZ

Los procesos de paz analizados muestran elementos muy importantes a tener en cuenta en las negociaciones de Centroamérica. En todos los casos, desde Venezuela hasta Colombia, las negociaciones se insertan en un proceso democrático donde el elemento integrador y estabilizador es la presencia de los grupos que transitan de las armas a la política. Sólo la participación de la insurgencia en la legalidad democrática hace completa la transición. Cuando la democratización evoluciona positivamente -Venezuela, Zimbabwe, Nicaragua, El Salvador y de forma parcial en Colombia, Guatemala, Angola y Camboya- el respeto a la vida de los integrantes de las ex-guerrillas es fundamental para la estabilidad futura de la paz. En algunos casos, la negociación interna ha sido consecuencia de una negociación internacional previa en gran escala, donde el reconocimiento y la voluntad de las potencias involucradas es decisiva, así como la participación activa de países afectados o involucrados en los conflictos y organismos como la ONU. O sea, cuando hay actores internacionales involucrados, su decisión de apoyar las negociaciones de paz debe ser total y no ambigua: esto fue notable en Afganistán, Angola, Nicaragua y en la etapa final de la negociación en El Salvador. Este factor también se observa en Camboya. En la mayoría de las situaciones donde ha estado involucrada la ONU, se ha observado un avance notable

del proceso de negociación: Angola, Namibia, El Salvador, Camboya. En las negociaciones en Angola, donde se plantea la fusión de los dos ejércitos, es importante tener presente el respaldo internacional a la guerrilla de UNITA -básicamente de los Estados Unidos y Sudáfrica- y la fragilidad del Gobierno<sup>44</sup>. De igual manera, la emergencia de múltiples actores con capacidad de influencia sobre países con conflictos internos se debe a la aparición de un fenómeno nuevo en la geopolítica global: la multipolaridad<sup>45</sup>.

Otro elemento a considerar es el relativo a las fórmulas de *Compartir el poder*. *Power Sharing*, como se le llama a esta teoría en su denominación sajona, significa la aceptación de los contendientes del poder de su contrario y, dada la imposibilidad de uno de los bandos enfrentados para sobreponerse al otro, se aceptan fórmulas de convivencia política, entre las que destacan la organización de Gobiernos provisionales mientras se definen los procesos a través de la realización de elecciones (Zimbabwe, Camboya, Angola), e incluye en algunos casos fusión de ejércitos. En este esquema negociador se basaron los planteamientos del FMLN en la primera mitad de la década de los ochenta. Esta fórmula de paz se puede considerar como la *modalidad africana*.

Alternativamente a esta fórmula, cuando no es posible implementarla por las condiciones internas y externas, la salida es el reconocimiento institucional por parte de las oposiciones políticas existentes y los grupos insurreccionados. Este esquema ha predominado en América Latina desde la pacificación venezolana. Fue el mecanismo aplicado en Nicaragua, El Salvador y de forma parcial en Colombia. Estos casos muestran elementos originales que mezclan *compartir el poder* con una especie de reconocimiento institucional si el compromiso incluye reformas constitucionales que respalden y complementen las negociaciones -por ejemplo, situaciones legales y constitucionales que se deben modificar para la estabilidad política futura, y reformas en lo que respecta a aspectos socio-económicos. Esta segunda opción, con sus particularidades nacionales -que incluyen respeto a los Derechos Humanos, reformas judiciales profundas y reformas de la institución castrense- es la que está contemplada en el plan de paz de El Salvador y se vislumbra en Guatemala. Para la aplicación de esta modalidad de negociación la clave es el paso de posiciones polarizadas y excluyentes en lo político, lo ideológico y lo militar -maximalistas- a posiciones moderadas, donde las partes rechazan mantener o buscar el *poder total*, para fortalecer los mecanismos de contrapeso de las democracias representativas: Parlamento, Gobiernos locales, etc. Para avanzar en este proceso se debe dar una moderación gradual de las partes, que poco a poco coinciden en el acercamiento de posiciones, como paso previo a la negociación. Esta moderación se debe dar desde las primeras conversaciones-negociaciones, siendo en la mayoría de los casos fundamental el papel del mediador para lograr las convergencias: “la moderación consiste en reducir las ambiciones, en temperar las pasiones, pero no a abdicar ante los rivales”<sup>46</sup>.

A principios de los noventa hay elementos nuevos a tener presente en el análisis. Poco a poco el concepto *conflicto interno*, al convertirse en guerra civil y tener implicaciones geopolíticas, tiene efectos al exterior que a su vez provocan que la comunidad internacional se vea en la necesidad de involucrarse, sea para orientar una salida con base en el interés



particular de alguna o algunas superpotencias o potencias regionales, o para buscar la resolución del mismo en fórmulas que transformen el contexto político y militar interno. De esta manera, desaparecen paulatinamente las diferencias entre un conflicto interno y uno externo y difícilmente se pueden separar de forma tajante, tanto el conflicto como su resolución, aunque en muchos países se ha negado la posibilidad de que la ONU u otro organismo internacional participe en la solución de algunos de ellos. Es el caso de Guatemala, Colombia y Perú<sup>47</sup>. En otras regiones del planeta, los conflictos adquieren nuevas dimensiones: étnicas, religiosas, nacionalistas, culturales, etc. Esto se ha comenzado a sistematizar recientemente en la teoría realista de las Relaciones Internacionales, tomando en cuenta las dos tendencias contrapuestas de la geopolítica de la posguerra fría: la globalización y la super-división de las naciones (sobre todo en el ex-mundo comunista)<sup>48</sup>. De alguna manera, los conflictos y guerras civiles que analizamos pertenecen y son herencia de la Guerra Fría, donde los contendientes se pueden dividir en la clasificación tradicional de *derecha e izquierda*, o *revolucionarios* contra *conservadores*, etc. Esta tipología será cada vez más obsoleta. En América Latina el único caso que contiene ingredientes de esta modalidad de conflicto es el peruano, con el llamado *fundamentalismo* o *mesianismo*, del grupo guerrillero Sendero Luminoso, que por su ideología dificulta la posibilidad de plantear fórmulas de paz o de mediación.

Es preciso tener presente que, aún con los cuestionamientos a la ONU por su función desempeñada en el conflicto del Golfo Pérsico en 1992, respaldando a los integrantes del Consejo de Seguridad, es sin duda la institución más capacitada para poder impulsar y mediar en los procesos de paz, éstos mientras no se puedan dinamizar por sus componentes internos. A pesar de lo anterior, aún con lentitud y notables limitaciones, la ONU -y en menor medida la OEA en América Latina- tiene antecedentes positivos como mediadora en la solución de guerras civiles. En la mayoría de los casos, la ONU se apoya en Grupos de países no involucrados de forma directa en los conflictos, pero sí afectados por estos, e interesados por ello en la solución. Fue el caso del Grupo de Amigos del secretario general (México, Colombia, Venezuela y España) en las negociaciones de El Salvador. Sin embargo, la ONU en ocasiones se ve crecientemente desbordada (operativa y financieramente) y complementa su papel de mediador buscando que países cercanos a aquellos que están en conflicto, por interés natural, colaboren en el esfuerzo de paz<sup>49</sup>.

Para concluir, es necesario tener presentes los debates aparecidos tras la acción de la ONU y algunos países cuando actúan de forma unilateral (o sea, sin la aceptación o petición de los actores involucrados). Se ha justificado este tipo de acciones como *intervención humanitaria*, siendo el caso más notable la acción militar encabezada por los Estados Unidos en Somalia. La discusión desborda el nivel de la acción humanitaria y se traslada al tema de la violación de las soberanías de los Estados-Nación. Sin embargo, aún es prematuro aventurar hipótesis sobre la diferencia existente entre una acción evidentemente positiva como la mediación, con la aceptación de las partes involucradas en un conflicto, y la intervención<sup>50</sup>.

NOTAS

1. *La Jornada*, México, 13 de septiembre de 1982, p. 27.
2. Jorden, William J.; *La Odisea de Panamá*, 2 Vols., Fraterna, Buenos Aires, 1985. Jorden fue uno de los principales negociadores de los Tratados del Canal de Panamá por parte del Gobierno de Carter.
3. U.S. Department of State; "Panama: A Just Cause", *Current Policy* N° 1240, Washington, 1990.
4. Summers, Harry G.; *On Strategy. A Critical Analysis of the Vietnam War*, New York, Dell Pu. Co., 1984.
5. En Venezuela, el 3 de febrero de 1982 se produjo un intento de golpe de Estado que fracasó. Esta acción militar se justificó por sus protagonistas por los efectos de las políticas neoliberales en la población. A fines de 1992 se dio otro intento de golpe militar que pudo ser contenido por el gobierno. Estos hechos hablan de que la larga estabilidad democrática se ha debilitado, siendo necesarias reformas políticas que reflejen la nueva realidad política y social del país.
6. Entrevista al diputado venezolano Teodoro Petkoff, 24 de mayo de 1991. Petkoff fue uno de los dirigentes guerrilleros más importantes y uno de los principales protagonistas de este proceso de pacificación.
7. Los primeros esfuerzos de paz en Colombia, registrados desde principios de los ochenta, fueron muy significativos. Véase para este período Behar, Olga; *Las guerras de la Paz*, Planeta, Bogotá, 1985.
8. Pécaut, Daniel; "Colombia: violencia y democracia", *Análisis Político*, N° 13, Bogotá, mayo-agosto de 1991, pp. 44-45.
9. Desde 1981 se habla de la posibilidad de negociaciones entre el M-19 y el Gobierno, no obstante, después de una tregua lograda en 1985 que se rompió con los acontecimientos del Palacio de Justicia de noviembre de ese año, se logran otra vez acuerdos -en esta ocasión definitivos- a partir del "Pacto Político por la Paz y la Democracia", suscrito el 2 de noviembre de 1989 (ver el texto del pacto en *El Tiempo*, Bogotá, 6 de noviembre de 1989, p. 9A). En éste se incluye la necesidad de efectuar una "Reforma Constitucional" (que se dio con la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la redacción de la nueva constitución), y la conversión a la vida civil de los guerrilleros, realizada tras la desmovilización de todos sus frentes armados y la inserción del M-19 al proceso electoral. Ver "Acuerdo político entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M-19 y la iglesia católica en calidad de tutora moral y espiritual del proceso, suscrito en el Palacio de Nariño", Bogotá, 9 de marzo de 1990. Ver también "Paz Nacional y Diálogos Regionales" (Intervención del consejero presidencial Rafael Pardo Rueda. Segundo Encuentro por la Paz, Ibagué, Colombia, 17 de febrero de 1989).
10. La Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar está conformada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional y el Ejército Popular de Liberación.
11. Los pactos de paz con los narcotraficantes se realizan sobre la base de las nuevas disposiciones contenidas en la constitución, donde se excluye la extradición de presos a algún país. Los narcotraficantes se entregan a la justicia colombiana siempre y cuando permanezcan presos en su país. Esa fue la condición que garantizó la entrega del principal dirigente del Cartel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria. García Márquez calificó esta negociación como un "Triunfo de la inteligencia". Carta de Gabriel García Márquez al diario *Los Angeles Times*, *La Jornada*, México, 26 de junio de 1991, p. 33. En 1992, Escobar Gaviria se fugó del penal de Envigado, rompiendo el pacto de paz con el Gobierno, y emergiendo por vez consecutiva la posibilidad de una guerra abierta entre los carteles del narcotráfico y el Gobierno colombiano.

12. Las conversaciones entre la CGSB y el Gobierno, realizadas durante el primer semestre de 1991, contaron con la mediación del Gobierno de Venezuela y se realizan en territorio de ese país. No obstante, a la par de las conversaciones, la CGSB ha incrementado sus acciones militares -básicamente el sabotaje a la infraestructura petrolífera- como forma de presionar al Gobierno, con lo cual se ha incrementado la tensión entre las partes. Ver "Ofensiva antipetrolera de la CGSB por el acoso militar", *La Jornada*, México, 3 de julio de 1991, p. 35. La agenda de negociación, delimitada en la reunión celebrada en Caracas el 7 de junio de 1991 incluye: el cese de fuego y las hostilidades; la participación en la Asamblea Nacional; acciones contra grupos paramilitares y de 'justicia privada' y medidas contra la impunidad; cambios en la "doctrina de seguridad nacional"; así como las medidas para la reinserción de la guerrilla a la sociedad, la verificación internacional del proceso y la metodología para su aplicación. Ver "Aprueban Colombia y la CGSB la agenda para negociaciones de paz", *La Jornada*, México, 8 de junio de 1991, p. 25. Es importante tener presente que el 30 de septiembre de 1991 se cancelaron las conversaciones de paz debido a que el Gobierno protestó ante la guerrilla por un importante asesinato político, el de Aurelio Iragori, ex-director del Partido Liberal y ex-presidente del Congreso. Ver Ramírez Tobón, William; "¿Alguien quiere volver a Tlaxcala?", *Análisis Político*, N° 16, Bogotá, mayo-agosto de 1982, p. 55. Después dichas conversaciones se reanudaron, pero por la crisis política desatada en Venezuela tras el intento de golpe de febrero de 1992, las conversaciones se trasladan a Tlaxcala, México.
13. Ver el documento gubernamental "Propósitos para ponerle fin al conflicto armado, reanudación de las conversaciones de paz, marzo de 1992", Presidencia de la República, Bogotá, marzo de 1992 (citado en "¿Alguien quiere volver a Tlaxcala?", op. cit. p. 60). En el mismo se plantean 13 consideraciones: 1) El nuevo orden constitucional garantiza la entrega de armas de la guerrilla; 2) el diálogo, un instrumento, pero de paz; 3) la guerrilla debe hacer explícitas sus demandas; 4) la guerrilla no puede seguir atentando contra los colombianos y su patrimonio; 5) la paz, compromiso de todos; 6) el cese al fuego y las hostilidades debe ser verificable; 7) creación de foros regionales de paz sin grupos armados; 8) la política social es independiente de la desmovilización; 9) programas de reinserción y rehabilitación; 10) paz nacional y supervisión internacional; 11) Colombia debe invertir más en seguridad; 12) reforzar el sistema de justicia; y 13) una política integral para enfrentar la violencia.
14. *La Jornada*, México, 10 de enero de 1993, p. 31.
15. "Zimbabwe", *Guía del Tercer Mundo 84-85, Cuadernos del Tercer Mundo*, México, 1985, pp. 355-358.
16. Un esfuerzo de análisis comparativo similar al presente, que incorpora los casos de Sudán, Filipinas y Sri-Lanka, comparándolo con la implementación de Esquipulas en Centroamérica veáse en Aguilera, Gabriel; "Esquipulas y el conflicto interno en Centroamérica", en Ricardo Córdova y Raúl Benítez Manaut (Compiladores) *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, CIH-UNAM, México, 1990, pp. 27 a 30. El caso de Eritrea-Etiopía se analiza en Assefa, Hizkias; "Conflict Resolution Perspectives on Civil Wars in the Horn of Africa", *Negotiation Journal*, Vol. 6, N° 2, Plenum Press, New York, April 1990.
17. Aguirre, Mariano; "La guerra a escala global II: Angola y la conexión Surafricana", en Mariano Aguirre y Robert Matthews, *Guerras de baja intensidad*, Fundamentos, Madrid, 1989. Ver también Pellicier, René; "Angola, Mozambique: des guerres interminables et leurs facteurs internes", *Herodote*, N° 46, París, 4° trimestre de 1987.

18. Cuatro documentos fueron firmados entre el presidente de Angola, Eduardo dos Santos, y el dirigente rebelde de UNITA, Jonas Savimbi: el Acuerdo Global para la Paz y la Democracia en Angola; el Acuerdo sobre los Principios Políticos para el Logro de la Paz (Documento de Washington); Acuerdo para el Alto el Fuego; y el Protocolo de Estoril, que es el núcleo de los Acuerdos, cuyos principales puntos son: realización de elecciones libres y democráticas; garantías para formar partidos políticos; libre acceso a los medios de comunicación y libertad de expresión; creación de una comisión conjunta político-militar que posibilite el proceso democratizador y vigile los acuerdos de paz; formación de subcomisiones para supervisar la tregua; inclusión de los guerrilleros en el ejército regular; reconocimiento de la UNITA como partido político; creación de una administración conjunta civil en las hasta ahora zonas de guerra; disminución del ejército regular a 50.000 hombres, integrado por 20.000 soldados del ejército regular y 20.000 ex-guerrilleros (UNITA no contaba con fuerza aérea). Finalmente, desmovilización conjunta de los restantes soldados y ex-guerrilleros. Este acuerdo fue firmado en Lisboa el 31 de mayo de 1991. *La Jornada*, México, 1º de junio de 1991, p. 28. Un análisis de este plan de paz véase en "Angola, una paz intervenida" (Editorial), *La Jornada*, México, 1º de junio de 1991, p. 2.
19. Las tropas cubanas adelantaron un mes el plan de repatriación, según el calendario acordado el 22 de diciembre de 1988. En 16 años de guerra participaron alrededor de 300.000 cubanos, con un saldo de 2.286 muertos. *La Jornada*, México, 24 de mayo de 1991.
20. Las elecciones del 29 y 30 de septiembre de 1992 dieron los siguientes resultados. Elección presidencial: Dos Santos 49,5%, Savimbi 40,6%. Elección para el parlamento: MPLA (oficial) 53%, UNITA 34,1%. *La Jornada*, México, 16 de octubre de 1992, p. 48. En las elecciones participaron 11 partidos políticos, sin embargo la misma se desarrolló de forma notablemente polarizada.
21. Se afirma que UNITA tiene respaldo político, diplomático y posiblemente militar de Sudáfrica y Zaire, reanudándose las antiguas fricciones geopolíticas. *La Jornada*, México, 10 de enero de 1993, p. 35 ("Captura el ejército angoleño el cuartel general de UNITA").
22. "Logran acuerdos provisionales fracciones camboyanas en guerra", *La Jornada*, México, 18 de julio de 1991. Los acuerdos definitivos se firmaron del 26 al 28 de agosto de 1991 en Bangkok. Los acuerdos contemplan el alto el fuego y la realización de elecciones bajo supervisión de la ONU, quedando pendiente la desmovilización de los ejércitos.
23. Alagappa, Muthiah; "El conflicto camboyanos: perspectivas de un arreglo negociado", *Desarme*, Vol. XIII, No. 2, 1990, Naciones Unidas, New York.
24. "La ONU sin opción en Camboya; Pol Pot impedirá gobernar. Acusan a la UNTAC de poner la mayor parte del territorio bajo control exclusivo de Hun Sen", *Excelsior*, (sección escena mundial), México, 28 de diciembre de 1992.
25. Väyrynen, Raimo; "The United Nations and the Resolution of International Conflicts", en Richard Falk et. al. *The United Nations and a Just World Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p. 237.
26. Intervención del asistente del secretario general de las Naciones Unidas, Álvaro de Soto, en el programa televisivo *Nexos*. México, 3 de enero de 1993, Canal 13, 10 a 11 p.m.
27. Ver "Texto de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador (28 de agosto de 1981)", en Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdova Macías (Compiladores) *México en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales* (1979-1986), CIIH-UNAM, México, 1989, p. 45.

28. Para un análisis de la militarización de la región y el despliegue de las estrategias militares, ver Bermúdez, Lilia; *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, Siglo XXI, México, 1987.
29. Ver Woodward, Bob; *Veil: the Secret Wars of the CIA*, Simon & Schuster, New York, 1987.
30. Benítez Manaut, Raúl; *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989.
31. Esto lo hemos analizado en detalle en Ricardo Córdova Macías y Raúl Benítez Manaut (Compiladores) *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, CIIH-UNAM, México, 1989.
32. Ver “Iniciativas de paz de Nicaragua con los Estados Unidos. Un recuento (agosto de 1981-marzo de 1985)”, en *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, op. cit., pp. 211-217.
33. Ver “Conclusiones del Informe de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento a la reunión de los presidentes sobre los progresos en el cumplimiento de los acuerdos del procedimiento para alcanzar la paz firme y duradera en Centroamérica, 12 de enero de 1988” (pp. 432-438), y “Acuerdo entre el Gobierno constitucional de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense, 23 de marzo de 1988” (pp.240-243) en *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, op. cit.
34. Salguero, Martha Elena; *Perspectivas de la Paz en Centroamérica a la luz de Esquipulas*. (1990), FLACSO, Serie Debate N° 7, Guatemala, 1991, p. 32.
35. El antecedente de ONUCA es el la Misión de Observadores para verificar el proceso electoral de Nicaragua (ONUEN) que operó desde el 25 de agosto de 1989. Ver *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, United Nations, New York, 1990, p. 392.
36. Este cuarto período del proceso de paz lo incorporamos a manera de hipótesis a demostrar, ya que en marzo de 1994 se deben realizar las próximas elecciones, fecha hasta la cual se podrá afirmar si se consolida el proceso de pacificación, a través de la real democratización, o si, por el contrario, como sucedió en Angola, se producen reveses en la parte final del proceso de paz.
37. Córdova, Ricardo; “El proceso de diálogo-negociación y las perspectivas de paz”, en Varios, *El Salvador: guerra, política y paz*, CINAS-CRIES, San Salvador, 1988; y Córdova, Ricardo; “El Salvador: las negociaciones de paz bajo la mediación de las Naciones Unidas”, en *Centroamérica ante las nuevas relaciones internacionales*, FLACSO-Fundación Ebert, Guatemala, 1992.
38. Benítez Manaut, Raúl; “La ONU y el proceso de paz en El Salvador: 1990-1992”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 34, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, Primavera de 1992.
39. Este acuerdo entre el Gobierno guatemalteco y la URNG es el primer resultado positivo desde que se firmó el Acta de Esquipulas y comenzaron las conversaciones. La agenda temática de discusión y la periodicidad de las conversaciones (y posibles negociaciones) queda consignada en el “Acuerdo de México”, firmado el 26 de abril de 1991. En él se incluye la participación de la ONU como “observadora”, siendo la Comisión Nacional de Reconciliación la “mediadora”. Los temas a discutir en la agenda son: democratización; Derechos Humanos; fortalecimiento del poder civil; función del ejército en una sociedad democrática; identidad y derechos de pueblos indígenas; reformas constitucionales y régimen electoral; aspectos socioeconómicos y situación agraria. Ver Enfopena.

- Información de Guatemala, Año 9, N° 422, 23 al 29 de abril de 1991. En la reunión realizada en Querétaro, México, entre el 22 y el 26 de julio de 1991, se logra el Acuerdo sobre Democratización. Éste es aún muy general, incluye la necesidad de que se de una “preeminencia de la sociedad civil sobre las Fuerzas Armadas”, para lograr una democracia “formal y participativa”. Se incluye también la eliminación de la represión política, el fraude y la imposición electoral. Lo importante de este acuerdo no es su contenido en sí mismo, sino la voluntad mostrada por las partes. *La Jornada*, México, 27 de julio de 1991, p. 25.
40. “Guatemala. Vistazo mensual”, *CERI-GUA*, Vol. 5, N° 66, México, septiembre-noviembre de 1992, p.5.
  41. Ver el interesante ensayo de Padilla, Luis Alberto; “La teoría de la resolución de conflictos y su aplicación al contexto socio político de Guatemala”, *Estudios Internacionales*, Año 1, N° 2, Guatemala, julio-diciembre de 1990. Un análisis comparativo de los dos procesos, donde se hace énfasis en las diferentes formas de mediación, véase en Padilla, Luis Alberto; “Mediation in El Salvador and Guatemala: A Comparative Analysis”, mimeo, *IRIPAZ*, Guatemala, Julio de 1992.
  42. *Las Americas en un Mundo Nuevo*. Informe del Diálogo Interamericano para 1990, The Aspen Institute, Washington, 1990.
  43. “Declaración de Tuxtla Gutiérrez”, en Presidencia de la República *El Gobierno Mexicano*, N° 26, México, enero de 1991, pp. 33 a 39.
  44. Ver al respecto Conteh-Morgan, Earl; “Civil and External Conflict Interface: Violence, Militarization, and Conflict Management in the Angolan Civil War”, Kumar Rupesinghe (Editor) *Internal Conflict and Governance*, St. Martin’s Press, London, 1992.
  45. Ver Myers, Robert; “After the Cold War”, *Society*, Vol. 28, N° 3, March/April 1991; Sorensen, Theodore; “Rethinking National Security”, *Foreign Affairs*, Vol. 69, N° 3, Summer 1990; Kristol, Irving; “Defining our National Interest”, *The National Interest*, Fall 1990; Galtung, Johan; “De la bipolaridad a la unipolaridad, en un mundo multipolar”, *Papeles para la paz*, N° 41, Madrid, España, 1991, p. 74.
  46. Merle, Marcel; “De la négociation”, *Pouvoirs*, N° 15, Paris, 1980, p. 11.
  47. Esto ha sido desarrollado, como propuesta metodológica, por Kumar Rupesinghe. Ver Rupesinghe, Kumar; “The Disappearing Boundaries Between Internal and External Conflicts”, en Kumar Rupesinghe (Editor) *Internal Conflict and Governance*, St. Martin’s Press, London, 1992.
  48. Ver Chubin, Shahram; “Les conflits dans le Tiers Monde: tendances et perspectives”, y Djalili, Mohammad-Reza; “Analyse des conflits du Tiers Monde: éléments d’une typologie”, en *Revue internationale des sciences sociales*, N° 127, UNESCO, Paris, febrero de 1991.
  49. Hay autores que afirman que el rol de la ONU se ha incrementado con el fin de la Guerra Fría, sirviendo sólo a los intereses de los países que conforman el Consejo de Seguridad (EEUU, Inglaterra, Francia, Unión Soviética y China). Esta hipótesis se sostiene a raíz del papel cumplido por la ONU en la guerra del Golfo, donde se menciona que formalmente la organización otorgó un mandato a los Estados Unidos y la coalición aliada para actuar militarmente, siendo en realidad a la inversa: EEUU recurrió a la ONU para lograr sus intereses particulares, utilizándola para legitimar su acción militar. Ver Falk, Richard; “Questioning the UN Mandate in the Gulf”, *IFDA Dossier*, N° 81, Switzerland, April/June 1991.
  50. Ver *A United Nations of the Future*, Transnational Foundation for Peace and Future Research, Sweden, 1991.

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 28. Miscelánea.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las empresas transnacionales?  
Olga Estadella Yuste.

# ¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las empresas transnacionales?

Olga Estadella Yuste\*

Hasta los años 70 la conducta de las filiales de las empresas transnacionales<sup>1</sup> (ET) establecidas en Sudáfrica no tenía un carácter distinto al de las propias empresas sudafricanas. Las protestas de los trabajadores negros y el movimiento estudiantil, iniciado por la población negra contra el régimen del *apartheid*, obtuvieron respuesta y apoyo en diferentes círculos internacionales. Gobiernos, grupos de Estados y organizaciones internacionales empezaron a condenar la política segregacionista seguida en Sudáfrica. Diversas fueron las acciones que se tomaron a nivel nacional e internacional a fin de mejorar la situación en este país.

En este sentido, las organizaciones internacionales no sólo se dedicaron a dar publicidad al problema del *apartheid* en Sudáfrica mediante la convocatoria de conferencias, sino que también adoptaron declaraciones y resoluciones abogando por el fin, o prohibición, de las diversas actividades seguidas por las ET en Sudáfrica<sup>2</sup>.

Las medidas nacionales adoptadas por los Gobiernos y grupos de Estados se pueden dividir en: declaraciones generales condenando la política racista seguida en Sudáfrica; sanciones que se reflejan en restricciones a las inversiones extranjeras directas, préstamos y créditos, restricciones al comercio de mercancías y a la transferencia de tecnología, así como restricciones a otros servicios tales como transporte y turismo; y adopción de códigos de conducta relativos a las prácticas de contratación y empleo utilizados por aquellas ET con actividades en Sudáfrica.

\*Profesora titular de Derecho Internacional Público, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)



El conjunto de las medidas nacionales e internacionales ha tenido como consecuencia la desinversión de 277 empresas transnacionales durante el período comprendido entre enero de 1984 y abril de 1989. Es necesario resaltar que esta desinversión ha sido menos destacada en empresas de matriz europea que norteamericana, ello se ha debido a diferentes razones<sup>3</sup>, como por ejemplo a la propia eficacia de las medidas adoptadas en los Estados Unidos tanto por el Gobierno federal como por sus ciudades y Estados federados.

Estas páginas no están dirigidas a valorar el conjunto de medidas adoptadas por los diversos Gobiernos para luchar contra la discriminación racial en general, sino que se va a centrar en el caso de Sudáfrica y, en concreto, se analizará el papel que tuvieron los códigos de conducta elaborados para las ET en la lucha contra el *apartheid* en este país. Este análisis se realizará en dos etapas. En primer lugar, se prestará atención a las disposiciones de los códigos de conducta elaborados para las ET con actividades en Sudáfrica y se incidirá aquí en los motivos y objetivos perseguidos durante la elaboración de los mismos, así como en la aceptación que tuvieron por las ET. Y, en segundo lugar, la atención se centrará en revisar si el mecanismo de los códigos ha demostrado ser un arma eficaz en la lucha contra el *apartheid*.

## MODALIDADES DE CÓDIGOS DE CONDUCTA DIRIGIDOS A LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES CON ACTIVIDADES EN SUDÁFRICA.

Diversos han sido los códigos de conducta elaborados para las ET con actividades en Sudáfrica. Una de las primeras diferencias que se pueden apreciar entre los códigos radica en la entidad que los ha promulgado. Teniendo en cuenta esta circunstancia los códigos se pueden clasificar de la forma siguiente. En primer lugar, se sitúan los códigos de conducta de carácter nacional, es decir los elaborados por Gobiernos nacionales, como los de Canadá y Australia. En segundo lugar se encuentran los códigos elaborados por entidades privadas, este es el caso de los códigos del sindicato de obreros metalúrgico de la República Federal de Alemania (RFA) y el código Sullivan elaborado, en particular, para las empresas de EEUU. Y por último, los códigos adoptados por grupos de Estados o por organizaciones regionales o internacionales, como por ejemplo el código comunitario<sup>4</sup>.

Esta clasificación facilitará el análisis del valor jurídico de los códigos de conducta para las ET establecidas en Sudáfrica. El análisis del valor jurídico de los códigos se hará a partir de: el examen de los motivos que impulsaron su adopción, del estudio de sus disposiciones normativas y características particulares y del análisis de su aplicación y obligatoriedad.

## CÓDIGOS DE CARÁCTER NACIONAL

Tal como se ha dicho anteriormente los códigos promulgados por el Gobierno de Canadá y el de Australia constituyen los únicos ejemplos de esta primera modalidad. La similitud que existe entre ambos códigos permite realizar un estudio paralelo de los mismos.

### **Motivación en la adopción de los códigos**

El código canadiense se empezó a elaborar al surgir los movimientos y las críticas internacionales por la presencia de las ET en Sudáfrica. Se adoptó en 1978. En ese momento, diferentes organizaciones nacionales e internacionales acusaban a las ET en general por utilizar prácticas discriminatorias en la contratación de empleados.

Siete años más tarde se adoptó el código australiano. Este margen temporal obró a favor del código australiano ya que permitió que el problema de la discriminación se analizara más detalladamente y que se valorara el resultado de las medidas internacionales adoptadas hasta entonces. Así pues, el hecho de que ambos códigos se hayan promulgado con bastantes años de diferencia constituye una diferencia ya de por sí y, también, ha sido un factor determinante del distinto cariz que adquirieron algunas disposiciones.

### **Características y disposiciones recogidas en los códigos**

Se puede afirmar que ambos códigos tienen una línea bastante similar en sus disposiciones. El principio sustancial de ambos códigos es el mismo: apoyar y recomendar a sus ET con filiales o actividades en Sudáfrica la eliminación de la discriminación racial entre sus empleados sudafricanos. A parte de este principio común hay algunas diferencias entre los códigos que merecen la pena ser destacadas.

Debido a que el código canadiense se elaboró cuando la crítica internacional atacaba la presencia de las ET en Sudáfrica, las disposiciones del código trataron de recoger los aspectos más criticados. Por esta razón el código recomienda ciertas prácticas de contratación y empleo para las empresas canadienses en sus operaciones en Sudáfrica. Se hace referencia a la igualdad de trato y a la eliminación de distinciones entre empleados basadas en el color de la piel.

De forma más diluída este código menciona aspectos relacionados con las condiciones generales de trabajo, así como con las relaciones raciales en el seno de la empresa. Por ejemplo, se recomienda que las empresas promuevan la integración racial de sus trabajadores durante las horas de trabajo y en el resto de las actividades llevadas a cabo en la empresa.

En general las disposiciones del código canadiense son cortas y breves, condensando en cada una de ellas una idea sobre un aspecto laboral determinado. Es interesante comparar la brevedad de las disposiciones del código canadiense con la extensión y elaboración de las disposiciones del código australiano. El hecho de que este último sea más amplio no significa que se traten más temas. La diferencia radica en el detalle con el que el código australiano enfoca algunos problemas. Por ejemplo, el código australiano menciona en la sección relativa al salario como las empresas pueden conocer el salario mínimo oficial.

Una diferencia importante entre el código de Canadá y el de Australia reside en que el primero carece de disposiciones adicionales para que las empresas colaboren en la lucha contra la discriminación racial en general. Las recomendaciones del Gobierno canadiense contenidas en el código se centran, estrictamente, en las relaciones laborales en el seno de las empresas. No obstante, y tal como se verá a continuación, el código australiano amplía el marco de recomendaciones a otros aspectos extra-laborales. Esta distinta aproximación se puede atribuir a la diferencia temporal que medió en la elaboración de ambos códigos.

Tal como se apuntaba, las disposiciones del código australiano abogan por la eliminación de la discriminación racial respecto a las prácticas de contratación, y por la lucha contra el *apartheid* en general. Es decir, se pretende abordar el tema del *apartheid* en conjunto y no sólo desde un punto de vista empresarial. En este sentido el código sugiere que las empresas presten asesoramiento a fin de mitigar el efecto de las restricciones que pesan sobre la población de color con respecto a los derechos de residencia. También se recomienda que las empresas otorguen beneficios accesorios, así como otras medidas similares encaminadas a reducir las dificultades económicas y sociales existentes en la población de color. En suma, la inclusión de este tipo de disposiciones extra-laborales en el código australiano es una de las diferencias más importantes entre ambos códigos.

El código canadiense, al igual que el australiano, está totalmente redactado en términos recomendatorios, incluyendo el tema de la presentación de los balances anuales de las empresas a sus respectivos gobiernos. El propósito de estos balances es conocer hasta qué punto las recomendaciones del código han sido adoptadas por las ET. La única obligación recogida en el código canadiense está dirigida al propio Gobierno, y consiste en vigilar las operaciones de las empresas canadienses y recopilar los balances anuales que las mismas presenten. Con esta información el Gobierno redacta un informe a fin de dar a conocer públicamente cual es la actitud de las filiales canadienses con actividades en Sudáfrica.

El código australiano también compromete al Gobierno a recopilar los balances anuales presentados por aquellas empresas que se adhieran al código. Además el Gobierno asume el compromiso de elaborar unas conclusiones relacionadas con la aplicación del código en Sudáfrica.

### **Resultados obtenidos en la aplicación de los códigos**

En cuanto a la aceptación y aplicación de estos códigos de carácter nacional era de esperar que a través de la recopilación de los balances anuales presentados por las ET a los respectivos Gobiernos se pudiera determinar el porcentaje de empresas que los suscribieron. No obstante, los resultados de estas conclusiones no son muy alentadores. En 1979 y 1980 cinco empresas canadienses publicaron los balances anuales recomendados por el código, y en 1981 sólo hubo una empresa que los hizo públicos.

El hecho de que tan pocas empresas hayan presentado balances anuales no significa que las disposiciones del código no se aceptaran, sino que la razón se debe buscar en la falta de un modelo de balance anual que pudieran seguir como pauta<sup>2</sup>. Esta deficiencia fue superada en el código australiano ya que se adjuntó un modelo para la elaboración de los informes anuales.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

El Gobierno australiano si bien publicó las conclusiones sobre la aplicación del código, no mencionó el número de empresas que lo suscribieron. Estas conclusiones se centraron en temas como el de la lucha contra la segregación y la discriminación racial, los salarios, y la promoción de la población de color. Las conclusiones también mencionan que las cuestiones salariales y de discriminación en el lugar de trabajo no eran tan conflictivas como las de promoción laboral de la población de color.

En julio de 1985 el Gobierno de Canadá anunció la intención de reforzar las medidas del código, así como la posibilidad de nombrar un comité encargado de vigilar las operaciones de las empresas canadienses en Sudáfrica<sup>6</sup>.

### **Conclusión**

Aunque los Gobiernos de Canadá y Australia declararon tener conocimiento de que la mayoría de las ET con filiales en Sudáfrica siguieron una política contra la discriminación racial, no se publicaron cifras que probaran tal afirmación.

A pesar de las diferencias que se han destacado entre estos códigos nacionales, ambos coinciden en que se redactaron con carácter de recomendación o guía para aconsejar a las empresas con filiales en Sudáfrica cuales eran las medidas adecuadas en la lucha contra el *apartheid*. Esta característica impidió que los Gobiernos nacionales pudieran poner en marcha mecanismos legales de sanción para aquellas empresas que no suscribieran o que incumplieran las disposiciones de los códigos. En vista de la débil fuerza vinculante de estos códigos nos podemos preguntar qué valor real tuvieron estos códigos de conducta.

## **CÓDIGOS DE CONDUCTA DE CARÁCTER PRIVADO**

Entendemos por códigos de conducta de carácter privado los que han sido elaborados por entidades privadas no vinculadas a organismos estatales u organizaciones internacionales. Por definición, este carácter privado impide que estos códigos tengan fuerza legal obligatoria para las ET. No obstante, será interesante destacar que los resultados obtenidos fueron eficaces.

Se van a analizar dos ejemplos de códigos de carácter privado: el Código Sullivan y el código elaborado por el sindicato de obreros metalúrgicos de la República Federal de Alemania. El estudio de estos códigos se realizará por separado debido a que no existe un paralelismo que permita un estudio comparado adecuado.

### **1. Código Sullivan**

Se puede considerar que el Código Sullivan es el que más relevancia ha tenido dentro de esta categoría. Fue formulado en 1977, posteriormente se amplió y finalmente se abandonó por su propio creador, el reverendo Leon Sullivan, miembro del comité directivo de la General Motors en los EEUU.

### **Motivación en la adopción del código**

Los motivos que llevaron a la formulación del Código Sullivan están relacionados con la extrema sensibilidad que tradicionalmente ha existido en los EEUU en temas de discriminación racial. Los grupos de presión que luchan por la eliminación de la desigualdad racial siempre reciben un gran apoyo por parte de la sociedad norteamericana. Además, la experiencia nacional que tuvo este país hace 20 ó 30 años, durante la lucha por los derechos civiles de la población negra americana, dejó una huella que todavía hoy es palpable. Así pues, con este respaldo ideológico y moral de la sociedad americana, se elaboró el Código Sullivan.

### **Características y disposiciones recogidas en el código**

El objetivo principal perseguido por el código era el de eliminar el *apartheid*. Esta eliminación se llevaría a cabo mediante el establecimiento de unos principios laborales que fueran suscritos por ET norteamericanas con actividades en Sudáfrica. Por ello, el código está redactado en forma de principios declaratorios para las ET.

En la primera redacción del código, en 1977, se promovía en particular: la no discriminación racial en los puestos de trabajo; igualdad en las prácticas de empleo y de retribución salarial; desarrollo de un programa de entrenamiento laboral para trabajadores negros y de color; incremento del número de empleados negros y de color en puestos de dirección; y promoción de la calidad de vida de los trabajadores negros y de color en sus domicilios particulares. También se preveía que las empresas informaran a los promotores del código sobre el cumplimiento de sus disposiciones. Estos resultados serían anualmente publicados a fin de informar al público cual era la actitud de las ET norteamericanas en Sudáfrica.

Tal como se ha mencionado, estos principios se ampliaron posteriormente, en particular para dar un mayor énfasis a los balances anuales que las empresas debían presentar. También se añadieron cláusulas adicionales que promovían: dar soporte a la población negra y de color para que pudiera establecer centros de trabajo en áreas urbanas; abrir un diálogo entre las empresas de EEUU y las sudafricanas a fin de que éstas adoptaran los principios de igualdad racial; apoyar la igualdad de oportunidades laboral a la población negra y a otras comunidades discriminadas, y las condiciones de vida. Por último, se hacía un requerimiento expreso a las empresas de EEUU para que apoyaran cualquier forma de eliminación del *apartheid*.

### **Resultados obtenidos en la aplicación del código**

El Código Sullivan tuvo una extensa aceptación general, lo cual se refleja en los siguientes aspectos: porque una gran cantidad de ET americanas con vínculos en Sudáfrica lo ratificaron y porque el Código Sullivan llegó incluso a formar parte de la legislación de los EEUU. La publicidad y apoyo nacional que el mismo llegó a alcanzar animó a las autoridades federales a incluir su contenido en disposiciones normativas legales que se elaboraron contra el *apartheid*.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

A pesar de este éxito aparente, la evaluación que se hizo del Código Sullivan por sus promotores fue negativa. ¿Cual fue el motivo que ocasionó este fracaso? En una de las declaraciones publicadas en el *New York Times* el 22 de octubre de 1986, el reverendo Sullivan observó que tenía graves dudas acerca de la importancia de los principios Sullivan, y, además, era partidario de convencer a las empresas de que se retiraran<sup>8</sup> de Sudáfrica si no se abolía el *apartheid* antes de mayo de 1987. A finales de junio de 1987 el reverendo Sullivan abandonó definitivamente sus principios y empezó a abogar por una rápida desinversión en Sudáfrica.

La razón de este fracaso no hay que atribuirla a que su promotor los abandonara, sino que está relacionada con el resto de las medidas adoptadas internacionalmente. Habían transcurrido casi más de diez años desde que se inició la campaña internacional contra el *apartheid*, tiempo suficiente para analizar cuales habían sido los resultados obtenidos. Se podía observar que la adopción de códigos de conducta por las ET no había tenido la trascendencia deseada en la política segregacionista<sup>9</sup>. Estos resultados motivaron un giro en el enfoque internacional del problema y medidas más drásticas, como la de apoyar el retiro de las ET en Sudáfrica, se promovieron durante los últimos años.

## **2. Código del sindicato de obreros metalúrgicos de la RFA**

El código elaborado por el sindicato de obreros metalúrgicos de la RFA es otro ejemplo de código de carácter privado cuya motivación, características y disposiciones son muy diferentes al ya analizado.

### **Motivación en la adopción del código**

Los motivos que promovieron la redacción de este código fueron muy puntuales. Se intentaba prevenir que las filiales de las empresas de la RFA se aprovecharan de las disposiciones sobre estado de emergencia impuestas en Sudáfrica en el tratamiento que éstas daban a sus empleados.

### **Características y disposiciones recogidas en el código**

El código no tenía como objetivo que las filiales de las ET de la RFA se retiraran de Sudáfrica, sino que aplicaran ciertas normas en materia de empleo. Así pues, se establece claramente que sus disposiciones no deben ser interpretadas como una alternativa a medidas sancionadoras o de desinversión.

Este código tiene dos características que merece la pena resaltar. La primera es que ha sido el único código que se ha elaborado en colaboración con los sindicatos sudafricanos. Este hecho permitió que el código recogiera de una forma más audaz la problemática real que existía en cuestiones laborales en Sudáfrica. La segunda característica es que este código no dicta las normas que las empresas deben aplicar en el trato a los empleados negros y de color, sino que propone un marco en el cual los empleados y empresarios debían negociar las condiciones de trabajo.

Entre las disposiciones más relevantes del código hay que mencionar que las empresas deben dar a los empleados sudafricanos el mismo tratamiento que a los trabajadores del país de origen respecto a: los derechos de los sindicatos para negociar las condiciones de trabajo; el derecho de huelga; las relaciones con los empleados afectados por las disposiciones del estado de emergencia.

Otra de las disposiciones recogidas en el código es que cada empresa debe negociar las condiciones laborales de los trabajadores con los sindicatos pertinentes a fin de asentar las directrices en las futuras relaciones laborales en Sudáfrica.

### **Resultados obtenidos en la aplicación del código**

Entre los signatarios originales del código se encuentran empresas como, por ejemplo, Volkswagen, BMW, Daimler-Benz, Bosch, Hella y Siemens<sup>10</sup>. Además, hay que añadir que hasta el momento los sindicatos sudafricanos han concertado acuerdos con las empresas Volkswagen, Daimler-Benz y BMW.

### **Conclusión**

Se puede afirmar que los dos códigos de conducta privados contienen características muy diferentes. Algunas de las diferencias que muestra el código del sindicato de obreros metalúrgicos respecto al Código Sullivan son las siguientes: es un código de carácter tardío, se elaboró en 1989; los motivos de su redacción fueron muy puntuales y, además, se dirige a un número muy reducido de entidades; no se elaboró desde fuera, sino en colaboración con los representantes de los trabajadores; el código no contiene una enumeración de normas, sino que se propone un marco de negociación para las condiciones de trabajo; y hasta el momento no se ha incorporado en las disposiciones legislativas internas de la RFA.

Por otro lado, entre las similitudes se pueden destacar que ambos han demostrado ser eficaces respecto al número de ET que los suscribieron y que se elaboraron con apoyo de la opinión pública.

### **3. Códigos de carácter regional: el código comunitario**

Diversos han sido los grupos de Estados que han elaborado programas de acción contra Sudáfrica, o que han adoptado declaraciones conjuntas contra el *apartheid*<sup>11</sup>. No obstante, la CE ha sido la única organización regional que promulgó un código de conducta dirigido a las filiales de las ET comunitarias con actividades en Sudáfrica<sup>12</sup>.

### **Motivación en la adopción del código**

El contexto en el cual se redactó el código de conducta comunitario era complejo. Por un lado, la Comunidad quería tomar algún tipo de medidas sustanciales antes de que se celebrara la primera conferencia *antiapartheid* en Lagos en 1977<sup>13</sup>. Por otro lado, no había unanimidad política en el seno de la Comunidad sobre las medidas que se debían tomar. Esta falta de unanimidad estaba ocasionada por los diferentes intereses económicos

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

que cada uno de los Estados miembros tenía en Sudáfrica<sup>14</sup>. Básicamente se diferenciaban dos posturas: países con importantes ligámenes económicos en Sudáfrica, tales como Gran Bretaña y RFA; y países con escasa vinculación económica en Sudáfrica, por ejemplo Dinamarca e Irlanda.

Esta situación condujo a en una elaboración apresurada de un código aprobado sin la consulta de grupos de empresarios y organizaciones nacionales. El Gobierno británico se convirtió en uno de los impulsores más destacados en la elaboración de un código con principios y declaraciones, actividades que terminarían con numerosos reproches. En particular, el código reflejó las preocupaciones británicas no compartidas por todos los miembros de la CEE, por ejemplo en el tema de los sindicatos.

El Gobierno de la RFA también apoyó el código desde el principio aunque no de forma tan entusiasta como la británica. No obstante, determinados sectores de la RFA se oponían a la forma en que se estaba elaborando el código. Algunos de los argumentos que se sostenían eran los siguientes: el código politizaría relaciones económicas en una forma que podrían ser violadas en otras ocasiones; se destruiría la competitividad; y el código sería visto a nivel internacional como un signo de remordimiento.

En suma, la elaboración de este código comunitario de 1977 se caracterizó por: la ausencia de consulta a grupos de empresarios y grupos de presión a causa de la precipitación con que tuvo que ser redactado; la redacción íntegra británica debida a las presiones que recibía del exterior y por los intereses económicos que este país tenía en juego; la indiferencia de algunos países comunitarios como Francia, debida al poco entusiasmo que la opinión pública francesa mostraba respecto a la situación en Sudáfrica; la presión de países pequeños y con escasos ligámenes en Sudáfrica (Dinamarca e Irlanda) para incluir objetivos políticos concretos en el código.

Fueron necesarios ocho años desde la promulgación del código para que la Comunidad hiciera una revisión del mismo. Esta necesidad no sólo estaba motivada por el fracaso del código con respecto a algunos aspectos formales y sustanciales<sup>15</sup>, sino también por el empeoramiento de la situación política en Sudáfrica. Esta revisión de 1985 estaba orientada, principalmente, a completar algunas de las anteriores disposiciones del código, a añadir nuevos temas de contenido que eran importantes para la población asalariada negra y de color y a modificar algunos aspectos sustanciales de procedimiento. A diferencia de la redacción del código de 1977, la revisión de 1985 se caracterizó por dos aspectos. El primero porque se hizo sin que existiera una presión internacional que exigiera resultados. Y el segundo porque hubo una mayor colaboración conjunta de todos los países miembros. Todavía entonces existían las dos posturas originales que impedían la adopción unánime de medidas. No obstante, en esta época ambas posturas se habían aproximado en cierta manera y se habían reducido las distancias entre las mismas.

La revisión del código realizada en 1985 superó los obstáculos del código de 1977 preveyendo mecanismos de coordinación y consulta entre los órganos de los Estados miembros encargados de vigilar el cumplimiento del código.



### **Características y disposiciones recogidas en el código**

Después de haber analizado cuales fueron los motivos, la voluntad de la Comunidad en la redacción del código y la necesidad de su revisión es necesario resaltar cuales son las características más destacadas de estos códigos, y a continuación estudiar sus disposiciones.

La característica más destacada y común a ambos códigos comunitarios es que eran instrumentos políticos que no vinculaban a las ET. La Comunidad tenía facultades para elaborar un código de conducta que regulara la conducta de las ET en Sudáfrica. No obstante, la falta de unanimidad política y los diversos intereses económicos de los Estados miembros aconsejaron que la comunidad no hiciera uso de sus poderes legislativos, por tanto, las ET que no cumplieran las disposiciones del código no podrían ser sancionadas.

Ambos códigos se presentaron al exterior como instrumentos políticos colectivos de los países comunitarios. No obstante, la realidad era que no constituía más que una unidad política colectiva formal. Todos los Estados miembros aceptaban el código como una política conjunta. Sin embargo, cada Gobierno se comprometió a elaborar unas conclusiones anuales que reflejaran la aplicación del mismo en sus ET con actividades en Sudáfrica. Este hecho llevó a una aplicación individualizada del código que no se correspondía con la apariencia que éste daba a la comunidad internacional.

El hecho de que el código comunitario fuera un instrumento político en lugar de ser un conjunto de disposiciones legales permitió que los Estados miembros adoptaran las medidas que considerasen convenientes en sus ordenamientos internos. Así pues, quedaba a decisión de los Estados miembros incorporar las disposiciones del código en las legislaciones nacionales, o bien, elaborar disposiciones complementarias a las comunitarias. Ninguno de los Estados miembros suscribió estas posibilidades, pero sí que se adoptaron otras medidas sancionadoras tales como la de prohibir las importaciones de determinados productos procedentes de Sudáfrica.

En cuanto a las disposiciones establecidas en el código de 1977, los objetivos que se perseguían eran principalmente dos: mejorar la situación de los trabajadores negros y de color y legitimar la actuación de los sindicatos que representaban los intereses de trabajadores negros y de color.

En particular siete eran los principios propuestos en el código: asegurar la libertad a la población negra para escoger los puestos de trabajo y eliminar cualquier efecto negativo del sistema de migración laboral; establecer un mínimo salarial que permitiese condiciones de vida adecuadas, y atribuir un salario igual por un trabajo similar; reconocer a los trabajadores negros y de color el derecho de representación sindical; eliminar la discriminación racial en los puestos de trabajo; contribuir a mejorar las condiciones de vida de los empleados y a promover programas de entrenamiento para los trabajadores negros y de color; y publicar un informe anual detallado sobre la aplicación del código.

En suma, el código de 1977 dio una mayor atención a las relaciones en el seno de la empresa en general, dejando en segundo plano las condiciones de trabajo y los salarios de los trabajadores negros y de color. La revisión de este código se hizo respecto a disposiciones

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

sustanciales de contenido y de procedimiento. En general, la disciplina que se siguió en la redacción del código fue más completa y rigurosa que la anterior. En este sentido, se intentan poner al día aquellas disposiciones del código de 1977 a la vista de la nueva legislación social que se desarrolló en Sudáfrica hasta 1985.

Entre las disposiciones sustanciales del código revisado habra que diferenciar las introducidas por primera vez y las ampliaciones de las disposiciones existentes. En cuanto a las primeras se destaca que ninguna de las disposiciones se puede interpretar en sentido discriminatorio respecto de las distintas comunidades nacionales de Sudáfrica. Otras de las disposiciones incorporadas hacen referencia a: la formación y promoción de asalariados negros; las prestaciones complementarias a los salarios tales como protección de seguridad social y cuidados medicos; y estimular a las empresas negras en su creación y desarrollo. La importancia de estas disposiciones es que no se dedican a regular exclusivamente las relaciones laborales en el seno de la empresa, sino que amplían su marco de acción a otras áreas de indudable interés para los asalariados negros y de color.

En cuanto a las disposiciones complementarias que amplían las del código de 1977 se encuentran las siguientes. En primer lugar, las que hacen referencia a los sindicatos que representan a los trabajadores negros y de color, fortaleciendo, en este sentido, el papel de tales sindicatos. Así pues, las empresas no sólo tienen que informar a sus asalariados sobre sus derechos sociales y sindicales, sino también deben estar dispuestas a firmar acuerdos de reconocimiento con los sindicatos que representan a la población negra y de color. En segundo lugar, se intensificaron las medidas en favor de la mano de obra migrante, con lo cual los empresarios deben apoyar la libertad de desplazamiento de sus trabajadores y permitir que estos lleven una vida de familia. Los empresarios también deben facilitar la renovación regular de los contratos de trabajo. En tercer lugar se amplían las disposiciones sobre la promoción y formación de los asalariados de color, por tanto, las empresas deben permitir el acceso a puestos de supervisión y alta calificación técnica y dirección a los asalariados negros y de color.

En lo que respecta a las disposiciones de procedimiento introducidas en el código hay que destacar la presentación y publicación de balances. El código revisado incorpora un modelo de informe anual a la vista de las dificultades por las que atravesó el código de 1977, el cual exigía que las empresas prestaran un informe anual reflejando cual había sido la aplicación del código. El resultado de estas disposiciones fue que tan sólo unas pocas empresas los presentaron por desconocer los aspectos sobre los cuales tenían que informar, y como tenían que hacerlo.

La otra disposición formal adoptada correspondía a la publicidad. Se estipuló que se realizara una publicación final a nivel comunitario después de que cada uno de los Estados miembros hubiera presentado al Parlamento europeo una evaluación final con los resultados de la aplicación del código por las ET establecidas en Sudáfrica. Esto permitiría la posibilidad de realizar una evaluación global del código comunitario y superar la aplicación individualizada y la falta de coordinación del código de 1977.

### **Resultados obtenidos en la aplicación del código**

En lo que respecta al código de 1977 los resultados son un tanto confusos. Ya se ha mencionado anteriormente que este código no preveía un modelo para la presentación de balances para las empresas. Esto ocasionó que las empresas elaboraran informes de forma muy desigual y que las conclusiones presentadas por los Estados miembros tuvieran formatos y clasificaciones distintas, impidiendo elaborar una evaluación final y conjunta a nivel comunitario. A fin de ilustrar este aspecto se puede mencionar que el resumen francés de 1982-83 no adjuntó datos numéricos que verificaran las afirmaciones del resumen. En cambio, el resumen británico del período 1982-83 ofreció estadísticas comparativas desde 1978-83 sobre el porcentaje de trabajadores blancos, negros y de color, así como del salario que los empleados obtenían. El mismo informe incluyó comentarios sobre la situación económica en Sudáfrica y sobre el impacto que el desempleo tenía en este país.

Esta falta de coordinación formal de los informes fue acompañada de una falta de presentación conjunta y periódica de los resúmenes nacionales finales. En este sentido Gran Bretaña ha sido el único país que ha venido emitiendo regularmente un informe desde 1977. Los de Francia y la RFA se publicaron en 1980; los de los Países Bajos, Bélgica, Italia y Dinamarca, en 1979 (Irlanda y Luxemburgo no tenían filiales, por lo que no estaban obligadas a emitir ningún informe).

En lo que hace referencia a la aceptación y adopción del código revisado es necesario resaltar las declaraciones hechas por los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad. En estas declaraciones se afirmó que el código de conducta demostró ser un instrumento útil para la emancipación de los trabajadores negros en Sudáfrica. Las sesiones del Parlamento europeo pusieron de manifiesto la necesidad de que se realizara una aproximación jurídica comunitaria si verdaderamente se quería que tales medidas fueran efectivas y transparentes<sup>17</sup>.

## **LA APORTACIÓN DE LOS CÓDIGOS EN LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

Aunque los códigos estudiados varían en algunos aspectos, por ejemplo procedencia, contenido, valor jurídico, etc., no se puede negar que todos poseen una característica en común: su voluntariedad. En principio se creía que tan sólo sería eficaz para finalizar la política segregacionista seguida en Sudáfrica la adopción de medidas internacionales que poseyeran un mecanismo de sanción riguroso que se aplicara en caso de incumplimiento. Sin embargo, el tiempo nos ha demostrado que los códigos de conducta, caracterizados por su voluntariedad, también pueden servir como un mecanismo más para luchar en pro de la defensa de los Derechos Humanos.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

### 1. Voluntariedad de los códigos de conducta

La voluntariedad de los códigos de conducta no significa que las ET puedan decidir de forma libre y discrecional si obedecen o no las disposiciones de los códigos. El carácter voluntario de estos códigos significa que no hay mecanismos de sanción legal dirigidos a las entidades que no cumplan las disposiciones establecidas en los mismos<sup>18</sup>. La carencia de mecanismos sancionadores hace pensar que el contenido de los códigos es exclusivamente moral o ético. Si éste fuera el caso significaría que los códigos carecen de relevancia en el Derecho Internacional ya que las normas morales no tienen cabida en el Derecho Internacional Público. Pero, ¿cual ha sido el verdadero impacto que estos códigos han tenido en el Derecho Internacional? ¿Se pueden equiparar todas las modalidades de códigos analizados anteriormente?

En cuanto a los códigos de carácter nacional que regulaban las ET con actividades en Sudáfrica, si sus disposiciones se hubieran adoptado en forma de convenio, o bien si los Gobiernos los hubieran convertido en declaraciones a nivel ministerial, el valor jurídico de los códigos no se habría puesto en duda. A pesar de ello, el hecho de que los códigos no definan obligaciones legales inter partes no les excluye necesariamente relevancia internacional.

En el estudio que se ha hecho anteriormente de las diferentes modalidades de códigos de conducta se ha podido ver que cada una de ellas tiene unas características particulares. Por un lado, se considera que los códigos de carácter nacional tienen un valor semejante al de las declaraciones de los Gobiernos. Por otro lado, parece que el hecho de que el código comunitario se presenta al resto de la comunidad internacional como un instrumento político conjunto de la Comunidad le otorga un rango equivalente al de las declaraciones hechas por Gobiernos nacionales. En el supuesto de que el código comunitario hubiera sido adoptado por la Comunidad utilizando sus funciones legislativas el código habría tenido un valor jurídico superior al de Canadá y Australia, pero esto no ocurrió así, sino todo lo contrario, por tanto el valor jurídico del código comunitario se puede equiparar al de los códigos de carácter nacional.

Los códigos de conducta de Canadá, de Australia y de la Comunidad no se adoptaron en forma de declaraciones, y tampoco han seguido el procedimiento formal para convertirse en disposiciones legales (por ejemplo no se han publicado en los diarios oficiales estatales). No obstante, por las características de éstas, los códigos se aproximan más a ser simples declaraciones que a ser normas jurídicas. Desde un punto de vista formal, las declaraciones de los Gobiernos y los códigos de conducta son diferentes. Sin embargo, esta diferencia no es tan aparente en lo que hace referencia a las consecuencias y al significado jurídico de ambos instrumentos. Las declaraciones tienen la función de vincular a los Gobiernos a seguir una política futura coherente con el contenido de las mismas. La jurisprudencia internacional ha sostenido desde el asunto *Eastern Greenland*, y posteriormente se ha reafirmado en el caso de las pruebas nucleares, que incluso declaraciones unilaterales sobre directrices políticas realizadas a nivel ministerial, y en un contexto internacional crean obligaciones legales internacionales<sup>20</sup>.

Una equiparación entre las declaraciones de los Gobiernos y los códigos de conducta podría verse reafirmada por las actividades posteriores de los Gobiernos nacionales. En este sentido, tanto los Gobiernos de Canadá y Australia, así como la Comunidad, han realizado acciones que se pueden interpretar como ratificaciones de las disposiciones previstas en sus códigos. Los actos que los Gobiernos han realizado con posterioridad a la adopción de los códigos (por ejemplo la recopilación y estudio de los balances presentados por las empresas, la publicación de conclusiones, la participación en organismos internacionales como la organización de las Naciones Unidas informando sobre el contenido del código) no se pueden ignorar. Estos actos son importantes porque verifican que los principios y objetivos establecidos en los códigos han entrado a formar parte de las directrices políticas del Gobierno, reafirmando la voluntad del Gobierno de suscribir plenamente el significado de las disposiciones del código.

Es posible que el motivo inicial de la elaboración de estos códigos radicara en impedir que se realizaran críticas internacionales fundamentadas en la falta de acción para la eliminación del *apartheid* en Sudáfrica. Se puede sostener que el ligamen que existe entre los códigos y los Gobiernos o entidades supranacionales que los han promulgado ha sido más profundo que el inicial.

Es cierto que tanto el código de Canadá, como el de Australia y el comunitario no han pasado a formar parte de la legislación nacional o comunitaria. La importancia que los códigos hubieran adquirido al entrar a formar parte de la normativa interna nacional esta conectada con los mecanismos sancionadores legales. Si los códigos se hubieran incorporado en los cuerpos legales ello habría significado que se habrían podido ejercer acciones legales destinadas a hacer cumplir el contenido del código a aquellas ET que violaran las disposiciones del código. El hecho de que estos códigos no fueran normas jurídicas no significa que su contenido sea puramente moral o ético, sino que tienen relevancia en el Derecho Internacional por las obligaciones jurídicas que impone a sus promotores. Estas obligaciones han sido voluntariamente asumidas por los redactores del código. La evaluación que los Gobiernos nacionales han hecho del problema del *apartheid* en Sudáfrica ha tenido como resultado la adopción de una serie de disposiciones destinadas a la protección de la población trabajadora negra y de color. Los códigos de conducta no hacen más que elaborar y desarrollar algunos de los Derechos Humanos fundamentales (por ejemplo el de la discriminación racial, libertad de asociación) recogidos en instrumentos internacionales, como la declaración universal de Derechos Humanos. Por tanto, la relevancia sustancial de los códigos no está al mismo nivel que las disposiciones de carácter moral o ético.

En cuanto a los códigos Sullivan y el del sindicato de obreros metalúrgicos de la RFA su carácter privado impide que las entidades a las que se dirige estén obligadas legalmente a cumplir las disposiciones que en los mismos se establecen. El Código Sullivan fue redactado desde el exterior, es decir sin la colaboración de los sindicatos de los trabajadores negros y de color, lo cual obligó a sus redactores a buscar algún mecanismo que motivara a las ET a adoptar el código. No se podían utilizar medios legales, por lo que se recurrió a otras alternativas, como por ejemplo el uso de la publicidad y la organización de grupos de presión. Ambos medios fueron muy efectivos para alcanzar los propósitos que pretendían sus redactores.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

Si bien en un primer momento el Código Sullivan tuvo un carácter totalmente privado y ajeno a cualquier relevancia en el Derecho Internacional, posteriormente su rango cambió drásticamente. La incorporación del contenido del código en las disposiciones normativas legales de EEUU lo equipararon a los otros códigos de carácter nacional ya estudiados.

En lo que respecta al código elaborado por el sindicato de obreros metalúrgicos de la RFA tuvo numerosos seguidores desde su adopción. El mecanismo utilizado para que fuera eficaz no residió, como en el caso anterior, en la publicidad y los grupos de presión, sino que el éxito radicó en la elaboración conjunta del código con los sindicatos representantes de la población laboral. En contraste con el Código Sullivan este código ha mantenido siempre un carácter exclusivamente privado, sin que se llegara a incorporar a la legislación doméstica.

La carencia de fuerza legal que tienen los códigos de carácter privado no es suficiente para menospreciar los importantes resultados obtenidos por los mismos. En principio, el carácter privado de los códigos hace pensar, en una ausencia de efectividad o trascendencia legal. Sin embargo, éstos pueden llegar a tener relevancia en Derecho Internacional, debido a la acción de la opinión pública, la cual ha podido actuar como mecanismo de sanción y promoción de materias relevantes en Derecho Internacional como lo son los Derechos Humanos<sup>21</sup>. La opinión pública internacional se ha encargado de completar de forma eficaz esta carencia de mecanismos sancionadores en los códigos de carácter privado. Por lo tanto, las ET tratan de evitar cualquier publicidad negativa, intentan respetar y adoptar las recomendaciones recogidas en los códigos siempre que éstos se encuentren respaldados por una opinión pública internacional organizada<sup>22</sup>.

En segundo lugar, los códigos de carácter privado no siempre poseen un contenido puramente moral y sin relevancia legal. La carencia que tienen de sanciones legales no les sitúa en un contexto ético o moral necesariamente. Al igual que los otros códigos estudiados éstos poseen un contenido de destacada importancia en materia de Derechos Humanos.

Se ha sostenido anteriormente que en general los códigos de conducta tienen relevancia en el Derecho Internacional y que en unos casos crean obligaciones internacionales a los promotores de los mismos. No obstante, los códigos no contienen normas que sean vinculantes per se en el Derecho Internacional, aunque es posible que el contenido sustancial de los códigos pueda originar otro tipo de normas vinculantes internacionalmente. En este sentido algunos autores han afirmado que los códigos de conducta pueden crear normas consuetudinarias de rango internacional<sup>23</sup>.

### **Valoración sobre la adopción de los códigos**

En los últimos años se ha producido un profundo cambio en el régimen político de Sudáfrica en favor de la abolición de la política segregacionista adoptada por el régimen anterior. En concreto fue el uno de febrero de 1989 cuando el presidente Frederik De Klerk firmó el acta de defunción del *apartheid* institucional, al prometer ante el Parlamento abolir los soportes del sistema de segregación racial: la ley que establecía el lugar de residencia según la raza; la ley que clasificaba a la persona según el color de la piel y que la condicionaba para el resto de su vida; y la ley sobre la propiedad de la tierra.

Así pues, el objetivo final de De Klerk era obtener un acuerdo nacional con la mayoría negra que permitiera terminar con el sistema de segregación y dar un nuevo impulso a Sudáfrica. Las organizaciones políticas que habían estado prohibidas fueron legalizadas, el 11 de febrero de 1989 Nelson Mandela fue liberado, se inició una amplia amnistía para los presos políticos, aprobándose una nueva constitución y realizándose elecciones generales en las que participaron todos los sudafricanos con independencia del color de su piel.

A la vista de que el proceso que emprendió De Klerk para poner fin al *apartheid* institucional se llevó a buen término, la comunidad internacional empezó a apoyarlo y, lo que es más importante aún, a levantar las sanciones económicas que tanto la Comunidad Europea como los EEUU y otros países habían establecido desde 1986 contra el régimen segregacionista instaurado por el ex-presidente P. W. Botha<sup>24</sup>. Además la Comunidad Europea reconoció el nuevo régimen *postapartheid* de Sudáfrica, y proclamó la intención de incrementar la ayuda económica para la adopción de programas necesarios para la nueva situación político-social<sup>25</sup>.

En cuanto al código de conducta comunitario, en 1991, los ministros de Asuntos Exteriores adoptaron un comunicado, en base a la memoria anual sobre la aplicación de los códigos de conducta por las compañías comunitarias con filiales, o representaciones en Sudáfrica, en el que se subrayaba: que la mayoría de empresas europeas permiten que los empleados escojan libremente sus representantes sindicales; que la determinación del salario básico se hace con un criterio objetivo y no discriminatorio; que en la mayoría de empresas se ha conseguido una desegregación total; que las empresas europeas no sólo promueven que la población de color inicie negocios, sino que incluso se ayuda a las organizaciones locales en el establecimiento de empresarios de color<sup>26</sup>.

La Comunidad también puso de manifiesto que, como resultado del código, las medidas adoptadas por las empresas europeas han conseguido abolir la segregación en los puestos de trabajo, y han contribuido en la eliminación del *apartheid* a través de medios pacíficos. Así pues, se puede afirmar que los objetivos principales perseguidos con la adopción del código se han cumplido.

Después de las reflexiones que se han hecho anteriormente se puede afirmar que la falta de rango normativo legal de los códigos no les impide que tengan relevancia en el Derecho Internacional, puesto que estos códigos junto con las sanciones económicas que se adoptaron han conseguido poner fin a la política del *apartheid* de Sudáfrica. El hecho de que estos códigos no se llegaran a convertir en normas jurídicas vinculantes no ha impedido que fueran eficaces. La acción de la opinión pública internacional ha actuado como un instrumento que ha solventado la carencia de mecanismos de sanción legal por el incumplimiento de las disposiciones de los códigos. Sin duda que el contenido de todos los códigos analizados tiene una destacada importancia en materia de Derechos Humanos y que el resultado final de esta lucha ha beneficiado a la igualdad racial.

28 de marzo de 1995

## ¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

### Notas

1. A lo largo de este artículo se utilizará la terminología de “Empresas Transnacionales”, la cual es usada por las Naciones Unidas. Se entiende por empresas transnacionales aquellas empresas “que incluyen entidades en dos o más países, sean cuales fueren las formas jurídicas y las esferas de sus actividades; que funcionen con un sistema de adopción de decisiones que permita una política coherente y una estrategia común gracias a uno o más centros de adopción de decisiones; y que las entidades tengan vínculos de propiedad o de otra forma, de modo que una o varias de ellas puedan ejercer influencia sobre las demás, compartir conocimientos, recursos y responsabilidades”. Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Labor relacionada con la definición de empresas transnacionales, Doc. E/C.10/1083/14.
2. La campaña internacional *antiapartheid* tuvo su plataforma de partida en las Naciones Unidas. La primera conferencia *antiapartheid* se celebró en Lagos en 1977 bajo los auspicios de esta organización internacional. Posteriormente se organizaron otras conferencias como la de París en junio de 1986. La labor de las Naciones Unidas en la lucha contra el *apartheid* incluye diversas modalidades. Entre éstas se encuentran: la adopción de resoluciones por la Asamblea General; proyectos y actividades organizadas por la Comisión de Empresas Transnacionales; recomendaciones hechas por “Personas de reconocido prestigio” nombradas por el Secretario General. Estas recomendaciones, publicadas en octubre de 1985, tenían como finalidad estudiar el papel de las ET en Sudáfrica. Cfr. Minta, I.K. “The Twelfth Session of the Commission” *The CTC Reporter* n-22 (1986) pg. 2-5. Hilton, A.C. “Impact of the Report of the Panel of Eminent Persons” *The CTC Reporter*, n-22 (1986) pg. 23-25. También es importante destacar que el carácter no obligatorio de las resoluciones de la Asamblea General es un factor que ha debilitado la coordinación general de las sanciones. Entre algunas de las resoluciones se encuentran: Asamblea General de las Naciones Unidas, Resoluciones 38/39 I y J de 5 de diciembre 1983 sobre las políticas de *apartheid* del Gobierno de Sudáfrica. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 1978/73 de 4 de agosto de 1978 sobre las actividades de las Empresas Transnacionales en Sudáfrica y su colaboración con el régimen minoritario existente. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 418 (1977) de 4 de noviembre 1977, y Resolución 421 (1977) de 9 de diciembre 1977.
3. De las 277 desinversiones que han producido 155 corresponden a empresas de EEUU, y 122 a empresas de otros países. Es evidente que las empresas de EEUU representan un porcentaje muy alto de las empresas que se han retirado de Sudáfrica desde comienzos de 1984. En 1984, las empresas estadounidenses representaban el 38% de las empresas extranjeras que realizaban operaciones, pero en los cuatro años transcurridos desde entonces han pasado a constituir el 56% de las empresas que han liquidado sus inversiones. Las empresas de Gran Bretaña representaban el 34% de las empresas que realizaban operaciones en Sudáfrica en 1984, pero sólo constituyen el 19% de las empresas que han liquidado sus inversiones. Las empresas de la RFA representaban el 13% de las empresas extranjeras que tenían inversiones directas en Sudáfrica, pero sólo constituyen el 4% de las empresas que han liquidado las inversiones. Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Audiencias públicas sobre las actividades



de las Empresas Transnacionales en Sudáfrica y Namibia. Ginebra (1989) Doc. E/C.10/AC.4/1989/2. Entre los argumentos que se han sostenido se destaca que la influencia ejercida por los grupos de presión en EEUU y en Europa es diferente. También se sostiene que las características intrínsecas de las ET europeas y de EEUU varían debido a que las últimas se establecieron en una época posterior. En este sentido el tipo de vinculación que tienen en la sociedad sudafricana es distinto. Cfr. Leonard, R., "More firms withdraw", *South African Digest*, 28 Nov. (1986) pg.2. Hamilton, G., "Western European TNCs in South Sfrica" *The CTC Reporter n-23* (1987) pg. 41.

4. Ver redacción del código de conducta en: *Boletín de las Comunidades Europeas*, "Código de conducta para las empresas de la CE que tienen filiales en Sudáfrica" n° 11, 1985, pg. 148 y ss. Código de Conducta de Canadá dirigido a las empresas canadienses establecidas en Sudáfrica. Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, Audiencias Públicas sobre las Empresas Transnacionales en Sudáfrica y Namibia. Declaraciones e instrumentos políticos. VolIV, Doc. ST/CTC/68 (1987), pg. 215-218 y pg. 182-194.

En referencia al código elaborado por el Sindicato de Obreros Metalúrgicos de la RFA véase la documentación de IG-Metall preparada para la conferencia sobre Sudáfrica, Serie IG-Metall 115, 1988. Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Serie segunda de audiencias públicas sobre las actividades de las Empresas Transnacionales en Sudáfrica y Namibia, Ginebra, 1989. Doc. E/C.10/AC.4/1989/4.

En referencia a los Principios Sullivan ver disposiciones en: *The Sullivan statement of principles Philadelphia*, Internacional Council for equality of Opportunity Principles, Inc.(1977). Para la modificación de los principios ver: "Sullivan Principles", *The CTC Reporter*, N-19 (1985).

5. El código comunitario, el cual se analizará posteriormente, tampoco preveía el formato de los balances que las empresas tenían que presentar. En un estudio realizado sobre cual había sido su aplicación se resaltó que la razón por la cual la mayoría de las empresas no presentaron los balances se debía a la confusión general sobre los aspectos que se tenían que abordar. Cfr. Holland, M., "The EEC Code for South Africa: a reassessment" *The World Today*, vol. 41, n-1 (1985), pg. 12-14.
6. Cfr. las declaraciones sobre las relaciones exteriores de Canadá con Sudáfrica realizadas por el secretario de Estado para Asuntos Exteriores D. Joe Clark. 6 de Julio 1985, en: Centro de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales, "Audiencias públicas..." cit., (1987-III), pg. 218.
7. 1986, 178 de las 270 ET norteamericanas con vínculos es Sudáfrica habían suscrito el código Sullivan. Los Principios Sullivan fueron adoptados en la *Comprehensive Anti-Apartheid Act de 1986*, en: Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, " Audiencias publicas..." cit., (1987-IV) pg. 353-389.
8. La modalidad que una empresa elige para liquidar sus inversiones depende de varios factores, como, por ejemplo, de la naturaleza de la actividad comercial que realiza la filial en el extranjero. En Sudáfrica, la decisión se complica por las restricciones que la opinión pública impone, los controles de divisas y las prohibiciones de realizar nuevas inversiones en el país. De las 155 empresas estadounidenses que liquidaron sus inversiones a finales de abril de 1989, se escogieron una de las 10 modalidades siguientes: venta de sus operaciones a empresas o inversores de Sudáfrica (38%) ; venta al personal directivo o a empleados locales(18%) ; venta a empresas o inversionistas europeos/asiáticos/australianos/"ex-

## ¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

- trajeros”(9%) ; venta a empresas de los Estados Unidos (5%); fideicomiso- compra por parte del personal directivo(1%); retirada de sus inversiones(1%); traslado de sus operaciones a un país vecino(1%); donación de su activo a una iglesia de Sudáfrica(1%); cierre (11%); y modalidad desconocida (11%). Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, "Serie segunda de audiencias públicas..." cit., (1989) pg.13.
9. En este sentido el obispo Anglicano Desmond M.Tutu ha criticado a los códigos por no contribuir a ninguna mejora en la lucha racial de Sudáfrica: "We do not want apartheid to be made more comfortable. We want it dismantled". En: "One Step in the wrong direction: an analysis of the Sullivan Principles as a strategy for opising apartheid", *Episcopal Chuchmen for South Africa*, New York, 1983, pg.13.
  10. Véase documentación de IG-Metall preparada poara la conferencia sobre Sudáfrica, Serie IG-Metall 115, 1988. Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, "Serie segunda de audiencias publicas..." cit., (1989).
  11. Algunos ejemplos corresponden a los programas de acciones de los países nórdicos, la Liga de Estados Árabes y la Organización para la Unidad Africana. Para un detallado estudio de las disposiciones adoptadas ver Comisión de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas "Audiencias públicas..." cit., (1987-IV), pgs. 106 y ss.
  12. Aunque aquí sólo se analiza el código de conducta adoptado por la CE, es de destacar que también la Comunidad adoptó numerosas medidas sancionadoras, y declaraciones condenatorias al régimen de *apartheid* establecido en Sudáfrica. Entre algunas de estas medidas se encuentran: Decisión n.3302/86 de 27 de octubre de 1986, en la cual se suspenden las importaciones de monedas de oro; y la decisión de 16 de septiembre de 1986 donde se suspenden las importaciones de hierro y acero procedentes de Sudáfrica. Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas,"Audiencias públicas..." cit., (1987-IV) pg. 142-165. Cfr. Hilton, A., "Impact of the Report of the Panel of Eminent persons" *The CTC Reporter* n-22 (1986), pg. 40-42.
  13. La razón de ello era para prevenir que las críticas internacionales se dirigieran a la Comunidad. Esto explica que el Consejo de Ministros se apresurara en elaborar y aprobar un Código en dos meses. De este modo, en la Conferencia de Lagos, el presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad, el primer ministro belga Simonet, pudo presentar un Código como un instrumento comunitario contra el régimen de discriminación racial de Sudáfrica. Cfr. Barber, J., "The EEC Code for South Africa: capitalism as a foreign policy instrument" *The World Today*, Vol. 36, n-3 (1980), pg. 79-87.
  14. Gran Bretaña y la República Federal de Alemania son los países con más inversiones empresariales en Sudáfrica. Bélgica e Italia centran sus intereses en Sudáfrica por las importaciones a gran escala de carbón y diamantes. Los intereses de Portugal no son de carácter económico, sino de protección a los 700.000 nacionales que trabajan y viven en Sudáfrica. Por lo que respecta al resto de los estados miembros pocos son los intereses economicos que poseen en este país. Cfr. Hirsch, "Afrique du Sud: le Talon d'Achille de la cooperation politique" *Rev. du Marche Commun*, n-301 (1986) pg. 498.
  15. Como ejemplo se puede destacar la presentación que los Estados miembros tenían que hacer de los informes anuales. Esta presentación se hizo de una manera muy desigual. En consecuencia la Comunidad se vio imposibilitada para presentar una conclusión conjunta que recogiera los resultados de todos los Estados miembros. Este punto se tratará con más detalle en el apartado c) de esta sección.

El código se había presentado como un instrumento político colectivo de los países comunitarios. No obstante los objetivos que se tenían que cumplir conjuntamente por todos los Estados miembros no se podían llevar a cabo por la falta de coordinación y consulta entre los órganos de los Estados miembros encargados de vigilar la aplicación del código.

16. Algunos autores han indicado que mediante esta revisión se ha conseguido una aproximación material a los Principios Sullivan. En este sentido Salerno, F., "Il Nuovo Codice Comunitario per le imprese europee operanti in Sud Africa" *Revista di Diritto Internazionali*, Vol LXIX (1986) pg. 59-65.
17. Así se ha manifestado por el Comité de Relaciones Económicas Exteriores de la Comunidad : "A joint Community approach is needed if such measures are to be effective and transparent". *European Parliament, Documentos de sesión*. Serie A Doc. A-2-151/87 Anex (27 octubre 1987).
18. Vogelaar, T., "Multinational Corporations and International Law", *Netherlands International Law Review* vol. 27 (1980) pg. 76.
19. Las declaraciones de los Gobiernos es una forma de manifestar la opinio iuris sobre un aspecto de Derecho Internacional. En este sentido ver Baxter, R. "Treaties and custom" *Rec. des C.*, 1970-I pg. 130. Díez de Velasco ha sostenido que : " el principio de la responsabilidad del Estado por actos de sus órganos, tanto ejecutivos como legislativos y judiciales, se da por sentado en toda una serie de decisiones internacionales, y en muchas de las cuales se valoran conjuntamente desde el punto de vista del Derecho internacional las actuaciones concurrentes de órganos de diferente naturaleza y rango". *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, (1985) Tomo I, pg. 570.
20. Eastern Greenland , TPJI Ser. A/B no. 53 (1933); Caso de Pruebas Nucleares TIJ Rep. 253 (1974).
21. Cfr. Pérez Voiturez, A., *Las Sociedades multinacionales y los Sindicatos mundiales ante el Derecho Internacional*, Ed. Akal Universitaria, (1981) pg. 62.
22. Las ET por su lado han intentado defenderse como les ha sido posible dando todo tipo de argumentos. Algunas ET han justificado su permanencia en Sudáfrica sosteniendo que son apolíticas y que no toman en consideración razones políticas en sus inversiones. Otras empresas han buscado fundamentos que respaldaran su legitimidad y permanencia en Sudáfrica. Alguno de los argumentos que se han manejado es que su presencia ayuda a promover un cambio de régimen hacia la democracia. Cfr. Hamilton, G., "Western European TNC..." cit., pg. 41; Lippman, M., "Transnational Corporations and repressive regimes: the ethical dilemma", *California Western Journal*, (1985) pg. 542.
23. En este sentido ver Baade H.W., "Legal effects of codes of conduct for multinational enterprises" *Legal problems of codes of Conduct for Multinational Enterprises* Vol. 1. *Studies in Transnational Economic Law*. Ed. Kluwer (1980) pg.6.
24. "Se levantan las sanciones contra Sudáfrica", *El País*, 5 de octubre 1993, p. 10.  
Tal como David Owen ha señalado, "tanto la Sudáfrica de De Klerk como la Unión Soviética de Gorbachov han estado impulsadas hacia el cambio por presiones económicas y por una situación límite en el que está en juego la propia supervivencia. Al igual que la URSS, en Sudáfrica un Gobierno que emana del orden establecido decide él mismo anticipar la crisis y provoca el cambio". Salvatierra, M., "La evolución de Sudáfrica", *Política exterior*, vol. V, nº 19, 1991, p. 175.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

25. Declaración del Consejo Europeo, Bull. E.C. 6-1990, pp. 21. XXIV th. General report on the Activities of the European Communities, 1990, Commission of the E.C. La Comisión por su parte también ha adoptado una serie de propuestas para llevar a cabo un programa de cooperación en Sudáfrica a fin de que este nuevo régimen *antiapartheid* quede arraigado. Cfr. Bull. E.C. 6- 1990, pp. 105. En cuanto a la ayuda económica, se ha asignado la cantidad de 60 millones de ECU como ayuda a las víctimas del *apartheid*. Bull. EC 6-1991, vol. 24, punto 1.3.38.
26. Comunicado de 14 de Mayo de 1991. Bull. EC 5-1991, punto 1.4.5.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Miscelánea.**

Problemática jurídica de la asistencia humanitaria.  
Florentino Ruiz Ruiz

# Problemática jurídica de la asistencia humanitaria

Florentino Ruiz Ruiz\*

La salvaguardia de los Derechos Humanos fundamentales no se limita hoy a medidas estatales o adoptadas mediante procedimientos institucionalizados tendentes, únicamente, a reaccionar ante su violación. A ello, se añade, en línea con la consideración del carácter dinámico y evolutivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>1</sup>, la cuestión de si y cómo es posible adoptar medidas positivas ante la situación grave de penuria en la que se encuentran determinadas poblaciones. Es el propósito de dar respuesta efectiva a esta situación el que ha dado lugar en los últimos años a la aparición de expresiones como “derecho de injerencia” o “deber de injerencia”. La necesidad de desentrañar la relación entre la protección de los Derechos Humanos y el principio de no intervención<sup>2</sup> e incluso, dado el caso, el de prohibición de la amenaza o el empleo de la fuerza en las Relaciones Internacionales, se hace así evidente.

La cuestión apuntada enlaza con el que se denominó nuevo orden humanitario internacional. Según la idea que se unía a este concepto, habrían de adoptarse un “conjunto de reglas comunes para la protección tanto de las víctimas de los conflictos armados como de los refugiados, de las personas desplazadas, de las víctimas de las catástrofes naturales o de la opresión; a ello se añaden la salvaguardia de los derechos del hombre, la protección de las víctimas del hambre, de la pobreza, del subdesarrollo, del terrorismo y del analfabetismo, llegando a las reglas relativas a la prohibición del recurso a la fuerza, al desarme, al derecho al desarrollo y a la protección del medio ambiente”<sup>3</sup>.

Sin embargo, tal como acaba de expresarse, el concepto de nuevo orden humanitario internacional es demasiado amplio para servir al objeto que nos proponemos. No obstante, debidamente ceñido en su contenido y tomando algunas de las cuestiones que suscita como elemento de análisis, puede ser útil al objeto de nuestro estudio, a pesar de plantear problemas de índole tanto terminológico como jurídico motivados, precisamente, por la amplitud de las cuestiones que engloba.

\*Prof. Titular interino de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Burgos.

Se precisan, por tanto y en todo caso, una serie de aclaraciones que permitan centrar mejor la idea que trata de transmitirse y la problemática que trata de analizarse en este trabajo. Aclaraciones que se hacen más necesarias en cuanto que la prestación de asistencia humanitaria ha dado lugar, como ya se ha apuntado, a la aparición de expresiones como “derecho de injerencia” o “deber de injerencia”. Las dificultades jurídicas que ocasiona, en este caso, la utilización de términos ambiguos o poco precisados en Derecho Internacional se extienden a la utilización del mismo término “injerencia”. Las normas internacionales se refieren a la intervención o al principio de no intervención<sup>4</sup>, por lo que la “injerencia” puede ser considerada en Derecho Internacional como un concepto jurídico indeterminado.

Tratando de determinar su contenido, M. Bettati ha distinguido entre la “injerencia material” y la “injerencia inmaterial”, siendo la primera la que “comporta una incursión física sobre el territorio extranjero, ya sea calificada de agresión o de intervención por parte de otro Estado o de una organización intergubernamental”, y la segunda, “consiste solamente en ocuparse de asuntos internos del Estado extranjero tomando posición sobre su régimen político económico y social con la intención de hacerlo cambiar mediante la movilización de los medios de comunicación, la deliberación de una organización internacional, la actuación diplomática, el uso de presiones diversas”<sup>5</sup>. De esta manera, la “injerencia” designa a la vez la intervención, entendida como la coerción realizada por un Estado en el ámbito de la competencia exclusiva de otro, y “la simple injerencia, no acompañada de presión diplomática o militar”<sup>6</sup>.

Sólo en este último caso podría sostenerse que no se trata de actos internacionalmente ilícitos, pero en los restantes la “injerencia” es un acto contrario al Derecho Internacional y, más concretamente, al principio de no intervención<sup>7</sup>. Además, como ha afirmado M. Bettati, la expresión “derecho de injerencia” carece de cualquier contenido jurídico, y sólo lo adquiere si se le añade la calificación de humanitaria, pues es esta última consideración la que es susceptible de excluir la ilicitud que conlleva la “injerencia”<sup>8</sup>.

Aun adoptado con la calificación de “humanitaria”, el denominado “derecho de injerencia” se ha utilizado para indicar actuaciones diversas ante situaciones diferentes<sup>9</sup>. Como ha señalado M. Bettati, la expresión se ha utilizado, por ejemplo, tanto para referirse a las operaciones militares desarrolladas en 1991 en contra de Irak por su actuación contra Kuwait, como a la organización de ayuda a las poblaciones kurdas en Irak o, incluso, para referirse a algunas resoluciones de la AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) en las que ni siquiera se utiliza la expresión “derecho de injerencia”<sup>10</sup>. Por otro lado, las expresiones utilizadas para designar el amplio abanico de operaciones señaladas han sido diversas, tales como *devoir d'ingérence*, *droit d'assistance*, *droit d'intervention*, *right to interfere*, *right to intervene*, *duty of meddling* o *duty of intrusion*, mientras que alguna doctrina ha englobado en un mismo concepto “intervención humanitaria” e “intervención de humanidad”<sup>11</sup>.

En segundo lugar, el que, en ocasiones, se utilicen de manera prácticamente indistinta las expresiones “deber de injerencia” y “derecho de injerencia” no sólo no debe llevar a su confusión, sino que obliga a mostrar las diferencias que existen, desde el punto de vista jurídico, entre una y otra.

El “deber de injerencia” hace referencia a una obligación de determinados sujetos como consecuencia de su obligación de proteger los Derechos Humanos fundamentales y, en cuanto contenido de esta última obligación, de prestar asistencia humanitaria a aquellas poblaciones que se encuentren precisadas de ella, con independencia de cuáles sean las circunstancias que les coloquen en esta situación de necesidad. De esta manera, desde el punto de vista jurídico, podría sostenerse que el Estado que no prestara dicha asistencia humanitaria estaría incumpliendo una obligación y cometiendo un hecho ilícito. De la misma manera, aquel Estado que impidiera a los demás cumplir con su obligación de prestar ayuda humanitaria estaría incurriendo también en responsabilidad de forma indirecta. Sin embargo, el “deber de injerencia” está lejos de plantearse como institución jurídica, en tanto que se plantea como principio ético referido no ya sólo a los Estados o las organizaciones internacionales, sino a determinados colectivos agrupados en Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que se consideran en la obligación de prestar dicha asistencia<sup>12</sup>. En cambio, la expresión “derecho de injerencia” no implica la existencia de una obligación que convierta la prestación de la asistencia humanitaria en una actividad debida por parte del Estado o los Estados sujetos por dicha obligación, sino la facultad de prestarla a las poblaciones necesitadas de ella sin que, si deciden hacerlo, puedan ser perturbados en su actuación, siempre que ésta se encuadre en los límites señalados por el Derecho. La situación de necesidad en la que se encuentran las poblaciones en peligro excluiría la responsabilidad del Estado o Estados intervinientes, convirtiendo así en lícita una actuación, como es la injerencia, que en otro caso, sería ilícita.

Por último, si es la calificación como “humanitaria” la que es capaz de excluir la ilicitud de la “injerencia”, una cuestión, que puede calificarse de central, se abre al análisis. Puesto que no se pueden dar por determinados los supuestos o las actividades que entran dentro de tal calificación, se trata, en suma, de analizar los rasgos esenciales de la asistencia humanitaria, porque sobre ellos podrá determinarse hasta qué punto el termino “humanitaria” puede calificar a la injerencia.

Con todas las dificultades propias de toda institución en proceso de desarrollo, si no de formación, reviste interés, en nuestra opinión, intentar una reflexión sobre las que podrían denominarse actuaciones positivas en la salvaguardia de los Derechos Humanos fundamentales. Se trata de analizar la posibilidad de realizar actuaciones que pueden calificarse de “positivas” en el sentido de que tratan de poner fin, mediante la actuación de la comunidad internacional, a las situaciones de grave penuria en la que se encuentran algunas poblaciones. Y ello, bien sean adoptadas y llevadas a cabo por los Estados, o decididas y aplicadas en el marco de los procesos institucionalizados de que dispone la comunidad internacional para dar respuesta a aquellas situaciones de penuria que crea la transgresión de Derechos Humanos fundamentales, o que tienen por consecuencia el olvido de los más elementales derechos del ser humano, como son la vida y la integridad física y moral. De lo contrario, como ha dicho M.-J. Domestici-Met, “sería vano continuar



hablando de ‘comunidad internacional en su conjunto’, o de Humanidad con H mayúscula, enviando sus mensajeros al espacio intersideral, si no pudiera concretarse ningún acuerdo de fondo sobre la ayuda urgente a proporcionar a los más miserables de sus representantes”<sup>13</sup>.

Reflexión que, siguiendo la recomendación del secretario general de las Naciones Unidas en su discurso de Burdeos, del 22 de abril de 1991, nos proponemos que sea al mismo tiempo prudente y audaz. Siguiendo sus palabras será necesaria la “prudencia porque los principios de soberanía no pueden ser radicalmente puestos en cuestión sin que se siga como consecuencia de ello el caos internacional”. La “audacia porque hemos llegado probablemente a un estadio de evolución moral y psicológica de la civilización occidental en el que la violación masiva y deliberada de los derechos del hombre no es ya tolerada”<sup>14</sup>.

## CONFIGURACIÓN GENERAL DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

### **El origen de la noción de derecho a la asistencia humanitaria**

La aparición de la expresión “asistencia humanitaria” con el contenido que en este momento se le asigna proviene de la concepción occidental de los derechos del hombre<sup>15</sup>. Esta concepción, por otra parte, basada sobre los principios éticos de respeto a la persona humana, en especial a su vida y a su integridad física, fue la que inspiró a los participantes en la Conferencia sobre Derecho y Moral Humanitarios, celebrada en París en 1987 y es también la que ha permitido hablar de un “derecho a la asistencia humanitaria”.

En realidad, la legitimidad, como regla de principio, de las medidas de asistencia humanitaria, ya había sido reconocida por el TIJ (Tribunal Internacional de Justicia), al afirmar que “no existe duda de que la concesión de una ayuda estrictamente humanitaria a personas o a fuerzas que se encuentren en otro país, cualesquiera que sean sus filiaciones políticas o sus objetivos, no podría ser considerada como una intervención ilícita o desde cualquier otro punto de vista contraria al Derecho Internacional”<sup>16</sup>. Sin embargo, para que ello sea así sería preciso que en su puesta en práctica se siguieran ciertas condiciones: que no supusiesen, en realidad, una coacción económica o militar en el dominio de competencia exclusiva de otro Estado<sup>17</sup>, y que la ayuda se concediera y distribuyera en igualdad de condiciones y sin discriminación por motivo alguno a todos los que se encontrasen necesitados de ella<sup>18</sup>. En realidad, el TIJ recurre a los principios de la Cruz Roja en su actuación humanitaria como uno de los criterios para decidir la licitud o no de la actuación humanitaria<sup>19</sup>.

No obstante, el “derecho a la asistencia humanitaria”, tal como se entendió en la Conferencia, en el momento de la celebración de ésta se concebía indudablemente como de lege ferenda. Así se explica la petición de que el Derecho Internacional fuese “reformado

a fin de no seguir confiando solamente al Estado soberano territorial la competencia para reglamentar la entrega de socorros y el acceso a los heridos o a quienes padecen sufrimientos<sup>20</sup>. Petición que se encontraba también presente en el ánimo de los miembros del Interaction Council que en su declaración de Lisboa del 11 de marzo de 1990 señalaba, entre las medidas necesarias para la definición de un orden mundial más eficazmente interdependiente, “la incorporación al Derecho Internacional del derecho de asistencia humanitaria, es decir, del derecho de las organizaciones humanitarias a asistir, del derecho a pedir una asistencia y del derecho a recibirla<sup>21</sup>. Estas iniciativas, cuyo origen se encuentra al margen de las actuaciones gubernamentales, fueron llevadas al marco de las Naciones Unidas por el Gobierno francés<sup>22</sup>, si bien la propuesta francesa se quedaba más atrás de las pretensiones expresadas por la Conferencia sobre Derecho y Moral Humanitarios. El resultado fue la aprobación por la AGNU de la Resolución 43/131<sup>23</sup> que, como veremos, se quedó aún más corta que la inicial propuesta francesa. Cabe citar, además, la Resolución 45/100, del 14 de diciembre de 1990<sup>24</sup>, que concreta algunos aspectos de la anterior.

### **Caracterización de la asistencia humanitaria**

#### **A) Rasgos generales y su problemática**

Tal vez sea M. Bettati quien con mayor expresividad haya caracterizado la asistencia humanitaria. En sus palabras, “la “asistencia humanitaria”, pone en juego personas dispuestas a prestar socorros, privadas o públicas, encargadas de aliviar los sufrimientos, salvar las vidas, nutrir los cuerpos, organizar la instalación, el tránsito o el retorno de poblaciones desplazadas en el interior de su propio país o en el exterior de éste<sup>25</sup>. De esta manera, en las cuestiones relativas a la “asistencia humanitaria” se entremezclan las que se refieren a la protección de los Derechos Humanos fundamentales y las que se refieren al respeto a las normas de Derecho Humanitario<sup>26</sup>.

Además, la expresión “asistencia humanitaria”, entendida con la caracterización señalada, engloba un amplio abanico de posibilidades de actuación desarrolladas, también, por entidades o personas que ostentan diferente consideración para el Derecho Internacional. Así, tanto puede ser precisa en relación a catástrofes naturales o industriales como políticas y, en especial, dentro de este último caso, de conflictos armados. A título de ejemplo, la Comisión Independiente para las Cuestiones de Derecho Humanitario, constituida en 1983, distinguió tres ámbitos principales en los que sería necesaria la prestación de ayuda humanitaria: los conflictos armados, los grupos de riesgo, como son los refugiados, los desaparecidos, los niños o los apátridas, y las catástrofes, cualquiera que sea su origen<sup>27</sup>. Es susceptible, además, de ser dispensada tanto por Estados, organizaciones intergubernamentales o alguna de sus agencias<sup>28</sup>, o por ONG<sup>29</sup>.

De este hecho deriva la primera dificultad para caracterizar correctamente lo que se entienda por “derecho de asistencia” o “deber de asistencia” y su relación con el principio de no intervención. En el caso de que la asistencia humanitaria sea prestada por agencias gubernamentales o intergubernamentales, puede plantearse su relación con el principio

de no intervención. Sin embargo, en la medida en que se hace referencia a la prestación de asistencia a poblaciones en situación de necesidad por personas privadas o por ONG sería inapropiado, como ha dicho Ch. Dominice, referirse a la noción de intervención, puesto que esta última se aplica a las actuaciones de sujetos de Derecho Internacional entre los que no se encuentran estas personas o entidades<sup>30</sup>.

En este supuesto lo que se plantea es si existe alguna restricción a la libertad de los Estados para fijar en su derecho interno las condiciones de entrada y permanencia en su territorio en el caso de los organismos de asistencia humanitaria. Es decir, “si una regla de derecho consuetudinario podría conceder a estos organismos humanitarios el derecho de aportar su asistencia (“derecho de asistencia”), penetrando en el territorio del Estado de que se trate, que tendría la obligación correlativa de acogerles y de beneficiarles con su protección. La libre facultad para un Estado, de fijar en su Derecho interno las condiciones de entrada en su territorio sería restringida en el caso de los organismos de asistencia humanitaria”<sup>31</sup>.

A todo ello se unen las dificultades que se plantean en relación con el restablecimiento y consolidación de la paz, con el uso de la fuerza, y con la determinación de las condiciones que han de cumplirse en la prestación de la ayuda. A este respecto, el Consejo de Seguridad en su Declaración del 26 de febrero de 1993, en la que analiza las observaciones del secretario general sobre la asistencia humanitaria y sus relaciones con el restablecimiento y la consolidación de la paz, considera las medidas de asistencia humanitaria como un instrumento esencial de consolidación de la paz del que dispone el secretario general, subraya la importancia de las consideraciones humanitarias en las situaciones de conflicto, recomienda que la dimensión humanitaria sea tenida en cuenta en la planificación y el envío de misiones de establecimiento de los hechos y en la recogida y análisis de las informaciones destinadas al sistema de alerta rápida, estima que es necesario recurrir sistemáticamente a los medios de los organismos de las Naciones Unidas, coordinados por el Departamento de Asuntos Humanitarios<sup>32</sup>, para facilitar la planificación de medidas antes de que se declare una situación de urgencia, se felicita de la cooperación entre la ONU y los organismos regionales y las ONG, e invita al secretario general a estudiar los medios para desarrollarla. Expresa, además, su preocupación ante la frecuencia de obstáculos en la distribución de socorro humanitario y los actos dirigidos contra el personal que participa en ella, considerando que la protección de este último requiere una atención urgente<sup>33</sup>. Por su parte, la Declaración del 28 de mayo de 1993 subraya la estrecha conexión que puede existir en numerosos casos entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>34</sup>.

Por su parte, la AGNU, en la Resolución 47/120, de 18 de diciembre de 1992, ha señalado la necesidad de reforzar la capacidad de la ONU para coordinar la planificación y la ejecución de los programas de asistencia humanitaria, recurriendo a las demás instituciones del sistema de las Naciones Unidas, y dado el caso, a las ONG, así como el estudio de la coordinación entre estos programas y las operaciones de mantenimiento de la paz o de carácter análogo<sup>35</sup>.

Las aspiraciones señaladas en último lugar muestran una última cuestión relacionada con las condiciones precisas para dotar de la mayor eficacia posible a la asistencia humanitaria. A este respecto, se han señalado como factores que inciden en la falta de plena eficacia de la ayuda prestada “la multiplicidad de organismos de asistencia, la superposición de las ayudas bilateral y multilateral” y, en los casos de conflictos armados, “la reticencia de las partes en el conflicto a reconocer el carácter armado de las disensiones que les oponen”<sup>36</sup>. El interés universal que parece reconocerse para actuar con fines humanitarios, paradójicamente tiene como consecuencia, como ha señalado M. Bettati, que el sistema internacional dispuesto para prestar asistencia humanitaria presente disfunciones que inciden sobre la eficacia de las agencias gubernamentales e intergubernamentales y su coordinación, que será preciso solucionar mediante la adopción de disposiciones tanto normativas como institucionales<sup>37</sup>.

Resulta manifiesta la complejidad de la asistencia humanitaria. Susceptible de ponerse en marcha en situaciones muy dispares, que tanto pueden ser capaces de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales como tratarse de acontecimientos que nada tienen que ver con ella. Sin embargo, tanto la AGNU como el CS han puesto de manifiesto su relación en determinadas circunstancias. Su prestación tanto puede ser realizada por instituciones gubernamentales o dependientes de organizaciones internacionales como por ONG, planteando cuestiones nuevas respecto del principio de no intervención. Más allá de estas últimas cuestiones, su efectividad implica, en aquellos casos en los que no puede prestarse con el consentimiento del Estado territorial, o de todos los bandos contendientes en caso de conflicto armado, el establecimiento de algún sistema de protección para quienes la prestan y para tratar de asegurar la llegada de la ayuda a sus destinatarios.

### **B) Las cuestiones particulares**

La asistencia humanitaria plantea tres cuestiones controvertidas, sobre las que, en última instancia, se articula su relación con las que hemos señalado en la problemática general. Se trata de la determinación de su campo de aplicación, la del beneficiario del derecho de asistencia humanitaria, y la del titular de este derecho<sup>38</sup>. Sobre todo ello incide la disparidad en cuanto a la regulación de las distintas situaciones en las que puede ser precisa la prestación de ayuda humanitaria<sup>39</sup>.

#### **El campo de aplicación de la ayuda humanitaria**

Las tendencias en este punto se sitúan desde el máximo que supone la Resolución del IDI de 1989, que incluye tanto los conflictos armados internacionales como internos, las catástrofes naturales o la represión gubernamental contra su propia población<sup>40</sup>, hasta la postura mantenida por no pocos gobiernos que pretenden dejar a salvo su competencia discrecional para decidir si precisan o no de una ayuda humanitaria exterior. Esta última postura se reflejó en el texto de la Resolución 43/131 de la AGNU que se refiere a las “víctimas de las catástrofes naturales y otras situaciones de urgencia del mismo orden”<sup>41</sup>. La configuración del campo de aplicación de la ayuda humanitaria que se recoge en ella

puede ser calificada de restrictiva. Según ella, la asistencia humanitaria estaría justificada en los casos de catástrofes naturales y, en los demás, por referencia a estos últimos. Serían, según esta concepción, los Estados afectados quienes habrían de decidir, ante otro tipo de situaciones, si éstas son del mismo orden que una catástrofe natural y, por consiguiente, susceptibles de poner en marcha los mecanismos de prestación de la ayuda humanitaria.

La utilización de este criterio supone dejar la decisión sobre cuándo, cómo y dónde aplicar la ayuda humanitaria en manos del soberano territorial. La cuestión controvertida se plantea en aquellos casos en los que el Estado territorial entiende que no es precisa la prestación de ayuda humanitaria y esta decisión no responde a la realidad objetiva sino a los intereses de un determinado Gobierno e, incluso, que existiendo una situación de grave penuria sobre su población o parte de ella, el Gobierno del Estado afectado, no sólo entienda que no es precisa la prestación de la ayuda, sino que se oponga a su prestación. En este supuesto puede plantearse si el comportamiento del Estado territorial supone la transgresión de una obligación erga omnes y, en función de lo que se afirme a este último respecto, podrá tomarse postura sobre la incidencia del principio de no intervención respecto de la prestación de la ayuda humanitaria.

### **La determinación del beneficiario de la ayuda humanitaria**

La regla de base a este respecto está constituida por la consideración de que el destinatario de los socorros es el individuo<sup>42</sup>. Esta regla parte de la misma idea que sirve para considerarle como beneficiario de los derechos y garantías contenidos en el Derecho humanitario bélico<sup>43</sup>, y sirve a dar a la aplicación de las disposiciones de Derecho humanitario un carácter incondicional<sup>44</sup>.

No obstante, sentada la afirmación indicada en primer lugar y su parentesco con la finalidad de las reglas de Derecho humanitario, es preciso señalar que la determinación del beneficiario de la ayuda humanitaria entra en relación con los planteamientos jurídicos y filosóficos de los que se parta para realizar esta determinación. Por otra parte, como veremos, los desarrollos actuales de la regulación internacional en este punto no se corresponden exactamente con los puntos de partida y, por consiguiente, con las consecuencias que hemos indicado para el derecho humanitario bélico.

Así, en orden temporal, la primera ocasión en la que se determina el beneficiario de la ayuda humanitaria viene representada por la Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitarios. En ella, la asistencia humanitaria es analizada desde la perspectiva de los Derechos Humanos y concebida como un derecho del individuo que se define como “un derecho de la persona humana que debe ser reconocido a todo individuo y a todo grupo humano amenazados o víctimas graves en su vida y su salud física y psíquica”<sup>45</sup>. Desde este punto de vista, asentado en principios morales y no estrictamente jurídicos, se pretende “un reconocimiento general y universal” de “un derecho innato... a beneficiarse de la asistencia cualquiera que sea su origen”<sup>46</sup>.

A este derecho de las personas que se encuentran en situación de necesidad se correspondería la obligación de prestar la ayuda humanitaria para los Estados que se encuentran en situación de hacerlo y no sólo para el Estado territorial. A este respecto, se afirmó que “deberían ser

reconocidos, en un mismo documento internacional por todos los Estados miembros de la comunidad internacional, a la vez el derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria y la obligación de los Estados de aportar su contribución a ella<sup>47</sup>.

Esta última pretensión, sin duda de *lege ferenda*, para llegar a convertirse en norma jurídica ha de superar las dificultades existentes para establecer una obligación de asistencia humanitaria en Derecho Internacional. Para obligar a los Estados al cumplimiento de una obligación de esta naturaleza habrían de idearse mecanismos coactivos, a la manera en la que lo tienen las sanciones penales que los ordenamientos internos contienen para la denegación de auxilio. Dadas las peculiaridades que el orden internacional plantea a la existencia de sanciones penales<sup>48</sup>, incluso aunque se enunciase en términos jurídicos como un deber de los Estados el que prestaran ayuda humanitaria en aquellas situaciones en las que fuera precisa, es muy probable que su incumplimiento quedase sin sanción.

Sin necesidad de llegar a concretar en normas jurídicamente obligatorias el deber de asistencia a las víctimas, de lo que hemos visto las dificultades, lo cierto es que se precisa la regulación de las condiciones de acceso a las víctimas y de percepción por estas de la ayuda humanitaria, pues ésta se ve dificultada, cuando no imposibilitada, en aquellos casos en los que no existen normas que garanticen el derecho de las víctimas a percibirla, cuando son insuficientes, o cuando no se adecuan a las condiciones en las que la ayuda debe ser prestada<sup>49</sup>.

El establecimiento de estas reglas a través de textos positivos, sin embargo, muestra la preocupación de los Estados por la soberanía<sup>50</sup>. Muestra de ello es la diversidad de tratamiento de que son objeto las distintas situaciones susceptibles de dar lugar a la prestación de ayuda humanitaria. A este respecto, no es lo mismo, por ejemplo, la situación existente en cuanto a la regulación mediante acuerdos internacionales de las situaciones de catástrofes naturales, que la regulación de la protección de las víctimas de los conflictos armados o, incluso, cabe señalar la disparidad de situaciones en las que, en razón de las circunstancias del conflicto, pueden encontrarse los refugiados. Ello ha dado lugar a que M. Bettati se haya referido a un “reconocimiento fraccionado y sectorial” del derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria<sup>51</sup>.

En la concepción de la AGNU, contenida en su resolución 43/131<sup>52</sup>, no se parte de la perspectiva de los Derechos Humanos, sino de las relaciones interestatales, de tal manera que, manteniendo el principio de la soberanía como rector de las relaciones entre Estados, lo que se pretende es establecer limitaciones a la soberanía<sup>53</sup>, derivadas de la necesidad de salvaguardar los derechos humanos fundamentales de las poblaciones en peligro que se encuentran sobre el territorio del Estado<sup>54</sup>.

### **El titular del derecho de ayuda humanitaria**

El IDI ha incluido, como capacitados para prestar ayuda humanitaria, tanto a los Estados, como a los grupos de Estados, a las organizaciones internacionales o a organismos humanitarios imparciales, señalando, de modo ejemplificativo, al Comité Internacional de la Cruz Roja. Por su parte, la AGNU lo ha limitado únicamente a las “organizaciones

intergubernamentales y no gubernamentales que actúan con una finalidad estrictamente humanitaria”<sup>55</sup>, al tiempo que invita a los Estados a prestar “su apoyo a estas mismas organizaciones en su acción de asistencia humanitaria, allí donde ésta sea necesaria”<sup>56</sup>.

En el momento presente de desarrollo del Derecho Internacional, tanto si se acepta la postura más amplia del IDI o la más restrictiva de la AGNU, lo cierto es que sigue primando el consentimiento del Estado sobre cuyo territorio se desarrolla la situación de necesidad susceptible de hacer necesaria la prestación de asistencia humanitaria. Tanto en el caso de acciones estatales, de forma individual o colectiva, como de organizaciones internacionales intergubernamentales, el consentimiento del Estado sigue siendo primordial. Cabe poner en marcha la competencia subsidiaria que se reconoce a las organizaciones humanitarias, pero si el Estado territorial o los que tienen que permitir el paso de la ayuda, se oponen al ejercicio de dicha competencia subsidiaria, si es necesario imponer su ejercicio de forma coactiva, es preciso recurrir a otras instituciones conocidas en Derecho Internacional, como la autorización del CS de la ONU o, en su caso, el recurso a la intervención de humanidad.

Únicamente las ONG, en tanto no se encuentran sujetas a las reglas derivadas de los principios de soberanía y no intervención<sup>57</sup>, pueden decidir actuar aún en el caso de oposición por parte del Estado en cuyo territorio se proponen prestar la asistencia humanitaria. La cuestión consiste, sin embargo, en determinar los mecanismos que el Derecho Internacional sea capaz de establecer para permitir, facilitar y proteger la actuación de estas organizaciones.

A este respecto, si bien no es posible señalar la existencia de normas internacionales que atribuyan capacidad de actuación a las ONG, salvo las previsiones contenidas en resoluciones de la AGNU, tampoco hay otras que la prohíban. Esto último, sin embargo, debe entenderse con la matización que supone la pervivencia de la regla según la cual, la valoración de su actuación y el establecimiento de las consecuencias que de ella pudieran derivar para quienes la realizan siguen siendo competencia del Estado territorial<sup>58</sup>. Tampoco puede citarse la existencia de normas internacionales destinadas a su protección y a facilitar la realización de su labor, si bien cabe citar algún intento en este sentido, como la propuesta de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que pretendía la elaboración, en el seno de las Naciones Unidas, de un estatuto de protección de los trabajos desarrollados por estas organizaciones, con la pretensión de que obtuviera un reconocimiento similar al de las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977 sobre derecho humanitario bélico<sup>59</sup>.

## LA ASISTENCIA HUMANITARIA Y LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

### **1. Cuestiones generales sobre las obligaciones de los Estados en relación a la asistencia humanitaria**

La cuestión que se plantea de modo principal es si el Estado en cuyo territorio se encuentra una población en situación de grave penuria, se encuentra internacionalmente obligado a prestar a esa población la asistencia que precisa y, en caso de no serle posible o no estar capacitado para hacerlo, permitir que esta se preste por instituciones exteriores al Estado. La cuestión puede plantearse también en términos de los derechos protegidos, puesto que con la prestación de asistencia humanitaria se trata de salvaguardar derechos como la vida y la integridad física de las personas que se encuentran en situación de penuria<sup>60</sup>.

Planteadas así la cuestión, el comportamiento del Estado que no presta la asistencia adecuada a aquella parte de su población que se encuentra en situación de grave penuria y se opone a su prestación exterior puede ser considerado como un ilícito internacional. En este sentido, R.J. Dupuy es de la opinión de que las Resoluciones 43/131<sup>61</sup> y 45/100<sup>62</sup> en cuanto que provienen de la AGNU, “marcan su adhesión al principio de un deber de asistencia humanitaria que pesa sobre la comunidad de las naciones y de los hombres”<sup>63</sup>. El mismo autor ha recurrido al principio general del Derecho que condena la falta de asistencia a las personas en peligro, que implica “el deber del Estado y en cuyo territorio se vive una situación de urgencia generadora de sufrimientos y de necesidad de socorrer a las poblaciones que las padecen, si no dispone de todos los medios necesarios, de llamar a la comunidad internacional a través de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales”<sup>64</sup>. Por su parte, el IDI ha afirmado que “los Estados en cuyos territorios existan tales situaciones de penuria no rehusarán arbitrariamente tales ofrecimientos de socorros humanitarios”<sup>65</sup>. Por último, la actuación de los Estados en este sentido resulta significativa. Así como la exclusión de la protección de los Derechos Humanos del dominio reservado de los Estados fue una postura defendida por los Estados occidentales, mientras que esta postura no era compartida por los Estados del que fue bloque socialista ni por los países en vías de desarrollo, que se basaban en una concepción amplia del principio de no intervención, la prestación de ayuda humanitaria fue aceptada casi desde el principio por todos ellos o por su inmensa mayoría<sup>66</sup>.

De acuerdo con lo que acabamos de señalar, sería posible sostener que la prestación de asistencia humanitaria configuraría el contenido de una obligación erga omnes. Incluso, si se pone en relación con la salvaguardia del derecho a la vida y a la integridad física de las personas, se estaría produciendo la violación de una norma de ius cogens, que en este supuesto, a su vez, impondría una obligación erga omnes. La consecuencia de todo ello sería la licitud de la prestación de la asistencia humanitaria incluso contra la voluntad del Estado territorial. La configuración de la prestación de la asistencia humanitaria como obligación erga omnes excluiría “toda asimilación de esta asistencia a una intervención”<sup>67</sup>.



Sin embargo, para llegar a adoptar una posición al respecto, es preciso, a nuestro juicio, tener en cuenta las distintas situaciones en las que puede ser necesaria la prestación de asistencia humanitaria.

Parece evidente que el Estado territorial no puede negarse arbitrariamente a la prestación de ayuda humanitaria a la población que la precise y se encuentre en el territorio que controla en los casos de conflictos armados, en el curso de los cuales es en el que resultan más claramente amenazados los derechos más esenciales del hombre<sup>68</sup>.

En este sentido, el art. 59 de la IV Convención de Ginebra lo establece claramente para la población de territorios ocupados, lo que es corroborado por los arts. 69-2 y 70 del Primer Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra, de 1977, al tiempo que el art. 14 del Segundo Protocolo Adicional prohíbe la utilización del hambre como método de combate. La AGNU condenó, además, a Irak por rechazar el envío de ayuda humanitaria al Kuwait ocupado ofrecido por el gobierno kuwaití en el exilio<sup>69</sup>. Además, la prestación de asistencia humanitaria no implica reconocimiento de ninguna clase respecto de las situaciones de hecho que puedan desarrollarse en un conflicto armado, especialmente si es interno<sup>70</sup>, como sería el caso del reconocimiento de grupos insurgentes o beligerantes o del control efectivo por alguno de los bandos sobre alguna parte del territorio sobre el que se desarrolla el conflicto<sup>71</sup>.

No puede darse con seguridad la misma respuesta que en el supuesto anterior cuando se trata de situaciones que no están provocadas por conflictos armados o en las que su calificación en tal sentido ofrece dificultades. En este sentido, las medidas de asistencia humanitaria, a diferencia de lo que ocurre con las disposiciones del derecho humanitario bélico protectoras del individuo, no suponen habilitación a los Estados individualmente ni a los organismos humanitarios, intergubernamentales o no gubernamentales, a vigilar y, en su caso, a actuar, frente al incumplimiento de sus obligaciones a este respecto por otros Estados<sup>72</sup>. Ello lleva a la conclusión de que la prestación de asistencia humanitaria, tal como se encuentra configurada en el momento presente, en lo que se refiere a los métodos para darle efectividad, se encuentra por debajo de los que disponen las normas de derecho humanitario bélico y su configuración, como el contenido de una obligación erga omnes sería posible en el caso de los conflictos armados en la medida en la que le sean de aplicación las disposiciones de este último. Sin embargo, por sí misma, y fuera de los supuestos de conflicto armado, no constituiría el contenido de una obligación erga omnes. Esta última consideración pone de manifiesto, como ya señalara P.M. Dupuy, que si bien el principio de no intervención resulta relativizado por la consideración de razones humanitarias, esta relativización “parece por el momento ponderada, tanto en razón del ámbito de su intervención como de las condiciones de su ejecución”<sup>73</sup>.

No obstante, incluso en los casos en los que no existe conflicto armado o es dudosa la calificación como tal de la situación, la soberanía del Estado encuentra limitaciones impuestas por razones de humanidad<sup>74</sup>. En este sentido, O. Corten y P. Klein, después de considerar que existe una obligación de asistencia a las poblaciones en peligro, sostienen la existencia de un deber correlativo del Estado territorial a consentir que tal asistencia se

preste si no puede subvenir por sí mismo a las necesidades básicas de su población o de la parte de aquella que se encuentra en peligro, y las organizaciones humanitarias presentan plenas garantías de imparcialidad y manifiestan su intención “de actuar con una finalidad estrictamente humanitaria aceptando el control de las operaciones por el Estado”<sup>75</sup>. En su opinión “si el rechazo arbitrario persiste, después de negociaciones infructuosas, otro Estado podrá reaccionar a esta violación del Derecho Internacional adoptando una ‘contramedida’ legítima. Esta reacción podría consistir en el envío al territorio del Estado infractor de una misión estrictamente humanitaria no acompañada de ninguna utilización de la fuerza, que llevara los socorros a las poblaciones necesitadas”<sup>76</sup>.

Asimismo, estos apuntan que “es también siempre posible para un Estado animado de motivaciones humanitarias dirigirse al Consejo de Seguridad, que podrá emprender o autorizar medidas coercitivas para tratar de socorrer a las poblaciones en penuria eludiendo el acuerdo del soberano territorial, en el caso de que éste estime que la situación así creada constituye una amenaza a la paz o a la seguridad internacionales”<sup>77</sup>.

La cuestión, por tanto, en estos supuestos, no parece encontrarse tanto en la determinación de las obligaciones humanitarias del Estado como en los mecanismos que lícitamente pueden utilizarse para obligarle a cumplir con ellas y, en especial, del uso de la fuerza armada. Esta última posibilidad nos pondría en una situación si no idéntica, sí muy próxima a la intervención de humanidad. La posibilidad de utilizar, cumplidas las condiciones para ello, procedimientos tan próximos a esta institución junto a la existencia de limitaciones a la soberanía estatal, en situaciones de grave penuria o necesidad a las que el Estado territorial no puede o no quiere responder, son argumentos para sostener que en estos casos estamos también ante una obligación erga omnes para el Estado territorial. Sin embargo, en este caso, la obligación del Estado no se refiere directamente a la prestación de la asistencia humanitaria, sino que le impone el respeto y la salvaguardia de los Derechos Humanos fundamentales, como son el derecho a la vida y a la integridad física. Es la violación grave, masiva y sistemática de estos derechos la que supone la violación de una obligación erga omnes y lo que es susceptible de dar lugar a las acciones, extremas y excepcionales, a las que nos hemos referido hace un momento.

## **2. Las limitaciones a la soberanía del Estado para permitir la prestación de la asistencia humanitaria**

En la concepción hoy vigente de la asistencia humanitaria, derivada sobre todo de las Resoluciones de la AGNU, los Estados son los competentes para aceptar la asistencia humanitaria, aunque esta competencia no es discrecional, ya que está limitada por los términos señalados por la Resolución del IDI. Además, al Estado afectado corresponde, en primer lugar, la iniciativa, la organización, y la distribución de los auxilios<sup>78</sup>.

Si el Estado afectado no ejerce esta competencia, se reconoce una competencia subsidiaria a las organizaciones internacionales humanitarias y a las organizaciones no gubernamentales para hacer llegar la ayuda a sus destinatarios. Esta última posibilidad de acceso viene

determinada por los requisitos de urgencia y de gravedad<sup>79</sup>. Las preocupaciones que subyacen a estos requisitos inspiran, en opinión de M. Bettati, la finalidad que, en su opinión persigue el establecimiento del principio de subsidiariedad, que “deriva a la vez de una exigencia de eficacia que sitúa en primer lugar de las preocupaciones la suerte de las víctimas y la necesidad consiguiente de organizar socorros rápidos en su favor”<sup>80</sup>.

El establecimiento de la regla de subsidiariedad es lo que permite salvar en buena medida la imputación de subordinación a los imperativos derivados del principio de soberanía que, en buena medida, pueden hacerse a la resolución 43/131. En este sentido, M.-J. Domestici-Met ha señalado que la posición de la AGNU parece más restrictiva que la del TIJ en el asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua, pues el TIJ declara la ilicitud de la conducta de los Estados Unidos porque en este caso la ayuda se entregaba de manera discriminatoria, y no porque en su entrega no se hubiera contado con el gobierno de Nicaragua<sup>81</sup>. La ausencia de la regla de subsidiariedad permitiría asumir esta afirmación. Para no compartirla es precisa una interpretación de la regla de la subsidiariedad que suponga limitaciones concretas a la soberanía de los Estados en caso de que la ayuda humanitaria se precise con urgencia.

Esta regla de actuación subsidiaria, que R.J. Dupuy ha asimilado al principio de subsidiariedad contenido en las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977<sup>82</sup>, ha sido interpretada por M. Bettati en el sentido de que la intervención de los capacitados para actuar subsidiariamente no se producirá sino “a menos que el Estado territorialmente competente no esté en condiciones de organizar la ayuda, en razón misma de la catástrofe”<sup>83</sup>.

Esta es, sin embargo, una interpretación que puede calificarse de *ideal*, en el sentido de que el Estado afectado no se opone a la prestación de la asistencia. Por ello, no debe excluir la aplicación de la regla enunciada en aquellos supuestos en los que el Estado territorial no interviene en razón, no de su imposibilidad para hacerlo o de hacer frente a la situación de necesidad en su totalidad, sino de su propia voluntad para socorrer a las víctimas. En estos supuestos, como ha sostenido también M. Bettati, sigue existiendo la capacidad de actuación de las organizaciones humanitarias y, en su caso, de terceros Estados<sup>84</sup>. De esta manera, el derecho de injerencia que se corresponde al derecho de asistencia humanitaria se configura como “una norma de sustitución” para el caso de que el Estado territorial y/o los Estados vecinos no cumplan sus obligaciones<sup>85</sup>.

Por último, y a fin de que sea posible eliminar todos los obstáculos a la prestación de la ayuda humanitaria, la AGNU proclama, en su prestación, el principio de libre acceso a las víctimas<sup>86</sup>, “nunca afirmado hasta entonces”<sup>87</sup>, sobre la base de dos obligaciones jurídicas internacionales en formación<sup>88</sup>: la obligación, para los Estados afectados, de “facilitar la puesta en práctica por estas organizaciones (tanto intergubernamentales como no gubernamentales) de la asistencia humanitaria, especialmente la entrega de alimentos, medicamentos y ayuda médica, para los que es indispensable un acceso a las víctimas”, y, para los Estados vecinos, “de participar estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados, en orden a autorizar el tránsito de la ayuda humanitaria”<sup>89</sup>.

Para facilitar la actuación de las organizaciones humanitarias en la prestación de la ayuda, la AGNU aprobó la resolución 45/100, del 14 de diciembre de 1990<sup>90</sup>, en la que se concreta el principio de libre acceso a las víctimas y se establecen las condiciones de acceso a ellas y de desarrollo de la actuación de las organizaciones humanitarias. Fruto de todo ello es el diseño de lo que se ha denominado “derecho de paso sanitario”<sup>91</sup>.

Las condiciones en las que este derecho de paso podrá ejercerse han sido sistematizadas por M. Bettati, que señala que éste se encuentra “limitado en el tiempo”, pues se trata “de un derecho de simple tránsito reducido a la duración necesaria de los socorros”; “limitado en el espacio”, pues debe ceñirse “únicamente a los trayectos de acceso”; y “limitado en el objeto” pues no tiene otra función que la aportación de ayuda básica e imprescindible, como “alimentos, medicamentos o material médico-quirúrgico”, “con exclusión de cualquier otra forma de asistencia”; “limitado en el ejercicio”, pues “debe ser sometido a reglas que convendría definir y que podrían ser traspuestas de las codificadas en el artículo 19 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982”, si bien las limitaciones a la soberanía del Estado territorial que supone su ejercicio no irán más allá de lo estrictamente necesario para asegurar la eficacia de las medidas de asistencia humanitaria<sup>92</sup>; “limitado por una deontología a fin de prevenir la confusión, la dispersión, e incluso las actuaciones contradictorias en la entrega y la distribución de la asistencia y de respetar la imparcialidad de todos los que dispensan una asistencia humanitaria”<sup>93</sup>. Por último, en el caso de la ayuda prestada en el marco de conflictos armados, la decisión de los Estados vecinos o limítrofes de permitir el paso de la ayuda no puede entenderse como una violación de ninguna obligación de neutralidad o de no intervención en conflictos armados internos<sup>94</sup>.

## LA AYUDA HUMANITARIA

### Y EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN

Como regla de principio ha de sostenerse que este tipo de ayuda se prestará con el consentimiento y previa petición del Estado sobre cuyo territorio pretende prestarse, pues así se deriva de la regla de la soberanía<sup>95</sup>. Esta idea, basada en la concepción clásica de la soberanía, ha inspirado los proyectos sobre prestación de asistencia y socorros que se conocen en este siglo, desde la Convención que establecía una Unión Internacional de Socorros, cuyo artículo 4 disponía que “la acción de la UIS en cada país está subordinada al acuerdo del Gobierno”<sup>96</sup>, a la propuesta de anteproyecto de convención sobre la aceleración de la entrega de los socorros de urgencia en caso de catástrofe, presentada por la UNDRRO (Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas para el Socorro en caso de Catástrofe) al CES el 18 de junio de 1984, que preveía la acción de las ONG, y en su art. 7 se les

ofrecía la posibilidad de suscribir un acuerdo escrito para aplicar las disposiciones de la Convención en aquellas operaciones en las que participasen<sup>97</sup>. Parece estar presente también en los compromisos adquiridos por los Estados participantes en la CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa en el documento de Moscú en uno de los cuales se comprometen a sostener las medidas de ayuda humanitaria.

Por su parte, el IDI, en su Resolución de 1989 de Santiago de Compostela, ha afirmado al respecto que “el ofrecimiento por parte de un Estado, de un grupo de Estados, de una organización internacional o un organismo humanitario imparcial como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), de socorros alimentarios o sanitarios a un Estado cuya población se vea gravemente amenazada en su vida o su salud, no podrá considerarse como injerencia en los asuntos internos del Estado. Sin embargo, tales ofrecimientos de socorro no podrán, especialmente por los medios empleados, revestir las apariencias de una amenaza de intervención armada o de cualquier otra medida intimidatoria; los socorros serán concedidos y distribuidos sin discriminación”<sup>98</sup>.

El ofrecimiento de ayuda humanitaria en los términos señalados por el IDI ha sido calificado por alguna doctrina como de *lege ferenda*<sup>99</sup>, y en tal sentido se ha afirmado que “las medidas de asistencia humanitaria no son incompatibles con la soberanía del Estado territorial, no constituyen una intervención ilícita en sus asuntos internos; pero su régimen jurídico sigue estando gobernado por el principio de soberanía y están siempre subordinadas al consentimiento del Estado territorial”<sup>100</sup>. Se ha señalado, no obstante, que se trata “de una regla humanitaria ineluctable y que será sin duda consagrada por el derecho positivo antes de fin de siglo”<sup>101</sup>. La cuestión es si en la configuración actual del derecho de asistencia humanitaria puede sostenerse una excepción al principio de no intervención, aún cuando no sea en términos tan amplios como los señalados en la Resolución del IDI.

En el caso de la asistencia humanitaria, los imperativos derivados de la regla de la soberanía confluyen con las finalidades estrictamente humanitarias que se pretenden con ella. En este sentido, P.M. Dupuy ha señalado como la actuación del CS (en concreto en el caso de la Resolución 688(1991)) y la práctica de los Estados situados en la necesidad de que su población reciba ayuda humanitaria, contribuyen a dar “una sustancia consuetudinaria” a las pretensiones de mayor profundidad en la actuación de los organismos encargados de prestar la ayuda<sup>102</sup>. Por su parte, M.-J. Domestici-Met, ha sostenido que “la primacía de los fines humanitarios se impone... tanto al Estado territorial como al dispensador de la ayuda. Al primero que no debe plantear ninguna reticencia, al segundo, que no debe abusar del acceso que se le ofrece”<sup>103</sup>. En este sentido, apuntando una apoyatura estrictamente jurídica a la prevalencia de las finalidades humanitarias, R.J. Dupuy, en relación a las Resoluciones de la AGNU que se refieren a estas situaciones ha señalado que sus consideraciones “se inspiran en el principio general del Derecho que condena la no asistencia a la persona en peligro”<sup>104</sup>.

La AGNU se ha pronunciado también en el sentido de hacer prevalecer las finalidades humanitarias en la prestación de la ayuda al señalar que “los principios de humanidad, de neutralidad y de imparcialidad debieran ser objeto de una particular consideración por

todos los que dispensen una asistencia humanitaria”<sup>105</sup>. Por su parte, el TIJ ya configuró la asistencia humanitaria como una de las excepciones al principio de no intervención<sup>106</sup>.

Aún por vía de excepción, puede decirse que entre las medidas que es posible adoptar a los Estados en salvaguardia de los derechos humanos fundamentales se encuentra la prestación de ayuda humanitaria a aquellas poblaciones que se encuentren en situación de grave necesidad que podrá ser desarrollada individual o colectivamente por cualquier Estado sin que ello implique injerencia ilegítima en los asuntos internos del Estado sobre el que se asienta dicha población, siempre que se haga respetando las condiciones señaladas por el TIJ<sup>107</sup>. En este sentido, como ha dicho P.M. Dupuy, “el deber de injerencia... no afecta a la sustancia de la soberanía, sino a su ejercicio en caso de situación excepcional”<sup>108</sup>.

## A MODO DE CONCLUSIÓN: LA ASISTENCIA HUMANITARIA COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA EN DESARROLLO

La aparición de la noción de asistencia humanitaria es muy reciente. Surje con la pretensión de ocupar un lugar distinto al del Derecho humanitario. Su aparición se debe a la actuación de agencias intergubernamentales, pero sobre todo de ONG en el marco de situaciones de muy diferente naturaleza en las que existe una situación de extrema penuria. Su desarrollo se ha visto sin duda acelerado por la aparición de un contexto internacional en el que algunos Estados y la ONU podían tomar a su cargo la realización de acciones tendentes bien a prestar la asistencia, bien a proteger su prestación.

En su desarrollo inciden varias y diversas cuestiones, pero básicamente dos que, a su vez, se encuentran determinadas por la finalidad última que se persigue con ella, como es socorrer a las víctimas de la situación de penuria, para lo que es preciso establecer las condiciones para que la ayuda llegue a sus destinatarios. Las dos cuestiones a las que nos hemos referido son las posibilidades de actuación de las personas e instituciones encargadas de prestar la ayuda y, en relación con ella, las limitaciones que se imponen, como consecuencia, a los Estados sobre los que habría de prestarse la ayuda.

En relación a ambas se observa cómo en la realización práctica de las operaciones tendentes a dar efectividad a la prestación de la ayuda humanitaria existe lo que se ha denominado un “consensualismo difuso”, pues la ayuda humanitaria no podría ser efectiva sin “alguna forma de aceptación del Estado competente”<sup>109</sup>. Consensualismo sólo atemperado por la introducción de la regla de la subsidiariedad y que, de difuso, pasa a ser evidente en el caso de otros textos. Así, la Convención interamericana para facilitar la

asistencia en caso de desastre, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) del 12 de junio de 1991, exige el consentimiento del Estado interesado para hacer posible la prestación de la asistencia humanitaria, tanto procedente de terceros Estados como de organizaciones intergubernamentales y ONG<sup>110</sup>.

La vía para reducir progresivamente este nivel de consensualismo que viene impuesto por el peso de la soberanía del Estado ha sido apuntada por M. Bettati, y consistiría en modificar el objeto primordial de regulación de tal forma que las limitaciones a la soberanía del Estado vengan impuestas por los derechos de las víctimas. En su opinión la vía de futuro no consiste tanto en establecer el derecho de quienes prestan la ayuda, sino el de las víctimas a recibirlo y que “la cuestión a la que deberán responder los futuros textos humanitarios de las Naciones Unidas” consiste en determinar los derechos que resultarían transgredidos en el caso de que las víctimas no fuesen socorridas<sup>111</sup>. De esta manera, el derecho de asistencia humanitaria acabaría definiéndose por relación a derechos ya reconocidos y el comportamiento del Estado que no la prestase se expondría de forma clara a la calificación de su comportamiento como hecho internacionalmente ilícito que podría llegar a ser calificado como crimen internacional.

No obstante, esta vía de futuro no debe hacer pensar que el derecho de asistencia humanitaria no exista como tal. Incluso en algunas de sus manifestaciones, como hemos señalado más atrás, configura obligaciones erga omnes para el Estado soberano territorial sobre el que se produce la situación de grave penuria si no presta por sí mismo la asistencia necesaria para corregirla ni permite prestarla a quienes pueden hacerlo.

Por ello, puede sostenerse que lo cierto es que tanto de la jurisprudencia del T.I.J., como de la actuación de la AGNU, y de la labor del IDI se desprende la existencia de una institución con personalidad propia, o lo que se ha llamado “una misión internacional, independiente de la personalidad de sus protagonistas”, cuyo rasgo común y “condición sine qua non”, es la distribución no discriminatoria de la ayuda<sup>112</sup>.

#### Notas

1. Véase, Blanc Aaltemir, A., *La violación de los Derechos Humanos fundamentales como crimen internacional*, Bosch, Barcelona, 1990, p. 103.
2. Véase, Dupuy, P.M., “Après la guerre du Golfe...”, *RGDIP* 1991, p. 629.
3. Vease, Perruchoud, R., “A propos d’un nouvel ordre humanitaire international”, en *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l’honneur de Jean Pictet*, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1984, p. 500.
4. En este sentido, Bettati, M., “Un droit d’ingérence?”, *RGDIP* 1991, p. 641; Corten, O. y Klein, P. *Droit d’ingérence ou obligation de réaction? Les possibilités d’action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non intervention*, Bruylant, Université de Bruxelles, Bruselas, 1992, p. 10.
5. Bettati, M., loc. cit., pp. 641 y 642.

6. *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, París, 1960, p. 333. Sobre el concepto de "competencia", véase, Bindschelder, R.L., "La délimitation des compétences aux Nations Unies", *RCADI*, vol. n.º 108, 1963-I, pp. 314 a 316.
7. Domestici-Met, M.J., "Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire", *AFDI*, 1989, p. 118.
8. Bettati, M., loc. cit., p. 644.
9. Tal vez por ello, como ha puesto de manifiesto O. Casanovas y la Rosa, el derecho o deber de injerencia —el autor utiliza la expresión "intervenció humanitària"—, "no tiene una formulación clara y definida en las manifestaciones de muchos de sus defensores". "De l'ajuda humanitària al dret d'ingerència humanitària", *Lliçó inaugural del curs acadèmic 1993-94*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 1993, p. 3.
10. Bettati, M., loc. cit., p. 640.
11. Respecto de todo ello, véase, *Ibidem*, p. 640.
12. En este sentido, véase, *Ibidem*, p. 643.
13. Domestici-Met, M.J., loc. cit., p. 148.
14. Naciones Unidas, *Comunicado de prensa SG/SM/1200*, de 22 de abril de 1991.
15. La procedencia europea, en particular, y occidental, en general de las normas internacionales de protección de los derechos humanos ha sido reconocida por autores que no provienen de este ámbito cultural. Así, véase, Al-Fallouji, I., "Pour une thèse plus humaniste de "tous les droits de l'homme", en *Études et essais sur le droit international humanitaire...*, cit., p. 631.
16. "Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique), fond, arrêt, 27 juin 1986", *CIJ Recueil 1986*, p. 242, p. 124.
17. *Ibidem*, p. 205, p. 108.
18. *Ibidem*, p. 243, p. 125.
19. Esta última condición ha sido considerada por R.J. Dupuy como un principio con naturaleza propia en la prestación de la ayuda humanitaria, el principio de proporcionalidad. "Droit d'ingérence et assistance humanitaire", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 278.
20. Bettati, M., loc. cit., p. 644.
21. El Interaction Council es una asociación de la que forman parte antiguos jefes de Estado o de Gobierno, altos funcionarios o antiguos altos funcionarios de un considerable número de Estados, especialmente occidentales. Es preciso advertir que el valor de sus declaraciones viene determinado por el prestigio personal de sus miembros y por el conocimiento que pueda suponerseles de la política internacional y de las Relaciones Internacionales. Con esta salvedad, sus pronunciamientos no deben ser despreciados en cuanto provienen de personas que han contribuido a conformar la historia en una época pasada en la que pudieron apreciar algunas de las necesidades que debieran ser satisfechas para alcanzar una más adecuada conformación de la sociedad internacional.
22. A impulso de B. Kouchner, secretario de Estado para cuestiones humanitarias del Gobierno francés y uno de los promotores de la Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitarios. Su trayectoria en lo que se refiere a la asistencia humanitaria viene avalada por haber sido uno de los fundadores de Médicos sin Fronteras y posteriormente de Médicos del Mundo.
23. Resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, A/RES/43/131.



24. A/RES/45/100.
25. Bettati, M., loc. cit., p. 651.
26. En este sentido, Dupuy, P.M., loc. cit., p. 630.
27. Véase, "Le défi d'être humain", *Rapport de la Commission sur les questions humanitaires internationales*, Berger-Levrault, París, 1988.
28. M. Bettati cita a este respecto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (HCR), la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para los socorros en caso de catástrofes (UNDR), el Fondo internacional para la protección de la infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Alimentario Mundial (PAM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Organización Internacional de Migraciones (OIM). Loc. cit., p. 651, nota n.º 25.
29. A este respecto, véase, sentencia del TIJ en el asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua. Domesticci-Met, M.-J., loc. cit., p. 132; Dupuy, R. J., loc. cit., p. 274. Entre las ONG que han venido prestando este tipo de asistencia, M. Bettati cita Acción internacional contra el hambre (AICF), Ayuda Médica Internacional (AMI), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Comité Católico contra el hambre y por el desarrollo (CCFD), Médicos sin Fronteras (MSF), Médicos del Mundo (MDM), Hospital sin Fronteras (HSF) OXFAM, Hermanos de los hombres, CONCERN, Ayuda cristiana, Socorro católico, Socorro popular. *Ibidem*, cit., p. 651, nota n.º 26.
30. Dominice, Ch., "La contrainte entre États à l'appui des droits de l'homme", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo...*, cit., p. 265.
31. *Ibidem*, p. 265.
32. Con anterioridad, el UNDRO había recibido el mandato de "coordinar la asistencia prestada por la Organización de las Naciones Unidas y la de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en particular la Cruz Roja internacional". Resolución 2816XXVI, del 14 de diciembre de 1971, A/RES/2816(XXVI).
33. Doc., S/25344.
34. Doc., S/25859.
35. Resolución 47/120, de 18 de diciembre de 1992, A/RES/47/120.
36. Perruchoud, R., Loc. cit., p. 507.
37. En este sentido, Bettati, M., loc. cit., pp. 665 y 666.
38. En este sentido, Rucz, C., "Les mesures unilatérales de protection des droits de l'homme devant l'Institut de Droit International", *AFDI*, 1992, pp. 613-617.
39. Véase, Domesticci-Met. M.J., loc. cit., p. 121.
40. En este sentido, Sperduti, G., "La sauvegarde des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats". *AIDI*, vol. 63-I, 1989, p. 329.
41. Resolución de la AGNU 43/131, cit. Con anterioridad, la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Estambul, en 1969, había aprobado los "Principios y Reglas que rigen las acciones de socorro de la Cruz Roja en caso de desastre" (Resolución XXIV), que fueron completados en la XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Teherán, en 1973 (Decisión I), en XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Bucarest (Decisión I), y en XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Manila en 1981 (Decisión I).

42. En este sentido, Bettati, M., loc. cit., p. 656.
43. Lo que implica unas consecuencias específicas que van desde la exclusión de la condición de reciprocidad en la aplicación de los convenios de derecho humanitario a la inclusión de las garantías y derechos del individuo en el Derecho Internacional general, pasando por el no reconocimiento de efectos a la denuncia de un convenio de derecho humanitario hasta terminado el conflicto y, en determinados casos, pasadas las secuelas del conflicto.
44. Respecto de todo ello, véase, Venezia, J.-C., "La notion de représailles en droit international public", *RGDIP* 1960, pp. 492 y 493; Mangas Martín, A., *Conflictos armados internacionales y Derecho Internacional humanitario*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1992, pp. 140 a 151; asimismo, Nahlik, S.E., "Le problème des représailles à la lumière des travaux de la Conférence diplomatique sur le droit humanitaire", *RGDIP* 1978, pp. 130-169; Condorelli, L., y Borisson de Chazournes, L., "Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'", en *Études et essais sur le droit international humanitaire...*, pp. 17 y ss.; Abi-Saab, G., "The Specificities of Humanitarian Law", en *Ibidem*, pp. 265-280; BLISCHENKO, I.P. "Les principes du droit international humanitaire", en *Ibidem*, pp. 291-300; Nahlik, S.E., "Le problème des sanctions en droit international humanitaire", en *Ibidem*, pp. 469-481; De la Pradelle, P. "Une conquête méthodique: le droit d'initiative humanitaire dans les rapports internationaux", en *Ibidem*, pp. 945 y 946.
45. Resolución sobre el reconocimiento del derecho de asistencia humanitaria y del derecho a esta asistencia, en Bettati, M., y Kouchner, B., *Le devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, pp. 291 y 292.
46. Bettati, M., loc. cit., p. 25.
47. Resolución de la Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral humanitarios, cit. Véase también la Resolución de la Academia Internacional de Derechos Humanos de Copenhague, de 31 de agosto de 1986.
48. Véase, Marek, K., "Criminalizing State Responsibility", *RBDI*, 1978-1979, p. 460; Dupuy, P.M., "Action publique et crime international de l'État", *AFDI*, 1979, pp. 539-555; "Observations sur le crime international de l'État", *RGDIP* 1980., pp. 449-486.
49. En este sentido, Domestici-Met, M.J., loc. cit., p. 121.
50. Véase, Bettati, M., "Souveraineté et assistance humanitaire", en *Mélanges René-Jean Dupuy, Pedone, Paris, 1991*, p. 36.
51. Bettati, M., "Un droit d'ingérence?", en *Le devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, p. 25.
52. M. Bettati ha señalado que la resolución 43/131 fue fruto del "compromiso alcanzado en el seno de la Tercera Comisión de la AGNU entre quienes deseaban incluir en el ámbito de aplicación de la resolución las catástrofes políticas y quienes deseaban excluirlas". "Un droit...", cit., p. 654.
53. En este sentido, Rucz, C., loc. cit., p. 614.
54. La tendencia a establecer limitaciones a la soberanía de los Estados basadas en razones humanitarias ya fue señalada por la Comisión independiente para las cuestiones humanitarias internacionales, que había indicado que la salvaguardia de las prerrogativas soberanas de los Estados "no debe ser asegurada en detrimento de los problemas humanitarios".
55. Resolución 43/131, cit.

56. *Ibidem*.
57. En este sentido, Corten, O. y Klein, P., *Op. cit.*, p. 144. En el mismo sentido, Combacau, J., "Souveraineté et non-ingérence", en Bettati, M. y Kouchner, B. (dirs), *Le devoir...*, cit., p. 230.
58. En este sentido, Bettati, M., "Un droit..." cit., p. 642.
59. La resolución fue adoptada tras el estudio de un informe de Sir Dudley Smith, el 10 de mayo de 1988.
60. La Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitarios afirmó que la asistencia humanitaria "constituye una de las contribuciones esenciales al respeto y al ejercicio del derecho a la vida y del derecho a la salud".
61. Resolución 43/131, cit.
62. Resolución de la AGNU 45/100, de 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/100.
63. Dupuy, R.J., loc. cit., p. 276.
64. *Ibidem*, p. 277.
65. Resolución de 13 de septiembre de 1989 sobre "La protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados", *AIDI*, vol. 63-II, 1990, pp. 338-345, art. 5.º, par. 2.º.
66. En este sentido, véase Dupuy, P.M., "Après la guerre..." cit., p. 630.
67. Dupuy, R.J., loc. cit., p. 276.
68. En este sentido, Bierzanek, R., "Quelques remarques sur l'applicabilité du droit international humanitaire des conflits armés aux conflits internes internationalisés", en *Études et essais sur le droit international humanitaire*, cit., p. 289.
69. Resolución 45/170, de 18 de diciembre de 1990, A/RES/45/170.
70. La cuestión a resolver, desde el punto de vista del derecho humanitario bélico, consiste en la calificación del conflicto, como internacional o no internacional, y dentro de estos últimos, como interno o internacionalizado. Véase al respecto, Bierzanek, R., loc. cit., pp. 281-290, especialmente, para una configuración de la competencia del CS para la calificación del conflicto y la determinación de las reglas de derecho humanitario bélico aplicables, p. 289; Montealegre, H., "Conflictos armados internos y Derechos Humanos", en *Études et essais sur le droit international humanitaire...*, pp. 735-742.
71. En este sentido, Dupuy, R.J., loc. cit., p. 278.
72. Respecto de esta posibilidad, que califica de obligación, véase, Mangas Martín, A., "Derechos Humanos y derecho humanitario bélico en el marco de los conflictos armados internos", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1988, p. 148.
73. Dupuy, P.M., "Après la guerre..." cit., p. 629.
74. En este sentido, Mangas Martín, A., *Op. cit.*, p. 57.
75. Corten, O. Y Klein, P. *Op. cit.*, pp. 143 y 144.
76. *Ibidem*, p. 144.
77. *Ibidem*, p. 145.
78. La Asamblea General "reafirma la soberanía de los Estados afectados y el primer papel que les corresponde en la iniciativa, la organización, la coordinación y la puesta en práctica de la asistencia humanitaria en sus respectivos territorios". Resolución 43/131, cit.

79. En este sentido, Dupuy, R.J., loc. cit., p. 277.
80. Bettati, M., "Un droit...", cit., p. 655.
81. Domestici-Met, M.-J., loc. cit., p. 135.
82. Dupuy, R.J., loc. cit., p. 278.
83. Bettati, M., "Un droit...", cit., p. 656; en el mismo sentido, Dupuy, P.M., "Après la guerre...", cit., p. 631. R.J. Dupuy, por su parte, ha enunciado la regla de forma negativa, diciendo que "nadie puede pretender sustituirse al Estado territorialmente afectado más que cuando éste no está en condiciones de hacer frente a la situación". Loc. cit., p. 27.
84. Bettati, M., "Un droit...", cit., pp. 656 y 657.
85. Domestici-Met, M.J., loc. cit., p. 125.
86. Bettati, M., "Souveraineté...", cit., pp. 40-43.
87. Bettati, M., "Un droit...", cit., p. 657.
88. Rucz, C., loc. cit., p. 615.
89. Resolución 43/131, cit. A este respecto, el CMA propuso en 1989 la conclusión de un acuerdo internacional para el transporte con plena seguridad de socorros alimentarios de urgencia ONU, que fue reexaminada en Bangkok al año siguiente, considerándola como una contribución a la aplicación de la resolución 43/131 de la AGNU Véase, AGN., Documentos oficiales, 44.ª sesión, suplemento n.º 1 B (A/44/19); asimismo, Informe del Secretario General sobre el Nuevo orden humanitario internacional, A/45/587, de 24 de octubre de 1990, p. 8.
90. Resolución de la AGNU 45/100, cit.
91. Bettati, M., "Un droit...", cit., p. 660.
92. Resolución 45/100, cit.; véase también, Rucz, C., loc. cit., p. 616.
93. Bettati, M., "Un droit...", cit., p. 660; en el mismo sentido, Dupuy, R.J., loc. cit., p. 278.
94. En este sentido, Bettati, M., "Un droit...", cit., p. 658.
95. En este sentido, Combacau, J., loc. cit., pp. 229-233; Dupuy, R.J., loc. cit., p. 273.
96. La Convención de la Unión Internacional de Socorros fue aprobada por la Conferencia internacional para la creación de una Unión Internacional de Socorros, celebrada en Ginebra entre el 4 y el 12 de julio de 1927. La Convención lleva fecha de 12 de julio y el Acta Final de la Conferencia de 30 de agosto de 1927. Publication de la SDN, Questions juridiques, 1927, V. 17. Estuvo precedida del examen por la SDN de diferentes documentos sobre una "Federación de Estados para el Socorro mutuo a las poblaciones víctimas de calamidades", conocido como "proyecto Ciraolo", al que siguió en 1925 y 1926 la elaboración en el seno del Consejo de la SD. de un proyecto de "Unión Internacional de Socorros" (Resolución del Consejo de 14 de diciembre de 1925, proyecto sometido a todos los Estados el 15 de enero de 1926. Publication de la SDN, Questions économiques et financières, 1926, II.1.
97. CES doc. A/39/267/Add 2 y E/1984/96/Add. 2, de 18 de junio de 1984.
98. Resolución, cit, art. 5.º, párrafo 1.º.
99. Es el caso de Rucz, C., loc. cit., p. 610.
100. *Ibidem*, p. 611.
101. Bettati, M., "Les relations avec les organisations non-gouvernementales", en Therry, H. y Decaux, E. (dirs), *Droit international et droits de l'homme. La pratique juridique française dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme*, Montchrestien, París, 1990, p. 97.

102. Véase, Dupuy, P.M., “Après la guerre...”, cit., p. 631.
103. Domestici-Met, M.J., loc. cit., p. 123.
104. Dupuy, R.J., loc. cit., p. 277.
105. Resolución 43/131, cit.
106. Activités militaires..., cit., pár. 242, p. 124; véase también, Bettati, M., “Un droit...”, cit., p. 654.
107. En este sentido, véase Casanovas y la Rosa, O., loc. cit., p. 4.
108. Dupuy, P.M., “Après la guerre...”, cit., p. 631.
109. Weckel, Ph., “Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sûreté”, *AFDI*, 1991, p. 193.
110. Convención interamericana para facilitar la asistencia en caso de desastre, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de junio de 1991, arts. II y XVI.
111. Bettati, M., “Un droit...”, cit., pp. 655 y 656.
112. Domestici-Met, M.J., loc. cit., p. 136.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Miscelánea.**

La Gravedad del Pacífico.  
Manuel Montobbio

# La Gravedad del Pacífico

Manuel Montobbio\*

## DESHIELO Y GRAVEDAD EN ASIA-PACÍFICO

Mientras Europa duerme, mil millones de chinos trabajan: la expresión popular del temor al peligro amarillo, ese tópico recurso al “cuando China despierte...” de cualquier charla de café con mayores o menores ambiciones de profundidad, tan asentado en el subconsciente colectivo de los occidentales, dista, cualquiera que sea la aproximación a la realidad que se adopte, de continuar siendo un mero “que viene el lobo”.

Esta vez el lobo ha venido ya, la hipótesis de café se encarna en pura realidad: Asia ha despertado ya. Como si el deshielo del fin de la Guerra Fría hubiera descongelado un cuerpo hibernado, marcado el tiempo en que la crisálida se convierte en mariposa.

Pero la mariposa no ha empezado a volar a toque de deshielo o de varita mágica: detrás está el lento y sigiloso trabajo que ha llevado a la oruga a la crisálida, el trabajo silencioso, al amparo de la *pax americana*, que ha llevado al desarrollo económico que ahora contemplamos. Desarrollo producto de un mimetismo, absorción de vino nuevo en odres viejos, adopción de los medios de producción occidentales asimilándolos a la propia cultura y tradición, en lugar de adoptar con ellos los valores universales que los occidentales considerábamos inexcusables. Paradójicamente, al tiempo que el mestizaje y la penetración cultural de Europa ha sido mayor en América o en África que en Asia, ha

\*Diplomático. Destinado en la Segunda Jefatura de la Embajada de España en Yakarta, para Indonesia y Singapur entre 1992 y 1994 y, actualmente, incorporado a la Embajada de España en México

sido sin duda en Asia donde las técnicas y modos de producción del capitalismo occidental han sido más eficazmente asimiladas, eficacia que carece incluso de las cortapisas sociales y culturales que Occidente se ha impuesto a sí mismo, víctima en ese sentido de su propia universalidad particular.

Sin embargo, el que esa adopción de modos de producción, el crecimiento y desarrollo a que ha dado lugar, no haya implicado la transformación sociopolítica universalizadora que Occidente hubiera previsto o deseado, no significa, en modo alguno, que éste no conlleve, esté conllevando, profundos cambios en las naciones de Asia-Pacífico, y ello a un doble nivel:

-Interno, pues el crecimiento acaba teniendo importantes consecuencias sociales: formación de una minoría empresarial con fuerte concentración de capital, desarrollo progresivo de clases medias, industrialización creciente y aumento de la población empleada en la industria, y de la concentración en las ciudades, del nivel educativo... con los consecuentes cambios en las cuestiones planteadas por la sociedad al sistema político, los retos de gestión, distribución y adaptación a la nueva sociedad que a ésta se plantean, cuando no su propia transformación y la de sus estructuras de poder.

-Externo, ya que el éxito del crecimiento lleva a no la confianza en sí mismo, a la ilusión y voluntad política de erigirse en sujeto y no objeto del propio destino y del de la zona: el deshielo interno y el despertar económico llevan al despertar político exterior, la voluntad de configuración de un nuevo orden en Asia-Pacífico, tanto por la necesidad objetiva de reflejar las nuevas realidades como por la subjetiva de participación protagonista en su configuración.

Sin embargo, esta dinámica a la que asistimos hoy, de configuración de un nuevo orden en Asia-Pacífico nos plantea la cuestión de si afecta o conlleva a su vez una configuración/reconfiguración del orden global, si al obligar a los actores internacionales a tomar posición y redefinir sus prioridades ante tal configuración regional no estaremos asistiendo a la reconfiguración del orden global, la formalización del traslado progresivo del centro de gravedad hacia el Pacífico, la constatación de la atracción de la gravedad del Pacífico, de su gravedad en fin.

A partir de esta introducción, este artículo pretende ofrecer algunas reflexiones que aproximen al lector a la problemática de la configuración de ese nuevo orden en Asia-Pacífico, a partir de dos ocasiones-*leit motiv*, pasos concretos en dicha dinámica: la última Conferencia Post-Ministerial ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), celebrada en Singapur (25-28 julio de 1994), y la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico), a continuación de la de ministros de Asuntos Exteriores y de Comercio, concluida en Seattle a convocatoria del presidente Clinton.



## ¿NUEVO ORDEN DEL DESPERTAR O DESPERTAR DEL NUEVO ORDEN?

### **La derrota de la *pax americana* y la emergencia de los nuevos actores.**

Los Estados Unidos poco podían imaginar cuando, cumplido totalmente y con creces el “volveré” de McArthur y convertido el Pacífico en un lago americano donde dejaron instaurada la *pax americana* para dedicarse a vencer la Guerra Fría, que un día pudieran ganar ésta pero perder en cierto modo aquella. Pues la transformación/evolución del orden de la *pax americana* hacia un nuevo orden en Asia-Pacífico es consecuencia, además del deshielo de la Guerra Fría, del propio triunfo de su mantenimiento. Mantenimiento que ha permitido, mientras la seguridad quedaba garantizada bajo el paraguas de EEUU, el crecimiento y el desarrollo hasta la competencia y penetración creciente en el coloso del otro lado del Pacífico, mermada en parte su competitividad por la necesidad de asumir los gastos de mantenimiento de la seguridad global.

Mantenimiento que ha permitido, en definitiva, la base económica actual para la emergencia política creciente en Asia-Pacífico de nuevos actores y nuevos ejes de relación, llamados a influir en el nuevo orden en configuración a los que a vista de pájaro pasamos a dedicar nuestra atención.

Japón constituye sin duda, de entre los actores emergentes, el que cuenta con una realidad económica que lo sitúa ya en una posición clave -tanto por su poderosa influencia económica en los Estados Unidos como por constituir el primer actor económico extranjero en la cuenca del Pacífico, especialmente en el Sudeste de Asia-, con la voluntad de que esa posición económica se traduzca en un creciente papel político y de seguridad.

Si bien China concentra todavía sus esfuerzos en promover la transición hacia el mercado y su espectacular crecimiento económico, qué duda cabe que en un mundo del que tradicionalmente se ha considerado el centro, este fortalecimiento de la que en términos absolutos el Banco Mundial considera ya la tercera economía del planeta, tendrá su traducción en creciente protagonismo en el orden en configuración, en el que una Rusia que supere sus crisis internas se ha declarado ya con voluntad de estar activamente presente.

Australia, al igual que Nueva Zelanda, ha erigido en eje central de su política exterior la relación y presencia privilegiada en un área geográfica cuya proximidad física no comparte en lo cultural.

En el Sudeste asiático, ASEAN nació como asociación al amparo de la obsesión por parar la caída del dominó tras la derrota de Vietnam, y con el objetivo de reunir y alcanzar el crecimiento económico de sus miembros como garantía de estabilidad. La consecución de este objetivo ha transformado a ASEAN en actor y ha consolidado en sus miembros la conciencia de que sólo su unificación en una sola voz, a ser posible ampliada, podrá permitirles configurarse en un actor emergente capaz de hablar de tú a tú a Japón o a China en la configuración del nuevo orden, evitando convertirse más en objeto que en sujeto del mismo.

### **Emergencia de nuevos foros: ¿escenificación de un nuevo orden?**

El despertar descrito conlleva también el de los viejos fantasmas que dormitan en la conciencia colectiva de los pueblos, como ha demostrado el deshielo en otras latitudes: los nacionalismos, las xenofobias y odios étnicos, las disputas territoriales pendientes de resolución, las ancestrales desconfianzas mutuas, amen de tantos otros focos potenciales de inestabilidad interna... Abierta la caja de Pandora, se trata de que los genios no huyan de la botella, de mantener bajo control a los fantasmas para que no se sobrepongan a la creciente prosperidad e incluso se acaben apropiando de ella. Se trata, en definitiva, de un reto de madurez, de asumir colectivamente la regulación de la propia vida en sociedad. Sin poder olvidar con cierta nostalgia adolescente los viejos tiempos de la *pax americana*, en que todo estaba garantizado bajo el paraguas del *tío Sam*, pero sin embargo con la conciencia de que la alternativa al intento del diálogo para la configuración en común del nuevo orden no es otra que entrar en una dinámica de desconfianza, rearme y confrontación que pondría en peligro el desarrollo y el creciente bienestar económico poco a poco conquistado, e incluso la propia consolidación de los actores como tales a nivel regional y global, la propia gravedad del Pacífico en definitiva.

Corresponden a esta inquietud del despertar la creación de foros, o la contemplación de los ya existentes, bajo una nueva perspectiva y potencialidad, como en la confianza de que las formas puedan acabar creando el contenido. Foros que como en un sistema de círculos concéntricos o intersecciones, podrían acabar, a través de su desarrollo interno y de la articulación de sus interrelaciones, canalizando la estructuración de ese nuevo orden:

- APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico): Marco para el protagonismo-asociación de EEUU en la configuración del nuevo orden en Asia-Pacífico, para la globalización del mismo, para la asociación de las culturas no asiáticas (anglosajonas: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda) al progreso asiático, para la reconversión de la *pax americana* en cooperación e intensificación de relaciones en beneficio mutuo. Si bien dotada por el momento de un secretariado meramente funcional con sede en Singapur y basadas sus reuniones en el diálogo e intercambio sin dar lugar a decisiones jurídicamente vinculantes, este foro creado en 1989 es contemplado como el embrión y marco de articulación de ese nuevo orden del Pacífico contemplado en su dimensión geográfica más global. Especialmente por parte de las potencias anglosajonas, como reflejan diversas declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores de Australia, Garreth Evans, y sobre todo la invitación del presidente Clinton a la Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno que por primera vez ha tenido lugar el mes de noviembre de 1994 en Seattle, a continuación de la reunión ministerial anual. Definida por este como “el amanecer de una nueva era en el Pacífico”, si bien queda mucho por dilucidar sobre el día al que acabará dando lugar, las propuestas definitivas de los siete grupos de trabajo constituidos y la concreción real de las mismas, en un foro caracterizado por la diferencia objetiva de grados de desarrollo e intereses y sensibilidades más allá de la voluntad de ir adelante, “el mensaje es -en palabras

de Warren Christopher- la reunión misma”. Sin olvidar que, aunque haga siglos ya que su único cordón umbilical fuera el galeón de Manila, el Pacífico sigue siendo un mar iberoamericano, y que la reciente admisión de México -correlato inevitable de la entrada en vigor del TLC (Tratado de Libre Comercio)- junto a Papúa Nueva Guinea en Seattle, amén de la de Chile para 1994 nos plantea la cuestión de la dimensión iberoamericana del Pacífico no tanto en clave de reflexión histórica como de futuro.

- EAEC (Reunión Económica del Este Asiático). Propuesta y prioridad de la combativa política exterior del Primer Ministro de Malasia, Dr. Mahathir, mucho queda pendiente por configurar de tal foro, más allá de su ámbito geográfico, la parte no anglosajona de la APEC. Sobre la base de la negativa pública de Mahathir a acudir a la cumbre presidencial de Sidney convocada por Clinton por considerar la iniciativa incompatible con la de la EAEC, ésta ha constituido uno de los principales puntos de debate de la reunión ministerial ASEAN en Singapur a finales de julio (y de los contactos bilaterales de la CPM (Conferencia Post Ministerial)) llegando al sutil compromiso reflejado en el comunicado final entre las tesis malayas, vinculando la iniciativa a la dinámica postministerial ASEAN, y las preocupaciones indonesias y singapureñas por garantizar la compatibilidad y no confrontatividad de la iniciativa con la APEC, quedando definida como una conferencia en el seno de la APEC, aunque vinculado operativamente a la dinámica postministerial ASEAN. La CPM en Singapur ha constituido ocasión para la actividad diplomática por parte de ASEAN respecto a la iniciativa ya formalmente asumida, tanto de tranquilización, hacia los no partícipes, como de persuasión, hacia los contemplados como miembros naturales de la conferencia. Japón podría contemplar su participación en este foro, de contenido todavía difuso, como una vía para articular políticamente la influencia del yen en la zona, de canalizar y consagrar su carácter de actor principal en ésta.

- Foro de Seguridad ASEAN. La decisión de crear este foro ha constituido sin duda la novedad más significativa de la CPM ASEAN. La cena en que los ministros de Asuntos Exteriores de ASEAN y sus socios de diálogo, junto a los de China, la Federación Rusa, Vietnam, Laos, Camboya y Papúa-Nueva Guinea hablaron por primera vez alrededor de la misma mesa de la problemática de seguridad en Asia-Pacífico ha sido calificada por la prensa como histórica. Sólo la Historia podrá un día decirnos cuan histórica fue: bien podría resultar que el foro que se reunirá por primera vez en 1995 en Bangkok acabará constituyendo la base de configuración -partiendo del diálogo y el intercambio de ideas, percepciones y soluciones- de un verdadero orden multilateral de seguridad en Asia-Pacífico.

- Por último, aunque ASEAN constituya en sí mismo un foro subregional en el ámbito Asia-Pacífico, que duda cabe que su proyección exterior, formalmente canalizada a través del diálogo con sus socios (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur y Unión Europea) en las Conferencias Post Ministeriales, la constituye no solo en foro sino en importante actor en la configuración del nuevo orden. Partiendo de la idea de que la unión hace la fuerza y de aprovechar la fortaleza de la debilidad, ASEAN ha sido contemplado por sus miembros en su potencialidad de proyección exterior como la ocasión de convertirse en sujeto y no objeto de la articulación de ese nuevo orden en Asia-Pacífico. Una doble estrategia

interna (implementación ASEAN Free Trade Association y profundización y consolidación interna, ampliación geográfica a Indochina) y exterior (constitución en vértice diplomático o foro de configuración del nuevo orden) podría llevar a ASEAN a constituirse en el tercer gran actor asiático junto a Japón y China. La constitución del foro de seguridad, precisamente al hilo de la CPMASEAN, constituye la mejor prueba de la potencialidad diplomática de ASEAN en la configuración del nuevo orden: precisamente por la relativa debilidad de ASEAN, partiendo de ésta la propuesta del diálogo y el fórum, resulta sin duda ésta más aceptable que de haber sido en iguales términos formulada por China, Estados Unidos, Japón o Rusia. Ello no quiere decir, en modo alguno, que las posiciones de las grandes potencias no vayan a ser determinantes de la configuración real del nuevo orden, pero en todo caso la vía utilizada asegura a ASEAN su asociación y participación en ésta.

En el fondo, dos grandes actores diplomáticos se detectan hasta ahora en el esfuerzo de configuración del nuevo orden: la diplomacia expansiva y angular de ASEAN y la reforzada voluntad de proyección de los Estados Unidos hacia el Pacífico.

Sin embargo, ¿hasta que punto significa la emergencia de nuevos foros la escenificación de un nuevo orden? Y en tal caso, ¿cual? El estado embrionario en que nos encontramos parece excluir respuestas definitivas, pero cabe apuntar algunas reflexiones al respecto:

1. La dinámica de configuración parece destinada a desarrollarse en un triple ámbito: económico, político y de seguridad.

2. En el planteamiento diplomático las formas arrastran a los contenidos. En esa perspectiva adquiere su verdadera dimensión la emergencia y reforzamiento de los foros, como instrumento para el alumbramiento y desarrollo del contenido real. Planteamiento cuya corrección sólo el tiempo podrá determinar.

3. Sea cual sea la evolución de la configuración en marcha, una serie de cuestiones de contenido o principio parecen destinadas a estar presentes, en la diferencia, en la relación entre Occidente y Asia-Pacífico. Entre estas destacan:

- los Derechos Humanos. Frente a las críticas occidentales, Asia esta pasando de la actitud defensiva al esfuerzo de definición de una doctrina asiática en la materia alternativa a la contemplada como universal por Occidente. El comunicado de la última reunión ministerial ASEAN dedica por primera vez un apartado a esta cuestión, destinada a estar presente en el diálogo y la relación con las potencias occidentales;

- el *dumping* ecológico y social. El crecimiento y competitividad de Asia-Pacífico se basa en parte en la aplicación de los estándares de respeto al medio ambiente y de condiciones laborales distintos a los exigidos en Estados Unidos o en Europa. Sea por principio político, sea por interés económico de mantener la propia competitividad, la cuestión del *dumping* ecológico y social parece igualmente destinada a constituirse en elemento necesariamente presente en la relación con Asia-Pacífico, como muestra el reciente condicionamiento del mantenimiento del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) por parte de los Estados Unidos a Indonesia al cumplimiento por ésta de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la reforma de sus prácticas laborales.

4. Sea cual sea la configuración del nuevo orden, el propio planteamiento, esfuerzo y ejercicio de su configuración conlleva el aumento de la gravedad de Asia-Pacífico en el nuevo orden internacional asimismo en configuración.

## EUROPA Y EL NUEVO ORDEN EN ASIA-PACÍFICO

### ¿El rapto de Europa por sí misma?

Contemplaremos algún día este final de siglo como el del final de la *pax americana* en Asia-Pacífico. Fin o, mejor dicho, reconversión, inevitable tal vez por su carácter de otra cara de la moneda de la Guerra Fría, necesaria transformación en el marco de la evolución del orden global planteada por el fin de la Guerra Fría, amén de las transformaciones y dinámicas propias del área. Reconversión pues, sea cual sea el resultado de la dinámica constructora de un nuevo orden en Asia-Pacífico que ahora observamos, dicho orden será, en cualquier caso, un orden norteamericano. Un orden en cuya construcción los Estados Unidos habrán tenido un papel de arquitecto principal, cuando no protagonista en algunos ámbitos o aspectos.

Resulta significativa en este sentido la atención, tanto teórica como práctica, que los actores que determinan la política exterior de EEUU están dedicando a la construcción del nuevo orden: desde los analistas de mayor prestigio (no hace mucho, Henry Kissinger comparaba en un artículo el orden emergente al equilibrio de potencias en la Europa de Metternich, reservando para los Estados Unidos el papel equilibrador en el continente de la potencia insular del Reino Unido), los *think tanks*, los grandes actores económicos, el propio aparato del Estado, empezando por el presidente. El decálogo de prioridades anunciadas por el Subsecretario de Estado para Asia-Pacífico, Winston Lord, al presentar el programa de actuación de la nueva Administración ante el Congreso, bien podría en su traducción práctica al término de ésta reflejarse en el cambio de la atención prioritaria hacia Europa de la Administración Bush ante los retos de los cambios en el Este, el fin de la Unión Soviética y la reunificación alemana, hacia el Pacífico. Sin olvidar que un eventual fracaso de la Ronda Uruguay siempre puede hacer más atractiva la alternativa de la construcción de una gran área de libre comercio en el Pacífico, uno de los posibles desarrollos de la APEC. El anuncio por Warren Christopher en la CPM de la posibilidad de asociación entre el TLC y el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) apunta precisamente en tal dirección.

En este marco, la foto de familia del Presidente Clinton con sus huéspedes y homólogos de la APEC en Blake Island (Seattle), informalmente vestidos tras la informal reunión, constituye sin duda el broche de oro a la “semana histórica” en que Bill Clinton consiguió del Congreso la aprobación del TLC y, en un paso adelante en el *go west* tan introyectado en el mito americano, hizo de tal reunión un *turning point*, según sus propias palabras “una fecha que dentro de diez años se recordará como histórica”, el amanecer de un nuevo esquema de

relaciones en el Pacífico y, a su través, en el sistema internacional en su globalidad, reforzando asimismo internamente una imagen de cumplimiento con la prometida priorización de la resolución de los problemas económicos a la vez que la de iniciativa exterior de la única superpotencia tras la Guerra Fría, lanzando disimuladamente un guiño a los también amigos de las fotos de familia de la Unión Europea (UE) las negociaciones del GATT in mente.

Sin embargo, si intentamos contemplar, en esta clave de Historia futura, cuál puede acabar siendo el papel de Europa en la construcción de ese nuevo orden en Asia-Pacífico, la respuesta resulta menos evidente. Tal vez incluso se puede hablar de falta de papel, evaporado por la sospecha de que este fin de siglo acabe siendo el del rapto de Europa por sí misma. Por sus propios problemas, por la construcción de sí misma. O por la absorción del proyecto de construcción europea que encarna la UE en su proyección exterior por la propia Europa, por el resto de ella, por el reto de la recomposición de la estabilidad hacia el Este, la construcción de la casa común del Atlántico a los Urales, o más allá. O por la asunción de la tesis del diseño de un mundo multipolar, estructurado, sin embargo, en torno a dos centros principales de poder y actividad: Europa -con su proyección hacia África- y el Pacífico, concentrando en consecuencia el esfuerzo de proyección exterior hacia la consolidación y fortalecimiento del propio centro.

Pero aún en tal hipótesis, ni en ninguna otra, la gravedad de Europa puede ignorar la gravedad del Pacífico: la estructuración de centros de gravedad no tiene por qué significar la de bloques regionales aislados o en competencia. Ni sería deseable para la construcción de una sociedad internacional mejor que la heredada de la Guerra Fría. Al contrario, la propia construcción de Europa tiene al Pacífico como escenario necesario e ineludible: su capacidad de construirse frente a éste puede determinar significativamente su capacidad de construirse frente a sí misma. Y ello por varias razones:

- En una sociedad internacional profundamente interrelacionada, la situación interna de sus actores, cualquiera que sea su fuerza y capacidad de acción, se ve influida por los otros: cuantas más monedas de cambio, cuanta mayor influencia en terceros actores, mayor será la capacidad de negociar con ellos el ejercicio de su influencia en la propia situación interna, y por tanto tendrá mayor capacidad y poder para su determinación, configuración y dominio del propio destino. A mayor peso de Europa como actor en la arquitectura Asia-Pacífico, especialmente frente a los Estados Unidos y Japón, mayor capacidad de negociación (particularmente considerando el peso estratégico de EEUU en la arquitectura europea) frente a estos en la propia arquitectura europea.

- Se le plantea a la UE, ante la emergencia de un nuevo orden en Asia-Pacífico, el reto de saber constituirse en el tercer gran actor equilibrador de la influencia de los Estados Unidos y Japón. Posibilidad a priori no contemplada con malos ojos por los propios países de la zona. Pero que, sin embargo, cuenta entre sus mayores dificultades con la propia competencia económica entre sus Estados miembros. Competencia que puede acabar, según los resultados, beneficiándoles económicamente, pero que políticamente puede, a medio plazo, acabar teniendo efecto de perro del hortelano, destruyendo la imagen de la UE como un actor coherente y unificado por

encima de los intereses inalienables de sus miembros, a medio plazo mejor servidos como parte del único actor europeo que, en las dimensiones del orden en construcción en Asia-Pacífico, puede llegar a constituirse en actor principal y contrapeso del equilibrio global. Podría afirmarse en cierto modo que, especialmente en Asia-Pacífico, Europa será unida o no será (será poco, menos en todo caso). Y en la medida en que supere el reto de ser en Asia-Pacífico lo será también más frente a sí misma.

Ante la perspectiva descrita de emergencia de nuevos foros y configuración de un nuevo orden en Asia-Pacífico, ¿sabrá Europa mantener e incluso fortalecer, de alguna manera construir, una nueva presencia, la construcción de Europa en un nuevo escenario, tal vez? ¿O por el contrario nos encontramos ante un nuevo paso hacia atrás respecto al día en que los europeos contemplábamos el equilibrio regional como una prolongación del propio en su expansión colonial? ¿Ante un nuevo escenario para nuestra propia construcción?

Se nos plantean, como sociedades y Gobiernos, retos concretos y acciones diplomáticas y económicas frente a ellos. Pero sobre todo, subyaciendo a éstos, el de nuestra voluntad de constituirnos en actores, y no espectadores, en la construcción del orden internacional en el que, queramos o no, participamos.

### **España: ¿la recuperación del Pacífico?**

Demasiado lejos, en el espacio e incluso en el tiempo. Demasiado para que nos alcance la memoria, para que nos alcance el anhelo. Para que recordemos verdaderamente los españoles, en estos años de reflexiones de pasado y de futuro, de conmemoraciones de centenarios y medios milenios, que fue también el Pacífico escenario de nuestra epopeya histórica, de nuestras realizaciones y nuestros sueños, de nuestra contribución, con sus aciertos y desaciertos, a la construcción del mundo en que vivimos hoy. Como si nos durara, en este respecto, esa vuelta hacia nosotros mismos que, más que el fin de nuestra proyección al Pacífico, nos supuso el año 1898. Como si en nuestra toma de conciencia de nuestro ser y su realización hacia fuera no hubiéramos recordado que fue un día el galeón de Manila el cordón umbilical entre Occidente y el Pacífico, de alguna forma el alumbrador del Pacífico mismo, de orilla a orilla, como lo contemplamos ahora, que fue la evangelización española el freno de la expansión asiática del Islam, tantas huellas de nuestro paso más presentes en la memoria de los pueblos del Pacífico que en la nuestra.

El Pacífico que se nos presenta, en su gravedad creciente, como interrogante y como reto, querámoslo o no cada vez más cercano, más presente en el mundo, en nuestro mundo. Y ello en un doble sentido:

-el reto de hacernos más presente el Pacífico. En su pasado que en parte es el nuestro, recuperación de la propia memoria como instrumento y clave de aproximación para el hoy y el mañana. En su presente y su futuro, en su gravedad esbozada en estas líneas;

-el reto de hacernos más presentes en el Pacífico. Económicamente, pues resulta vital la presencia en la actividad y desarrollo económico de una zona que concentra ya el 40% de la producción del planeta. Políticamente, al preguntarnos, en su gravedad emergente,

si en el nuevo contexto internacional el esquema tradicional de nuestra política exterior -basado en el triple eje prioritario de concentración en Europa, Iberoamérica y el Norte de África, partiendo de nuestras limitaciones de potencia media- necesita de nuevas reflexiones que incorporen nuevas realidades, entre éstas la de que nuestra condición de Estado miembro de una Comunidad por cuyo proceso de unificación apostamos, implica necesariamente la de parte de un actor global en el orden internacional en formación, y como tal con ineludible necesidad de políticas definidas frente a la totalidad del resto de actores y zonas geográficas, con lo que ello nos plantea de reto de contribución activa a la definición de éstas, amén de la pregunta de hasta qué punto la utilización óptima de la potencialidad de proyección exterior de una potencia media pasa por su limitación o concentración geográfica o por la limitación -graduada y modulada geográficamente- de sus recursos y dimensión en su carácter global o universal.

El Pacífico nos plantea, en definitiva, el reto de incorporarlo -en el pasado, el presente y el futuro- a nuestro imaginario colectivo.



**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Miscellaneous.**

Abstracts.

# ABSTRACTS

## Autonomy and Foreign Policy in Latin America: an Open Debate, an Uncertain Future.

*Juan Gabriel Tokatlian & Leonardo Carvajal H.*

After the disappearance of the East-West confrontation, the persistence of the traditional inequality in the North-South divide justifies a revision of the current state of the debate with respect to autonomy in the foreign policy of a peripheral country such as Colombia. In analysing the different viewpoints of the realist and interdependentist theoretical schools and of the international political economy, a basic coincidence can be found in considering autonomy as something possible, desirable, beneficial and practical for the State.

A synthetic analysis of the recent treatment of the theme of autonomy by the most prestigious theorists in latinamerican matters, from O'Donnell, Link and Jaguaribe through to Cepeda or Escudé, via Puig or Drekonja or the present author, Tokatlian together with Pardo, brings to light the persistence of many holes and questions among which one could highlight:

- the unit of basic analysis when evaluating the question of autonomy still seems to be the State, without paying attention to the phenomenon of a gradual erosion of the modern system of State-nation and the correlative increase of non-State forces

- this state slant permits the notion that absolute sovereignty and political isolation are still viable

- the autonomic "dream", which has a partial explanation in the secular structural symmetry which has motivated the attempt to overcome it, and the historical experience, which demonstrates that the autonomy of the opposing parties serves the interests and long term needs of the most powerful actors, point out that the relative autonomy still makes sense while a change is taking place towards a postmodern system

Force and wealth aside, as fundamental materials for the exercise of the potential of autonomy on behalf of the peripheral countries, it is in the field of ideas where a crucial source of power in Latin America remains to be explored.

## The Integration of Mexico into NAFTA: Neoliberal Restructuring and the Crisis of the Party/State System

*Marcel Cuijpers & Alex Fernández Jilberto*

The incorporation of Mexico into NAFTA is considered a determining reference between two ways of understanding the economic structures and political models of the State. The identification between State and single party, and a certain idea of protectionism, sustained by the premise “industrialization substituting imports” (ISI) went into crisis beginning with the neoliberal reforms introduced by President Miguel de la Madrid and was continued throughout the mandate of Carlos Salinas de Gortari, a consequence of the 1982 crisis which brought about the unilateral suspension of debt services, inflation, a strong devaluation of the peso and the nationalization of the bank.

The globalization of the world economy, along with Mexico’s adoption of the neoliberal economic model, makes the maintenance of a state system based on economic keynesianism of a populist and authoritarian type, impossible.

The authors of this article ask why Mexico, in spite of its long tradition of authoritarianism, corruption and repression has been able to integrate itself into the North American Free Trade Agreement and analyse the future perspectives that this incorporation holds not only for Mexico but also for the United States and for other Latin American countries who see in this initiative a shift from the traditional areas of Latinamerican economic integration and place them on the waiting list for possible adhesion.

## Archaeological Excavations in Disappeared Diplomacy.

### The Relations of the GDR with Latin America

*Dr. Raimund Krämer*

The German Democratic Republic (GDR), as a failed political system, has been converted into a historical phenomenon for researchers and columnists. With the opening of the archives of the German Unified Socialist Party and the various parties and organizations of the GDR, the author of this article analyses the international relations of this disappeared country and more specifically its foreign policy regarding Latin America. For this purpose he divides the study into two periods: from 1949 to 1955, the year in which the GDR was bestowed its sovereignty, although not its real independence from the USSR, and from 1955 until its disappearance.

The GDR’s foreign relations with Latin America were of little importance in comparison with those ties it maintained with Europe and Africa. Of these, 75% were centred on relations with Cuba, Nicaragua and Chile (especially during the period of the Unidad Popular). The object of the study is examined from a triple perspective: its strategic role and political relations, its economic weight and the ideological dimension.

## Peace Negotiations in the Third World: A Comparative Analysis

*Raúl Benítez Manaut*

In this article the negotiations and peace processes in the Third World are analyzed from a comparative viewpoint in order to focus in on the case of Centroamerica. Reference is made to the special features and common elements of those peace processes in other regions of the Third World and they are compared to those which have taken place in Centroamerica. It is a retrospective and comparative analysis. For this reason, the author has decided to carry out a brief typology of those conflicts offered by Centroamerica: in Nicaragua, El Salvador and Guatemala. Later, the author goes on to analyse the most relevant peace and negotiation processes involving the Third World including one or two from Latin America: the cases of Panama, Afghanistan, Iran-Iraq, Colombia, southern Africa (South Africa, Namibia and Angola) and Cambodia. Later, the author goes over the peace process periods in Centroamerica and the temporary contradictions which are presented by internal conflict, regional conflict and geopolitical conflict. Finally, a comparative-methodological exercise is carried out which allows to focus on modes of implementation of the peace processes.

## Was the Adoption of Codes of Conduct by the Transnational Companies Effective for the Bringing to an End of Apartheid in South Africa?

*Olga Estadella Yuste*

The international community frequently imposes sanctions of an economic character on those countries which blatantly violate the most fundamental human rights. This article intends to analyse other possible sanction mechanisms: the codes of conduct. The example used has been South Africa and the adoption of codes of conduct by those transnational companies operating in this country. The results of the study show that in spite of the voluntary character of the adopted codes at regional, national and private level, numerous companies have put them into practice, pressurizing in an indirect manner for the elimination of the apartheid regime. In this way, it would be convenient to remember on other occasions that codes of conduct can also contribute to the defense of human rights in the international community.

## The Legal Problem of Humanitarian Assistance

*Florentino Ruiz Ruiz*

The donating of assistance to those people in grave need presents the case for examining the contents of what is known as humanitarian assistance, for determining its field of application, for looking at those to whom it is addressed and at those who are able to offer it. Also, given that this assistance is capable of being offered in very different situations, of putting both peace and international security in danger or of dealing with events which have nothing to do with it, both the General Assembly of the UN as well as the Security Council have shown how they are related in determined circumstances. The assistance can be offered by governmental institutions or dependents of international organizations such as through Non-Governmental Organizations putting forward new questions about the principle of non-intervention. Furthermore, in those cases in which assistance cannot be offered with the consent of the territorial State, or, in the case of armed conflict, of the contending sides, its very effectiveness necessarily involves the establishment of some system of protection for those who offer assistance, and to try and assure the arrival of help to those to whom it is destined.

Conceived and shaped by the Resolutions of the General Assembly with respect to state sovereignty, the offering of humanitarian assistance does not mean that it does not imply limits to the sovereignty of the States and that the need to make it effective does not impose obligations upon them, which as they regard guaranteeing basic human rights such as the right to life or physical well-being can, for their connection with the latter, constitute obligations *erga omnes*. In any case, it is a developing institution, as well as with regard to its legal consequences, whose real effectiveness must advance by way of identifying rights which are harmed in the case of the offer for assistance being refused or impeded it and the consequences which such interference carries with it.

## The Importance of the Pacific

*Manuel Montobbio*

Asia has now woken up. Its huge economic development is proof of this. The Asian-Pacific nations have known how to adopt Western means of production and have incorporated them into their own culture and tradition. However, this does not mean that they are not undergoing profound transformations both at a domestic and external level, as can be highlighted, with regard to the latter, by the desire to establish a new order in the Asia-Pacific region.

In this context, the present article analyses whether this dynamic presents a reformation of the world order: the fundamental role that the US plays in this region after the Cold War; the new actors and power relations that are emerging such as Japan, China and ASEAN (Association of South East Nations); and forums such as APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), EAEC (East Asian Economic Conference), ASEAN and

the ASEAN Security Forum, created and empowered among other things in order to keep a check on the reappearance of those old “ghosts” (nationalisms, territorial disputes pending solution) which could triumph over the growing prosperity.

Finally, the author draws to attention the Europe of the EU which is too busy in its own self-construction and puts before it the challenge of knowing how to shape itself into the third great actor of the region, after the U.S. and Japan and he speaks of the necessity for Spain to be more present in the Pacific given that it is vital for its economy.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Miscelánea.**

Publicaciones periódicas que se reciben en la Fundació CIDOB.

# Publicaciones periódicas que se reciben en la Fundació CIDOB

## **ACCIÓN**

CEPAG (Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch)  
Paraguay

## **ACTIVIDADES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL DE 1A INSTANCIA DE LAS CE**

Tribunal de Justicia/CE  
Luxemburgo

## **ACTIVIDADES, TEXTOS Y DOCUMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA**

OID (Oficina de Información Diplomática)  
España

## **ADELPHI PAPER**

IISS (International Institute for Strategic Studies)  
Reino Unido

## **AFB-INFO**

AFB (Arbeitsstelle Friedensforschung)  
Alemania

## **AFERS INTERNACIONALS**

Fundació CIDOB (Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona)  
España

## **ÁFRICA 2000**

Centro Cultural Hispano-Guineano  
Guinea Ecuatorial

## **ÁFRICA INTERNACIONAL**

IEPALA (Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África)  
España

## **AFRICA RECOVERY**

UNDPI (United Nations Department of Public Information)  
EEUU

## **AFRICA RECOVERY BRIEFING PAPER**

UNDPI (United Nations Department of Public Information)  
EEUU

## **AFRICA RESEARCH BULLETIN: ECONOMIC, FINANCIAL AND TECHNICAL SERIES**

Reino Unido



**AFRICA RESEARCH BULLETIN : POLITICAL, SOCIAL AND CULTURAL SERIES**

Reino Unido

**ÁFRICA-AMÉRICA LATINA CUADERNOS**

SODEPAZ (Solidaridad para el Desarrollo y la Paz)

España

**AFRIQUE CONTEMPORAINE**

Francia

**AFRIQUE ET DÉVELOPPEMENT**

CODESRIA (Council for the Development of Economic and Social Research in Africa)

Senegal

**ALAI**

ALAI (Agencia Latinoamericana de Información)

Ecuador

**ALERTE ATOMIQUE**

MDPL (Mouvement pour le Désarmement, la Paix et la Liberté)

Francia

**ALTERNATIVA SOLIDARIA-PLENTY**

PLENTY

España

**ALTERNATIVES, SOCIAL TRANSFORMATION AND HUMANE GOVERNANCE**

CSDS/WOMP/PRIME (Centre for the Study of Developing Societies/World Order Models Project)

EEUU

**AMÉRICA INDÍGENA**

Instituto Indigenista Interamericano

México

**AMÉRICA LATINA HOY**

SEPLA (Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica/Universidad Complutense de Madrid)

España

**AMÉRICA LATINA INTERNACIONAL**

FLACSO/Programa Argentina (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,

Área de Relaciones Internacionales)

Argentina

**AMÉRICAS**

OEA (Organización de Estados Americanos)

EEUU

**AMERICAS UPDATE**

LAWG (Latin American Working Group/Jesuit Centre for Social Faith and Justice)

Canadá

**AMPO**

Pacific-Asia Resource Center

Japón

**ANALYSES NORD/SUD**  
CETRI (Centre Tricontinental)  
Bélgica

**ANUARIO DE ESTUDIOS CENTROAMERICANOS**  
Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales  
Costa Rica

**ANUARIO DEL SEMINARIO PERMANENTE DE PROFUNDIZACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO**  
Universidad Nacional de Córdoba. Departamento de Graduados, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Argentina

**ARABISMO**  
AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional)  
España

**ASEAN UPDATE**  
ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)  
Indonesia

**ASERCCA NEWSLETTER**  
ASERCCA (Asociación Europea de Estudios sobre Centroamérica y el Caribe)  
Francia

**ASIAN AFFAIRS**  
Royal Society for Asian Affairs  
Reino Unido

**ASIAN SECURITY**  
RIPS (Research Institute for Peace and Security)  
Japón

**ASUNTOS INDÍGENAS**  
IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas)  
Dinamarca

**AUSSEN POLITIK**  
Alemania

**AVENÇ, L'**  
España

**BACKGROUND INFORMATION**  
CCIA/WCC (Commission of the Churches on International Affairs/World Council of Churches)  
Suiza

**BALTIC INDEPENDENT, THE**  
Estonia

**BARRICADA INTERNACIONAL**  
FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional)  
Nicaragua

**BASE, ANÁLISIS DEL MES**

BASE-ECTA Servicio de Consultaría Informativa  
Paraguay

**BASIC FACT SHEET**

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)  
Bélgica

**BASIC REPORTS**

BASIC (British American Security Information Council)  
Reino Unido

**BEI INFORMACIONES**

BEI (Banco Europeo de Inversiones)  
Bélgica

**BIBLIOGRAPHIC NOTES, UNCHS**

UNCHS/HABITAT (United Nations Centre for Human Settlements, HABITAT)  
Kenya

**BIBLIOTIN, LE**

CEDIDELP (Centre de Documentation Internationale pour le Développement, les Libertés et la Paix)  
Francia

**BID, EL**

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)  
EEUU

**BOLETÍN AMERICANISTA**

Universitat de Barcelona, Secció d'Història d'Amèrica  
España

**BOLETÍN DE CHIPRE**

OPI (Oficina de Prensa e Información)  
Chipre

**BOLETÍN DE DERECHO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

Cortes Generales, Congreso de los Diputados  
España

**BOLETÍN DE DESARME**

Departamento de Asuntos de Desarme/ONU  
EEUU

**BOLETÍN DE MEDICAMENTOS ESENCIALES**

OMS (Organización Mundial de la Salud)  
Suiza

**BOLETÍN DEL FMI**

FMI (Fondo Monetario Internacional)  
EEUU

**BOLETÍN DEL OIEA**

OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica)  
Austria

**BOLETÍN INFORMATIVO CEDOH**

CEDOH (Centro de Documentación de Honduras)  
Honduras

**BOLETÍN INFORMATIVO CENTRAL HISPANO**

Banco Central Hispano  
España

**BOLETÍN INFORMATIVO COMISIÓN DERECHOS HUMANOS DE GUATEMALA**

CDHG (Comisión de Derechos Humanos de Guatemala)  
España

**BOLETÍN IPPNW**

IPPNW (Asociación Española de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear)  
España

**BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO**

Presidencia del Gobierno  
España

**BULLETIN D'INFORMATION BOLIVIE INTERNATIONAL**

Bolivia Centrum Antwerpen  
Bélgica

**BULLETIN DE L'UNION EUROPÉENNE**

UE/COMISIÓN (Unión Europea)  
Bélgica

**BULLETIN DE LIAISON ET D'INFORMATION**

Institut Kurde de Paris  
Francia

**BULLETIN OF THE ATOMIC SCIENTISTS, THE**

Educational Foundation for Nuclear Science  
EEUU

**BULLETIN, THE**

Centre for our Common Future  
Suiza

**BUSINESSWEEK INTERNATIONAL**

EEUU

**CAHIERS BEI**

BEI (Banco Europeo de Inversiones)  
Luxemburgo

**CAHIERS D'ÉTUDES STRATÉGIQUES**

CIRPES (Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Études Stratégiques)  
Francia

**CAHIERS DES AMÉRIQUES LATINES**

IHEAL (Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine)  
Francia

**CAHIERS DU MONDE ARABE, LES**

CERMAC (Centre d'Études et Recherches sur le Monde Arabe Contemporain)

Université Catholique de Louvain

Bélgica

**CAPÍTULOS DEL SELA**

SELA (Sistema Económico Latinoamericano)

Venezuela

**CARIBE CONTEMPORÁNEO, EL**

CELA/UNAM (Centro de Estudios Latinoamericanos/Universidad Nacional Autónoma de México)

México

**CARTA DE ESPAÑA**

Dirección General de Migraciones, Ministerio de Asuntos Sociales

España

**CARTA LOCAL**

FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias)

España

**CASA DE LAS AMÉRICAS**

Casa de las Américas

Cuba

**CENCOS IGLESIAS**

CENCOS-CELADEC (Centro Nacional de Comunicación Social)

México

**CENTRAL ASIAN SURVEY**

Society for Central Asian Studies

Reino Unido

**CERES**

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)

Italia

**CERI-GUA**

CERIGUA (Centro Exterior de Reportes Informativos sobre Guatemala)

México

**CHAILLOT PAPERS**

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES/WEU (Western European Union)

Francia

**CHINA REPORT**

CENTRE FOR THE STUDY OF DEVELOPING SOCIETIES, INSTITUTE OF CHINESE STUDIES

India

**CIENCIAS SOCIALES**

Academia de Ciencias de Rusia

Federación Rusa

**CIERVO, EL**

España

**CIID INFORMA, EL**

CIID (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo)  
Canadá

**CIP CIRCULAR**

CIP (Centro Internacional de la Papa)  
Perú

**CITÉS UNIES**

FMVJ (Fédération Mondiale des Cités-Unies et Villes Jumelés)  
Francia

**CIUDADES UNIDAS INFORMATIVO**

FMVJ (Fédération Mondiale des Cités-Unies et Villes Jumelés)  
Francia

**COLOMBIA INTERNACIONAL**

CEI (Centro de Estudios Internacionales)  
Universidad de los Andes  
Colombia

**COMBAT POUR LA PAIX, LA PAIX EN MOUVEMENT**

Mouvement de la Paix  
Francia

**COMERCIO EXTERIOR**

Banco de Comercio Exterior de México  
México

**COMME KING**

Centre Martin Luther King  
Suiza

**COMMONWEALTH CURRENTS**

Commonwealth  
Reino Unido

**COMPASS**

SID (Sociedad Internacional para el Desarrollo)  
Italia

**COMUNICACIÓN**

Centro Gumilla  
Venezuela

**COMUNICADO DE PRENSA**

CES/CE (Comité Económico y Social/Comunidad Europea)  
Bélgica

**COMUNICADO DE PRENSA DEL BID**

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)  
EEUU

**COMUNICADO DE PRENSA OID**

OID (Oficina de Información Diplomática)  
España

**COMUNIDAD EUROPEA ARANZADI**

España

**CONTEMPORARY SOUTH ASIA**

Reino Unido

**CONTEXTO INTERNACIONAL**

Pontificia Universidade Catolica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais  
Brasil

**CONTRIBUCIONES**

CIEDLA (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano)  
Argentina

**COOPERACIÓ EUROPEA**

Institut Alexandre Cirici per a la Cooperació Europea  
España

**COOPERACIÓN SUR**

CTPD/PNUD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
EEUU

**COOPERATION AND CONFLICT**

NISA (Nordic International Studies Association)  
Reino Unido

**COREA POPULAR**

Japón

**CORREO DE LA UNESCO**

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)  
España

**COURRIER ACP-UE, LE**

ACP/UE (África-Caribe-Pacífico/Unión Europea)  
Bélgica

**COURRIER DE L'INDUSTRIE, LE**

Agence de la Promotion de l'Industrie  
Túnez

**COURRIER DES PAYS DE L'EST, LE**

Francia

**CRIE**

CRIE (Centro Regional de Informaciones Ecuménicas)  
México

**CRIE, DOCUMENTOS**

CRIE (Centro Regional de Informaciones Ecuménicas)  
México

**CRISTIANISMO Y SOCIEDAD**

ASEL (Acción Social Ecuménica Latinoamericana)  
Ecuador

**CROISSANCE**

Francia

**CRÓNICA ONU**

ONU (Organización de las Naciones Unidas)

EEUU

**CRÓNICAS DE LA CEPAL**

CEPAL/ONU (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

Chile

**CRUZ ROJA ESPAÑOLA**

CRE (Cruz Roja Española)

España

**CUADERNOS CIDAF**

CIDAF (Centro de Información y Documentación Africanas)

España

**CUADERNOS DE LA CEPAL**

CEPAL/ONU (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

Chile

**CUADERNOS DE NUESTRA AMÉRICA**

CEA (Centro de Estudios sobre América)

Cuba

**CUADERNOS DE PEDAGOGÍA**

España

**CUADERNOS DE PENSAMIENTO PROPIO**

CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones sobre Países en Desarrollo)

Nicaragua

**CUADERNOS DE TRABAJO**

HEGOA (Centro de Documentación e Investigaciones sobre Países en Desarrollo)

España

**CUADERNOS DEL CENDES**

CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo), Universidad Central de Venezuela

Venezuela

**CUADERNOS DEL CEUR**

CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales)

Argentina

**CUADERNOS DEL CLAEH**

CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana)

Uruguay

**CUADERNOS DEL ESTE**

CEPE (Centro de Estudios de Países del Este)

España



**CUADERNOS DEL TERCER MUNDO**

Brasil

**CUADERNOS ESTADÍSTICOS DE LA CEPAL**

CEPAL/ONU (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

Chile

**CUADERNOS HISPANOAMERICANOS**

ICI (Instituto de Cooperación Iberoamericana)

España

**CUADERNOS NOVENTA**

España

**CUADERNOS PAZ Y SOLIDARIDAD**

Fundación Paz y Solidaridad/CCOO (Comisiones Obreras)

España

**CUATRO SEMANAS Y LE MONDE DIPLOMATIQUE**

España

**dCIDOB**

FUNDACIÓ CIDOB (Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona)

España

**DÉBAT STRATÉGIQUE, LE**

CIRPES (Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Études Stratégiques)

Francia

**DEFENSA**

España

**DEFENSE MONITOR, THE**

Center for Defense in Formation

EEUU

**DÉFENSE NATIONALE**

Comité d'Études de Défense Nationale

Francia

**DENVER JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AN POLICY**

University for Denver College of Law

EEUU

**DERECHOS HUMANOS**

APDHE (Asociación Pro Derechos Humanos de España)

España

**DESARME**

Departamento de Asuntos de Desarme/ONU

EEUU

**DESARROLLO**

SID (Sociedad Internacional para el Desarrollo)

Italia

**DESARROLLO ECONÓMICO**

IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social)  
Argentina

**DESARROLLO Y COOPERACIÓN**

DSE (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional)  
Alemania

**DESARROLLO Y SOCIEDAD**

CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes)  
Colombia

**DEUTSCHLAND**

Alemania

**DEVELOPMENT**

UE (Unión Europea)  
Bélgica

**DEVELOPMENT DIALOGUE**

DAG (Hammar skjold Foundation)  
Suecia

**DÉVELOPPEMENT ET PROGRÈS SOCIO-ÉCONOMIQUE**

AAPSO (Afro-Asian Peoples Solidarity Organization)  
Egipto

**DIALOGUE**

FUTURA  
Italia

**DIARI OFICIAL DE LA GENERALITAT**

Generalitat de Catalunya  
España

**DIRITTI DEI POPOLI**

Italia

**DOANKET**

Francia

**DOCUMENTACIÓN EUROPEA**

UE (Unión Europea)  
Luxemburgo

**DOCUMENTOS OCASIONALES**

CEI (Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes)  
Colombia

**DOCUMENTS**

Centre Unesco de Catalunya  
España

**DOCUMENTS D'ACTUALITÉ INTERNATIONALE**

Ministère des Affaires Étrangères  
Francia

**DOCUMENTS D'ANÀLISI GEOGRÀFICA**

UAB (Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona)  
Espanya

**DOSSIERS DU GRIP, LES**

GRIP (Institut Européen de la Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité)  
Bélgica

**E & D FILE**

NGLS (United Nations non-Governmental Liaison Service)  
Suiza

**ECOLOGIA POLÍTICA**

CIP/FUHEM (Centro de Investigación para la Paz/Fundación Hogar del Empleado)  
Espanya

**ECOLOGIST, THE**

Reino Unido

**ECONOMIC NEWSLETTER**

Russian Research Center, Harvard University  
EEUU

**ECONOMIST, THE**

Reino Unido

**ECSSID BULLETIN**

ECSSID (European Coordination Centre for Research and Documentation in Social Sciences)  
Austria

**ECHO FACTS FOR USERS**

ECHO (European Commission Host Organisation)  
Luxemburgo

**EDEV NEWS**

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)  
Suiza

**EDUCAR**

UAB (Departament de Pedagogia i Didàctica, Universitat Autònoma de Barcelona)  
Espanya

**EJÉRCITO**

Estado Mayor del Ejército, Ministerio de la Defensa  
Espanya

**EN PIE DE PAZ**

Espanya

**ENCUENTRO ISLAMO-CRISTIANO**

CERI (Comisión Interepiscopal de Relaciones Interconfesionales)  
Espanya

**END PAPERS**

Bertrand Russell Peace Foundation  
Reino Unido

**ENVÍO**

IHCA (Instituto Histórico Centroamericano, Universidad Centroamericana de Managua)  
Nicaragua

**ENVIRONMENT BULLETIN**

Banco Mundial  
EEUU

**ENVIRONNEMENT ACTUALITÉ**

Ministère de l'Environnement  
Francia

**EST EUROPÉEN, L'**

Francia

**ESTUDIOS AFRICANOS**

AEA (Asociación Española de Africanistas)  
España

**ESTUDIOS CENTROAMERICANOS**

Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"  
El Salvador

**ESTUDIOS CIEPLAN**

CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica)  
Chile

**ESTUDIOS E INFORMES DE LA CEPAL**

CEPAL/ONU (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)  
Chile

**ESTUDIOS INTERNACIONALES**

Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales  
Chile

**ESTUDIOS INTERNACIONALES**

IRIPAZ (Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz)  
Guatemala

**ESTUDIS INTERNACIONALS**

Centre Unesco de Catalunya/Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament/UAB (Universitat Autònoma de Barcelona)  
España

**ÉTUDES INTERNATIONALES**

Université Laval, Centre Québécois de Relations Internationales  
Canadá

**EUROPA EN MOVIMIENTO**

UE/COMISIÓN (Unión Europea)  
España

**EUROPA SIN FRONTERAS, LA**

UE/COMISIÓN (Unión Europea)  
Luxemburgo

**EUROPE-ASIA STUDIES**

University of Glasgow  
Reino Unido

**EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH, THE**

EADI (European Association of Development REsearch and Training Institutes)  
Reino Unido

**FACETAS**

US Information Agency  
EEUU

**FAIM DÉVELOPPEMENT MAGAZINE**

CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement)  
Francia

**FAO DOCUMENTATION**

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)  
Italia

**FAR EASTERN ECONOMIC REVIEW**

Hong Kong

**FINANZAS Y DESARROLLO**

FMI/BM (Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial)  
EEUU

**FOCUS-GATT**

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)  
Suíza

**FONS CATALÀ DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT**

FCCD (Fons Català de Cooperació al Desenvolupament)  
Espanya

**FOOD AND NUTRITION BULLETIN**

UNU (Universidad de las Naciones Unidas)  
Japón

**FOREIGN AFFAIRS**

Council on Foreign Relations  
EEUU

**FOREIGN POLICY**

Carnegie Endowment for International Peace  
EEUU

**FOREIGN REPORT**

Reino Unido

**FORUM FOR DEVELOPMENT STUDIES**

NUPI/NFU (Norwegian Institute of International Affairs/Norwegian Association for Development Research)  
Noruega

**GO-BETWEEN**

NGLS (United Nations non-Governmental Liaison Service)  
Suiza

**GRAMMA**

Cuba

**GREENPEACE**

Greenpeace  
España

**GRIP INFORMATIONS**

GRIP (Institut Européen de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité)  
Bélgica

**GUÍA DE INFORMACIÓN JUVENIL**

Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Juventud  
España

**HABITAT NEWS**

UNCHS/HABITAT (United Nations for Human Settlements)  
Kenya

**HARAMATA**

IIED (International Institute for Environment and Development)  
Reino Unido

**HOJA INFORMATIVA**

CCTA (Comisión de Coordinación de Tecnología Andina)  
Perú

**HOMINES**

Universidad Interamericana de Puerto Rico  
Puerto Rico

**HONG KONG TRADER**

HKTDC (Hong Kong Trade Development Council)  
Hong Kong

**HR DOCUMENTATION DH**

International Service for Human Rights  
Suiza

**HUMAN RIGHTS FACT SHEET**

UNCHR (United Nations Centre for Human Rights)  
Suiza

**HUMAN RIGHTS NEWSLETTER**

UNCHR (United Nations Centre for Human Rights)  
Suiza

**IAEA NEWSBRIEFS**

OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica)  
Austria

**IAEA PRESS RELEASE**

OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica)  
Austria

**IBEROAMERICANA NORDIC JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES**

University of Stockholm, Institute of Latin American Studies  
Suecia

**ICADE**

ICADE (Instituto Católico de Administración y Dirección de Empresas)  
España

**IDEAS'92**

University of Miami, North-South Center  
EEUU

**IDOC INTERNAZIONALE**

IDOC (International Documentation and Communication Centre)  
Italia

**IDS BULLETIN**

IDS (Institute of Development Studies)  
Reino Unido

**IMMIGRANTS & MINORITIES**

Reino Unido

**INDEX ON CENSORSHIP**

Writers and Scholars International  
Reino Unido

**INFORMACIÓN BREVE**

CES/CE (Comité Económico y Social)  
Bélgica

**INFORMACIÓN CATÓLICA IBEROAMERICANA**

Conferencia Episcopal Española-OCSHA  
España

**INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, MENSUAL**

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo  
España

**INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, SEMANAL**

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo  
España

**INFORMACIÓN DE MEDIO AMBIENTE**

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; Dirección General de Política Ambiental  
España

**INFORMACIÓN ECONÓMICA**

Cambrà Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona  
España

## **INFORMACIÓN SOBRE VACANTES EN ORGANISMOS INTERNACIONALES**

AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional)

España

## **INFORMACIONS**

Centre UNESCO de Catalunya

España

## **INFORMATION ALERT**

Embajada de los Estados Unidos de América en Madrid, Biblioteca Centro Washington Irving

España

## **INFORMATION DEVELOPMENT**

Reino Unido

## **INFORMATION ECA**

ECA/ONU (Economic Commission for Africa)

Etiopia

## **INFORMATION ECE**

ECE/ONU (Economic Commission for Europe)

Suiza

## **INFORMATION WORLD EN ESPAÑOL**

España

## **INFORMATIONS ET COMMENTAIRES**

Association des Amis du Centre Croissance des Jeunes Nations

Francia

## **INFORMATIVO ANDINO**

CAJ (Comisión Andina de Juristas)

Perú

## **INFORME LATINOAMERICANO**

Reino Unido

## **INFORMES DE INVESTIGACIÓN**

LAIS (Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo)

Suecia

## **INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

INTAL/BID (Instituto para la Integración de América Latina/Banco Interamericano de Desarrollo)

Argentina

## **INTEGRAL**

España

## **INTERCAMBIO, EDUCACIÓN Y DESARROLLO, DEEP, FAO**

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)

Italia

## **INTERDEPENDANT, L'**

Centre Nord-Sud, Conseil de l'Europe

Portugal



**INTERMÓN**

Intermón

España

**INTERNATIONAL AFFAIRS**

RIIA (Royal Institute of International Affairs)

Reino Unido

**INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW**

Suiza

**INTERNATIONAL MIGRATION**

IOM (International Organization for Migration)

Suiza

**INTERNATIONAL PEACE RESEARCH NEWSLETTER**

IPRA (International Peace Research Association)

EEUU

**INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS**

IPSA (International Political Science Association)

Francia

**INTERNATIONAL SPECTATOR, THE**

IAI (Istituto Affari Internazionali)

Italia

**INTERROGATION**

EIRENE/FSF/GVOM (Service Chrétien International pour la Paix/Frères sans Frontières)

Suiza

**ISIS INTERNACIONAL**

Isis Internacional

Chile

**ISRAEL AND PALESTINE POLITICAL REPORT**

Magelan/Association Mashrek Development

Francia

**ISSUE PAPER**

IIED (International Institute for Environment and Development)

Reino Unido

**IUED ARTICLES SÉLECTIONNÉS**

IUED (Institut Universitaire d'Études du Développement)

Suiza

**JERUSALEM JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS, THE**

Hebrew University of Jerusalem, Leonard Davis Institute for International Relations

EEUU

**JEUNE AFRIQUE**

Francia

**JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, THE**

Peace Science Society

Reino Unido

**JOURNAL OF CONTEMPORARY ASIA**

Filipinas

**JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES**

ILAS (Institute of Latin American Studies, University of London)

Reino Unido

**JOURNAL OF MODERN AFRICAN STUDIES**

Reino Unido

**JOURNAL OF PEACE RESEARCH**

PRIO (International Peace Research Institute)

Noruega

**JUSTICIA Y PAZ**

Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, Conferencia de Religiosos de Colombia

Colombia

**KEESING'S RECORD OF WORLD EVENTS**

Reino Unido

**KOREAN JOURNAL OF DEFENSE ANALYSIS, THE**

KIDA (Korea Institute for Defense Analysis)

Corea del Sur

**KOREAN JOURNAL OF INTERNATIONAL STUDIES, THE**

The Korean Institute of International Studies

Corea del Sur

**LABOR**

CMT (Confederación Mundial del Trabajo)

Bélgica

**LATEINAMERIKA NACHRICHTEN**

Alemania

**LATIN AMERICAN PERSPECTIVES**

Reino Unido

**LATIN AMERICAN PROGRAM, WORKING PAPERS**

Woodrow Wilson Center

EEUU

**LATIN AMERICAN REPORT**

UNISA (Centre for Latin American Studies, University of South Africa)

Sudáfrica

**LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW**

University of New Mexico

EEUU

**LATINOAMÉRICA, ANUARIO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**  
CCYDEL/UNAM (Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos,  
Universidad Autónoma de México)  
México

**LETTRE D'INFORMATION**  
EADI (European Association of Development Research and Training Institutes)  
Suiza

**LEVIATÁN**  
Fundación Pablo Iglesias  
España

**MAGHREB REVIEW, THE**  
Reino Unido

**MALDIVES NEWS BULLETIN**  
Maldives News Bureau  
Maldivas

**MANOS UNIDAS**  
Manos Unidas  
España

**MEDICUS MUNDI**  
Medicus Mundi  
España

**MESSAGER, LE**  
SLNG/ONU (Service de Liaison non-Gouvernemental des Nations Unies)  
Suiza

**MICRONOTICIAS ONU**  
CEPAL/ONU (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)  
Chile

**MIDDLE EAST REPORT**  
MERIP (Middle East Research and Information Project)  
EEUU

**MIENTRAS TANTO**  
España

**MILLENNIUM**  
London School of Economics  
Reino Unido

**MINORITY RIGHTS GROUP**  
Minority Rights Group/Third World: EEC  
Reino Unido

**MODERN CHINA**  
Reino Unido

**MONDE ARABE MAGHREB-MACHREK**

Francia

**MONDE DIPLOMATIQUE, LE**

Francia

**MONDES EN DÉVELOPPEMENT**

ISMEA (Institut des Sciences Mathématiques et Économies Appliquées)

Bélgica

**MONTHLY BIBLIOGRAPHY**

ONU (Organización de las Naciones Unidas)

Suiza

**MONTHLY BULLETIN**

Department of Agriculture, Fisheries and Parks

Bermuda

**MOSCOW NEWS**

APN (Agencia de Prensa Novosti)

URSS

**MULTINATIONAL MONITOR**

EEUU

**MUNDO DEL TRABAJO LIBRE**

CIOSL (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres)

Bélgica

**MUNDO NEGRO**

Misioneros Comboianos

España

**NACLA REPORT ON THE AMERICAS**

NACLA (North American Congress on Latin America)

EEUU

**NARCOTRÁFICO AL DÍA**

CAJ (Comisión Andina de Juristas)

Perú

**NASSA NEWS**

NASSA (National Secretariat of Social Action, Justice and Peace)

Filipinas

**NATO PRESS RELEASE**

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)

Bélgica

**NATO'S SIXTEEN NATIONS**

Países Bajos

**NATUROPA**

Consejo de Europa, Centro Naturopa

Francia

**NETWORK, THE**

Centre for our Common Future  
Suiza

**NEWSWEEK**

EEUU

**NGO NEWS ON HUMAN SETTLEMENTS**

HIC (Habitat International Coalition)  
México

**NNUU REVISTA**

ANU (Asociación para las Naciones Unidas en España)  
España

**NO MORE HIROSIMAS**

Japan Congress Against Atomic and Hydrogen Bombs  
Japón

**NOD AND CONVERSION**

University of Copenhagen, Centre for Peace and Conflict Research  
Dinamarca

**NORINFORM**

Servicio Noruego de Información  
Noruega

**NOTAS DE PAZ/PRENSA**

ILET (Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales)  
Chile

**NOTAS SOBRE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO**

CEPAL/ONU (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)  
Chile

**NOTES ET ÉTUDES DOCUMENTAIRES**

Francia

**NOTICIAS DE GUATEMALA**

Guatemala

**NOTICIAS DEL UNICEF**

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)  
España

**NUESTRO PLANETA**

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente)  
Kenya

**NUEVA SOCIEDAD**

Venezuela

**OBSERVATEUR DE L'OCDE, L'**

OCDE (Organisation de Cooperation et Développement Économiques)  
Francia

**OCCASIONAL PAPER**

FMI (Fondo Monetario Internacional)  
EEUU

**ONGD-CE NOUVELLES**

ONGD-CE/Comité de Liaison  
Bélgica

**OPCIONES**

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
EEUU

**OPEC BULLETIN**

OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo)  
Austria

**ORBIS**

FPRI (Foreign Policy Research Institute)  
EEUU

**OUTSIDER**

Minority Rights Group  
Reino Unido

**PACIFIC RESEARCH**

Pacific Studies Center  
EEUU

**PAÍS, EL**

España

**PANDA**

ADENA/WWF ESPAÑA (Asociación para la Defensa de la Naturaleza/World Wide Fund España)  
España

**PANOSCOPE**

Panos Institute  
Reino Unido

**PAPELES PARA LA PAZ**

CIP/FUHEM (Centro de Investigación para la Paz/Fundación Hogar del Empleado)  
España

**PAPERS**

UAB (Universitat Autònoma de Barcelona)  
España

**PAPERS DE LA FUNDACIÓ**

Fundació Rafael Campalans  
España

**PARADIGMS**

University of Kent at Canterbury, International Relations Society  
Reino Unido

**PARCOURS & STRUCTURES**

Francia

**PARTENARIAT**

CDI (Centre pour le Développement Industriel)

Bélgica

**PEACE AND THE SCIENCES**

IIP (International Institute for Peace)

Austria

**PEACE NEWS FOR NONVIOLENT REVOLUTION**

Reino Unido

**PEACE REPORTER**

NPF (National Peace Foundation)

EEUU

**PEACE RESEARCH ABSTRACTS JOURNAL**

PRID (Peace Research Institute Dundas)

Canadá

**PEACE RESEARCH REPORTS**

University of Bradford, Department of Peace Studies

Reino Unido

**PEACE RESEARCH REVIEWS**

PRID (Peace Research Institute Dundas)

Canadá

**PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT**

SOLAGRAL (Solidarités Agricoles et Alimentaires)

Francia

**PENSAMIENTO IBEROAMERICANO**

ICI (Instituto de Cooperación Iberoamericana)

España

**PENSAMIENTO PROPIO**

CRIES (Corrordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales)

Nicaragua

**PERSPECTIVA ESCOLAR**

Associació de Mestres "Rosa Sensat"

España

**PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE**

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques)

Francia

**PEUPLES MÉDITERRANÉENS**

Institut d'Études Méditerranéennes

Francia

**POLÉMICA**

FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)  
Costa Rica

**POLÍTICA CIENTÍFICA**

CICYT (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología)  
España

**POLITICA E ESTRATEGIA**

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS  
Brasil

**POLÍTICA EXTERIOR**

España

**POLITICA EXTERNA**

USP, Universidade de São Paulo, Nucleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada  
Brasil

**POLITICA INTERNAZIONALE**

IPALMO (Istituto per la Relazioni tra l'Italia e i Paesi dell'Africa, America Latina e Medio Oriente)  
Italia

**POLÍTICA Y SOCIEDAD**

Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
España

**POLITIQUE ÉTRANGÈRE**

IFRI (Institut Français des Relations Internationales)  
Francia

**POLITIQUE INTERNATIONALE**

Francia

**POPULATION AND DEVELOPMENT REVIEW**

Population Council  
EEUU

**POPULI**

FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas)  
EEUU

**POSSIBILITÉS DE COOPÉRATION INDUSTRIELLE**

CDI (Centre pour le Développement Industriel)  
Bélgica

**PRESS RELEASE-GATT**

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)  
Suiza

**PRESS RELEASES UN/ECE**

ECE/ONU (Economic Commission for Europe)  
Suiza



**PRIF REPORTS**

PRIF (Peace Research Institute Frankfurt)  
Alemania

**PROBLEMAS DEL DESARROLLO**

Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México)  
México

**PROBLÈMES D'AMÉRIQUE LATINE**

Francia

**PROBLÈMES ÉCONOMIQUES**

Francia

**PROBLÈMES POLITIQUES ET SOCIAUX**

Francia

**PROSALUS INFORMATIVO**

PROSALUS (Promoción de la Salud en Países en Desarrollo)  
España

**PROYECTO, EL**

Universidad Sindical USO (Unión Sindical Obrera)  
España

**PUEBLOS DEL TERCER MUNDO**

Obras Misionales Pontificias/Institutos Misioneros  
España

**PUNTO DE ENCUENTRO**

Coordinadora de ONG para el Desarrollo  
España

**QUADERNI TERZO MONDO**

Centro Studi Terzo Mondo  
Italia

**QUADERNS DE TREBALL**

Universitat Autònoma de Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus  
España

**QÜESTIONS DE DEFENSA**

Fundació CDP/CEEC (Centre de Documentació Política/Centre d'Estudis Estratègics de Catalunya)  
España

**RACE AND CLASS**

Institute of Race Relations  
Reino Unido

**REALIDAD ECONÓMICA**

IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico)  
Argentina

**RECONCILIATION INTERNATIONAL**

IFOR (International Fellowship of Reconciliation)  
Países Bajos

**REDIAL**

REDIAL (Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina)  
Francia

**REFUGEE SURVEY QUATERLY**

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)  
Suiza

**REFUGIADOS**

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)  
Suiza

**RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES**

IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques/Université Paris Nord)  
Francia

**RESEARCH PAPERS**

UNIDIR (United Nations Institute for Disarmament Research)  
Suiza

**REVIEW OF INTERNATIONAL AFFAIRS**

Yugoslavia

**REVISTA CATALANA DE GEOGRAFIA**

Institut Cartogràfic de Barcelona  
España

**REVISTA CENTROAMERICANA DE ECONOMÍA**

Universidad Nacional Autónoma de Honduras  
Honduras

**REVISTA DE AERONÁUTICA Y ASTRONÁUTICA**

Ejército del Aire  
España

**REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA**

Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política  
Chile

**REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES**

Universidad de Costa Rica  
Costa Rica

**REVISTA DE ECONOMÍA POLÍTICA**

Centro de Economía Política  
Brasil

**REVISTA DE ESTUDIOS EUROPEOS**

CEE (Centro de Estudios Europeos)  
Cuba

**REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

Centro de Estudios Constitucionales  
España

**REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS**

Centro de Estudios Constitucionales

España

**REVISTA DE LA CEPAL**

CEPAL/ONU (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

Chile

**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO DE CENTROAMÉRICA**

BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica)

Honduras

**REVISTA DE LA OTAN**

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)

Bélgica

**REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

Centro de Estudios Constitucionales

España

**REVISTA DEL PENSAMIENTO CENTROAMERICANO**

Asociación Libro Libre/CIAC

Costa Rica

**REVISTA ECONÓMICA**

Banca Catalana

España

**REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA**

Ministerio de Defensa/DRISDE (Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa)

España

**REVISTA EUROPEA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE**

CEDLA (Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos)

Países Bajos

**REVISTA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

UPB (Universidad Pontificia Bolivariana)

Colombia

**REVISTA FORO**

Fundación Foro Nacional por Colombia

Colombia

**REVISTA GENERAL DE MARINA**

Cuartel General de la Armada

Española

**REVISTA IBEROAMERICANA DE AUTOGESTIÓN Y ACCIÓN COMUNAL**

INAUCO (Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal)

España

**REVISTA INTERAMERICANA DE BIBLIOGRAFÍA**

OEA (Organización de Estados Americanos)

EEUU

**REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES**

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)  
Francia

**REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

OIT (Organización Internacional del Trabajo)  
Suiza

**REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA**

Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México)  
México

**REVUE D'ÉTUDES PALESTINIENNES**

Institut des Études Palestiniennes  
Líbano

**REVUE D'INFORMATION**

Banque Marocaine du Commerce Extérieur  
Marruecos

**REVUE DE PRESSE**

Argelia

**REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L'UNION EUROPÉENNE**

Francia

**REVUE TUNISIENNE DE SCIENCES SOCIALES**

CERES (Centre d'Études et de Recherches Économiques et Sociales)  
Túnez

**RFE/RL NEWS BRIEFS**

RFE/RL Research Institute (Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute)  
Alemania

**RFE/RL RESEARCH BULLETIN**

RFE/RL Research Institute (Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute)  
Alemania

**RFE/RL RESEARCH REPORT**

RFE/RL Research Institute (Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute)  
Alemania

**SALUD MUNDIAL**

OMS (Organización Mundial de la Salud)  
Suiza

**SCANDINAVIAN JOURNAL OF DEVELOPMENT ALTERNATIVES**

Suecia

**SECURITY DIALOGUE**

PRIO (International Peace Research Institute)  
Noruega

**SEEDLING**

GRAIN (Genetic Resources Action International)  
España

**SEMAINE INTERNATIONALE, LA**  
ONU (Organización de las Naciones Unidas)  
Suiza

**SERVEX**  
BBV (Banco Bilbao-Vizcaya)  
España

**SÍNTESIS**  
AIETI (Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos)  
España

**SIPAJ**  
SIPAJ (Servei d'Informació i Promoció d'Activitats Juvenils)  
España

**SIPRI, CHEMICAL & BIOLOGICAL WARFARE STUDIES**  
SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)  
Suecia

**SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE**  
Archivo Disarmo (Centro Studi e Documentazione sulla Pace e sul Controllo degli Armamenti)  
Italia

**SITUACIÓN LATINOAMERICANA**  
Fundación CEDEAL (Fundación Centro Español de Estudios de América Latina)  
España

**SOURCES UNESCO**  
UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)  
Francia

**SOUTH EAST ASIA MONITOR**  
Reino Unido

**SPORE**  
CTA (Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale)  
Países Bajos

**STRATÉGIQUE**  
FED (Fondation pour les Études de Défense)  
Francia

**STUDIA AFRICANA**  
CEA (Centre d'Estudis Africans)  
España

**SUR, SEMANARIO REGIONAL SURANDINO**  
Centro de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas  
Perú

**SURVIVAL**  
IISS (International Institute for Strategic Studies)  
Reino Unido

**TABLERO**

SECAB (Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello)  
Colombia

**TAM-TAM**

España

**TAO-KALIKASAN**

Lingkod Tao-Kalikasan, Secretariat for an Ecologically Sound Philippines  
Filipinas

**TAPOL**

Reino Unido

**TEACHER, THE**

MUT (Malta Union of Teachers)  
Malta

**TECNO 2000**

Fundació Catalana per a la Recerca, CIRIT, Generalitat de Catalunya  
España

**TÉLEX-MÉDITERRANÉE**

Bureau d'Informations Européennes SPRL  
Bélgica

**TEMAS DE COOPERACIÓN**

Coordinadora de ONG para el Desarrollo  
España

**TERMINÓMETRO**

Unión Latina  
Francia

**TERRA NUOVA FORUM**

Centro per il Volontariato e la Cooperazione Internazionale  
Italia

**THIRD WORLD QUATERLY**

University of London, Centre for Developing Areas Research  
Reino Unido

**TIEMPO DE PAZ**

España

**TIERS MONDE**

IEDES (Institut d'Étude du Développement Économique et Social)  
Francia

**TRABAJO**

OIT (Organización Internacional del Trabajo)  
Suiza

**TRABAJO EN PROGRESO**

UNU (Universidad de las Naciones Unidas)  
Japón

#### **TRANSNATIONAL ASSOCIATIONS**

UAI (Union des Associations Internationales)

Bélgica

#### **TRAVAUX ET DOCUMENTS**

CEAN/IEP (Centre d'Étude d'Afrique Noire, Institut d'Études Politiques. Université de Bordeaux)

Francia

#### **TRIALOGUE**

CT (Comisión Trilateral)

EEUU

#### **TRIANGLE PAPERS, THE**

CT (Comisión Trilateral)

EEUU

#### **TRIMESTRE ECONÓMICO, EL**

México

#### **UNCTAD BULLETIN**

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)

Suiza

#### **UNIDIR**

UNIDIR (United Nations Institute for Disarmament Research)

Suiza

#### **UNIDIR NEWSLETTER**

UNIDIR (United Nations Institute for Disarmament Research)

Suiza

#### **UNIDO LINKS**

ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial)

Austria

#### **URUGUAY EN LA COYUNTURA**

CUI (Centro Uruguay Independiente)

Uruguay

#### **URUGUAY ROUND, THE**

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)

Suiza

#### **WORLD BANK NEWS**

Banco Mundial

Francia

#### **WORLD ECONOMIC AND FINANCIAL SURVEYS**

FMI (Fondo Monetario Internacional)

EEUU

#### **WORLD ECONOMIC OUTLOOK**

FMI (Fondo Monetario Internacional)

EEUU

**WORLD OUTLOOK**

WLFD (World League for Freedom and Democracy)

Taiwan

**WORLD PEACE REPORT**

World Peace Association

EEUU

**WORLD WATCH**

Worldwatch Institute

EEUU

**WORLDWATCH PAPER**

Worldwatch Institute

EEUU



## CONDICIONES GENERALES PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS EN LA REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS

### Título

El texto debe tratar cuestiones relevantes de la realidad internacional -desde el punto de vista político, económico o social- destacando a la vez, y a partir de datos actualizados, los principales problemas, tendencias, perspectivas, etc., en un enfoque que combine información y análisis del tema abordado.

### Extensión y presentación

Los trabajos no sobrepasarán las 25-30 hojas DIN A-4 a doble espacio (1 DIN A-4 = 30 líneas a 70 espacios).

Enviar el texto en papel y en un disco de 3.1/2" o de 5.1/4", preferiblemente en WordPerfect (en caso contrario, indicar el programa utilizado).

Junto con el trabajo, el autor hará llegar un breve curriculum vitae, su teléfono y su dirección.

Una vez aprobado el artículo por parte del Consejo Asesor, el autor suministrará un abstract del contenido de su trabajo de 15-20 líneas.

### Criterios de edición

El Consejo Editor de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., en el interés de la coherencia global que requiere una publicación periódica. Por ello se ruega a los autores que respeten las pautas generales expuestas a continuación:

### Acrónimos / siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.

### Notas

Presentarlas agrupadas al final del texto en una hoja separada. En el texto, resaltar en negrita el número de cada nota. Se ruega limitar este recurso a un máximo de 25 notas.

### Referencias bibliográficas

Presentarlas agrupadas al final del texto en una hoja separada. En el texto, incorporar la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado y el año: (Stahl, 1989).

Las referencias deben redactarse de la manera siguiente:

para artículos de revista:

Stahl, M. (1989) "Capturing the Peasants Through Cooperatives", *Review of African Political Economy* 44:27-46.

para libros:

1. Sapir, J. (1990) *L'économie mobilisée*. Paris: La Découverte.

2. Claudín, F. (ed.) (1989) *La perestroika: ¿adónde va la Unión Soviética?*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

3. Kariakin, Y. (1989) "Esta es nuestra última oportunidad", en *La perestroika: ¿adónde va la Unión Soviética?*. (Madrid: Editorial Pablo Iglesias) pp.173-183.

para trabajos no publicados:

Veiga, F. (1987) "La Guardia de Hierro. Rumania, 1919-1940", Barcelona, Universitat de Barcelona.

Usar "et al." para citar un trabajo firmado por más de dos autores.

Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Stahl, 1989c).



La Fundació CIDOB es un centro de Estudios Internacionales y de estudios para el Desarrollo

#### ACTIVIDADES

- Investigación
- Estudios, informes y dictámenes
- Cursos de postgrado
  - Máster-diploma en Estudios Internacionales en Estudios para el Desarrollo en Estudios Árabes*
- Cursos Especializados
- Seminarios y Jornadas Internacionales
- Tribunas Internacionales
- Qüestions Internacionales

#### SERVICIOS

- Documentación e información
  - Bases de datos especializadas*
  - “Línea caliente” de información*
  - Boletines informativos*
- Biblioteca
  - Consulta pública*
  - Conexión a redes internacionales*
- Consultoría
  - Asesoría de acciones de Desarrollo*
  - Identificación, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo*

#### PUBLICACIONES

- Anuario Internacional CIDOB
- Afers Internacionals: revista de estudio
- Dossier CIDOB: bimestral de difusión
- Monografías de investigación y estudios

#### PRIORIDADES

- Áreas geográficas
  - América Latina*
  - Mediterráneo y Mundo Árabe*
  - África Subsahariana*
  - Europa del Este y ex URSS*
- Campos temáticos
  - Política Internacional*
  - Estudios Estratégicos*
  - Cooperación y Desarrollo*
  - Desarrollo y Medio Ambiente*
  - Migraciones*

#### ORGANIZACIÓN

- Centro de Estudios Internacionales
- Centro de Documentación
- Biblioteca Especializada
- Consultora para Acciones de Desarrollo
- Editorial

#### ENTIDADES INTEGRANTES DE LA FUNDACIÓN

#### EN CALIDAD DE PATRONOS

- Ministerio de Asuntos Exteriores
- Ajuntament de Barcelona
- Diputació de Barcelona
- Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa, DRISDE
- Agencia Española de Cooperación Internacional AECI
- Ajuntament de l’Hospitalet de Llobregat
- Ajuntament de Girona
- Consell Interuniversitari de la Generalitat de Catalunya
- Universitat de Barcelona
- Universitat Autònoma de Barcelona
- Universitat Politècnica de Catalunya
- Mancomunitat de Municipis de l’Àrea Metropolitana de Barcelona
- Col.legi Oficial d’Enginyers Industrials de Catalunya
- Col.legi Oficial d’Arquitectes Tècnics de Catalunya
- Col.legi Oficial d’Economistes de Catalunya
- Col.legi Oficial de Doctors i Llicenciats de Catalunya
- Comissions Obreres de Catalunya, CONC
- Unión General de Trabajadores de Catalunya, UGT
- Associació de Mestres “Rosa Sensat”

*Presidente:* Josep M. Socias Humbert

*Director:* Josep Ribera i Pinyol

## ANUARIO INTERNACIONAL

Publicación anual dirigida a profesionales, interesados y estudiosos de las Relaciones Internacionales. Su contenido se estructura en cuatro grandes apartados (Relaciones exteriores de España. La nueva Europa. Coyuntura Internacional. Grandes Temas), divididos en artículos y anexos.

## AFERS INTERNACIONALS

Revista dedicada al análisis de la política y la realidad internacional. Colaboran expertos españoles y extranjeros.

## Revista dCIDOB

Monográfica, divulgativa de relaciones y cooperación internacionales. Algunos títulos publicados: "La immigració", "La nova Europa", "On va l'Amèrica Llatina?", "Medi ambient i desenvolupament", "Ex-Iugoslavia i Somàlia", "La dona al món", "La cooperació internacional al desenvolupament" y "L'ONU".

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre y apellidos / Nombre de la Institución

\_\_\_\_\_

Dirección

\_\_\_\_\_

Población

Código Postal

Teléfono

Fax

Fecha de nacimiento (en el caso de personas físicas)

\_\_\_\_\_

DNI

Profesión

Actividad principal en el caso de organismos o empresas

\_\_\_\_\_

Banco o Caja

\_\_\_\_\_

Dirección

\_\_\_\_\_

Población

Nombre del (de los) Titular (es)

\_\_\_\_\_

Señor Director:

Le ruego que cargue en mi cuenta/libreta, en esta entidad, los recibos que presentará la Fundació CIDOB.

Atentamente.

A.  dCIDOB + Afers Inter. + Anuario Internacional + Servicios: 14.000 ptas.

B.  dCIDOB + Afers Inter. + Servicios 7.500 ptas.

C.  dCIDOB + Servicios 4.000 ptas.

D.  Anuario Internacional 9.500 ptas.

E.  Revista Afers Internacionals 3.500 ptas.

F.  Revista dCIDOB 2.200 ptas.

Deseo recibir más información sobre:

Cursos

(Firma)

Firmado por: \_\_\_\_\_

Dirección del titular: \_\_\_\_\_

Nº de cuenta/Libreta: \_\_\_\_\_