

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscelánea.

Introducción.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscelánea.

Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?
Cesáreo R. Aguilera de Prat

Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?

*Cesáreo R. Aguilera de Prat

LOS ORÍGENES DE LA CEI

La desintegración de la URSS en 1991 puso fin a un peculiar tipo de imperio y la superación del sistema comunista generalizará la dimensión étnica como principal referente de la identidad colectiva (Yerasimos, 1994: 61). A diferencia de los imperios tradicionales como el español, el francés o el británico –que eran transoceánicos– el imperio ruso (zarista y soviético) fue una entidad geográficamente contigua que integró por anexiones territoriales sucesivas sobre todo a diversos pueblos eslavos y *turcófonos*. En el caso ruso la nación no preexiste al imperio y su proceso de construcción fue uno solo en el que se confundieron ambos elementos. Las peculiaridades del imperio ruso formado por la agregación de periferias fronterizas al centro dificultan su pleno desmantelamiento. En realidad, el fin de la URSS no ha supuesto la desaparición de su antiguo espacio, pues son multitud los vínculos existentes entre sus diferentes entidades. El espacio soviético estaba hecho de interdependencias y especializaciones regionales que de ningún modo se han podido superar. Por un lado, Rusia no podrá restablecer su viejo imperio *tal como era*, pero, por otro, es innegable su supremacía económica y militar en todo su antiguo espacio, incluyendo a los Países Bálticos. En este sentido, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ha sido un mecanismo de contención relativa de conflictos y de reequilibrio pactado entre las élites postsoviéticas (Carrère d'Encausse, 1997: 68; Furman, 1996: 38; Shashenkov, 1994: 47). La tradicional geopolítica rusa procuró abrirse hacia los mares próximos (Báltico, Negro,

*Catedrático de Ciencia Política. Universidad de Barcelona

Comunicación presentada en el III Congreso de la AECPA (Salamanca, 2-4 de octubre de 1997)

Índico) para romper la limitación continental, pero, aunque desde la independencia de los Países Bálticos (los únicos territorios exsoviéticos que no forman parte de la CEI) Rusia tiene sólo dos “ventanas” en el primero (San Petersburgo y el enclave de Kaliningrado) y un menor espacio en el segundo, es perceptible la reconstrucción de una política de gran potencia canalizada ahora a través de la CEI (Aguirre, 1995: 83).

Esta entidad nació en medio de una improvisación general a finales de 1991 para mantener ciertos lazos fundamentalmente entre Rusia y Ucrania junto con Asia Central. Para Rusia, en particular, se trató de evitar que la disolución de la URSS debilitara demasiado su papel internacional y para Ucrania esta fórmula debía permitir un acuerdo para el reparto de la herencia recibida. Sin embargo, la creación de la CEI no estuvo a la altura de los problemas planteados y, en su primera fase (1991-1993), apenas fue una mínima plataforma coordinadora de ciertas políticas (Sapir, 1994: 161 y 164). En realidad, fueron diferentes las interpretaciones de lo que debía ser la CEI según las élites de cada República. Por ejemplo, Asia Central no deseaba la independencia –que le vino dada– pues esa zona era la gran beneficiaria de las subvenciones federales, aun revistiendo ciertos rasgos *tercermundistas* internos. En Bielarús siempre fue muy pequeño el sentimiento cívico nacional, al igual que en la muy rusificada Ucrania oriental. De entrada, Rusia y Ucrania quisieron hacer un buen negocio al disolver la URSS, pero los problemas políticos internos rusos y la desconfianza ucraniana estuvieron a punto de disolver la CEI.

Es decir, esta entidad fue –de entrada– poco más que un comité liquidador de la URSS, a la vez que un factor inevitable de contención de conflictos y mantenimiento de flujos económicos para evitar la miseria catastrófica de casi todas las Repúblicas (Zúbov, 1995: 495). Finalmente, tras la victoria *manu militari* de Yeltsin sobre el Parlamento ruso en 1993 y el cambio de guardia en Ucrania (de Kravchuk a Kuchma), la CEI no sólo sobrevivió, sino que se vio reforzada. En esa coyuntura se cerrará la fase provisional que se limitaba a enunciar vagos programas sin concretarlos y Rusia “descubrirá” la virtualidad fáctica reintegracionista de la CEI. Esto fue también posible porque todas las élites de las Repúblicas tomaron conciencia de la necesidad de reforzar los lazos de cooperación tras el fracaso de las autarquías o la inoperancia de generosas y flexibles aperturas al capital extranjero que, por lo demás, apenas llegó. La fase *delicada* de la CEI se superará en 1993 no sólo una vez resuelta la pugna por el poder en el centro, sino en cuanto las repúblicas constataron que sin Rusia no tienen posibilidades reales de mantener cierta independencia.

Al estar en condiciones de recuperar cierto protagonismo en 1993, Rusia suspendió la concesión de créditos para fines técnicos a la CEI y las repúblicas tuvieron que liquidar una deuda gigantesca. Esto fue así porque se puso fin a las ayudas financieras a través del Banco Central Ruso una vez entró en vigor el nuevo rublo (Zúbov, 1995: 496). En esta nueva coyuntura Rusia pondrá condiciones para prestar ayuda pues ya no mostrará estar interesada en conservar a *cualquier* precio el espacio exsoviético tal como había sido

antaño. Dada su supremacía económica, las demás repúblicas de la CEI se vieron obligadas a ceder y Rusia exigirá el control de un “paquete de votos” cualificado en todos los órganos de la CEI. Las repúblicas no rusas asumirán que sus dificultades proceden de haberse separado en demasía de Rusia, de ahí el viraje con eventuales sustituciones de los gobiernos de la independencia formal (en Bielarús Shushkevich por Lukashenka y en Ucrania Kravchuk por Kuchma). La propia Rusia acabará resolviendo mediante tratados bilaterales el encaje de Tatarstán y Bashkiria en su Federación en 1994, aunque Chechenia sería un caso aparte (con todo, ningún otro pueblo caucásico se solidarizó con este territorio rebelde y la zona permaneció pasiva durante todo el conflicto bélico local).

NATURALEZA DE LA CEI

El argumento legitimador de la CEI fue el de aducir que la URSS estaba en bancarrota y que había que reconstruir las relaciones entre sus repúblicas de forma nueva como sujetos plenamente independientes de derecho internacional. Este fue el revestimiento ideológico de las élites eslavas deseosas de desembarazarse de los restos del poder soviético que encarnaba Gorbachov. Paralelamente, las élites de las diferentes repúblicas pactaron no alterar las delimitaciones territoriales heredadas de la URSS y, en todo caso, negociar de modo bilateral eventuales cambios; esto es lo que explica que Rusia no alentara el separatismo de las minorías rusas en Ucrania, Moldova, Kazajstán o incluso los Países Bálticos. Los objetivos iniciales de la CEI fueron, sobre todo, económicos: coordinar las reformas, tomar el rublo como moneda de referencia, concordar la reducción del déficit y articular políticas comunes en aduanas, fisco, liberalización de precios y gasto social.

La CEI debía ser simultáneamente una organización de coordinación política y de seguridad, así como una zona económica común. No es fácil definir la naturaleza de tal entidad pues nunca quedó claro si se limitaría a ser una plataforma flexible de cooperación –incluso transitoria– o una nueva estructura perdurable tendencialmente reintegracionista (Urjewicz, 1994: 95). La CEI se ha configurado como una forma intermedia de unión de estados jurídicamente independientes, si bien muy influidos por Rusia. La CEI tiene una estructura aparentemente paritaria aunque de hecho asimétrica (de “geometría variable”) pues permite diferentes niveles de integración bi y multilaterales y han sido, por cierto, los sucesivos acuerdos concretos los que la han hecho operativa (Furman, 1996: 37). Con todo, queda claro que la CEI no es ni un Estado, ni una formación supranacional, sino una coordinadora de Estados soberanos –tendencialmente confederal– en la que Rusia está en condiciones de imponer en general sus prioridades e intereses.

Son muy numerosos los acuerdos de la CEI, tanto de carácter general como regional, así como los órganos establecidos (Banco Interestatal de Reglamentación, Comité Consultivo de Coordinación, Consejo de Seguridad Colectiva, Comité de Estado Mayor Conjunto) de entre los cuales sobresale el Comité Económico Interestatal en el que Rusia controla el 50% de los votos, Ucrania el 14%, Kazajstán, Uzbekistán y Bielarús el 5% cada una y el resto el 3% por entidad (*Anuario CIDOB*, 1991: 242-255). Dos son los grandes ámbitos de actuación de la CEI, seguridad y economía, sobre los que Rusia se ha basado para imponer sus criterios.

En la CEI no existe una organización militar integrada como la OTAN, pues su Estado Mayor es un simple comité coordinador, ya que se abandonó en 1993 el proyecto de crear unas fuerzas armadas conjuntas (Jean, 1994: 160). Con anterioridad llegó a existir el cargo de comandante en jefe de los ejércitos de la CEI y su titular, Yevgeni Shaposhnikov, solicitó un pacto unificado de seguridad colectiva de acuerdo con el modelo de la OTAN, pero la negativa de Ucrania lo hizo imposible (Allison: 1994: 34; Van Ham, 1994: 12-13). El Tratado de seguridad colectiva de Tashkent (suscrito por Rusia, Kazajstán, Kirguizistán, Uzbekistán, Tadjikistán y Armenia) es ambiguo al respecto, pero ha permitido reconstruir la dirección militar rusa en toda la CEI y obtener el derecho a mantener treinta bases en las diversas repúblicas (Allison, 1994: 12; Crow, 1994: 2; Rubinstein, 1994: 575; Trenin, 1997: 64). Lo más significativo ha resultado ser la nueva doctrina militar rusa que confiere a sus fuerzas armadas misiones especiales de protección de los derechos de las minorías rusas en el “extranjero cercano” y de vigilancia de las fronteras exteriores de la CEI por afectar a los intereses nacionales. Esta nueva doctrina, que confirma la capacidad de presión del *lobby* militar, ratifica el derecho de injerencia rusa en los países de la CEI con el doble argumento citado, a lo que debe añadirse el éxito fáctico que para la diplomacia de Moscú ha supuesto la tácita admisión internacional de su función de “tutela” sobre todo el espacio exsoviético (Aguirre, 1995: 77; Lepingwell, 1994: 73). En consecuencia, aún sin mando conjunto de la CEI, Rusia ha conseguido efectos muy similares ya que las repúblicas le han reconocido un papel protagonista como principal responsable de la seguridad colectiva y la estabilidad regional. Yeltsin señalaría en la cumbre de Minsk de mayo de 1995 que la CEI debía adoptar “una protección conjunta (dirigida por Rusia) y eficaz de las fronteras comunes” (Blackwill, 1995: 35). En este sentido, Rusia ha dado a entender que podría considerar una amenaza directa para su seguridad que un Estado limítrofe ingrese en una alianza en la que aquella no estuviera presente. En lo inmediato, el problema para Rusia es, más bien, el de involucrarse excesivamente en conflictos locales de la periferia de la CEI, viéndose obligada a tomar partido.

En lo económico, la CEI parece evolucionar hacia un mercado único con libre circulación de bienes, servicios y capitales, aunque no de personas. Rusia favorecerá la creación de nuevas divisas para reforzar el rublo y obligar a que sean las demás repú-

blicas de la CEI las que tengan que pedir el ingreso en tal área monetaria en las condiciones que dicte aquella. La balanza comercial entre Rusia y la CEI no puede ser más favorable para aquella con un superávit de 1,5 trillones de rublos en 1992, el 10% del PIB ruso. El endeudamiento de las repúblicas con relación a Rusia es cada vez mayor y sus ayudas suponen el 52,8% del PIB uzbeko, el 48,8% del kazajo y el 45,0% del turkmeno en 1993, como casos especialmente significativos (Sinatti, 1994: 149-154).

LA NUEVA RUSIFICACIÓN DEL “EXTRANJERO CERCANO”

A diferencia de la URSS, Rusia ya no es una superpotencia mundial (a salvo de su arsenal nuclear), pero sí es una potencia regional. El *retroceso* internacional de Rusia ha permitido concentrar su esfuerzo exterior en la CEI y, en esta, aquella reclama un estatuto especial, una suerte de derecho a ser Estado “guía”. Tras la Guerra Fría la cuestión de las amenazas exteriores ya no es central y la prioridad es la seguridad interior, de ahí que la CEI se haya convertido en su gran esfera de interés estratégico (Baranovsky, 1995: 47; Trenin, 1997: 61). La tutela de Rusia sobre el “extranjero cercano” se ha convertido en el máximo objetivo de su política exterior/interior para garantizar sus intereses geopolíticos y tal papel es unilateralmente asumido por la “especial responsabilidad” que aquella se autoatribuye sobre todo el conjunto de la CEI (Grushevski, 1994: 25; Shashenkov, 1994: 49).

Aunque la nueva Rusia ha heredado muchas actitudes de la vieja URSS en política internacional (sus recelos frente a Occidente que, a veces, es visto en clave conspirativa), tras 1989 y 1991 ha perdido sus dos tradicionales círculos concéntricos defensivos: Europa del Este y las repúblicas soviéticas no rusas (Crow, 1994: 4; Baranovsky, 1995: 35; Carrère d’Encausse, 1997: 55). Los intereses geopolíticos rusos son euroasiáticos y buscan preservar las interrelaciones con la CEI y garantizar los derechos de las minorías rusas del “extranjero cercano”. Este eufemismo es poco más que una mera declaración retórica de principios, pues Rusia distingue claramente entre la política hacia la CEI y la *genuina* política exterior que se proyecta fuera de las fronteras de este vasto y heterogéneo conglomerado (Halbach/Tiller, 1994: 156; Baranovsky, 1995: 40; De Andrés, 1996, 31-32).

Rusia se ve ahora rodeada de una nueva periferia que, sin embargo, es muy dependiente en lo económico y militar de ella. Salvando ciertas formas, restablecer como mínimo el núcleo eslavo con Kazajstán es la tarea principal de la política exterior rusa (Grushevski, 1994: 25). Es intenso el debate en la *clase política* rusa sobre la identidad del Estado-Nación *propio* y los “intereses vitales”, así como es constatable la fuerza del

nacionalismo ruso fuera y dentro de los diversos círculos del poder. En este sentido, el factor Zirinovsky tuvo cierto papel en el endurecimiento –más formal que real– de las autoridades rusas frente a Occidente con ocasión del debate sobre la ampliación de la OTAN hacia el Este (Crow, 1994: 1; Lough, 1993: 29). Las actitudes oficiales de supuesta fuerza respondieron más a cuestiones internas que a una posibilidad real de llevarlas a la práctica pues la derrota en Chechenia revelaría la degradación del aparato militar ruso y las contradicciones de la élite política (Trenin, 1997: 57).

Por una parte, son ambivalentes las actitudes de la élite dirigente que oscila entre el proeuropeísmo (Gorbachov y la “casa común”) y el paneslavismo (el repliegue nacionalista *gran-ruso*) y, por otra, es un hecho el renacimiento postsoviético desde 1993 (en 1994 el 52% de los dirigentes *reformistas* se consideraba más bien occidentalista y el 45% eslavófilo. [Crow, 1994: 6]). El nacionalismo ruso permea desde los liberales hasta los *ultras*, pasando por los conservadores, con diversas dosis de pragmatismo y radicalismo. El problema es que esta ideología corre el riesgo de proyectarse de forma impositiva sobre todo el espacio postsoviético ante la convicción generalizada entre las élites a propósito del “destino manifiesto” y la “misión universal” de Rusia al respecto. Así, por ejemplo, el general Tarasov afirmó: “no tenemos duda alguna de que existen poderosas fuerzas centrípetas entre los eslavos del este” (Grushevski, 1994: 25). El propio primer ministro ruso Chernomyrdin añadió en Minsk: “nadie está usurpando ninguna soberanía, pero nadie podrá detener nuestra unificación” (Blackwell, 1995: 35). Redundando en la misma idea, el presidente-coordinador ruso de la CEI, Iván Kootchenia, afirmó que, a largo plazo, tal entidad dispondría de “un solo Ejército, un solo sistema fronterizo, un solo espacio económico” (Blackwill, 1995:29). Las presiones nacionalistas acabarían provocando el fracaso de la orientación decididamente *atlantista* de la política exterior rusa y los propios Yeltsin y Kóziriev fueron acusados de claudicación antipatriótica ante Occidente. El inútil viraje final eslavófilo de Kóziriev no evitó su caída, pero reflejó la fuerza de los círculos euroasiáticos y *gran-rusos* (Lazébnikova, 1995: 102-105; Aguirre, 1995: 78). El Informe Surikov, encargado por el Instituto Independiente para Investigaciones de Defensa, propone reconstruir en diez años el espacio soviético para hacer frente a Occidente. Desde esta perspectiva, se aduce que las reformas económicas en curso estarían orientadas por el FMI y el Banco Mundial con objeto de devaluar el potencial ruso y de animar a los países de la CEI a no pagar sus deudas a Rusia y a comerciar directamente con Occidente de modo preferente. Este informe sostiene que, en realidad, Occidente no está interesado en una Rusia competitiva, sino estable y subordinada en el mercado mundial. En consecuencia, se sugiere filtrar las “recomendaciones” económicas occidentales, reforzar el control sobre los propios recursos, oponerse todo lo que se pueda a la ampliación de la OTAN (con veto absoluto para los Países Bálticos) y reforzar la integración con Bielarrús. Es decir, la estrategia rusa debería diri-

girse preferentemente a consolidar la CEI, aunque se admite de modo realista la imposibilidad actual de configurarla como un nuevo bloque alternativo al Occidental (Surikov, 1996: 63-69).

En suma, la concepción rusa de la CEI es claramente reintegracionista, de ahí que conciba las fronteras de esta entidad como “propias” y “naturales” (Claudín, 1993: 69; Allison, 1994: 54). Rusia considera la CEI fundamentalmente como un medio para restaurar su autoridad y liderazgo, y la función que se ha autoatribuido de garantizar la paz y la seguridad –prácticamente incontestada dentro y fuera– ha tenido la consecuencia de consolidar su papel de gendarme con derecho de injerencia (Alexandrova, 1994: 54). Ante Occidente Rusia quiere dar la impresión de que ha renunciado a un trato imperial con relación a los países de la CEI, pero, en realidad, ha ido reconstruyendo lazos hegemónicos con todos ellos de modo bilateral y, en algún caso, multilateral (Lough, 1993: 22-26). Esto ha sido posible gracias a su peso económico y militar, al intercambio de garantías para las minorías rusas con la renuncia a alentar el separatismo y la revisión de fronteras y, por último, a la pacificación de conflictos avalada por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)/Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En particular, la cuestión de las minorías rusas en el “extranjero cercano” ha sido una de las más delicadas y potencialmente conflictivas. Se trata de unos 28 millones de rusos étnicos, 12’5 de los cuáles residen en las otras dos repúblicas eslavas (Ucrania y Bielarrús), una cantidad muy similar en Asia Central y el resto en los otros países de la CEI (Van Ham, 1994: 31; Bezanis, 1995: 8; Blackwill, 1995: 33). En algunas zonas son claramente dominantes: en Crimea el 67% y en el norte de Kazajstán cerca del 60%. En todo caso, en varios países exsoviéticos tales minorías son muy importantes: en Letonia el 36%, en Estonia el 30% o en Kirguizistán el 22%; y el reconocimiento de sus derechos políticos (sufragio activo y pasivo), económicos (propiedad) y culturales (lengua) no siempre han obtenido plenas garantías, lo que motivó el éxodo de unos tres millones de rusos, así como uno y medio de otras minorías nacionales “no titulares” (Jackson, 1994: 23-99). Ello, además de discriminatorio, resultó doblemente impolítico por exacerbar la tensión con Rusia y por generar conflictos internos que ignoraron la notable lealtad inicial de significativas franjas de tales minorías rusas hacia los líderes independentistas en los referéndums de autodeterminación: 46% de los rusos bálticos y ucranianos y 41% de los rusos centroasiáticos (Jackson, 1994: 8). La amenaza de Rusia de atizar el separatismo e interrumpir los flujos económicos en general surtió efecto y, de modo más o menos formal, las autoridades de los países exsoviéticos han acabado reconociendo el grueso de los derechos de las minorías rusas residentes en sus territorios. Es más, Rusia utilizó la cuestión para legitimar su intervencionismo y para mantener en parte políticas imperiales (Jackson, 1994: 86; Jean, 1994: 161; Lepingwell, 1994: 86).

PRINCIPALES ESCENARIOS

Desde 1993 se está produciendo una tendencial reunificación del espacio exsoviético alrededor de Rusia, si bien con nuevas formas más flexibles. En realidad, a Rusia no le interesa reconstruir el imperio con las fórmulas tradicionales, sino satelizar como gran potencia a los países de la CEI formalmente soberanos. Los conflictos locales y los imperativos económicos han favorecido esa tendencia que ha hecho coincidir las razones y los intereses rusos con la propia supervivencia de la CEI (Sinatti, 1994: 157; Furmann, 1996: 36). De hecho, Rusia viene a esgrimir una suerte de “doctrina Monroe” para la CEI que ha acabado restringiendo la tesis inicial de su pluralismo geopolítico. En consecuencia, se ha acabado configurando una CEI bastante coincidente con los deseos de Rusia que controla el 50% del oro y el cobre, todo el níquel y los diamantes, es la segunda reserva mundial de petróleo, dirige el 63% de todas sus exportaciones a aquella y absorbe el 40% de sus importaciones. Todo ello confirma la enorme descompensación entre Rusia (75% del territorio, 60% de la población, 80% de los recursos) y el resto. Dicho de otro modo, la *capital* de la CEI no es Minsk sino Moscú, de ahí que los presidentes de sus repúblicas vayan oficialmente a menudo a esta ciudad mientras Yeltsin apenas se desplaza a la *periferia* (Furmann, 1996: 28 y 37). Los países no rusos de la CEI, que se debatieron entre tendencias centrífugas y la necesidad de volver al centro tradicional, han acabado reconociendo la inevitable preponderancia de Rusia (Sapir, 1994: 176; Baranovsky, 1995: 43). Como ejemplos de acomodo mutuo debe recordarse que Rusia ha dejado de alentar el separatismo de los rusos de Crimea o el Transdniester; Nazarbayev ha sugerido que la CEI podría parecerse en el futuro a una federación; Azerbaidzhán suscribirá generosos contratos petroleros con Rusia y Bielarrús tendrá que ser incluso frenada en sus tendencias *fusionistas* (Rahr, 1995: 11).

Una de las claves de la “rusificación” de la CEI ha sido el hábil uso estratégico de las labores de mantenimiento de la paz para controlar los conflictos. La desintegración de la URSS provocó la generalización de nacionalismos excluyentes, marginación de minorías, migraciones incontroladas, refugiados y estallidos violentos en varias repúblicas. Los desacuerdos de las élites locales y sus ambiciones inmediatas en sociedades desarticuladas y sin tradición cívica, en sentido occidental, acabarán favoreciendo la *pax rusica* como única opción mediadora posible (Halbach/Tiller, 1994: 160). Así, conflictos como la guerra entre Armenia y Azerbaidzhán por el enclave del Alto Karabaj, la guerra de Georgia por la rebelión de Osetia del Sur y Abjasia (que provocará el ingreso de la República en la CEI), la separación fáctica del Transdniester de Moldavia o la guerra civil de Tadjikistán serán finalmente congelados por las fuerzas militares rusas de interposición (Allison, 1994: 6; Urjewicz, 1995: 451-455). Todo ello confirma la proyección euroasiática de Rusia cuya política de mantenimiento de la paz asegurará su prestigio y su *status* en los asuntos internacionales. En la cumbre de Kiev (marzo de

1992) la CEI suscribió un acuerdo sobre “Grupos de Observadores Militares y Fuerzas de Mantenimiento de la Paz en la CEI” que regularizó la presencia de tropas rusas en los territorios mencionados (Shashenkov, 1994: 50 y 55). En cualquier caso, deben distinguirse las operaciones rusas de mantenimiento de la paz de las clásicas de la ONU al respecto, entre otras razones porque la gran mayoría de los conflictos de la CEI tienen un carácter interno en las diversas repúblicas afectadas y, además, porque la CSCE/OSCE ha delegado prácticamente tal tarea en Rusia sin una participación internacional digna de ese nombre (Allison, 1994: 50). Por una parte, la influencia occidental en Transcaucasia y Asia Central es muy limitada y, por otra, se ha admitido que Rusia refuerce el control sobre esas áreas en pro de la estabilidad. El temor de Rusia a verse aislada en la escena internacional ha sido compensado más que con su “estatuto especial” en sus relaciones con la OTAN (asunto más bien formal para Occidente) con un auténtico derecho de injerencia “tuteladora” sobre la CEI que “suple” a la comunidad internacional (Jean, 1994: 162; Lepingwell, 1994: 87; Van Ham, 1994: 56-57).

De los tres principales escenarios de las relaciones Rusia/CEI –Ucrania, Transcaucasia y Asia Central– quizás el potencialmente más desestabilizador fue el de la difícil negociación de un acomodo mutuamente satisfactorio entre Rusia y Ucrania. Rusia es el principal problema de Ucrania pues su alejamiento de aquella tras siglos de pertenencia a un mismo Estado y su reorientación claramente prooccidental son factores de construcción de una nueva identidad nacional que pugna con ciertas concepciones paneslavas de tipo esencialista. De entrada, Rusia mostró una significativa ambivalencia sobre la soberanía de Ucrania y, por lo demás, muchos rusos no se resignan a aceptar la idea de una Ucrania independiente. Si eventualmente Ucrania decidiese abandonar la CEI lo más probable es que Rusia formulase de inmediato reivindicaciones territoriales, de ahí que tal entidad haya sido un factor de contención. Inicialmente Kravchuk vió en la CEI un simple medio transitorio para un “divorcio civilizado”, pero los tres importantes problemas que surgieron con Rusia (desnuclearización militar, reparto de la flota del Mar Negro y cuestión de Crimea) aconsejaron reorientar tal punto de vista. Por su parte, Occidente apoyó tanto la independencia e integridad territorial de Ucrania como el refuerzo de la CEI, lo que favoreció el entendimiento ante la expectativa de inversiones (Van Ham, 1994: 10-11 y 35-38).

Ucrania dosificó hábilmente los envíos de misiles nucleares a Rusia con amagos de no cederlos todos por razones de seguridad, con criterios estratégicos internos de *nation building* y con la intención negociadora de obtener contrapartidas (Garrido, 1993: 80). Esta ambigüedad calculada transitoria daría resultados, pues Occidente se comprometió a financiar en buena medida los elevados costes del traslado y a realizar otras fuertes inversiones (los EEUU, en particular, se comprometieron a proporcionar 700 millones de dólares anuales) y Rusia dejó de atizar el separatismo en Crimea. El acuerdo final al respecto fue suscrito en Moscú en 1994 y tuvo un carácter trilateral

por la decisiva intervención de los EEUU: Yeltsin, Kravchuk y Clinton sancionaron la desnuclearización de Ucrania con las garantías que ésta exigió (Alexandrova, 1994: 57; Van ham, 1994: 53). En Crimea el problema fue triple: estatuto de la población rusa mayoritaria, reparto de la flota del Mar Negro y uso conjunto de Sebastopol. Ucrania rechazó someter la flota al comando militar de la CEI y la tensión se agravó cuando el Parlamento ruso declaró que Sebastopol era territorio ruso en julio de 1993, si bien Yeltsin se distanció de esa resolución. Hábilmente, Kravchuk señaló que el Parlamento ruso no era identificable con el movimiento democrático ruso y este guiño táctico facilitó el acuerdo de Massandra entre los dos presidentes en septiembre de ese mismo año. En suma, el traslado del arsenal nuclear ucraniano a Rusia se completó en 1996, el reparto de la flota y el uso ruso de Sebastopol (en régimen de arriendo de las bases militares portuarias) se pactó a principios de 1997 y la población rusa de Crimea ha obtenido una amplia autonomía política (Alexandrova, 1994: 53).

Rusia ha retornado a Transcaucasia para hacer frente a la influencia de Turquía e Irán y gracias a los conflictos de las tres repúblicas del área ha reinstalado fuerzas armadas propias en ellas. En otras palabras, Rusia se ha beneficiado de la fuerte inestabilidad de la zona y además de proporcionar *asistencia* militar, su otra prioridad ha sido la de preservar la red de oleoductos caucásicos (Lepingwell, 1994: 75-77; Yerasimos, 1994: 83. Carrère d'Encausse, 1997: 66). Por su parte, a las repúblicas de Asia Central les *cayó* de golpe la independencia para la que no estaban preparadas, al estar pendiente la ceación tanto del Estado como de la nación, así como la superación de un legado estructural soviético claramente periferizado (Rubinstein, 1994: 568-570). En general, Rusia no ha desestabilizado a los nuevos países de Asia Central –a diferencia de lo que hizo inicialmente en Transcaucasia o Moldavia– con la única excepción de Tadzjikistán por su delicada situación de guerra civil y porosidad fronteriza con el conflictivo Afganistán. Rusia ha utilizado el espantajo del “peligro islámico” para reforzar su posición y justificar su injerencia, pero, en realidad, el radicalismo de este signo no ha prendido en el área (Bezanis, 1995: 7; Trenin, 1997: 62). En efecto, son numerosos los factores que impiden su activación masiva en Asia Central: poco fervor religioso popular, fragmentación localista, elitismo y debilidad organizativa de los reducidos núcleos activistas islamistas, tutela económica y militar rusa, predominio de dirigentes laicos, cultura difusa de masas no radical y escaso antioccidentalismo (Bezanis, 1995: 9). Asia Central ha optado por la vía turca y no la iraní, tanto por razones lingüísticas (el área es mayoritariamente turcófona) como por el sólido sustrato cultural laico que predomina en la sociedad. Esto explica la propuesta de Nazarbáyev de crear una suerte de confederación de Asia Central basada en la genérica cultura musulmana común, pero siempre manteniendo buenas relaciones con Rusia (Rubinstein, 1994: 570; Zúbov, 1995: 498). Las cinco repúblicas musulmanas de la CEI han llegado a numerosos acuerdos sectoriales con Turquía, Irán y Pakistán y se adhirieron a la Organización de

Cooperación Económica de estos países en 1992. Para Rusia, al margen de preservar la seguridad fronteriza en el sur, la república clave en el área es Kazajstán tanto por razones geoestratégicas (se trata de un vasto territorio *tampón* entre la Rusia estricta y el mundo musulmán centroasiático), étnicas (el 38% de los residentes en esa República son rusos y otro 7% eslavos) y económicas (gran abundancia de materias primas diversas). En todos los ámbitos se han impuesto sin excesivas complicaciones acuerdos negociados bilaterales entre los que sobresale el uso conjunto del cosmódromo de Baykonur, la base espacial más grande del mundo. Baykonur es considerado territorio ruso en régimen de elevado arriendo y con eventual cesión de uso a Kazajstán: un claro ejemplo de acomodo mutuo pragmático (Rubinstein, 1994: 577-579).

PERSPECTIVAS DE FUTURO

En suma, los sucesivos acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación económica entre los países de la CEI no han hecho más que reforzar esta entidad y, dada la imposibilidad para las repúblicas no rusas de competir con Rusia, es ésta la que ha conseguido una reintegración con nuevas formas menos onerosas que en el pasado. Por lo demás, la significativa presencia militar rusa directa en todos los países de la CEI es otro factor no menor de su hegemonía en todo el conjunto. Los sectores ultranacionalistas rusos aspiran a un restablecimiento formal del tradicional imperio, pero tal desenlace es prácticamente descartable porque Rusia —en realidad— no lo necesita. Es más, una involución rusa expresamente neoimperial resultaría muy desestabilizadora, de ahí que este escenario plantee tal grado de conflictividad que puede considerarse hoy como una simple especulación poco realista. Es cierto que la Duma denunciará el acuerdo de Bielaviezh (Minsk) que certificó el fin de la URSS en 1991, pero tal acto careció de valor jurídico y respondió tanto a la pugna que la mayoría parlamentaria ha sostenido con Yeltsin como a la atmósfera ideológica nacionalista que impregna a las élites del poder. En realidad, Rusia se ha convertido en el principal factor de cohesión económica y seguridad militar de la gran mayoría de las repúblicas de la CEI (Halbach/Tiller, 1994: 162; Furman, 1996: 25; Carrère d'Encausse, 1997:60). En buena medida, el futuro de la CEI depende de la fluidez de las relaciones entre Rusia y Ucrania pues una excesiva *occidentalización* de ésta podría ponerla en peligro. No obstante, Kuchma, el sucesor de Kravchuk, ha reorientado moderadamente y hasta cierto punto la política ucraniana hacia Rusia, aún guardando las formas al conseguir un acuerdo bilateral con la OTAN muy similar al que ésta ha suscrito con Moscú. Incluso más lejos pretende ir el bielorruso Lukachenska, favorable a una auténtica *fusión*

de los dos países. Sin embargo, el propio Yeltsin ha diluido el alcance inmediato de la “confederación” bilateral pactada entre ambas repúblicas pues Bielarrús sería una carga económica excesiva para Rusia y, por lo demás, las reformas de mercado apenas tienen virtualidad en aquella. Quizás, si los países bálticos acaban ingresando en la OTAN y la UE, podría ponerse en peligro el futuro de la CEI puesto que —en ese caso— con casi toda seguridad Ucrania pediría el ingreso en ambas entidades occidentales. Con ello se acabaría la especificidad de la CEI y, además, se rompería el veto fáctico de Rusia a que países exsoviéticos formen parte de aquellas. Una cuestión es haber cedido en Europa Central y otra sería hacerlo en el *patio trasero* de Rusia. Con todo, cabe admitir como hipótesis plausible que la propia Rusia puede acabar prescindiendo de la CEI si su mantenimiento se revelara muy oneroso y excesivamente conflictivo, pues su posición dominante en tal espacio persistirá en cualquier caso con independencia de esa estructura.

En suma, es diferente la percepción que tienen las élites políticas rusas y las del resto de repúblicas exsoviéticas de lo que es la CEI. Mientras que para los dirigentes rusos es un mero instrumento para confirmar una suerte de derecho natural de “tutela” sobre territorios contiguos reputados históricos, para el resto es tan sólo una entidad cooperativa de mutua conveniencia. Es cierto que la evidente superioridad de Rusia se manifiesta básicamente en el conjunto de modo inevitable, especialmente por razones económicas y militares, pero una excesiva injerencia política de aquella podría desequilibrar la CEI. En particular, la eventual incorporación de Ucrania a alianzas económicas y militares occidentales podría reducir lo que quedara de la CEI a una mera Commonwealth de tipo británico. De la sensibilidad de las autoridades rusas para asumir y respetar las independencias de las repúblicas de la CEI puede depender su evolución futura en un sentido u otro.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, M. (1995) "Occidente ante la cuestión rusa", *Cuadernos del Este* nº15, (monogr. "Europa de la guerra a la paz fría").
- Alexandrova, O. (1994) "Le facteur russe dans la politique de sécurité ukrainienne", *Politique Étrangère* nº1, prim.
- Allison, R. (1994) "Peacekeeping in the Soviet successor states", *UEO-Cahiers/Papiers* nº18.
- Baranovsky, V. (1995) "Russian Foreign Policy Priorities and Euroatlantic Multilateral Institutions", *The International Spectator*, XXX, nº1, enero-mar.
- Berton-Hogge, R. y CROSNIER, I. (dirs.) (1993) *Ex-URSS: les états du divorce*, La Documentation Française, París.
- Bezanis, L. (1995) "Exploiting the Fear of Militant Islam", *Transition* nº24, dic.
- Blackwill, R.D. (1995) "Rusia y Occidente" en varios, El compromiso de Rusia, *Ensayos Incipie* nº7, Madrid.
- Carrere D'Encausse, H. (1997) "Nostalgies impériales?", *Politique Internationale* nº 75, prim.
- Claudin, C. (1993) "La ceremonia de la confusión: primer año político de la nueva Rusia", *Cuadernos del Este* nº8, (monogr. "De una crisis a otra. Jornadas sobre transformaciones económicas y políticas de los países de Europa oriental).
- Conesa, E. (1994) "Una nova política exterior russa?", *Documentació CIDOB* nº48-49, verano.
- Covington, S. R. (1994) *Moscow's insecurity and Eurasian stability*, Conflict Studies Research center, Sandhurst.
- Crow, S. (1994) "Why Has Russian Foreign Policy Changed?", *RFE/RL*, vol.3, nº18, may.
- De Andres Sanz, J. (1996) "El nuevo rumbo de la política exterior rusa", *Papeles.Cuestiones Internacionales de paz, ecología y desarrollo* nº 58.
- Furman, D. (1996) "Elogio funebre di un impero che non risorgerà", *Limes. Rivista italiana di Geopolitica*, nº2, (monogr. "Ombre russe").
- Garrido, V. (1996) "Problemas nucleares en la CEI: ¿un punto incierto", *Cuadernos del Este* nº8, (monogr. "De una crisis a otra").
- Grushevski, A. (1994) "Mitos de la conciencia nacional rusa", *Cuadernos del Este* nº11, (monogr. "Naciones y Estados en el Este").
- Halbach, U. y Tiller, H. (1994) "Russia and its Southern Flank", *Aussen Politik* nº2.
- Hill, F. y Jewett, P. (1994) *Back in the USSR. Russia's intervention in the internal affairs of the former Soviet republics and the implications for United States policy toward Russia*, Harvard University Press, Cambridge.
- Jackson, W. D. (1994) "Russia after the Crisis. Imperial Temptations: Ethnic Abroad", *Orbis* nº1, inv.
- Jean, C. (1994) "Dall' armata rossa alla polizia dell'impero", *Limes* nº1, (monogr. "La Russia e noi").
- Lazebnikova, O. (1995) "La política exterior de Rusia ante Occidente", *Cuadernos del Este* nº15, (monogr. "Europa de la guerra a la paz fría").
- Lepingwell, J. W. R. (1994) "The Russian Military and Security Policy in the 'Near Abroad'", *Survival-IJSS*, nº3.
- Lough, J.(1993) "The Place of the 'Near Abroad' in Russian Foreign Policy", *RFE/RL*, vol.2,Nº11, mar.
- Orr, M. J. (1994) *The Russian Army and peacekeeping*, Conflict Studies Research Center, Sandhurst.

Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?

- Rahr, A. (1995) "New Focus and Old Priorities", *Transition* nº2, febrero.
- Rubinstein, A. Z. (1994) "The Asian Interior. The Geopolitical Pull on Russia", *Orbis* nº4.
- Sapir, J. (1994) "La antigua URSS dos años después", *Anuario Internacional CIDOB 1993*, Barcelona.
- Serrano, A. S. y Kabakov, V. (1993) "La política de Rusia en la antigua URSS", *Política Exterior* nº33.
- Shashenkov, M. (1994) "Russian Peacekeeping in the 'Near Abroad'", *Survival-IISS* nº3.
- Sherr, J. (1994) *The return of Russia's intelligence empire*, Conflict Studies Research Center, Sandhurst.
- Sinatti, P. (1994) "La riconquista geoeconomica dell'impero russo", *Limes* nº1, (monogr. "La Russia e noi").
- Smith, M. (1994) *Russian Hegemony on the Near Abroad*, Conflict Studies Research Center, Sandhurst.
- Surikov (Informe) (1996) "Come rifare l'Unione Sovietica in dieci anni", *Limes* nº2, (monogr. "Ombre russe").
- Taibo, C. (1995) *La Rusia de Yeltsin, Síntesis*, Madrid.
- Trenin, D. (1997) "Stratégie russe: une difficile naissance", *Politique Étrangère* nº1, prim.
- Urjewicz, Ch. (1994) "Quanto è grande la Russia vista da Kiev", *Limes* nº1, (monogr. "La Russia e noi").
- Urjewicz, Ch. (1995) "Tipología de los conflictos postsoviéticos", *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona.
- Van Ham, P. (1994) "Ukraine, Russia and European Security: implications for Western policy", *UEO-Cahiers/Papers* nº13.
- Varios: *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, 1992.
- Yerasimos, S. (1994) "Caucase: le retour de la Russie", *Politique Étrangère* nº1, prim.
- Zagorski, A. y otros (1992) *The Commonwealth of Independent States: developments and prospects*, MGIMO, Moscú.
- Zubov, A. (1995) "Evolución y perspectivas de la CEI tres años después", *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscelánea.

Continuidad y cambio en la política exterior de la India.
Juan López Nadal

Continuidad y cambio en la política exterior de la India

*Juan López Nadal

Las circunstancias en las que tuvo lugar, hace cincuenta años, la independencia de la India son muy distintas a las que este país vive en la actualidad. También es muy diferente el entorno regional y mundial. Por consiguiente, la política exterior de la India independiente ha tenido que experimentar necesariamente fuertes transformaciones.

Concretamente, se ha podido advertir que este proceso de adaptación de la política exterior a los nuevos parámetros, derivados en particular del fin de la Guerra Fría y de la globalización de la economía, no ha sido o, mejor dicho, no está siendo fácil para la diplomacia de Nueva Delhi. En la actual política exterior de la India, país al que tanto sus dimensiones geográficas y demográficas, como su situación estratégica y su potencial económico, permiten señalar como una de las potencias clave en Asia e incluso, probablemente, en el mundo, la continuidad y el cambio coexisten, no sin dramáticas contradicciones, y aunque a la larga parece inevitable que el segundo acabe imponiéndose a la primera, no es menos cierto que la India –como todos los países– tiene unos intereses permanentes y una visión propia del mundo que requieren, necesariamente, una cierta estabilidad.

Algunos estudiosos, muchos de ellos de origen indio, han formulado acerbas críticas sobre lo que consideran como terca resistencia de Nueva Delhi a aceptar las realidades, no siempre gratas, que conlleva un mundo absolutamente nuevo y en estado de permanente evolución, y a renunciar a los viejos esquemas clásicos. Algo de cierto hay en ello, desde luego, y la diplomacia india, impregnada de las fuertes tradiciones que la poderosa burocracia de ese país heredó de la administración colonial británica, no ha mostrado hasta la fecha un entusiasmo excesivo por revisar planteamientos tradicionales y facilitar una gra-

*Diplomático. Actualmente destinado a la Embajada española en Portugal. Ex subdirector general de Filipinas y el área del Pacífico en el Ministerio e Asuntos Exteriores de España.

dual adaptación a un mundo tan cambiado y cambiante. Pero es preciso, de un modo más sosegado, sopesar los fundamentos históricos y las causas en las que arraigan unas concepciones tradicionales cuya resistencia al cambio se manifiesta con tanta solidez.

Por eso, antes de abordar la manera con la que Nueva Delhi ha estado reaccionando en los últimos años a los nuevos desafíos y de vislumbrar los posibles retos que deberá afrontar en el futuro inmediato, será preciso un preámbulo de carácter histórico que, analizando los condicionamientos políticos y económicos internos y el entorno exterior circundante, nos vaya descubriendo cómo ha sido y ha ido evolucionando la política exterior de la India, desde la independencia hasta los albores de la presente década, con la configuración de un conjunto de circunstancias internas y, sobre todo, externas, absolutamente diferentes.

A los efectos del presente estudio distinguiremos tres etapas diferenciadas en la historia de la política exterior de la India independiente: los orígenes (1947-1965), marcados por la personalidad de Jawaharlal Nehru —en el que se incluye el breve período de mandato de su efímero sucesor, L.B. Shastri—; una segunda etapa (1965-1990), determinada sobre todo por la de su hija, Indira Gandhi, de la que el hijo Rajiv sería débil continuador; y la tercera, iniciada con el final de la Guerra Fría y que discurre en la actualidad, bajo un liderazgo político inestable e incierto.

EL PERÍODO DE NEHRU (1947–1965)

La vida política de la India independiente estará marcada de manera decisiva por la personalidad de Jawaharlal Nehru, prominente intelectual nacionalista de una familia de la alta burguesía perteneciente a las castas altas hindúes de origen cachemir. Su padre, Motilal, fue un prestigioso abogado que proporcionó a su hijo una educación británica y le inculcó su ideología nacionalista, inspirada en el socialismo fabiano, de alto contenido idealista. Tras la violenta desaparición de la figura carismática del Mahatma Gandhi, mucho más identificada con el arquetipo de la india rural, tradicional y profunda, Nehru dio al Congreso un marcado tinte socializante e internacionalista.

El nacimiento de la Unión India como nuevo Estado independiente coincide con la partición de la antigua India británica y con la aparición simultánea de un nuevo Estado, Pakistán, cuya fundación consagra el principio de las “dos naciones” de Iqbal y de Jinnah, contestado por el laicismo democrático del Congreso, fuerza política que había liderado el movimiento por la emancipación del subcontinente. Los efectos de la dramática partición resultan determinantes para la nueva India independiente desde sus orígenes hasta la actualidad. India y Pakistán obtuvieron su independencia como

estados soberanos en agosto de 1947 mediante la sangrienta partición de lo que fuera el Imperio británico de la India, a consecuencia de la cual perecieron millones de personas y muchas más se vieron desplazadas por la fuerza de sus lugares de origen, con especial virulencia en las regiones de Punjab (al Oeste) y de Bengala (al Este). La ancestral hostilidad entre hindúes y musulmanes en el Subcontinente está en el origen de este drama, cuyas heridas siguen abiertas aún hoy.

El laicismo del Congreso Nacional Indio, el partido de Mahatma Gandhi y de Jawaharlal Nehru, que preconizaba la independencia de la India británica como Estado único no confesional, no había sido capaz de impedir la polarización violenta entre nacionalistas hindúes, agrupados en torno al Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS), un movimiento de masas parafascista que preconizaba una India hindú; y el separatismo de la Liga Musulmana, fundada en 1909 por Mohammed Ali Jinnah, siguiendo la denominada “teoría de las dos naciones” ideada por el poeta Allama Iqbal que, estimando que los musulmanes del Subcontinente constituían una “nación” en sí misma, dio origen a la idea de un “Pakistán” como entidad propia y separada. La intransigencia de unos y de otros, cuyos enfrentamientos fueron en ocasiones azuzados por el poder colonial británico para debilitar al movimiento de liberación nacional, acabaron haciendo inevitable la partición.

Aunque Gandhi afirmó en 1946 que antes de dividir la India tendrían que partir en dos su propio cuerpo, el Mahatma y los nacionalistas laicos del Congreso, incapaces de imponerse al chovinismo de los extremistas hindúes y a la intransigencia de los separatistas musulmanes, se vieron obligados a aceptar que la India independiente naciese mutilada y que junto a ella surgiese un hermano gemelo menor, constituido por dos fragmentos al Oeste y al Este, llamado Pakistán.

La existencia de Pakistán y la radical divergencia ideológica entre los dos estados herederos de la India imperial van a condicionar toda la política de Nueva Delhi y, a través de ella, determinar la evolución general de la subregión de Asia meridional.

Como consecuencia de sus dimensiones, de su patrimonio histórico y de su papel de liderazgo en el conjunto de países no alineados y en desarrollo, la India se propuso desde el primer momento ocupar un papel de primer orden en el escenario mundial. El contencioso perenne con Pakistán, las tensiones de la Guerra Fría y su retraso en el proceso de despegue económico, con su automarginación de los grandes foros internacionales han frustrado hasta ahora estos designios. La dirección política india ha reaccionado con frecuencia con una amargura y un resentimiento que le han perjudicado de forma evidente.

Las grandes líneas ideológicas del Congreso nehruviano eran la democracia política –federalismo, laicismo, pluralidad de partidos, judicatura independiente, prensa libre...– y un sistema político con un alto grado de intervencionismo estatalista y de proteccionismo autarquizante, en consonancia con las tesis de autosuficiencia económica (*Swadeshi*), gratas al pensamiento gandhiano y que siguen teniendo hoy un alto grado de predicamento entre la clase política y la intelectualidad del país.

Desde el primer momento, Nehru ofreció el ejemplo del triunfo del movimiento nacional en la India como contribución a la emancipación de todas las naciones que, en Asia y en África, seguían entonces bajo el yugo colonial. El no alineamiento en política exterior se corresponde con la filosofía del Congreso en política interna: no violencia, tolerancia ideológica y religiosa, así como disposición al compromiso. Y el propio Nehru señalaba que “política interior y política exterior producen efectos reactivos la una sobre la otra, por lo que deben integrarse entre sí”. Este elemento es clave para entender la identificación de la India independiente con el Movimiento de los No Alineados (MNA), del que Nehru sería (junto a Nasser, Tito y Sukarno) uno de los padres fundadores. La India es fundadora y miembro eminente del MNA. La crisis de este movimiento como consecuencia del fin de la Guerra Fría ha venido a poner en cuestión uno de los elementos esenciales de la política exterior de Nueva Delhi.

Nehru dirigió el Partido del Congreso con incontestable autoridad, y este partido, motor de la independencia, mantuvo a su vez una absoluta hegemonía política en ese período. Tras resolver la espinosa cuestión de la reorganización de los estados de la Unión India de acuerdo con criterios étnicos y lingüísticos –en la que desempeñó un decisivo papel el principal colaborador, y a la vez rival, de Nehru en el Congreso, Sardar Patel–, Nehru consiguió consolidar su autoridad política en el partido y reforzar la primacía de éste en la vida política del país. La culminación del proceso de reorganización territorial se relaciona con la absorción, que Nehru hubiese deseado pacífica pero que la radical negativa portuguesa a negociar acabó haciendo violenta, del territorio de Goa y de otras pequeñas dependencias lusitanas en 1961. El establecimiento francés de Pondichery fue cedido sin conflictos por París a la India.

La política económica de la India nehruviana tuvo tonos fuertemente socialistas. En esta etapa, cuyas orientaciones continuarían en la época de Indira Gandhi, la India logró tasas apreciables de crecimiento, alcanzando, entre 1950 y 1980, incrementos de la producción agraria en torno al 3% de media anual, y de la producción industrial del orden del 4,5%. Estas cifras no deben ser infravaloradas tratándose de una economía muy pobre y de dimensiones demográficas tan notables. Sólo en comparación con los espectaculares progresos de otras economías en Asia oriental (Corea del Sur o Taiwán) resultarían deficientes.

Con estos condicionamientos internos Nehru emprendió una política exterior de perfil destacado, proclamando desde el principio su voluntad de situar a la India entre las potencias mundiales de primer orden. Desde principios de los años cincuenta Nehru intentó asumir, junto con China, el liderazgo del movimiento por la descolonización en el mundo. Es la época de la conferencia de Bandung, de la formulación de los cinco principios de la coexistencia pacífica –consagrados con el término sánscrito de “Panchsheel” y de las ilusiones sobre una fraternidad chino-india

(“Hindi-Chini Bhai Bhai”) cuyo carácter ficticio se demostraría de forma brutal pocos años después.

Pese a sus evidentes cualidades intelectuales y a su idealismo internacionalista, Nehru cometió serios errores de cálculo que costarían caro a su país, que apenas comenzaba los primeros balbuceos en el frente internacional. Y la fidelidad de Nehru a los principios democráticos se combinó con opciones económicas poco gratas a los países occidentales, a quienes irritó aún más la voluntad de Nueva Delhi de erigirse en abanderado de la descolonización y del no alineamiento.

En los años sesenta, la situación se complicó todavía más. Las ilusiones indias sobre una hipotética fraternidad con la China maoísta empezaron a desvanecerse con la brutal ocupación del Tibet por el Ejército de Liberación Popular (ELP), cuya demostración de fuerza en las estribaciones del Himalaya hizo ver a muchos cuáles eran de verdad las amenazas para la seguridad de la India. Pero Nehru, ya senil, siguió con sus ilusiones, desoyendo los consejos de sus asesores militares que le aconsejaban reforzar las defensas en el Norte. En 1962, las discrepancias sobre el trazado de la “línea McMahon”, en el sector oriental de la frontera indo-tibetana (que tras la ocupación del Tibet en 1959 había pasado a ser indo-china) dieron pretexto para una fulminante agresión militar china en el sector occidental. Los chinos se apoderaron en pocos días de la región de Aksai Chin, unos 18.000 kilómetros cuadrados en el sector nororiental del Estado de Jammu y Cachemira, del que la India había perdido ya un 35 % de la superficie en beneficio de Pakistán. El Ejército indio, mal dotado y escasamente preparado, no fue obstáculo para los chinos, y la humillación de 1962 pesa todavía en nuestros días.

El acercamiento entre China y Pakistán supuso otro duro golpe para la India. Fuertemente afectado por lo que consideró una traición china, Nehru murió en 1964. El Congreso eligió a un sucesor de transición, Lal Bahadur Shastri. La debilidad de la India fue aprovechada por el vecino pakistaní para intentar sacar ventaja y lograr por la vía militar sus aspiraciones irredentistas en Cachemira. En 1965, con el beneplácito de Washington y de Pekín, Pakistán provocó un pequeño incidente fronterizo en la zona meridional del Rann de Kutch para intentar distraer la atención de la India y seguir luego con otro ataque a través de la línea de control en Cachemira. Comenzó así la segunda guerra indo-pakistaní. El Ejército indio, mejor preparado que en 1962, reaccionó con un contraataque en el interior de Pakistán. El embargo de armas y la imposibilidad de ambos contendientes de obtener recambios obligó a Nueva Delhi y a Karachi a aceptar la propuesta de mediación soviética. Shastri y Ayub Khan se encontraron en Tashkent y, bajo los auspicios de Kosigin, acordaron el cese de las hostilidades. Poco después moría el efímero Shastri y la hija de Nehru, Indira Gandhi, se hacía con el poder por encima de las resistencias del aparato partidario del Congreso. La hegemonía de este partido en la vida política india seguía siendo incontestada.

INDIRA GANDHI Y SUS SUCESORES (1965-1991)

Indira Gandhi daría a su largo período en el poder (1965-1977 y 1980-1984) una marcada impronta personal. Su acceso a la jefatura del Gobierno y del Partido no fue fácil, teniendo que imponer sus habilidades maniobreras a las del denominado “Sindicato”, formado por los principales barones del Congreso. En el orden político, Indira reforzaría su poder personal –la escisión del partido llevó al sector gobernante a convertirse en “Congress-I” (por Indira) y a la fácil manipulación de su nombre hasta materializarse en el slogan “Indira is India”– reflejando las fuertes tendencias de la hija del Pandit Nehru hacia el autoritarismo. Esto supondría un fuerte deterioro de las instituciones democráticas, hasta culminar en el brutal período de la Emergencia (1975-77) con el encarcelamiento de los líderes opositores y con medidas despóticas a cargo del entorno de Indira y de su hijo favorito, Sanjay, que moriría después en accidente de aviación. En su segundo período en el poder, Indira reincidiría en sus actitudes autoritarias, en particular con la represión de la insurrección sikh en Punjab y el asalto militar al Templo de Oro de Amritsar. La venganza de los sikhs motivó precisamente la muerte violenta de Indira, asesinada por sus guardaespaldas en 1984.

Tras el asesinato de Indira le sucedería su segundo hijo, Rajiv Gandhi, político a pesar suyo, sin más carisma que el de su estirpe familiar, escasamente dotado para conducir un país de las dimensiones de la India. Seguiría el camino de su madre y también moriría asesinado en 1991 por extremistas tamiles, que vengaban en este caso la política prepotente y hegemónica seguida por Indira y sus sucesores en Asia Meridional y, concretamente, en Sri Lanka. Ni Rajiv ni los dos breves interregnos bajo coaliciones no congresistas (gobiernos Janata de Morarji Desai y Charan Singh entre 1977 y 1979 y gobiernos Janata Dal-Frente Unido de V.P. Singh y ChandraShekar, entre 1989 y 1991) no modificarían sustancialmente las grandes líneas marcadas por Indira en política interior, economía y relaciones exteriores.

En el ámbito político, la década de los setenta, dominada por la figura de Indira Gandhi, se caracterizó por fuertes tintes autoritarios y centralizadores que pusieron en cuestión la naturaleza democrática y federal del sistema. Las constantes intervenciones del Ejecutivo central, con el recurso casi sistemático al mecanismo del “President’s Rule”, y el dominio de la maquinaria del partido hegemónico, el Congreso, por el entorno familiar e íntimo de la primera ministra, crisparon al máximo las relaciones entre el centro y los estados, polarizando las tensiones lingüísticas y étnicas así como el comunismo religioso. A fines de los ochenta, como consecuencia de esta desdichada política, la India se encontraría con el desafío de tres fuertes movimientos secesionistas en Cachemira, Assam y Punjab, de fácil y frecuente manipulación por sus adversarios externos, lo que tendría serias consecuencias en los ámbitos de la política exterior y de seguridad. Por otra parte, la imposición del estado de excepción (*Emergency*) en 1975-1976, conllevó

un fuerte golpe al sistema democrático, que sólo pudo recuperarse por la admirable resistencia al autoritarismo manifestada por algunos sectores de la sociedad, el coraje de opositores como Jayaprakash Narayanan y la capacidad de la Judicatura de preservar su independencia. La caída de Indira en 1977 fue sólo temporal, ya que el faccionalismo y la incompetencia de los gobiernos Janata de Morarji Desai y Charan Singh la devolvió al poder dos años después. En el quinquenio subsiguiente Indira repetiría sus anteriores errores, que culminaron con el sangriento aplastamiento de la rebelión secesionista en Punjab, cuyo precio fue la vida de la propia Indira, asesinada en 1984.

Su hijo y sucesor Rajiv Gandhi, hombre sin más carisma que el de su estirpe, a pesar de algunos intentos de iniciar una urgentísima reforma económica, cayó en la inoperancia política y el Congreso se precipitó por la senda de la incompetencia y la corrupción. El escándalo “Bofors” –comisiones percibidas por la adquisición de armamento de esa empresa sueca– supuso la segunda derrota del Congreso, derrotado por una frágil y heterogénea coalición. Los gobiernos de V.P. Singh y de Chandrashekar, entre 1989 y 1991, repitieron y superaron los errores del período Janata (1977-79). El asesinato de Rajiv Gandhi en mayo de 1991 por extremistas tameses fue una poderosa herramienta electoral para el Congreso, que recuperaba el poder tras las elecciones, pocos meses después. La nueva administración encabezada por Narasimha Rao se encontraba con una economía al borde de la bancarrota y con un país polarizado por los secesionismos étnicos, la agudización del conflicto religioso en torno a la mezquita-templo de Ayodhya (*Mandir*) y la tensión entre castas derivada de la política de reservas de puestos para las castas inferiores (*Mandal*), auspiciada por el gobierno V.P. Singh.

En el orden económico, el período de Indira siguió dominado por concepciones socialistas, intervencionistas y autárquicas. El programa de erradicación de la pobreza (*Garibi Hatao*), difundido a bombo y platillo, fue un completo fracaso, y la India continuó al margen de los principales centros económicos de decisión.

A comienzos de la década de los ochenta se inició una notable tendencia hacia el crecimiento económico. En ese período, y pese a las deficientes cosechas, la agricultura creció una media del 3,4 % anual, mientras el sector industrial alcanzaba el 6,9% anual de promedio entre 1980 y 1991.

Pero el aparentemente rápido crecimiento económico de los ochenta estuvo acompañado, especialmente en el período de Rajiv Gandhi (1985-89), por una pésima administración económica, fiscal y monetaria. Los gestores de la economía relajaron, a partir de 1985, los controles sobre el suministro de dinero y crédito e ignoraron el alarmante aumento del déficit fiscal. El recurso a la deuda, a todas luces excesivo, y la fuerte caída de las exportaciones, sumados a la corrupción creciente, al faccionalismo, a la incompetencia gubernamental y a la inestabilidad política pusieron a la India al borde de la suspensión de pagos. Por si fuera poco, las crisis y guerra en el Golfo Pérsico (1990-91) aumentó el coste de las importaciones de energía y redujo el volumen de las

remesas enviadas por emigrantes en el exterior. La inflación se disparó, el déficit presupuestario superó en 1990 el 10% del PIB y las reservas de divisas cayeron hasta niveles mínimos, con apenas capacidad de financiar las importaciones de un mes. La situación con la que se encontraba el Gobierno Rao era a todas luces alarmante.

De la exposición que acabamos de hacer se deduce que la India de los setenta y de los ochenta estuvo marcada por la impronta personal de Indira Gandhi, con un fuerte deterioro de las instituciones democráticas (cuya solidez y resistencia les permitió, no obstante, sobrevivir a dicha prueba), una agudización de las tensiones sociales y la pérdida de una oportunidad de haber aprovechado el potencial de crecimiento económico para el desarrollo del país derivada de la rigidez doctrinaria del intervencionismo, la incompetencia en la gestión, la corrupción y el empecinamiento en continuar al margen de las estructuras mundiales. Estos hechos condicionaron, sin duda, la política exterior de la India durante este período que, junto a los citados elementos internos, estuvo determinada por una situación internacional dominada por la agudización de la Guerra Fría y por la inserción de la India en los esquemas y alineamientos propios de la misma.

El fracaso de los planteamientos nehruvianos sobre una política de no alineamiento puro, comprobado amargamente tras la derrota y humillación de la India por el Ejército chino en 1962 y por la creciente convergencia de la política asiática de Washington y de Pekín para contener a la URSS —que llevaría a ambas potencias a convertirse en garantes y protectoras de Pakistán, el adversario por antonomasia de la India desde el momento mismo de la partición e independencia de ambos países subcontinentales—, condujo a Nueva Delhi a aproximarse cada vez más a Moscú. La percepción de los responsables indios sobre las amenazas a la seguridad del país apuntaban, en el Norte, a una China que tras incorporar el Tíbet le apuntaba directamente desde el Himalaya, y, en toda su periferia oceánica, a los designios norteamericanos, dado el reforzamiento del sistema de alianzas de Washington en Oriente Medio, Golfo Pérsico, Océano Indico, Sudeste Asiático y cuenca del Pacífico. Pakistán era visto por la India, además de como un adversario “per se” al que no tendría problemas en controlar, como instrumento de los designios amenazadores convergentes de dos grandes potencias empeñadas en contener a la India y en oponerse a sus aspiraciones regionales.

La política de armamentos y, en particular, el programa nuclear de la India deben ser comprendidos como reacción lógica y legítima de un país que advierte que no sólo sus aspiraciones regionales sino su propia seguridad se ven amenazadas por una potente convergencia de fuerzas a su alrededor. Tras la explosión nuclear china de 1968, Indira Gandhi decidirá emprender el camino para que su país pueda, llegado el caso, dotarse de una fuerza de disuasión adecuada. En 1974 la India efectúa su primera, y hasta ahora única, prueba nuclear en superficie con la detonación de un artefacto en Pokharan, en el Estado occidental de Rajastán, situado simbólicamente en las inme-

diaciones de la frontera pakistaní. La decisión de Indira Gandhi de llevar a su país por la senda nuclear dará origen, a su vez, al programa nuclear de Pakistán.

Por otra parte, los alineamientos y combinaciones que estaban produciéndose a su alrededor obligaban a la India a tomar nota y, sin renunciar a un teórico principio de no alineamiento que podía servir a Delhi para sus hipotéticas aspiraciones de liderar una tercera fuerza mundial, ajustarse a las realidades circundantes y buscar apoyo en el único lugar donde entonces podía encontrarlo: en Moscú.

El filosovietismo sería, por tanto, desde la segunda guerra pakistaní de 1965 –concluida con el armisticio de Tashkent auspiciado por la URSS– una característica constante de la política exterior de Delhi, hasta el punto de que el fin de la Guerra Fría y la disolución de la URSS llegarían a ser un auténtico cataclismo en South Block.

Tras la muerte del efímero Lal Bahadur Shastri y el ascenso al poder de Indira Gandhi, la política de aproximación a la URSS se llevó a cabo con decisión. Salvando las distancias políticas entre ambos regímenes, y aunque el intervencionismo económico nehruviano no se identificase completamente con el modelo soviético, Moscú se convirtió en el primer socio político, económico y militar de Delhi, hasta configurar lo que ambas partes denominaron una “relación estratégica”.

El momento culminante de la aproximación entre Nueva Delhi y Moscú, propiciado por la excelente relación personal de Indira con Brezhnev y Gromiko, tiene lugar en 1971, en vísperas de la tercera guerra indo-pakistaní, con la firma del Tratado de Amistad y Cooperación entre la India y la URSS, que constituye una auténtica alianza entre el líder del bloque comunista y uno de los principales conductores del MNA. Es importante resaltar la coincidencia en el tiempo entre el alineamiento indio con Moscú y la configuración de un eje Washington-Islamabad-Pekín. Será precisamente gracias a la mediación del general Yahya Khan, entonces presidente pakistaní, que Henry Kissinger efectuaría en 1971 su trascendental viaje a Pekín, preparatorio del encuentro Mao-Nixon que tuvo lugar en la capital china al año siguiente.

La Unión Soviética hizo honor al máximo a sus compromisos estratégicos con la India, pieza esencial en su estrategia regional frente a chinos y norteamericanos. Cuando la India se puso de parte de los insurgentes bengalíes en el entonces Pakistán Oriental, Moscú proporcionó no sólo el necesario apoyo logístico y militar, y los recambios para que el Ejército indio desencadenase su victoriosa ofensiva, sino que además cubrió con firmeza el frente diplomático, oponiéndose a los intentos norteamericanos de condenar a la India en las Naciones Unidas. China y Estados Unidos fueron incapaces de impedir que su protegido pakistaní fuese humillantemente derrotado en la guerra y que sufriese la escisión de su parte oriental, en la que, bajo el patrocinio de la India, surgiría el nuevo Estado de Bangladesh. La incursión en el Golfo de Bengala de una flotilla norteamericana casi al final de la guerra de Bangladesh fue interpretada por Delhi como una intolerable provocación, y sólo sirvió para cimentar aún más firmemente los fundamentos del eje Delhi-Moscú.

La tercera –y hasta ahora última– guerra indo-pakistaní fue el mayor triunfo militar y diplomático de la India. El Ejército había conducido una brillantísima campaña militar y no faltaron las tentaciones de llevar la guerra al frente occidental y “liberar” al menos la parte de Cachemira bajo control pakistaní. Pero fueron los propios soviéticos los que disuadieron a sus aliados indios, sabedores que la continuidad de Pakistán como Estado independiente, por lo menos en su sector occidental, era una línea roja cuyo traspaso no sería consentido ni por Washington ni por Pekín, y cuya transgresión podría haber conducido el conflicto a una escalada de consecuencias imprevisibles. Pero ello no impidió a Indira Gandhi saborear su triunfo e imponer severas condiciones a Zulfikar Ali Bhutto en los Acuerdos de Simla de 1972, que obligaron a un derrotado Pakistán a abandonar sus pretensiones de internacionalizar el contencioso de Cachemira y a aceptar a regañadientes la exigencia india de circunscribirlo a un ámbito estrictamente bilateral, mucho más favorable a los intereses indios. La humillación de Pakistán en 1971-1972 hubiese podido incluso acabar confirmando el control de facto de la India sobre Cachemira de no haber sido por la desastrosa política india en el territorio que daría lugar, mucho después, a una insurrección popular, azuzada e instrumentalizada por Pakistán para reavivar un contencioso que en 1972 parecía tener prácticamente perdido.

En el conjunto de la región de Asia Meridional, Indira Gandhi continuó con la línea de su padre de afirmar, en todos los supuestos necesarios, la primacía de la India.

Particular atención revisten para Nueva Delhi los reinos del Himalaya (Nepal, Bhután y Sikkim –este último hasta su anexión formal en 1975–), que fueron tradicionalmente, desde los tiempos de la dominación británica, verdaderas marcas fronterizas frente a la inmensa China. El carácter de estados-tapón de esos reinos se reforzaría tras la anexión china del Tíbet, en 1959, de modo que puede afirmarse que forman parte esencial del sistema de seguridad indio. Nueva Delhi heredó el sistema de tratados de la India británica con Nepal, Bhután y Sikkim, que en la práctica hacía de los dos últimos verdaderos protectorados indios y sometía la independencia del primero y principal, Nepal, a un cierto derecho de supervisión por parte de la India.

Bajo el mandato de Indira Gandhi, la India reforzó sus pretensiones hegemónicas y su intervencionismo en la política interna de estos estados, oponiéndose en particular a la aspiración de Nepal de ser reconocido internacionalmente como “Zona de Paz”. El estilo y el tono de la diplomacia india le enajenó las simpatías de sus pequeños vecinos. Sólo durante los dos breves interludios no congresistas (1977-79 y 1989-91), la India aligeró de alguna manera su actitud prepotente y logró actitudes más confiadas de estos países vecinos. Durante los mandatos de Indira y de Rajiv Gandhi, sólo Nepal logró sustraerse relativamente a las arrogancias indias. Sikkim –con el pretexto de los disturbios interétnicos– fue ocupado militarmente en 1973 y anexionado como nuevo Estado de la Unión. El pequeño reino de Bhután se ha visto forzado a aceptar un estatuto de semiindependencia, reservándose Delhi el control de su política exterior y de

su defensa, lo que justifica como necesario freno a los designios de China sobre este territorio, cuyos habitantes se asemejan a los tibetanos en religión y cultura.

Similares problemas se han puesto de manifiesto en las relaciones entre la India y sus otros vecinos medianos de la región. Tras la independencia de Bangladesh –arriba comentada, en la que el Ejército indio tuvo una intervención decisiva– Indira Gandhi intentó mantener un fuerte grado de control sobre el nuevo vecino, desgajado del hostil Pakistán. Las relaciones con la India se convirtieron en una cuestión de fuerte debate interno en la política bengalí, y motivaron en parte el violento golpe de Estado que derribó a Mujibur Rahman. La sucesión de regímenes militares y civiles no ha resuelto el delicado problema que para Bangladesh suponen las relaciones con su gran vecino.

Algo parecido puede decirse respecto a Sri Lanka. La India se ha opuesto siempre a que este país, cuya situación estratégica es clave, entrase en acuerdos con potencias extrañas a la región (y sobre todo con Estados Unidos): Nueva Delhi no toleraría el control por una potencia extraña de la importante base naval de Trincomalee.

La torpe prepotencia, y la inconsistencia, con la que Delhi interfirió en los asuntos de Sri Lanka tiene como más claro ejemplo la actitud india en torno al secesionismo tamil en el Estado insular vecino. Tras atizar irresponsable y demagógicamente a los secesionistas, con meros fines electoralistas para consumo interno en el Sur, los efectos perversos se advirtieron sólo cuando los movimientos armados secesionistas tameses de Sri Lanka desestabilizaron a su vez la situación en el propio territorio de la India. Rajiv Gandhi quiso intervenir en un sentido contrario al que había hecho su madre. Envio en 1987 un fuerte contingente militar (Indian Peace Keeping Force [IPKF]) para “interponerse” entre el Ejército srilankés y las guerrillas separatistas de los Tigres para la Liberación de Tamil Eelam (LTTE), y acabó combatiendo contra éstos con resultados desdichados hasta su retirada, en condiciones humillantes, en 1990. La política india irritó al Gobierno de Colombo y le granjeó, por motivos distintos, los odios de la población de ese país, tanto cingalesa como tamil. Del mismo modo que Indira Gandhi pagó con su vida la sangrienta represión de la insurrección sikh, su hijo Rajiv pagaría con la suya su malhadada aventura en Sri Lanka. Un comando del LTTE, con apoyos locales, le asesinó en la localidad de Sriperumbudur, Tamil Nadu, en mayo de 1991.

Respondiendo a una iniciativa de Bangladesh, se creó en diciembre de 1985 la Asociación Regional para la Cooperación en Asia Meridional (SAARC), de la que forman parte la India, Pakistán, Bangladesh, Nepal, Bhután, Sri Lanka y las Maldivas. Esta entidad, nacida con voluntad de impulsar la cooperación regional, ha tenido hasta ahora una actividad y unos resultados muy modestos. Sigue pendiente de materialización la creación, en el marco de la SAARC, de una zona regional de libre comercio. La hostilidad indo-pakistaní, el empeño de Islamabad de subordinar cualquier concesión a la solución del contencioso de Cachemira y la percepción por sus vecinos menores de una India arrogante e intervencionista han impedido, hasta ahora, que esta loable iniciativa haya tenido éxito.

Durante los años setenta y ochenta, la política de la India en Asia estuvo condicionada por su alineamiento de hecho con la URSS en la Guerra Fría. Las relaciones diplomáticas con China, rotas tras la guerra de 1962, sólo fueron reanudadas en 1976, pero se mantuvieron bajo mínimos en todo ese período, persistiendo la hostilidad y la desconfianza recíprocas. El filosovietismo de la diplomacia india hizo que Nueva Delhi apoyase en 1978 la invasión vietnamita de Camboya, lo que le granjeó la antipatía de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). El obstáculo político y el alineamiento en bandos contrapuestos motivó que las relaciones y la cooperación económica entre la India y los países del Sudeste asiático fuesen irrelevantes.

Nueva Delhi apoyó, desde el principio hasta el final, al régimen impuesto por los soviéticos en Afganistán —al que intentó instrumentalizar para desestabilizar al eterno adversario pakistaní. En los ochenta, Afganistán sirvió para reforzar aún más el eje indo-soviético frente al triángulo rival montado por Pakistán, China y Estados Unidos.

En suma, puede decirse que Indira Gandhi y sus inmediatos sucesores se vieron determinados en sus opciones de política exterior tanto por la herencia del período anterior como por la agudización de la Guerra Fría y de la delimitación de los campos enfrentados en el teatro asiático. La rigidez en los esquemas y la falta de imaginación para resituarse de acuerdo con los nuevos parámetros económicos y estratégicos internacionales perjudicó, sin duda, las aspiraciones de la India de obtener su reconocimiento como potencia de primer orden.

Pese a mantener, o incluso reforzar, su presencia y su peso en el MNA, el no alineamiento indio fue absolutamente ficticio. Cierto es que Delhi había visto cómo se conformaba en su entorno una coalición hostil y que, en estas circunstancias, no había probablemente más alternativa que el acercamiento a Moscú. El hecho de que la URSS fuese la gran perdedora de esta gran etapa histórica y que acabase disolviéndose supuso un serio revés para la diplomacia india, a la que parece haberle resultado costosísima la adaptación a unas nuevas circunstancias totalmente distintas en las que su capacidad de influir ha sido mínima. Las vacilaciones demostradas en las postrimerías de la URSS (recuérdese la actitud equívoca de la diplomacia india ante el fallido golpe procomunista en Moscú, en agosto de 1991) permitieron entrever una visión corta, temerosa y desviada de la evolución de los acontecimientos. Por otra parte, la India cosechó un rotundo fracaso en sus ilusorios intentos de abanderar una hipotética “tercera fuerza”, como líder del Movimiento de los No Alineados, en la Guerra del Golfo (1991), que no le granjeó beneficio alguno. ¿Por qué estos evidentes errores? La actitud desconfiada y timorata de la India ante el nuevo esquema mundial tras el fin de la Guerra Fría revela una actitud de fuerte resistencia al cambio, paralela —en cierto modo— a los obstáculos con los que ha ido tropezando en este lustro el programa de reformas económicas puesto en marcha en 1991.

Tras este preámbulo de carácter histórico sobre estas primeras cuatro décadas largas de independencia, examinaremos a continuación la fase que se inicia a principios de los años noventa y que continúa abierta en la actualidad.

LOS DESAFIOS INTERNACIONALES Y LA INDIA DE HOY

El año 1991 marca un verdadero hito histórico para la India independiente. Tras el asesinato de Rajiv Gandhi, el 21 de mayo de ese año por extremistas tameses en plena campaña electoral, el Congreso designó rápidamente a Narasimha Rao como líder, el primero no perteneciente a la *dinastía Nehru-Gandhi* salvo el breve interludio de Shastri (1964-65). Capitalizando el *efecto Rajiv*, el Congreso logró la victoria por mayoría suficiente –aunque no absoluta– y recuperó el poder. Es de señalar, no obstante, el fuerte crecimiento del partido nacionalista-hinduista, el Baratiya Jonata Party (BJP), que pasó de 85 a 119 escaños y se convirtió en primera fuerza de oposición.

En el orden político, el Gobierno congresista de Rao se veía obligado a afrontar el desafío del movimiento radical hinduista, espoleado por el BJP y sus organizaciones afines (el Ejército Nacional de Voluntarios [RSS], el Vishwa Hindu Panisad [VHP], Bajrang Dal, etc.) en torno a la reconstrucción del templo de Rama en Ayodhya, lo que implicaba la eliminación de la mezquita construida por Babur en el mismo lugar, coincidiendo con la expansión del Islam en el país. Se replanteaba así la delicadísima cuestión de las relaciones comunales y, en particular, la polarización de hindúes y musulmanes, avivando los rescoldos dejados por la partición. Por otra parte, Rao tenía que hacer frente a la polarización social derivada de la política de reservas de puestos administrativos para ciudadanos de las castas hindúes inferiores, impuesta por el Gobierno anterior sobre la base de las recomendaciones de la Comisión Mandal. Por si fuera poco, Rao era visto por los principales barones del Congreso como un líder de transición, desatándose el faccionalismo y la disgregación. Todo ello en un marco económico verdaderamente angustioso, con el país al borde de la bancarrota.

El legado político del Gobierno Rao no fue precisamente brillante. La incapacidad de Nueva Delhi para hacer frente a los grupos extremistas hindúes envalentonó a éstos que, ante la pasividad del Gobierno central, ofrecieron a la nación y al mundo el bochornoso espectáculo de la destrucción de la mezquita en Ayodhya. Los musulmanes se sintieron traicionados por el Congreso, y fueron las peores víctimas de los sangrientos enfrentamientos entre grupos religiosos que tuvieron lugar poco después en Bombay. Estos gravísimos hechos pusieron en cuestión el laicismo del Congreso y del sistema político indio, envalentonaron a los extremistas hindúes y sirvieron para que los sectores más antiindios en Pakistán reforzasen sus posiciones en el vecino país. Tampoco se resolvió la espinosa cuestión de las reservas de puestos para las castas inferiores, que derivó también en violentos enfrentamientos. La insurrección popular en Cachemira contra la administración india, iniciada el año anterior, se propagó ante la torpe y brutal reacción de las autoridades, que actuaron como verdadero Ejército de ocupación, alienándose de la población y espoleando los designios irredentistas de Pakistán. La situación en Punjab mejoró, pero paralelamente se agravaba la de Assam, donde los secesionistas se veían reforzados.

El faccionalismo en el Congreso y los escándalos de corrupción, que alcanzarían al propio Narasimha Rao, condujeron a la fortísima derrota electoral de 1996, la peor en la historia del partido de Gandhi y de Nehru. En las elecciones surgieron los extremistas del BJP como principal fuerza política, al lograr junto con sus aliados 196 escaños. En segundo lugar quedó una heterogénea coalición de catorce partidos nacionales y regionales de centro y de izquierda, el Frente Unido (185 escaños). El derrotado Congreso quedó en un humillante tercer lugar, con sólo 144 diputados. Pero sus votos son decisivos para impedir, a través de su respaldo a la coalición minoritaria del Frente Unido, el ascenso del BJP al poder.

El primer Gobierno del Frente Unido, encabezado por Deve Gowda, se formó en junio de 1996 tras fracasar el líder del BJP, Vajpayee, en su intento de articular una mayoría. Pero Deve Gowda fue obligado a dimitir tras retirarle su apoyo el nuevo líder del Congreso, Sitaram Kesri. Sólo tras arduas negociaciones el Congreso aceptó renovar su apoyo a un nuevo Gobierno del Frente Unido encabezado por el titular de Asuntos Exteriores, Inder Kumar Gujral, que conservó en el nuevo Gabinete la conducción de la política exterior.

Si el legado político del Gobierno Rao había sido a todas luces pésimo, algo bien distinto puede decirse en el ámbito económico, ya que, con todos sus errores y vulnerabilidades, Narasimha Rao y, sobre todo, su Ministro de Finanzas, Manmohan Singh, pasarán a la historia de la India como los iniciadores de una imprescindible y radical transformación de la economía del país. El proceso de reformas iniciado por ellos en 1991 prosigue en la actualidad, pese a los numerosos obstáculos de toda índole con los que se ha ido tropezando en estos años. Los primeros ministros Deve Gowda e I.K. Gujral han mostrado una decidida voluntad de avanzar por este camino, que no tiene ni puede tener vuelta atrás si la India no quiere perder definitivamente el tren de la Historia. El actual Ministro de Finanzas, P. Chidambaran, es actualmente el director de orquesta encargado de la apasionante y difícilísima tarea de poner al día las pesadísimas estructuras heredadas de las épocas anteriores, de insertar a la India en la economía regional y mundial y, mediante ello, de impulsar el desarrollo del país, de modo que pueda recuperarse de las posiciones de retraso en el que las rigideces ideológicas, la falta de visión de la evolución de los acontecimientos, las incompetencias en la gestión y —lo que es peor— la endémica y pavorosa corrupción, la habían situado.

Bajo la autoridad del primer ministro Rao, Manmohan Singh comenzó su plan de emergencia devaluando la rupia —con vistas a su gradual convertibilidad—, relajando los controles sobre la inversión privada y limitando los sectores reservados al sector público, liberalizando e incentivando las inversiones directas del extranjero, desreglamentando la economía al suprimir el tradicional sistema de licencias, abriendo el camino a la reducción de aranceles y a la liberalización comercial, así como a los mercados de capital y al sistema financiero. Se puso en marcha un programa de ajuste económico con el respaldo del FMI, resistiendo presiones políticas y sociales.

Se han alcanzado resultados en la liberalización de precios, la apertura de los mercados y la liberalización del sector financiero. La economía, tras los primeros efectos del ajuste, se vio estimulada por las reformas, alcanzándose, entre los años 1993 y 1996, tasas de crecimiento anual entre el 6% y el 7%.

Pero las reformas se han visto ralentizadas y obstaculizadas en gran medida por la falta de estabilidad política en estos años. El sector público de la economía sigue sobredimensionado a falta de un verdadero plan de privatizaciones, no se ha conseguido terminar con el sistema de subsidios (dada su sensibilidad política, particularmente en la agricultura), lo que bloquea una mayor reducción del déficit presupuestario que ha bajado del 9% al 6% del PIB entre 1991 y 1995, pero sigue siendo excesivo, obstaculizando la confianza empresarial y retrayendo a posibles inversiones extranjeras, cuyo volumen se ha incrementado, aunque por debajo de las expectativas y del potencial económico de la India.

La erradicación de la pobreza (más del 35% de la población vive bajo los límites mínimos internacionales de subsistencia) y del analfabetismo, la reforma de las estructuras fiscales haciéndolas más justas y estimulando la recaudación, la modernización de la agricultura y de las infraestructuras (transportes, telecomunicaciones, etc), y la reducción de un sector público desmesurado son los grandes capítulos aún pendientes. La liberalización comercial, apenas en sus inicios, debe continuarse sin demora, ya que, aunque la India es ya miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las restricciones proteccionistas subsistentes no le permiten hacer un uso adecuado de tal condición.

Advertimos, por tanto, que los impulsos para llevar a cabo la imprescindible y radical transformación de su economía se ven frenados en la India por fuertes resistencias, dado el arraigo que, pese a su innegable fracaso, siguen teniendo las concepciones y estructuras del pasado. Algo muy parecido sucede en el ámbito de la política exterior.

La India sigue manteniendo relaciones muy tensas con Pakistán, así como un alto grado de desconfianza recíproca con China. Pero la escena política y económica del mundo se ha transformado por completo: la URSS ha desaparecido; el experimento socialista nehruviano ha fracasado; las relaciones de poder se han visto sustancialmente modificadas, en Asia y a nivel mundial; el Movimiento de los No Alineados ha dejado de tener sentido y la India debe incorporarse imperativamente a la economía mundial, pues no puede en ningún caso sustraerse a la globalización.

El colapso del que fuera principal socio económico y estratégico de la India, la URSS, supuso un durísimo golpe para la diplomacia de Nueva Delhi. Tras años de vacilaciones y dificultades, la India ha restaurado su *relación estratégica* con la actual Federación Rusa, pero las cosas no son como antes, y es hacia China, hacia Asia y hacia Occidente donde la India debe ahora dirigir preferentemente su mirada.

Aunque no sin reservas, parece existir un consenso político y social suficiente en la India para reconocer que la transformación radical de las estructuras económicas es imprescindible, lo que conlleva ajustarse a los estándares internacionales en materia de

inversiones y comercio, en un contexto global cada vez más competitivo. Esta es otra razón para que Delhi potencie sus relaciones con el mundo occidental.

El Movimiento de los No Alineados es hoy por hoy una reliquia sin contenido. La India debe reconducir sus relaciones con los países del Tercer Mundo y, en particular, con las de su entorno más próximo, en función de nuevos parámetros.

En resumen, los imperativos fundamentales para la India en materia de política exterior vienen a ser los siguientes:

-Garantizar su seguridad interna y externa, haciendo frente a las potenciales amenazas de Pakistán y de China, manteniendo niveles adecuados de capacidad defensiva y propiciando un entorno regional basado en la cooperación con sus vecinos y en la seguridad compartida. La perpetuación de conflictos sin resolver (como el de Cachemira) es un grave obstáculo para este objetivo.

-Asegurarse los medios internacionales para potenciar su desarrollo económico, lo que implica ser capaz de establecer vínculos con los principales proveedores de tecnología, y de obtener las mejores condiciones para colocar sus productos, de forma competitiva, en los principales mercados.

-Identificar nuevos socios internacionales que respondan a sus necesidades e intereses actuales. De ahí el nuevo interés de la India en las regiones del Sudeste asiático (ASEAN), cuenca del Pacífico (APEC), y Océano Índico (IORARC). Con ello la India potencia, por una parte, sus intereses económicos y contribuye, por otra, a contrarrestar el ascenso de China como potencia hegemónica. La India puede y debe perseguir un lugar de primer orden en el nuevo equilibrio de poderes asiático.

Las aspiraciones de la India a situarse en el primer plano mundial y, en particular, a lograr un puesto de miembro permanente en el marco de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU dependerán de la modernización e inserción de su economía en las estructuras mundiales, y de su capacidad para solucionar los conflictos en que está implicada (Cachemira), de obtener la confianza de sus vecinos más próximos en Asia Meridional, de jugar un papel constructivo en el nuevo equilibrio asiático y de obtener la aceptación de la Comunidad internacional, sobre todo la de Estados Unidos y de Occidente revisando sus posturas rígidas y doctrinarias en materia de control de armamentos y de no proliferación nuclear.

La tensión entre continuidad y cambio seguirá siendo una constante en la política exterior de la India. Las mayores resistencias se producirán, sobre todo, en el ámbito de la seguridad y del equilibrio regional, mientras que los estímulos al progreso y al desarrollo económico serán, probablemente, los principales factores de posible transformación e innovación.

El actual primer ministro, Inder Kumar Gujral, hombre de una larga experiencia diplomática, honesto, dialogante y moderado, sería un líder ideal para conducir a la India, en el plano internacional, a un proceso de transformaciones paralelo al que en el plano de la economía emprendieron Narasimha Rao y Manmohan Singh hace seis

años. Las dificultades, en ambos casos, provienen de un sistema político y social inestable, repleto de amenazas y de interrogantes. Podría muy bien ser que, a fin de cuentas, las estructuras de la sociedad india, presa fácil de radicalismos demagógicos e irresponsables, acabasen siendo el principal obstáculo para su propio progreso, en un momento en que el entorno internacional ofrece al país un marco de oportunidades que no debería desaprovechar.

Madrid, noviembre de 1997

INDIA		PAKISTÁN
3.287.590	SUPERFICIE	803.943
Nueva Delhi	CAPITAL	Islamabad
938.000.000	POBLACIÓN	133.000.000
278.739	PIB (millones de dólares)	56.565
305	RENTA PER CÁPITA(dólares)	440
6,5 %	CRECIMIENTO 1996	4,5%
89.200	DEUDA EXT. (millones dólares)	24.000
10%	INFLACIÓN 1996	12%
25.500	IMPORTACIONES 1966 (millones dólares)	9.500
24.400	EXPORTACIONES 1996 (millones dólares)	6.700
7.430	GASTO DEFENSA 1996 (millones dólares)	3.300
2,67%	PORCENTAJE DEFENSA/PIB	6,12%
1.145.000	EFFECTIVOS TOTALES	587.000
2.400	CARROS DE COMBATE	2.050
5.550	PIEZAS ARTILLERÍA	2.580
400	HELICÓPTEROS	170
850	AVIONES DE COMBATE	430
202.000	TONELAJE NAVAL	40.000
2	PORTAAERONAVES	0
16	BUQUES SUPERFICIE PR.	11
18	SUBMARINOS	10
20-25	BOMBAS NUCLEARES*	10-15

* Estimaciones.

Referencias bibliográficas

- Adams, John (1996) "Reforming India's Economy in an era of global change", *Current History*.
- Bernard, J.A. (1985) "L' Inde: Le Pouvoir et la Puissance". Paris: Fayard.
- Boniface, Pascal (ed.) "L' Année Stratégique 1997 (esp. pp.159-161 y 180-193). Paris: I.R.I.S.
- Brass, P.B. (1996) "The Politics of India since Independence". Cambridge University Press.
- Coussy, Jean (1997) "L' Inde Face à la Régionalisation de l' Economie Mondiale". Paris: *Cahiers du C.E.R.I.*
- Dibb, Paul (1995) "Towards a New Balance of Power in Asia", *Adelphi Paper*, 295, Oxford University Press.
- Dupuis, Jacques (1992) "L'Inde: Une introduction à la connaissance du monde indien". Paris: Kailash.
- Ganguly, Sumit (1996) "Uncertain India", *Current History*.
- Hagerty, Devin T. (1996) "South Asia's Nuclear Balance", *Current History*.
- Johari, J.C. (et al.) (1991) "Governments and politics of South Asia". New Delhi: Sterling.
- Kapur, Ashok. "The CTBT and the Security of South Asia" -22-10-97. Internet.
- Kapur, Ashok y WILSON A.J. (1996) "The Foreign Policy of India and its Neighbours". Londres: McMillan.
- Kopf, David (et al.) (1995) "The World of Asia"; esp. Capítulo "The World of India", pp. 81-150. Illinois: Harlan Davidson.
- Krepon, Michel: "Trend of Neighborly Cooperation Eludes India, Pakistan". Internet
- LAMB, Alastair (1991) "Kashmir, a disputed legacy". Roxbury Press, Hertfordshire, 1991.
- Latter, Richard (ed.) (1995) "Strengthening Security in South Asia" Wilton Park Papers, Wiston House, Inglaterra.
- Mc Pherson, Kenneth I. (1997) "India's Foreign Policy: Origins and Current Directions. Perth, Universidad de Curtin, Australia Occidental. (contribución personal, no publicada)
- Rashid, Ahmed (1994) "The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism.- Karachi, Oxford University Press.
- Rashid, Ahmed (1996) "Pakistan: Trouble ahead, trouble behind", *Current History*.
- Reuben, C.: "Missile Threats in the Sub-Continent". Internet.
- Rupérez, Ignacio (1997) "La India cumple cincuenta años". *Anuario Internacional CIDOB* 1997. Barcelona: Fundació CIDOB pp. 255-264.
- Thakur, Ramesh (1997) "India y el Mundo", *Política Exterior*, nº 59, Madrid.
- Thomas, Raju (ed.) (1992) "Perspectives on Kashmir : The roots of conflict in South Asia". Boulder: Westview Press.
- Thomas, Raju G.C. "India's Security Environment towards the year 2000". Internet.
- Varios autores (1992) "India in South Asia: an analysis on Hegemonial Relationships". Islamabad: Institute of Regional Studies.
- Wirsing, R.G. (1994) "India, Pakistan and the Kashmir Dispute". New York: St. Martin's Press.
- Wirsing, Robert G. (1996) "The Kashmir Conflict", *Current History*.
- Zins, Max-Jean (1997) "La démocratie parlementaire indienne en question". Paris: Cahiers du C.E.R.I.
- Government of India : Speech of the External Affairs Minister, Shri I.K. Gujral – "Essential Tenets of Indian Foreign Policy". New Delhi, 15th January 1997 (enuncia la denominada "Doctrina Gujral").
- "Time to let go : A survey of India", *The Economist* (22-2-1997).
- "India, 50 Years of Independence", *The Financial Times*. Número extraordinario, 14 -7-1997-11-03
- Diversos artículos en las revistas *Asiaweek* y *Far Eastern Economic Review* y en los periódicos indios (*The Hindu*, *Indian Express*, *Times of India*...) y pakistaníes (*Dawn*, *The Nation*, *The News*...)

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscelánea.

El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
Pablo Antonio Fernández Sánchez

El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

*Pablo Antonio Fernández Sánchez

Ante todo diremos que el siguiente planteamiento es más ad extra que ad intra del marco europeo, pero con decir esto no se justifica, ni mucho menos, todo el planteamiento de este trabajo, dado que la política de seguridad y de defensa común europea no existe y que sería bueno que existiera. Por tanto, querríamos desarrollar cuál es la participación de los estados comunitarios europeos en la política del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, para saber cómo beneficiaría al conjunto de Europa y de la cultura occidental si esa participación fuera común.

No siempre la participación común en la política exterior es mejor que la suma de las individuales. Por ejemplo, cuando la Comisión Europea reclamó la representación de todos los países europeos en la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental (NAFO) alegando que las competencias en materia pesquera habían sido transferidas a la Comunidad Europea, España y otros estados comunitarios se sentaban con derecho a voto en la Comisión de Pesca de la NAFO, que ejercía los poderes de administración de los recursos pesqueros en dicha zona. Ahora sólo se sienta la Comisión en nombre de todos los estados comunitarios, restando votos frente a los estados terceros, lo que ha posibilitado una reducción muy significativa de la pesca del fletán por parte de España y Portugal en dicha zona. Esto sólo se indica a título de ejemplo.

Pues bien, hay que analizar adecuadamente la participación de los estados europeos en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como sus posibles réditos o ventajas (no hablamos sólo de las económicas) para determinar si sería o no conveniente concentrar el papel de todos en una única acción común.

Queríamos también recordar que, aunque el concepto de seguridad es muy amplio y puede abarcar aspectos como los movimientos violentos de capitales como amenaza a la seguridad, o las nuevas formas de terrorismo o las amenazas al medio ambiente, etc., no nos referiremos a estos aspectos sino al más clásico del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, interpretado en el marco de las Naciones Unidas, única organización internacional universal que tiene este cometido específico, aunque con la ayuda de otras organizaciones internacionales regionales.

Esto quiere decir que abarcará las situaciones de conflictos armados que pongan en peligro la paz o aquellos que supongan una amenaza o un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, incluyendo, por supuesto, la violación grave de los Derechos Humanos.

Dicho esto, pues, debemos reflexionar sobre el papel de los estados europeos en el marco de las Naciones Unidas, que es el marco idóneo donde se sitúa esta política internacional.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

Una vez decidida la incorporación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, los 21 países aliados firmaron el 1 de enero de 1942 la llamada *Declaración de las Naciones Unidas*, que dará lugar a la Conferencia de Moscú, el 1 de noviembre de 1943, donde se menciona como objetivo clave de las Naciones Unidas *el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*.

Sin embargo, como se sabe, el impulso definitivo de la creación de la ONU se hizo en la Conferencia de Dumbarton Oaks, entre el 21 de agosto y el 7 de octubre de 1944, donde se articuló el proyecto de la Carta de las Naciones Unidas, elaborado por los representantes de China, la Unión Soviética, los Estados Unidos y el Reino Unido.

Véase que de los estados europeos sólo aparece el Reino Unido, al que luego se le uniría Francia, aunque por la puerta falsa, realmente más por la *necesidad* internacional de incorporar a estos proyectos a los estados europeos que por la fuerza política y militar de un claro derrotado de la Segunda Guerra Mundial, aunque se vendiera después como un victorioso.

El propósito fundamental de las Naciones Unidas aparece en su artículo 1º:

“Mantener la paz y la seguridad internacionales y, con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

Aunque en este artículo se hace referencia a la “paz y la seguridad internacionales” no se excluyen los conflictos internos, dado que el sentido de la paz expresado en este artículo es general y un conflicto interno puede ser susceptible también de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Por tanto, la ONU, como dice su artículo 1-4º tiene el propósito de “servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”. Esto significa que, sin menosprecio de otras instituciones internacionales, la ONU es, por su carácter universal, la organización que debe armonizar los esfuerzos para alcanzar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Para alcanzar este propósito, la Organización de las Naciones Unidas se ha planteado una serie de principios conocidos por todos y que están diseñados en el artículo 2 de la Carta. Igualmente ha diseñado una estructura orgánica que también es conocida por todos. Sólo cabe recordar que como señala el artículo 24, “a fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”.

Recordemos que el Consejo, que tiene el poder de decisión y de control de las actividades encaminadas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, está formado en la actualidad por 15 miembros. De entre ellos hay dos estados europeos que tienen el privilegio de ser miembros permanentes y, por tanto, poder para paralizar o vetar cualquier resolución que pueda salir de este órgano.

Además de ello, desde 1966, año en que se produjo la modificación de la composición del Consejo elevándose a su actual número de 15 miembros, siempre ha habido un miembro de la actual Unión Europea en el Consejo y, en ocasiones, incluso dos, como en 1981-1982 Irlanda y España o en 1987-1988, Alemania e Italia, etc.

El Consejo de Seguridad no es sólo un órgano ejecutivo de la ONU, es también un foro internacional de la más alta cualificación. No olvidemos que en virtud del artículo 28-2º de la Carta, sus miembros pueden estar representados por un ministro de sus respectivos gobiernos o por otro representante especialmente designado. De hecho, los ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros en múltiples ocasiones han representado a sus respectivos gobiernos e incluso, en tres ocasiones, en 1979, 1985 y 1987, todos ellos han coincidido en una sesión solemne del Consejo de Seguridad.

El 31 de enero de 1992, los estados miembros incluso estuvieron representados por sus jefes de Estado o de Gobierno.

¿Qué grupo de estados está más representado en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la Unión Europea?

¿No nos parece un buen foro en el que se puedan defender los intereses del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que tanto interesa a los países europeos?

Pero, ¿cuál es la realidad? La *sobrerrepresentación* de Europa no le reporta ningún beneficio y el coste político y económico que le supone Naciones Unidas menos aún. Trataremos de explicarnos.

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA PARTICIPACIÓN EUROPEA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

La actual situación de Europa en la responsabilidad colectiva del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional supone una progresividad contributiva y un aumento de su solidaridad internacional, sin el beneficio de la toma de decisiones que comporte un reflejo de su cultura humanista y sin el beneficio de su reversión política y económica.

En la actualidad, la Asamblea General de la ONU establece, a través de su Comité de Contribuciones, un prorrateo porcentual que debe ser aportado por cada Estado según su capacidad de pago para su presupuesto ordinario. De esta manera, cada dos años se establece el baremo de las alícuotas partes del presupuesto ordinario que deben ser abonadas por los estados. Se emplea el mismo método para las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz (OMP), que se financian mediante cuentas separadas del presupuesto ordinario y con contribuciones voluntarias, aunque sus costos siguen siendo gastos corrientes de la organización.

El reparto de las cuotas de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz supone una corrección del reparto del presupuesto ordinario, atendiendo a los criterios del poder contributivo de los estados. De esta manera, el Estado comunitario que tiene una carga menor respecto a otros estados comunitarios (Luxemburgo, con un 0,07%) tiene, en cambio, una carga mayor que muchos otros estados del calibre económico de Omán (0,04%) o de Qatar (0,04%), del calibre militar de Pakistán (0,06%) o Siria (0,05%), o del calibre político de Perú (0,06%) o Marruecos (0,03%).

Pues bien, para el año 1998, el presupuesto ordinario de la ONU ha supuesto las siguientes cuotas para los estados comunitarios:

Alemania	9,06%
Francia	6,42%
Reino Unido	5,32%
Italia	5,25%
España	2,38%
Países Bajos	1,59%
Suecia	1,23%
Bélgica	1,01%
Austria	0,87%
Dinamarca	0,72%
Finlandia	0,62%
Grecia	0,38%
Portugal	0,28%
Irlanda	0,21%
Luxemburgo	0,07%
TOTAL	35,41%

En el presupuesto de las OMP, la Unión Europea paga incluso más, alrededor de tres puntos más, que en el presupuesto ordinario, por tanto, por encima del 38% de todo el presupuesto que se invierte en las operaciones de pacificación.

Es muy importante saber que el gran coloso americano paga el 25% del presupuesto, tanto ordinario como de las OMP, aunque en estas últimas debiera pagar el 31%, sin embargo, su Parlamento ha declinado esta obligación internacional. Además, como todos sabemos, sus retrasos en el pago son memorables, hasta el punto de que Naciones Unidas está al borde de la quiebra.

No olvidemos que desde 1992 se ha incrementado el presupuesto del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en más de un triple del presupuesto ordinario, lo que supone una cantidad astronómica en términos relativos, puesto que el precio de la paz y la seguridad es siempre más barato que el de la guerra y la inestabilidad.

Al contrario que Estados Unidos, los estados comunitarios son pagadores fiables y puntuales en líneas generales. Sin embargo, ¿es posible creer que Europa tiene el protagonismo político de los Estados Unidos en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales?

Además de esto, no debiéramos olvidar que la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) es la mayor donante de ayuda del mundo. Más de 700 millones de ecus al año (unos 112.000 millones de pesetas), y esto sin contar con otras

partidas presupuestarias del resto de oficinas de desarrollo de la Unión Europea, que suponen un total del 7% de su presupuesto global dedicado a estos menesteres. Tampoco debiéramos olvidar las importantes ayudas que hacen los estados comunitarios individualmente considerados, en ayudas reembolsables y no reembolsables.

Y todo esto es muy importante, vital, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pero, ¿cuáles son las causas de este *enanismo* político?

ASPECTOS POLÍTICOS DE LA PARTICIPACIÓN EUROPEA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Afortunadamente todos conocemos las causas del *enanismo* político de la Unión Europea: la descoordinación y los egoísmos nacionales; la dispersión de una política exterior común; y la falta de una estructura de defensa común.

En lo que respecta a Naciones Unidas, tenemos algunos ejemplos: Alemania ha estado protestando hasta 1993 de que Francia y el Reino Unido no informaban de los debates que se generaban en el Consejo de Seguridad en materias de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cada país iba por su cuenta y riesgo, como si estuvieran en disposición de soportar las presiones de los Estados Unidos o de China individualmente hablando.

Esta cuestión fue resuelta por España, cuando consiguió formar parte de dicho Consejo en 1993, que reunía periódicamente a todos los representantes permanentes de los estados comunitarios y les informaba de la política que se seguía en el seno del Consejo de Seguridad, al igual que se venía haciendo en otros temas y en otros órganos de las Naciones Unidas, para que, si bien no había una voz común, sí hubiera, al menos, una información común y una toma de postura con conocimiento directo de la causa.

El Reino Unido y Francia abandonaron formalmente su política aislacionista, dejando sus discusiones casi privadas, y entraron en contacto con sus colegas europeos, aunque sus decisiones son propias y no representan al conjunto de la Unión Europea. Es más, a veces, son muy contradictorias. Recordemos que Francia, por ejemplo, mantuvo en solitario la candidatura de Boutros-Boutros Ghali a la reelección de éste como Secretario General de la ONU, mientras que el Reino Unido se alió con los Estados Unidos.

¿Pueden seguir manteniendo estas posturas? Obsérvense sólo la pérdida de influencia de Francia en el sector del África Central o el declive del Reino Unido en el Sudeste Asiático para comprender que sus políticas autónomas carecen de valor estratégico-político.

Más todavía, piénsese en la llamada por la prensa norteamericana “insolente” Francia (*New York Times* de 5 de julio de 1997) que pretendió forzar la voluntad omnímoda de los EEUU en la Cumbre de Madrid de la OTAN, para que se aceptara la negociación de ingreso de Eslovenia y Rumanía, apoyada tímidamente por Italia y, se dice, que por España, aunque tanto agasajo al presidente Clinton y a Hillary, más bien hace pensar que defendía sus intereses económicos por encima de los geoestratégicos y de los paneuropeos.

Objetivamente, los cinco candidatos, esto es, Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovenia y Rumanía, cumplen los cuatros requisitos o condiciones para su adhesión a la OTAN, es decir, régimen democrático, economía de mercado, control civil de sus Fuerzas Armadas y buena vecindad fronteriza con sus países vecinos. Sin embargo, el Reino Unido y Dinamarca apoyaron la *ampliación reducida* desmarcándose de la posición mayoritaria europea sobre la base de que se trataba de una alianza militar y no de un club político. Ya hemos dicho que España, como han señalado prestigiosos observadores internacionalistas, jugó a las dos barajas, mientras que Alemania finalmente “traicionó” la posición franco-italiana. De esta forma ¿cómo puede creerse que es posible una posición común en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales?

Otro ejemplo ilustrativo tiene relación con China. A finales de abril de ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas quiso debatir en Ginebra la situación de los Derechos Humanos en China. Dinamarca y Holanda criticaron duramente la situación humanitaria en China, mientras que Francia y Alemania negaron su apoyo a esos dos países comunitarios para que la Comisión entrara a estudiar tal asunto.

España, aunque no era miembro de pleno derecho de dicha Comisión, se alineó con los intereses de Francia y Alemania, es decir, los chinos, en contra de los de Holanda y Dinamarca, es decir, los intereses generales de la comunidad internacional, como son la protección de los Derechos Humanos. Esta ruptura del consenso comunitario destroza cualquier posición común.

Con todo esto queremos decir que somos conscientes de la dificultad de aunar esfuerzos comunes en política exterior. Para las cuestiones estrictamente defensivas tenemos instituciones muy sólidas como la OTAN o la Unión Europea Occidental (UEO). Para la seguridad en el continente europeo, además, tenemos a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Sin embargo, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que tanto interesa a la primera potencia comercial del mundo, la Unión Europea no tiene ningún diseño.

Es incuestionable que el foro sea el de las Naciones Unidas, pero para ello se requiere que se tome conciencia del valor que supondría la unidad de la acción exterior de la Unión Europea en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. No discutimos los distintos problemas que hacen que no hayamos llegado a una política exterior común. Ni siquiera se requiere que se remuevan los obstáculos que existen para llegar a una política de defensa común. El mantenimiento de la paz y la seguridad

internacionales, si se hace en el foro de las Naciones Unidas, podría realizarse de forma consensuada porque a todos los países miembros de la Unión Europea les interesa dicho mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de la misma forma.

ASPECTOS MILITARES DE LA PARTICIPACIÓN EUROPEA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

En la actualidad hay muchos factores de riesgo en términos de seguridad y mucha variación en la apreciación de la amenaza a la paz: los resurgimientos de los nacionalismos, los enfrentamientos religiosos, el integrismo islámico, los desequilibrios sociales, el control de las armas de destrucción masiva, el tráfico de drogas o armas, el terrorismo, etc., y la reacción internacional frente a estos factores de riesgo debe ser de Naciones Unidas, donde ya hemos dicho que Europa tiene una fuerte participación a nivel individual, tanto económica como políticamente. Sólo queda la planificación militar que garantice que la reacción internacional tenga el éxito esperado. Aquí también debe Europa jugar un papel importante, en consonancia con su contribución económica y política. Sin embargo, su participación está sin diseñar a nivel regional y, además, dependerá del tipo de conflicto, de su ubicación geográfica y de su tratamiento en el marco de la ONU, lo que condicionará la mayor o menor participación o incluso la no participación de los países europeos.

Los países europeos, con las excepciones del Reino Unido –fiel aliado de Estados Unidos– y de Francia, por unas u otras razones han sido muy reticentes a colaborar en las pocas misiones de imposición de la paz que ha habido en la historia. Recordemos las dos únicas que pueden enmarcarse en el temido artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas: la de Corea y la de Kuwait.

Todos conocemos que el 25 de junio de 1950 tropas regulares de Corea del Norte invadían Corea del Sur, atravesando el paralelo 38 que se había constituido tras la Segunda Guerra Mundial, en la línea divisoria de ambos países. El Consejo de Seguridad (por razones políticas que ahora no vienen al caso) consideró que dicha invasión suponía un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales en el marco del artículo 39 de la Carta. Con este argumento jurídico, los Estados Unidos, que acababan de tomar el liderazgo mundial por imposibilidad económica y, sobre todo, militar del Reino Unido, que había decidido cederle dicho liderazgo en Grecia ante su propia

imposibilidad de frenar el expansionismo comunista en dicha área balcánica, deciden enviar tropas y material militar para ayudar a la República de Corea del Sur.

En esas operaciones militares contra las fuerzas armadas de Corea del Norte se utilizó la bandera de las Naciones Unidas, bajo la dirección de los Estados Unidos, y ello fue posible gracias a una propuesta de Francia y el Reino Unido, que recogió la resolución 84 (1950), de 7 de julio. Es verdad que estos países colaboraron con Fuerzas Armadas y con apoyo logístico pero sus circunstancias económicas, políticas y militares en Europa no estaban en aquellos momentos para muchos dispendios en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La segunda ocasión ha sido mucho más reciente. Nos referimos a la invasión de Kuwait por parte de Irak, conocida por todos. Fue el 2 de agosto de 1990 y ha sido el acto de agresión más grave que se ha producido en la historia reciente si exceptuamos las invasiones y anexiones completas de Austria, Checoslovaquia y Polonia en la última preguerra mundial. Aquí la situación de Europa ya es distinta. El Consejo de Seguridad reconoce por primera vez en la historia el derecho de autodefensa colectiva aplicado a una situación particular (Res. 661[1990] de 6 de agosto). Las medidas más energéticas fueron tomadas, además de por los Estados Unidos y Canadá, esta vez sí, por las Comunidades Europeas de forma colectiva y unánime.

El 21 de agosto de 1990, la Unión Europea Occidental (UEO) acordó coordinar el despliegue y las operaciones navales de los estados europeos que se mostraron dispuestos a enviar buques de guerra a la zona para el control del embargo. Entre ellos, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda e Italia. Por tanto, por primera vez también en la historia europea, una organización regional en materia de defensa coordina una actividad militar para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales incluso fuera del continente europeo. La Resolución 678(1990) de 29 de noviembre autorizó a todos los estados miembros de las Naciones Unidas a cooperar con Kuwait para que se restaurara el orden internacional. Y eso fue lo que se hizo. Una coalición de estados (34 estados) con fuerzas armadas principalmente de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, aunque también tímidamente de Italia que aportó algún que otro avión, comenzó a liberar Kuwait y a restaurar la legitimidad internacional del Estado de Kuwait.

Aquí observamos que fue una coalición de estados, autorizados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la que realizó estas operaciones militares y no la propia ONU. En esta coalición no estaban todos los estados europeos y los que estuvieron tampoco estuvieron de la misma forma. Algunos alegaron sus políticas de neutralidad, como si los estados miembros de las Naciones Unidas pudieran sustraerse con esta excusa de las acciones del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Otros alegaron cuestiones constitucionales, como Alemania, otros rehusaron participar por razones presupuestarias y otros, en fin, como el caso de España, por cuestiones políticas internas, por lo que se limitó a aplicar las sanciones ya previstas, a participar en las

acciones propiamente de la ONU, como la vigilancia del control y del embargo en la zona del Golfo Pérsico, y a ofrecer el apoyo logístico a los efectivos de los Estados Unidos que operaban desde sus bases en España.

Europa, como hemos visto, seguía sin participar activamente en este tipo de operaciones militares. Sólo nos debe consolar que, por lo menos, la factura fue casi íntegramente pagada por los Estados Unidos, aunque fue también quien obtuvo réditos políticos y económicos.

Pero el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no supone sólo operaciones militares para imponer la paz, también, como ya hemos explicado, las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz suponen un importantísimo diseño del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, donde, eso sí, Europa participa activamente y donde Europa paga, como ya hemos reflejado, más del 38% de su costo.

A pesar de ello, la participación europea es inconstante, desigual, unilateral y poco exigente. Cada país europeo participa en estas operaciones con criterios netamente individuales. Por ejemplo, España, por censurar a nuestro propio país, como muestra de la política individual de los estados europeos en esta política del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, participa muy activamente en las operaciones establecidas en Angola, Mozambique, Namibia, Centroamérica (ONUCA), El Salvador (ONUSAL), Guatemala (MINUGUA), Haití, o en Yugoslavia; pero su participación en Camboya, en Somalia o en Oriente Próximo (nos referimos a las establecidas en Palestina, Líbano o Siria), ni siquiera tienen presencia testimonial. Eso sí, al ser gastos ordinarios de la Organización de las Naciones Unidas paga su correspondiente casi 2,5% de todo su presupuesto, pero los hombres se quedan en casa, y, por lo tanto, los muertos serán de cualquier nacionalidad pero no españoles.

¿Por qué opera España así?, es decir, ¿por qué operan los estados europeos así? No olvidemos que hemos considerado el caso español como un caso tipo pero que no ha hecho más que copiar a los otros países fuertes de Europa. Es evidente que España participa en América Latina por razones fácilmente comprensibles. En su honor debemos decir que nunca un país había concentrado tantos oficiales en una OMP como España hizo en El Salvador.

África está muy dividida ya entre los intereses franceses y los británicos, por no mencionar otros intereses extraeuropeos. Por tanto, ¿qué va a hacer España en Somalia, Rwanda, Congo, Liberia, etc.? Sin embargo, algo puede conquistar en países de la órbita portuguesa. Portugal prefiere pasar el testigo de su influencia a un país como España que a otros más lejanos y, en todo caso, no le queda más remedio porque sus fuerzas políticas o económicas son escasas. En el caso de Namibia, un Estado de reciente incorporación a la comunidad internacional, España puede tener una oportunidad para ampliar su actividad en África. ¿Y en Camboya? Está demasiado lejos y la opinión pública no entendería ni un sólo muerto procedente del Sudeste asiático. Y de la misma manera operan el resto de estados europeos.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

Somos conscientes de las dificultades que se generan en torno a la OTAN, UEO, u OSCE. Por ello, las perspectivas de futuro no se ven de forma inmediata en estas organizaciones internacionales que, si bien parecen operativas a nivel regional europeo, a nivel global no reúnen las condiciones políticas y operativas que se requieren en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que diseñó el orden internacional instaurado en la Carta de las Naciones Unidas.

En todo caso, cuando se produce una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la misma o un acto de agresión y la reacción de las Naciones Unidas es el uso de la fuerza, se puede contar con estructuras militares preexistentes, como la OTAN, la UEO, etc. De hecho, cuando Naciones Unidas ha utilizado la fuerza en el caso de Yugoslavia, ha pedido a la OTAN que fuera quien la utilizara, bien para impedir violaciones de las zonas de seguridad en Bosnia-Herzegovina, bien para obligar a los serbobosnios a respetar el Derecho Internacional Humanitario.

También es posible la utilización de una estructura no preexistente pero operativa por ser multinacional coaligada bajo el mando de un Estado responsable que pone la mayor parte de sus fuerzas. Piénsese, por ejemplo, en Kuwait o en Somalia, con el liderazgo de Estados Unidos, o en la zona kurda de Irak o en Rwanda, bajo el liderazgo de Francia, en donde participaron numerosos países aportando fuerzas, material o apoyo logístico.

Ahora bien, el problema radica más, por ser mucho más necesario y más frecuente, en el campo de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz. Estas operaciones, que entran más en el campo de la seguridad que en el de la defensa, requerirían mejor participación de Europa. En este sentido, Iqbal Riza, refiriéndose a los recursos necesarios para que las Naciones Unidas cumplan sus funciones en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales dice: “para que la capacidad de imponer una decisión sea creíble se ha de apoyar en ciertos recursos: fuerzas armadas de las que se pueda echar mano con seguridad (y bien equipadas y capacitadas), una estructura de mando eficiente y medios financieros suficientes. Las Naciones Unidas no tienen fuerzas armadas, ni un cuerpo de personal civil numeroso, ni reservas de equipo; tienen tan sólo un grupo minúsculo de personal en la Sede para dirigir las actividades de la Organización en la esfera de la paz y la seguridad. En consecuencia, la Organización no tiene ni asomos de una capacidad, no digamos creíble, sino ni siquiera rudimentaria que pudiera prevenir o enfrentar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales u otras transgresiones contra los miembros de la comunidad internacional. Esa capacidad sólo pueden proporcionarla los estados miembros. Como cada miembro decide caso por caso si participa o no en esta acción, no hay todavía un sistema bien desarrollado, sino tan sólo una serie de operaciones ad hoc, inadecuadas para responder a los nuevos desafíos”¹.

Y qué duda cabe que los estados occidentales, entre ellos los europeos, son más responsables de proporcionar estos medios que ningún otro. Pero los medios logísticos no son sólo hombres armados, entrenados y capacitados, puesto que en las condiciones que hoy día operan, las misiones de paz de las Naciones Unidas requieren sofisticados sistemas de comunicaciones, de transportes, de médicos, etc. En este sentido Francisco Villar propone que “los países ricos y con ejércitos potentes y bien organizados deberían especializarse en la contribución de unidades de ingenieros, de transporte, de comunicaciones, etc. dejando para otros países comparativamente más pobres, pero con un ejército numeroso y con vocación de país contribuyente, como Jordania, Pakistán, etc. la contribución con tropas de infantería”².

Se comprende la preocupación de Villar en esta cuestión, pero será muy difícil explicarle a la opinión pública de esos países que aporten tropas de infantería por qué los muertos son siempre ellos, sobre todo, en el tipo de las OMP peligrosas como las que se han desarrollado recientemente y con la complejidad de los problemas en presencia.

Además, no basta con distinguir entre medios sofisticados y tropa. Los contingentes necesitan, como han puesto de manifiesto Bowman y Fanning, no sólo medios de transportes de superficie, alimentos adecuados, pertrechos militares³, símbolos de las Naciones Unidas, etc., que en parte pueden ser aportados por los propios contingentes nacionales, sino, a veces, necesitan un tipo especial de tiendas de campaña, servicios médicos especiales, etc.⁴, e incluso apoyo psicológico⁵ que requieren una coordinación muy importante. En este sentido parecen suficientes las palabras del coronel español Santiago Fernández Mendieta, ante la preparación logística del envío del contingente español a UNPROFOR: “El problema del material fue, si cabe, más acusado que el de personal. La necesidad de que fuera un material específico en función del cometido a desarrollar; que fuera el que en mejores condiciones se encontrara ante el previsible duro trabajo al que se le iba a someter en unas condiciones de mantenimiento precarias; que fuera, en lo posible, un material homogéneo, de la misma familia dentro de cada tipo, para no complicar el mantenimiento y la adquisición de repuestos”⁶.

Parece que en estas labores, la Unión Europea, al igual que los Estados Unidos o Canadá, pueden hacer bastante, aunque nadie está exento de la falta de previsión, a pesar de que sus medios sean muy sofisticados. Recordemos cómo el contingente irlandés llegó al Congo con uniformes de pura lana virgen y con pertrechos militares del más radical de los inviernos. Y si se trata de operaciones humanitarias no digamos. No sólo la ayuda humanitaria en sí misma, sino el servicio de ingenieros, el transporte blindado, los servicios de seguridad, los chalecos antibalas, servicios de escoltas, etc. que al final son tan necesarios para hacer llegar esa ayuda humanitaria y que, a veces, resulta más caro que la propia ayuda⁷. También en esto la Unión Europea tiene un papel muy importante que desarrollar.

El secretario general de la ONU no sólo ha sido consciente de este problema de logística, sino que lo ha padecido cada vez que ponía en marcha una OMP. La resolución de la Asamblea General 44/49, de 8 de diciembre de 1989, le pidió que enviara un cuestionario a todos los estados miembros, cosa que hizo el 21 de mayo de 1990, para que determinaran los recursos de personal, materiales y técnicos, así como los servicios que los estados miembros estarían dispuestos a aportar a las OMP. Tres años más tarde, el cuestionario sólo había sido contestado por un reducido número de Estados europeos⁸.

El problema de la logística fue incardinado en “Un Programa de Paz”. En este sentido, el secretario general decía certeramente: “No todos los gobiernos pueden suministrar a sus batallones el equipo necesario para prestar servicios en el extranjero. Si bien los países que aportan contingentes suministran parte de ese equipo, las Naciones Unidas tienen que proporcionar una parte considerable de él, incluso el que necesitan las unidades nacionales insuficientemente equipadas. Las Naciones Unidas no cuentan con existencias permanentes de equipo de ese tipo, por lo que deben hacer los pedidos de compra correspondientes a los fabricantes, lo cual plantea una serie de dificultades. Deberían establecerse existencias permanentes de equipo básico de mantenimiento de la paz para que, por lo menos, se dispusiera de inmediato de un número limitado de vehículos, así como equipo de comunicaciones, generadores, etc., en los comienzos de una operación dada. Otra posibilidad es que los gobiernos se comprometieran a tener en reserva determinado equipo, especificado por el secretario general, para su venta, préstamo o donación inmediata a las Naciones Unidas cuando fuera necesario.

Los estados miembros en condiciones de hacerlo deberían poner a disposición de las Naciones Unidas sus servicios y sistemas de transporte por aire o por mar en forma gratuita o a tarifas inferiores a las comerciales, como se solía hacer hasta hace poco”⁹. No podemos obviar que la alusión a los estados miembros que estén en condiciones de hacerlo es una clara referencia a los Estados occidentales, entre ellos a los miembros de la Unión Europea.

En los últimos años estamos asistiendo a un problema logístico de diferente naturaleza. Me estoy refiriendo al apoyo logístico necesario que debe recibir una OMP cuando se desarrolla en circunstancias peligrosas, como la de UNPROFOR, o que necesite retirarse por la violencia generalizada en la que se ve envuelta, sin poder cumplir su misión, como en Somalia.

En este sentido, la práctica ha requerido apoyos logísticos muy variados, desde el necesario de transporte y comunicaciones, hasta el de ingenieros o el militar, (que ha sido prestado bien por un país determinado, en el caso de Somalia por los Estados Unidos; en el caso de UNPROFOR por la OTAN, o en el caso de Haití por la Organización de Estados Americanos; en Liberia por la Comunidad Económica de

los Estados de Africa Occidental; en Georgia por la Comunidad de Estados Independientes), o incluso el humanitario, a través de organizaciones no gubernamentales (ONG).

El secretario general ha puesto de manifiesto la necesidad de la coordinación puesto que las Naciones Unidas no pueden arrogarse el monopolio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así, entre las modalidades de apoyos que suelen darse en la práctica (consultas, apoyo diplomático, apoyo operacional, despliegue conjunto y operaciones simultáneas), se requeriría el cumplimiento de los siguientes principios: "a) el establecimiento de mecanismos convenidos de consulta, que no necesariamente tienen que ser formales; b) el respeto de la primacía de las Naciones Unidas, estipulada en la Carta. En particular, las organizaciones regionales no deberían concertar arreglos en que se diera por descontado determinado nivel de apoyo de las Naciones Unidas que aún no hubiera sido ofrecido ni aprobado por los estados miembros. En este sentido, reviste gran importancia la celebración, en las primeras etapas, de consultas directas; c) una definición y un acuerdo claros en lo relativo a la división de tareas, a fin de evitar la superposición de esfuerzos entre las instituciones en los casos en que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales estuviesen ocupándose de un mismo conflicto. En esas circunstancias es de especial importancia evitar que haya una multiplicidad de mediadores; d) la coherencia en las posiciones de los miembros de organizaciones regionales que también sean estados miembros de las Naciones Unidas al tratar un problema de interés común para las dos organizaciones; por ejemplo, las normas de las operaciones de mantenimiento de la paz"¹⁰.

Todo esto resulta de la complejidad de las actuales operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz que lleva a cabo las Naciones Unidas. Por ello se requiere el cumplimiento de todos los principios aquí expuestos, que sin ser ni exclusivos ni excluyentes, son los esenciales para el éxito de este tipo de OMP.

Creo sinceramente que la poca experiencia europea en Yugoslavia o en Oriente Próximo se ha dirigido en ese sentido. Además de todas estas cuestiones señaladas se haría necesario que se preparasen ciertas zonas de avituallamiento, por regiones, para que cuando surja el conflicto se tarde menos tiempo en la recolección del material logístico necesario y, sobre todo, en su transporte.

Este problema implicará acuerdos con los estados en cuyo territorio se deba almacenar y depositar dichos bienes de equipos, tanto para ello como para su transporte a la zona en que se haga necesario. Pero además, implicará la necesidad de contratar personal permanente que se pueda encargar del abastecimiento, inventario, puesta a punto, repuestos, etc., lo que supondrá mayor carga financiera para las Naciones Unidas. ¿Habrà voluntad para ello?

ÚNICA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

La única vez que la Unión Europea ha contribuido como tal en una operación de mantenimiento de la paz, aunque fuera del marco orgánico de las Naciones Unidas pero conectada con ella, ha sido en Yugoslavia, ya que, en Oriente Próximo, el nombramiento de un mediador de la Unión Europea, en la actualidad Miguel Ángel Moratinos, no puede considerarse stricto sensu una operación de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, la de Yugoslavia sí ha sido y sigue siendo una operación que va más allá de la mera mediación. Se trató al principio de una Misión de Verificación de la Comunidad Europea, formada por observadores militares y diplomáticos europeos, que por no tener tradición, vistieron uniformados de blanco con el único color del escudo azul europeo. Tanto es así que en la zona fueron conocidos como los “vendedores de helados”.

Pues bien, esta Misión de Verificación de la Comunidad Europea empezó a operar en julio de 1991 en Eslovenia y Croacia extendiéndose más adelante al resto de repúblicas ex yugoslavas, e incluso extendiendo sus redes en Bulgaria, Albania y Hungría, por expresa invitación de dichos países. Su misión no es sólo de verificación sino de análisis de información a los órganos comunitarios, especialmente al Consejo, etc.

Es importante destacar que ha habido algunos otros estados extracomunitarios que han participado en esta misión, como Canadá, Polonia, la República Checa, etc. que lo hicieron de forma voluntaria pero que aceptaron de primera mano el liderazgo de la Unión Europea. Su cuartel general se situó en Zagreb, y contó con cuarteles regionales y centros de coordinación con un operativo de hasta cerca de trescientos hombres, entre militares y diplomáticos, y un grupo logístico en Split.

La ECHO fue encargada por el Consejo Europeo de Birmingham, en octubre de 1992, de la organización de una Fuerza Específica para distribuir la ayuda humanitaria en Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina, perfectamente coordinados con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Su cometido no eran sólo los refugiados y desplazados, sino la supervisión de programas de las ONG, el intercambio de información para la mejor distribución de los alimentos, el vestido o los productos higiénicosanitarios, la coordinación de los programas médicos o el apoyo logístico, etc.

Finalmente, la Unión Europea aceptó administrar la ciudad de Mostar en el Acuerdo de Washington de 14 de marzo de 1994, donde se estableció una federación croato-musulmana. Dicha Administración ha durado hasta las elecciones de 1996 y ha servido no sólo para la convocatoria de elecciones, sino para redactar el plan urbano respecto al control de las demoliciones y construcciones, la redacción de un Plan de

Evacuación, el levantamiento de los campos de minas, la coordinación entre las distintas autoridades de las distintas comunidades muy reticentes tras la guerra, etc.

CONCLUSIONES

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en el marco de las Naciones Unidas

El propósito fundamental de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Todos los estados europeos son estados miembros en las Naciones Unidas y dos de ellos tienen estatuto de Miembro Permanente en el Consejo de Seguridad, que es el órgano primordial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Además de esto, casi siempre hay uno o dos estados de la Unión Europea que son elegidos para formar parte del Consejo de Seguridad como estados no permanentes, pero con capacidad de voto y de diseño del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Por lo tanto, los estados comunitarios participan en este foro de forma muy cualificada. Sin embargo, esta participación se hace a nivel individual y no colectivo. Por ello, aunque se intenta armonizar las distintas políticas exteriores de los estados europeos, son en definitiva los que tienen derecho de veto o voto los que toman sus decisiones teniendo en cuenta exclusivamente sus intereses. A veces se ha llegado incluso a no informar de las actividades del Consejo de Seguridad al resto de delegaciones europeas, por lo que Alemania tuvo que llegar a pedir mayor solidaridad comunitaria en estos asuntos.

Esto explica, en parte, el *enanismo* político de Europa en estos asuntos.

Aspectos económicos de la participación europea en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

La responsabilidad contributiva de los estados comunitarios al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en términos individuales es muy inferior a la de los Estados Unidos o a la de Japón, e incluso a la de la Federación Rusa. Sin embargo, colectivamente hablando, los 15 Estados miembros de la Unión Europea pagan el 35,41% de todo el presupuesto de las Naciones Unidas, mientras que el que más paga, es decir, Estados Unidos, sólo abona el 25%. Es más, en estas partidas presupuestarias los estados europeos son en general buenos y puntuales pagadores mientras que Estados

Unidos, Rusia o Japón, son deudores persistentes, convertidos ya en morosos endémicos que están llevando a la Organización al borde de la quiebra.

En el marco específico de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz que suponen también gastos ordinarios de la Organización de las Naciones Unidas, Europa paga por encima del 38%, mientras que su segundo pagador, Estados Unidos, no abona ni siquiera su compromiso del 25%, aunque la ONU le haya asignado el 31%.

Además de todo esto, Europa contribuye de forma voluntaria a los organismos humanitarios que tienen que ver con la paz y la seguridad internacionales en cantidades importantísimas, tanto es así que es el primer donante de ayuda, con diferencia del segundo.

Aspectos políticos de la participación europea en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

Los egoísmos nacionales hacen que se descoordinen las políticas comunes cuando éstas existen, salvo en lo relativo a las decisiones económicas tomadas en el seno del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea. Nos referimos, sobre todo, a las sanciones, embargos, u otras actividades llevadas a cabo por iniciativa de la ONU para restablecer o mantener la paz y la seguridad internacionales.

Estos egoísmos nacionales hacen que cada país europeo tenga su propia política exterior y se observa que, en temas de seguridad o de paz, este aislacionismo individualista perjudica los intereses europeos que se perciben como fragmentados si no enfrentados.

Por último, todo esto se ve acrecentado por la falta de una estructura de defensa común que permita tener estructuras preexistentes y logísticas que faciliten la labor de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Aspectos militares de la participación europea en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

Su contribución económica y la superación de las políticas individualistas de los estados europeos no sería suficiente para una participación hegemónica en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Es cierto que Francia y el Reino Unido han participado en las dos únicas operaciones de imposición de la paz que se han organizado en las Naciones Unidas, una, la de Corea, bajo bandera de la ONU, otra, la de Kuwait, en una coalición internacional multilateral (de 34 países) bajo el liderazgo de los Estados Unidos. Sin embargo, los estados europeos deben estar dispuestos a una mayor presencia militar, siempre y cuando la imposición de la paz se haga en el marco de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta los propósitos y los principios que aparecen en la Carta de San Francisco.

En el marco de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, la verdad es que la participación de los estados europeos es más activa. Sin embar-

go, se denota que cada uno participa, además del riguroso pago de sus cuotas, en las operaciones que política o culturalmente son más interesante para cada cual, cuando debieran tenerse en cuenta criterios más globales, dado que la paz y la seguridad internacionales son conceptos globales e interesan a todos los estados europeos por igual.

Perspectivas de futuro

El futuro de la participación de los estados comunitarios en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no está tanto en la OTAN, en la UEO o en la OSCE como en las Naciones Unidas. Si bien la defensa y seguridad del continente sí está en aquellas instituciones regionales, el plano más amplio de lo internacional, que tanto afecta a Europa, está más en el marco de las Naciones Unidas.

Y mucho más aún en el marco de las OMP. Por ello, Europa en su conjunto debería desarrollar una política de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a través de su efectiva participación uniforme en las OMP, proporcionando medios técnicos, efectivos humanos, sistemas de comunicación o de transporte, etc.

Para ello debe coordinar la logística a nivel comunitario para impedir los desajustes que se producen y los recursos deberían aportarse también de forma conjunta, para hacerlos más rentables, para impedir repeticiones innecesarias, etc.

También sería muy conveniente ser coherentes en las posiciones en los distintos organismos regionales y en las Naciones Unidas, hacer una división de tareas, respetar la supremacía de las Naciones Unidas, preparar zonas de avituallamiento y recolección de material logístico, etc.

CONCLUSIONES GENERALES

Hay que cambiar la mentalidad europea tan individualista y tan cicatera. Todos los estados europeos estamos enganchados al mismo tren y, ya que soportamos el mayor costo económico y parte del costo militar, ¿por qué no nos unimos para conseguir el poder político?

Somos conscientes de los influjos y reflujos que suponen las diversas concepciones de los intereses nacionales. Pero no hay mayor interés nacional que el bienestar colectivo y éste sólo se puede garantizar con una participación política más activa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En definitiva, como puede verse, la Unión Europea ha tenido un protagonismo directo relativo en la guerra yugoslava y eso que estaba a las puertas de sus propias fronteras. Por eso es difícil albergar esperanzas en esta continuidad.

Sin embargo, en el marco de las Naciones Unidas, tenemos los europeos bastantes números para esta rifa y no tendremos más remedio que seguir participando de forma activa. Por ello, es mejor que podamos hacerlo de forma coordinada y conjunta. De esta forma, saldrá más barato y tendrá mayor rentabilidad económica, política, militar y, sobre todo, humanitaria que es, al fin y al cabo, el centro de nuestra civilización.

Notas

1. Riza, Iqbal: "Nuevas directrices para las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz", *Simposio de El Escorial*, 1 a 5 de agosto de 1994, mimeo, p. 6.
2. Villar, F: "El sistema de mantenimiento de la paz de la ONU, cincuenta años después de su creación", ponencia presentada a las *Jornadas Conmemorativas del Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, organizadas por la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, celebradas en la Escuela Diplomática el 11 de mayo de 1995, mimeo, p.2.
3. Es muy ilustrativo el equipo militar y el vestuario del que hay que proveer a las tropas para estas expediciones tan singulares. Por ello recomiendo ver Galilea Trigo, Manuel: "Vestuario y equipo", *Ejército*, núm. 657 extraordinario, noviembre 1994, pp. 162-165.
4. Bowman, Edward H. & Fanning, James E. (1963) "The Logistic Problems of a UN Military Force", *International Organization* 17: 359-361.
5. García García, Leopoldo: "Apoyo psicológico al contingente español", *Ejército*, núm. 657 extraordinario, noviembre 1994, pp. 111-115.
6. Fernández Mendieta, S. "Apoyo Logístico desde España", *Ejército*, núm. 657 extraordinario, noviembre 1994, p. 160.
7. Villar, F. (secretario general de Política Exterior): Op. cit., p. 13.
8. Ver la Resolución de la Asamblea general A/RES/47/71, de 12 de febrero de 1993, par. 2, p. 3.
9. Doc. S/24111 - A/47/277, de 26 de junio de 1992, par. 53.
10. Doc. A/50/60 - S/1995/1, de 3 de enero de 1995, suplemento de "Un Programa de Paz", par. 88, p. 23.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscelánea.

La regulación de la inmigración ilegal en Estados Unidos: ¿Qué
podemos aprender de ella?
Montserrat Viladrich Grau

La regulación de la inmigración ilegal en Estados Unidos:

¿Qué podemos aprender de ella?

*Montserrat Viladrich Grau

En los últimos treinta años la posición de España respecto al fenómeno migratorio ha variado radicalmente. Ha pasado de ser un país con saldos migratorios negativos a atraer mano de obra extranjera. Esta nueva tendencia, que se ha consolidado durante los últimos diez años, lejos de remitir, presenta indicios de expansión. Varios fenómenos de carácter global contribuyen a ello. En primer lugar, las tasas de crecimiento de la población en los países en vías de desarrollo (PVD) son superiores a las tasas de crecimiento de la ocupación en dichos países. En segundo lugar, los diferenciales de renta entre países ricos y pobres se están incrementando. Asimismo, el gran desarrollo de las telecomunicaciones hace accesible el conocimiento del nivel de vida occidental a los habitantes del llamado Tercer Mundo. Por último, el abaratamiento de los costes de transporte ha disminuido el coste de las migraciones internacionales.

La situación, aunque nueva para España, ya ha sido experimentada por otros países, en especial por los Estados Unidos, tradicional polo de atracción de movimientos migratorios. El objetivo de este artículo es presentar y analizar las estrategias generales seguidas por la agencia de inmigración norteamericana (Immigration and Naturalization Service, INS) con el propósito de aportar elementos de reflexión a los sectores de la opinión pública de nuestro país afectados por esta problemática.

El pilar básico del marco legal vigente de la política migratoria norteamericana es la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), aprobada el 6 de noviembre de 1986

por el presidente Reagan, y cuyo objetivo era, y es, reducir el volumen de inmigrantes ilegales en los Estados Unidos. A continuación, presentamos la evolución histórica de la legislación norteamericana existente y explicamos cómo esta evolución ha llevado a la implementación de la IRCA. En segundo lugar, evaluamos las diversas estrategias seguidas por la agencia de inmigración norteamericana y los criterios de asignación de fondos entre estas diversas alternativas; en particular, mostramos que en los últimos años la agencia ha dado primacía a las políticas de frontera¹. A continuación, demostramos que las políticas de control de frontera son menos efectivas que las de interior. Concluimos argumentando que el uso excesivo de políticas de frontera por parte del INS parece responder más al objetivo de obtener grandes presupuestos, que al de minimizar el número de inmigrantes ilegales en el país. Una vez analizada la experiencia estadounidense terminamos sugiriendo las medidas de política migratoria que a nuestro juicio maximizarían el bienestar social de un país receptor como España.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS LEYES DE INMIGRACIÓN NORTEAMERICANAS

Estados Unidos es (junto con Australia y Canadá) uno de los países donde el fenómeno migratorio constituye un elemento primordial de su historia (por ejemplo, actualmente, la población de origen autóctono apenas representa el dos por ciento de la población total). En la evolución de la política migratoria norteamericana se distinguen varias fases. A finales del siglo XIX y principios del XX se produce una gran ola migratoria. Se calcula que entre 1881 y 1924 unos 25,8 millones de personas entraron en el país². Esta ola migratoria encuentra respuesta en los años veinte con la implantación de la regulación de la inmigración a través de un sistema de cuotas, que limitaba el número máximo de visados que se podían conceder a los emigrantes de un determinado origen étnico o nacional. Este sistema, que se perpetúa hasta 1965, tenía como objetivo mantener sin grandes variaciones la composición por origen nacional de los habitantes de los Estados Unidos. Así, durante estos años, el 60% del total de visados disponibles fueron asignados a emigrantes de dos países europeos: Alemania y el Reino Unido.

En 1965 se revisa la ley y se aprueban un conjunto de reformas. El factor clave de admisión deja de ser el origen étnico o nacional y pasa a serlo la existencia de lazos familiares. Se da prioridad a los inmigrantes con familiares en los Estados Unidos. Este cambio en la legislación, juntamente con la mejora de las condiciones de vida en los países europeos (la economía europea se hallaba en pleno crecimiento después de la

Segunda Guerra Mundial) facilitan un cambio en la composición étnica de la inmigración norteamericana. Hasta 1960, más del 50% de los inmigrantes eran de origen europeo; entre 1981 y 1990 esta proporción representa apenas el 10% del total³.

La variación en la composición étnica del contingente de inmigrantes coincide con el resurgimiento del conservadurismo más radical y la expansión, en la opinión pública, de la idea de que los inmigrantes, lejos de contribuir positivamente a la riqueza del país, representan una carga para el Estado. La presión de la opinión pública fue uno de los acicates políticos que llevó a la aprobación de la IRCA en 1986, con el objetivo doble de reducir el número de inmigrantes ilegales residentes en los Estados Unidos y dificultar la entrada de *nuevos* inmigrantes ilegales.

La IRCA (1986) recoge los elementos más significativos de la vigente legislación norteamericana sobre inmigración. La ley incluía tres puntos fundamentales: i) la aplicación de sanciones contra las empresas que empleaban trabajadores indocumentados; ii) la dotación de recursos para la policía de fronteras; y iii) la concesión de amnistía y carta de residencia para los inmigrantes ilegales que hubiesen llegado a los Estados Unidos antes de 1982.

La medida más novedosa era la primera. Con la aprobación de la IRCA se terminaba con el llamado “Texas Proviso” que eximía a los empresarios de toda responsabilidad legal en el empleo de trabajadores ilegales. La IRCA penalizaba claramente, por primera vez, la contratación a sabiendas de mano de obra ilegal o indocumentada, es decir, de trabajadores que no podían presentar una autorización legal de trabajo en los Estados Unidos.

La IRCA fue firmada por el presidente Reagan el 6 de noviembre de 1986, pero no entró en vigor hasta el 1 de junio de 1988. El tiempo comprendido entre estas dos fechas fue considerado como un período de gracia, durante el cual se eximió a los empresarios de posibles penalizaciones. Entre junio de 1988 y 1989 los empresarios a quienes se detectaba que violaban la ley recibían un aviso pero no eran multados. Fue a partir de 1989 cuando la IRCA entró plenamente en vigor.

La imposición de sanciones a las empresas reconocía implícitamente que era necesario reducir las posibilidades de empleo de los trabajadores indocumentados si se quería limitar efectivamente la entrada de inmigrantes ilegales en los Estados Unidos. Así se admitía que las leyes de inmigración de los países desarrollados debían tener en cuenta los motivos que incitaban e incitan a emigrar. La mejora en las condiciones de vida era (y sigue siendo) la motivación que hacía de la emigración una actividad atractiva para los habitantes de los países subdesarrollados. Así, los incentivos a la inmigración se podían reducir o bien dificultando la entrada a los trabajadores ilegales o bien haciendo imposible una mejora en sus condiciones de vida. El primer tipo de estrategia correspondía a las políticas de frontera, el segundo tipo a las estrategias de interior. Las provisiones de la IRCA que hacían referencia al incremento de efectivos policiales en la frontera iban directamente orientadas a incrementar la dificultad de cruzarla ilegalmente. Pero las provisiones más innovadoras eran las que afectaban a las políticas de interior.

La IRCA, que convertía en ilegal el empleo por parte de las empresas de trabajadores inmigrantes indocumentados, hacía extensiva esta prohibición a todas las empresas, independientemente del número de trabajadores empleados. La penalización asociada con la contratación de un trabajador ilegal variaba entre los 250 y los 2.000 dólares por trabajador ilegal. Además, las empresas que violaban la ley en repetidas ocasiones podían ser penalizadas con multas de carácter administrativo de hasta 10.000 dólares por trabajador, o con multas de carácter criminal de cuantías máxima de 3.000 dólares y 6 meses de prisión (Hoefler, 1991).

Cabe señalar que, debido a las presiones ejercidas sobre la administración por los empresarios agrícolas, se exceptuó de esta legislación a los trabajadores del sector primario. Para ello se creó el *Special Agricultural Workers Program* (SAW) que permitió a los trabajadores que habían realizado trabajos agrícolas como mínimo durante 90 días en los 12 meses previos a mayo de 1986 ser titulares de permisos de residencia a partir del 11 de junio de 1987.

La tendencia estadounidense a convertir en ilegal la contratación de residentes ilegales no ha sido un hecho aislado. Francia en 1991 intensificó las medidas punitivas en este sentido⁴. Igualmente en los Países Bajos, desde 1991, los empresarios que contraten trabajadores ilegales son responsables de los gastos de expulsión de los mismos. También, en dicho país, se han incrementado los recursos destinados a su detección.

Finalmente, aunque una de las consecuencias de la IRCA ha sido la disminución del número de inmigrantes ilegales en los Estados Unidos, cabe señalar que ésta debe atribuirse a las medidas de amnistía que afectaron a unos tres millones de inmigrantes ilegales, pero no a las medidas migratorias antes comentadas. Como veremos a continuación, la efectividad de estas medidas ha sido menor que la esperada por lo limitado de su implementación. Pero antes nos preguntaremos si existe evidencia empírica que justifique la regulación de medidas migratorias. Es decir, nos preguntaremos si es cierta la percepción de que los flujos migratorios tienen consecuencias negativas para los trabajadores de los países receptores y, en particular, si estos flujos tienden a afectar negativamente los niveles salariales y las tasas de empleo de los trabajadores autóctonos.

CONTRIBUCIONES DE LOS INMIGRANTES ILEGALES EN LOS PAÍSES RECEPTORES

Uno de los puntos más controvertidos del fenómeno de la inmigración es la falta de consenso sobre el signo de las contribuciones de los inmigrantes ilegales al país receptor. La razón de esta falta de acuerdo es doble: no sólo los efectos que el fenómeno

migratorio tiene sobre la economía del país receptor son difíciles de cuantificar, sino que además existe desacuerdo sobre qué efectos deben ser incluidos en el balance.

Hemos incluido en nuestro análisis los tres efectos que hemos considerado como más importantes. En primer lugar, el nivel educativo de los inmigrantes ilegales y su adecuación a las demandas del mercado laboral del país receptor. En segundo lugar, los efectos que la llegada de estos inmigrantes tiene sobre las tasas de empleo, nivel salarial, y el poder adquisitivo de los trabajadores autóctonos de los países de destino. Por último, consideramos el signo de la contribución neta de los inmigrantes ilegales al *bienestar* del país receptor.

Las características socioculturales de los emigrantes ilegales que se establecen en un país dependen de los rasgos, tanto de la oferta como de la demanda, de los contingentes migratorios. Las características socioculturales y económicas de la población del país de origen señalan las características de la oferta de emigración. La demanda vendrá determinada por el tipo de población deseado en el país de destino, que puede ser controlado a través de la asignación de visados.

La experiencia norteamericana nos enseña que el flujo de inmigrantes ilegales no es una muestra representativa de la población del país de origen. Los primeros argumentos en este sentido fueron presentados por Chiswick en su trabajo "The effect of americanization on the earnings of foreign-born men" (1978). En este artículo Chiswick argumentaba que las personas que tienden a emigrar provienen de los grupos más motivados del país de origen y que tienden a trabajar más y más duramente que los trabajadores del país receptor. Así, bajo este argumento, los países desarrollados atraerían una muestra de la población con una motivación por el trabajo y espíritu de iniciativa superior a la media del país receptor.

Así mismo, Todaro y Maruszko (1987), Gregory (1989) y Dávila (1994) reconocen en sus trabajos que las características socioculturales y económicas de los inmigrantes dependen además de las posibilidades laborales en el país de origen y en el de destino. La probabilidad de emigrar incrementa con la diferencia entre los beneficios netos esperados de la inmigración (netos de los costes de emigrar) y los beneficios esperados de la permanencia en el país de origen. Cuanto más elevados sean los primeros más probable es que se tome la decisión de emigrar. Por tanto, el volumen de los flujos migratorios se ve afectado por las diferencias en el nivel de ganancias o rentas medias entre el país de origen y el de destino así como por la cuantía de los costes migratorios.

Aunque esta diferencia en el nivel de renta medio afecta al volumen del flujo migratorio, no determina, sin embargo, las características sociológicas de los inmigrantes, ni su perfil de procedencia con respecto a la distribución de la renta en el país de origen. Es decir, la diferencia en las medias de la distribución de la renta no permite saber si los inmigrantes poseen rentas o niveles de educación por encima o por debajo de los medios en los países de origen. ¿Cuál es el nivel de renta, perfil social, educativo y labo-

ral de las personas que emigran a los países más desarrollados? Los trabajos pioneros de Roy (1951) y posteriormente de Sattinger (1993) indican que la población inmigrante por razones económicas tenderá a presentar un nivel de preparación por encima de la media, tanto del país de origen como del país de destino, cuando el flujo migratorio se dé entre países donde la distribución de la renta del país receptor presenta una mayor variación. Esto es, en casos donde los trabajadores cualificados pueden alcanzar un nivel salarial más elevado que en su país de origen. Esta es una de las justificaciones empleadas para explicar el flujo de emigración altamente cualificada hacia los Estados Unidos. La dispersión salarial en este país es una de las más elevadas entre los países desarrollados y, por tanto, los inmigrantes altamente cualificados pueden alcanzar, en general, niveles salariales más elevados que en su país de origen.

Contrariamente, la población inmigrante tenderá a presentar un sesgo negativo, es decir, el contingente de inmigrantes estará constituido mayoritariamente por personas con un nivel sociocultural y de formación laboral por debajo de la media del país de origen, cuando la distribución de la renta del país receptor presenta una menor variedad que la del país de origen. Por tanto, países con distribución de la renta más igualitaria atraerían contingentes migratorios menos cualificados. Aunque entre los países desarrollados existe gran disparidad en la variedad de la distribución de la renta, ésta acostumbra, en general y particularmente en Europa, a ser menor que dicha variedad en los países del tercer mundo. Así, y aplicando estas teorías, los países europeos atraerían inmigrantes poco cualificados pero con un nivel de iniciativa y motivación superior a la media tanto del país de origen como de destino.

El segundo punto, los efectos que la llegada de inmigrantes ilegales puede tener sobre las tasas de empleo y niveles salariales de los trabajadores autóctonos, reviste especial interés en España, ya que padecemos las tasas de desempleo más elevadas de la Unión Europea. Uno de los métodos más frecuentemente empleados para analizar esta cuestión se basa en el modelo de Altonji y Card de 1991. Estos autores muestran que, bajos ciertos supuestos, la composición del contingente migratorio determinará el efecto que el mismo tendrá en el nivel salarial de la población autóctona. Los supuestos clásicos en los que se fundamenta su modelo son tres: 1) los mercados laboral y del *output* del país receptor son competitivos y cerrados; 2) existen dos tipos de *input* trabajo, cualificado y sin cualificar; y 3) la función de producción es lineal y homogénea. Las conclusiones apuntan que los efectos sobre el poder adquisitivo de la población autóctona no serán homogéneos para todos los trabajadores sino que dependerán de la composición de las olas migratorias, en particular de la ratio trabajadores sin cualificar/trabajadores cualificados. Si esta ratio es más elevada entre los inmigrantes que entre los trabajadores autóctonos, un aumento en el flujo migratorio incrementará el salario de los trabajadores cualificados autóctonos pero disminuirá el de los no cualificados.

Los estudios empíricos, sin embargo, muestran que existe muy poca relación entre la presencia de inmigrantes ilegales y las tasas de ocupación y los salarios de los trabajadores autóctonos. Grossman (1982), Lalonde y Topel (1990) y Borjas (1990) comparan los salarios medios en ciudades norteamericanas con un alto flujo inmigratorio con los salarios medios de otras ciudades del mismo país con escaso flujo migratorio. Los resultados no son concluyentes, es decir, no existe evidencia empírica que demuestre la existencia de un claro efecto negativo entre el volumen migratorio y el nivel salarial de los trabajadores autóctonos en las ciudades estudiadas. Por tanto, y al menos en el caso de la economía norteamericana, no existe evidencia de que los flujos de inmigración influyan de manera significativamente negativa en las tasas de empleo y salariales de la población autóctona.

Las conclusiones alcanzadas por estos estudios empíricos, sin embargo, deben ser interpretadas con cautela, pues los datos utilizados no son totalmente adecuados, aunque sí los mejores disponibles. La relevancia de las conclusiones alcanzadas se ve mermada porque las ciudades norteamericanas no pueden ser consideradas como mercados laborales cerrados. La población autóctona en ciudades con alta presión inmigratoria puede responder a la misma trasladándose a otras zonas donde dicha presión sea menor. Bajo estas circunstancias, el salario medio de una ciudad receptora de grandes flujos migratorios no tendría por qué verse afectado a la baja por los mismos. El efecto migratorio no se plasmaría a nivel salarial, aunque sí podría afectar a la composición de la mano de obra.

Los trabajos de Altonji y Card (1991), Borjas (1990), y Simons, Moore y Sullivan (1993) estudian si existe una correlación negativa entre el volumen del flujo inmigratorio y la proporción de mano de obra autóctona en la fuerza de trabajo de las zonas receptoras de este flujo. Pero tampoco en este caso las conclusiones son significativas. Estos estudios no permiten concluir que exista una influencia negativa de los flujos inmigratorios en las tasas de empleo de los trabajadores autóctonos.

Borjas, Freeman y Katz (1992) presentan otra aproximación al problema. Estos autores muestran que los salarios de los trabajadores no cualificados disminuyeron en los Estados Unidos entre 1980 y 1989. En una de las conclusiones de su estudio indican que parte de esta disminución puede ser atribuida a la entrada de trabajadores ilegales. Cabe señalar, sin embargo, que los datos utilizados por estos autores no permiten distinguir si la disminución salarial se ha producido para todos los trabajadores no cualificados, tanto autóctonos como ilegales; o bien si esta disminución en el salario real medio sólo ha afectado a los salarios percibidos por los trabajadores ilegales no cualificados.

Dávila, Pagán y Viladrich (1998b) miden el impacto de la llegada de inmigrantes ilegales de origen hispano en las tasas salariales y de empleo de los trabajadores autóctonos o legales también de origen hispano. Concluyen que aunque existe evidencia

de que los salarios de estos trabajadores han podido verse afectados negativamente por los flujos migratorios, esta presión negativa ha podido contrarrestarse por incrementos en el nivel de productividad. Una posible explicación de este fenómeno es que los trabajadores legales de origen hispano han sido capaces de contrarrestar esas influencias con incrementos en el nivel de esfuerzo. Por tanto, una vez analizadas las implicaciones de estos trabajos podemos concluir que la evidencia con respecto al segundo punto no es concluyente. Durante los años ochenta los trabajadores no cualificados en los Estados Unidos perdieron poder adquisitivo, pero esta pérdida no se puede atribuir inequívocamente al incremento de inmigración ilegal experimentado en dicho país.

El tercer punto controvertido es el signo de la contribución al *bienestar* del país receptor por parte de la población inmigrante. La cuestión crucial consiste en averiguar si los inmigrantes obtienen del estado del bienestar más de lo que contribuyen a su sostenimiento. Se trata de una cuestión de muy difícil respuesta, pues como cualquier ejercicio de contabilidad su solución depende de las partidas que se incluyan en el lado de los beneficios y en el de los costes. Así, las conclusiones con respecto a este tercer punto tampoco tienen un carácter unívoco. Blau (1976) y Jensen (1988) concluyen que las familias inmigrantes tienen la misma tendencia a participar en los programas de asistencia pública del Gobierno norteamericano que las familias autóctonas. Borjas y Trejo (1991) muestran, sin embargo, que tanto la participación de los inmigrantes ilegales en los programas de asistencia pública, como los costes por inmigrante en dichos programas han aumentado en los últimos años y parecen aumentar con la duración de la estancia de esos inmigrantes en los Estados Unidos. Estos autores concluyen que los inmigrantes están recibiendo del Estado un volumen de beneficios más elevado de lo que les correspondería si tuviéramos en cuenta su participación en la financiación del Estado a través del pago de impuestos. Aunque cabe señalar que estos estudios, como sus propios autores reconocen, no incluyen la cuantía de las contribuciones a la seguridad social que los inmigrantes realizan durante su vida laboral. Los beneficios de estas contribuciones generalmente no son percibidos por los inmigrantes (tanto legales como ilegales) porque una gran proporción de ellos se jubila en su país de origen. Si estas contribuciones se tuvieran en cuenta, el signo de la contribución neta sería positivo.

Concluyendo, no existen pruebas definitivas de que la inmigración ilegal sea un fenómeno eminentemente negativo para el país receptor. Por tanto, podríamos afirmar que, si bien este fenómeno debe ser controlado, no existen razones económicas que justifiquen su total eliminación. Ahora abordaremos pues esta cuestión ¿Cómo ha controlado la agencia de inmigración norteamericana la entrada de trabajadores ilegales? ¿Cuántos recursos se han destinado a este fin?

LA ACTUACIÓN DE LA AGENCIA DE INMIGRACIÓN NORTEAMERICANA

El éxito de la IRCA o de cualquier ley depende básicamente de los recursos destinados a su implementación. La IRCA vino acompañada de un incremento sustancial en los presupuestos de la agencia de inmigración norteamericana, incremento que iba destinado a la mejora de la aplicación de estas nuevas regulaciones. Los presupuestos de la agencia de inmigración norteamericana se multiplicaron sustancialmente entre 1985 y 1995. En concreto, pasaron de 574 millones de dólares en 1985 a 1.149 millones en 1995⁵

En los últimos años el INS, ha repartido sus recursos entre las llamadas “estrategias de control de frontera” (3.200 km de frontera con México), que sostienen la actividad de las patrullas fronterizas, y las denominadas “estrategias de interior”, cuya actividad consiste básicamente en: i) detener individuos con “apariencia de ser ilegales”, e ii) inspeccionar empresas susceptibles de emplear a trabajadores indocumentados y multarlas si procede.

La distribución de recursos entre ambos grupos de “estrategias” no se ha venido efectuando de forma equilibrada. Las directrices que han regido las actuaciones del INS no apuntan a la inspección rigurosa de empresas, sino al fortalecimiento de los controles policiales en las fronteras⁶. Hasta hoy se ha observado una progresión creciente de los fondos destinados a controlar el flujo de inmigrantes en la frontera, distribución que se refleja en el incremento de la ratio entre horas de vigilancia dedicadas a las “estrategias de frontera” y las horas dedicadas a las “estrategias de interior”. Dávila, Pagán y Viladrich (1998a) elaboran una ratio entre horas mensuales de los equipos policiales dedicadas a las patrullas de frontera y las empleadas en controles de interior entre los años 1984 y 1987. Esta ratio presenta una evolución alcista, incrementando de 9,59 en 1984 a 12,25 después de la aprobación de la IRCA⁷.

Cualquier incremento en la ratio de recursos destinados a las estrategias de frontera con respecto a las estrategias de interior sería justificable si las estrategias de frontera fueran más efectivas que las de interior. Sin embargo, estudios recientes han permitido establecer que la distribución actual de recursos del INS dista de obtener resultados óptimos.

Massey y Singer (1995) estiman, por ejemplo, que el 98% de los inmigrantes que consiguieron entrar ilegalmente en los Estados Unidos a través de la frontera mexicana entre 1965 y 1992 lo hicieron con un máximo de cinco intentos fallidos. Para llevar a cabo su estudio realizaron encuestas en 22 comunidades de los estados del noroeste de México, de donde procede el mayor contingente de inmigración de este país en los Estados Unidos. En cada una de estas comunidades se seleccionó una muestra de aproximadamente 200 familias. Del cabeza de familia se obtuvo la historia familiar, en la que se incluía un inventario de los intentos de cruzar la frontera norteamericana llevados a cabo por miembros de su familia. Se encuestó a un total de 1.229 personas que

habían sido inmigrantes ilegales en los Estados Unidos, y que facilitaron datos sobre 3.207 intentos de cruzar la frontera norteamericana como emigrantes ilegales. Entre los datos facilitados por los cabezas de familia entrevistados figuraban: el número de intentos de cruce, el año durante el que se produjeron y el número de veces que fueron aprendidos por agentes del INS. Así se obtuvo el número de aprensiones por viaje.

Los resultados corroboran la baja efectividad de las estrategias de frontera. Según estos datos, en el 71% de los 3.207 viajes no se produjo ninguna detección, es decir los inmigrantes consiguieron entrar en el primer intento. En el 18% de los viajes se produjo un arresto, por tanto en estos casos fueron necesarios dos intentos. En el 6% se produjeron dos detenciones, en el 3% se produjeron tres, y cuatro en el 1% de los casos. Así, sólo en el 1% de los casos los inmigrantes tuvieron que intentarlo más de cuatro veces para conseguir cruzar la frontera con éxito. Estos datos coinciden con los de los estudios realizados por el propio INS con información facilitada por los inmigrantes que se beneficiaron de la amnistía que acompañaba a la IRCA. Según los datos obtenidos por el INS, en el 68% de los viajes realizados no se produjo ninguna detención.

Otros estudios confirman estos hallazgos: Kossoudji (1992) estima que la probabilidad de detección media anual para el período 1974-1978 fue de 0,33 y Espenshade (1994) estima que la misma probabilidad para el período 1977-1988 fue de 0,32. Estos resultados nos llevan a afirmar que el poder disuasorio de las estrategias de frontera es bajo y que si el inmigrante ilegal realiza un número suficiente de intentos la probabilidad de éxito es muy elevada.

En conclusión, el endurecimiento de las políticas de frontera, que se ha observado durante los últimos años, ha tenido una baja efectividad en el control de entrada de la población ilegal procedente de México. No obstante, ha contribuido a calmar la opinión pública en un tema tan polémico como la inmigración ilegal de origen mexicano en los Estados Unidos⁸.

Atendiendo a las consecuencias del endurecimiento de “las estrategias de frontera”, puede asegurarse que éstas no son las más efectivas si el objetivo es minimizar la población ilegal en los Estados Unidos. Con ellas se favorece la detención recurrente de los mismos individuos, hecho que revierte positivamente en las estadísticas de las actividades policiales, pero no en su efectividad real. El rígido control de la frontera ha llevado a los trabajadores ilegales, una vez han conseguido entrar, a prolongar sus estancias en aquel país por temor a las dificultades que supone cruzar de nuevo la barrera policial ilegalmente. En segundo lugar, se ha comprobado que aquellos inmigrantes que fracasan en su intento inicial lo renuevan en repetidas ocasiones. Mientras el coste de la detención es bajo para el emigrante (la expulsión al país de origen, México en la mayoría de los casos), las ganancias que se consiguen con el éxito son altas. Por ello, de poco sirven las pretendidas medidas disuasorias, si los beneficios que se obtienen en el país de acogida compensan el sufrimiento humano que origina los desplazamientos.

Gregory (1986) ya había advertido que la efectividad de las medidas policiales sería limitada, ya que la presión migratoria no dependía de los recursos dedicados a la aprehensión de inmigrantes ilegales, ni del número de efectivos desplazados a la frontera, sino de las diferencias entre las condiciones económicas objetivas entre ambos países. La validez de este argumento se pone de manifiesto al observar la estrecha relación existente entre los vaivenes de la economía mexicana y las olas de inmigración ilegal en los Estados Unidos. Así Gregory demuestra que el volumen migratorio entre México y los Estados Unidos se estabiliza entre 1978 y 1981 coincidiendo con una etapa de expansión de la economía mexicana provocada por el incremento de los precios del petróleo. Las olas de inmigración más abundantes y el mayor número de detenciones coinciden con los años más críticos de la economía mexicana, a partir de 1982. Por ejemplo, Massey y Singer (1995) estiman que el número de trabajadores ilegales que entraron en los Estados Unidos aumentó de 1,49 millones en 1981 a 3,82 en 1986.

En conjunto los argumentos expuestos ratifican la escasa efectividad de las políticas de frontera. Cabe preguntarse entonces ¿Por qué el INS insiste en una política tan poco efectiva? A continuación investigamos esta cuestión.

LAS POLÍTICAS NO EFECTIVAS PUEDEN SER MUY RENTABLES

La razón de la falta de eficiencia de las políticas de frontera se encuentra en el método de financiación de la agencia. Los servicios facilitados por las agencias gubernamentales producen un conjunto de atributos, algunos de los cuales son usados por los legisladores para decidir el tamaño del presupuesto de la agencia en cuestión (Niskanen, 1971 y Lindsay, 1976). Los atributos usados para evaluar la calidad de los servicios prestados deben ser fácilmente mesurables de modo que los costes de evaluación sean muy bajos.

Resulta mucho menos costoso contabilizar el número de inmigrantes detenidos que el número de trabajadores disuadidos de cruzar ilegalmente la frontera. De hecho, es casi imposible conseguir una estimación precisa del último concepto. Por tanto, el atributo que se usa para medir la efectividad de la agencia y asignarle su presupuesto anual es el número de trabajadores que detiene. Las políticas de frontera resultan más rentables al INS que las políticas de interior, pues con ellas se detiene un mayor número de individuos. El bajo poder disuasorio de las estrategias de frontera es, en realidad, mínimo y con ellas se favorece la detención recurrente de los mismos individuos (hecho

que revierte positivamente en las estadísticas de efectividad de la policía y en la financiación del organismo policial).

El uso de “estrategias de interior” también se ve desincentivado por la falta de relación directa entre los ingresos del INS y el número y cuantía de las multas impuestas a los empresarios que contratan trabajadores ilegales. Aunque el INS se encarga de la detección de trabajadores ilegales, las multas de que son objeto los empresarios que emplean estos trabajadores no son recaudadas por el INS. De lo contrario, el organismo tendría incentivos para impulsar las “estrategias de interior” y, en concreto, para hacer de la imposición de sanciones una política relevante. Pero, como acabamos de señalar, este tipo de medidas resulta de muy baja rentabilidad política para el INS. Sería deseable evitar la incertidumbre legal en el diseño de la ley y establecer un sistema de financiación de la agencia de inmigración sin incentivos erróneos.

Por tanto, el problema no reside en el monto de las multas, sino en las posibilidades reales de imponerlas. Desde 1986 la IRCA establece la cuantía de las multas a satisfacer como castigo por la contratación de trabajadores ilegales. A pesar de que dicha regulación ejerce ciertas presiones, éstas no son suficientes. La cuantía de la penalización relevante para el empresario sorprendido violando la ley es igual al producto de la multa por la probabilidad de ser detenido infringiendo la ley. Haciendo uso de la lógica empresarial, se ocupará mano de obra indocumentada cuando ésta permita un ahorro en costes laborales superior a la multa esperada correspondiente. Si no se inspecciona a las empresas en búsqueda de trabajadores ilegales, la cuantía de las multas esperadas por los empresarios es cero.

Además, aunque se contraten trabajadores ilegales a sabiendas, la aparente legalidad del documento de identificación personal del trabajador puede excusar a los patronos e impedir que sean sancionados. En los Estados Unidos no existe un documento de identidad único, sino una gran variedad de ellos, hecho que facilita su falsificación y, por tanto, la confusión entre trabajadores legales e ilegales (especialmente en el grupo hispano). Así, la probabilidad de que los empresarios sean multados es aún más reducida. Las empresas pueden reclamar fácilmente su inocencia, alegando su desconocimiento de la validez de la documentación presentada por los trabajadores (U.S. Department of Labor, 1991). En este caso la única pérdida para la empresa es el capital humano invertido en los trabajadores detenidos y deportados por el INS. Por consiguiente, tan sólo se verán afectadas aquellas empresas cuyas inversiones en capital humano sean significativas.

No termina aquí la confusión de objetivos que las leyes norteamericanas provocan tanto a los trabajadores como a los empresarios. Para evitar comportamientos discriminatorios, la “Immigration Act of 1990” trata el rechazo de documentos con apariencia de genuinos como una práctica discriminatoria. Así, por ejemplo, esta ley protege a los trabajadores contra los empresarios que rechazan aceptar las identificaciones que parecen genuinas como actos discriminatorios. Obviamente, los incentivos resultan confu-

sos y contradictorios para las empresas. La incertidumbre perjudica también a los trabajadores legales de origen hispano, quienes ven disminuidas sus oportunidades de empleo (Chiswick, 1991). Un trabajador hispano puede ver rechazada su solicitud laboral bajo el argumento de que su documentación “parece” falsa. Esto puede deberse al rechazo empresarial a la contratación de trabajadores que pudiesen resultar ilegales, ya que ello representaría una pérdida en capital humano. Pero también puede usarse para camuflar prácticas directamente discriminatorias. Si se acusa a la empresa de prácticas discriminatorias, ésta puede argumentar su desconfianza de la veracidad del documento.

Podemos concluir que la incertidumbre legal, junto con el sistema de financiación de la agencia de inmigración norteamericana, provocan que las políticas de interior sean muy poco rentables para el INS. La agencia implanta políticas de frontera aunque su efectividad real sea escasa porque gozan de una rentabilidad política muy elevada.

EL CASO ESPAÑOL

La población inmigrante en España no es homogénea. La tipología es diversa, y se pueden distinguir tres amplias categorías: rentistas y jubilados del norte de Europa, altos cargos de empresas extranjeras con inversiones en España, e inmigrantes del Tercer Mundo que huyen de su país de origen tanto por razones económicas como políticas. Nuestra atención en este artículo se centra en este tercer tipo de inmigrantes. Éstos proceden en su mayoría de los países del Magreb y, en menor proporción, de algunos países latinoamericanos. Desempeñan sus trabajos principalmente en tres sectores de la actividad productiva: el agrícola, la construcción y los servicios poco cualificados (sobre todo hostelería y servicio doméstico). La tipología de los inmigrantes en nuestro país es mucho más diversa que la de otros países desarrollados y, por tanto, toda ley de inmigración deberá tener en cuenta esta diversidad.

Sin embargo, la magnitud del problema de la inmigración en España en cifras presenta unas dimensiones mucho menores que en otros países desarrollados. Así, incluyendo tanto a los inmigrantes del primer y del Tercer Mundo, el porcentaje de extranjeros residiendo legalmente en España representa sólo un 1% de la población total, es decir, un total aproximado de 400.000 personas. Hay que recordar que el porcentaje actual de población extranjera en Australia es del 22%, en Canadá del 16%, en los Estados Unidos del 8% y en Alemania del 8,8%⁹.

La población extranjera no se reparte uniformemente en el territorio nacional, sino que se concentra en unas pocas comunidades autónomas. En 1992 el 81,7% de los residentes legales habitaban en Canarias, Baleares, Cataluña, País Valenciano, Andalucía

y Madrid, comunidades en las que reside tan sólo el 61,6% de la población autóctona. El *status* laboral es diverso: el 84% de los inmigrantes africanos y el 71,5% de los asiáticos ocupan trabajos que podrían ser considerados del estrato bajo (trabajadores manuales, industria, construcción y agricultura), mientras que tan sólo el 54,8% de los latinoamericanos y el 40,4% de los europeos ocupan esta situación.

La situación legal de los extranjeros en España está regulada por la Ley de Extranjería, aprobada por las Cortes el 1 de julio de 1985. A esta ley se han añadido los acuerdos derivados de la adhesión de España a la Comunidad Europea, como el acuerdo de Schengen y los acuerdos del grupo de Trevi. La Ley de Extranjería y su desarrollo posterior enuncian los derechos y las obligaciones fundamentales de los residentes extranjeros en España. Se basa en los principios de equiparación y reciprocidad de trato entre nacionales y extranjeros, y en el respeto a los Derechos Humanos. Junto a estos principios generales se enuncian los objetivos de conocer quiénes son los inmigrantes, de dónde proceden, bajo qué condiciones han entrado en territorio español, así como la intención de controlar el flujo de inmigrantes y las mafias ilegales.

El colectivo de sociólogos del IOÉ¹⁰ señala que a partir de la implementación de la ley en 1991 se ha incrementado el control policial y ha disminuido el número de permisos otorgados a inmigrantes provenientes de países en vías de desarrollo (Corredera y Díez, 1994). En 1991 se abrió un proceso de regularización destinado a los inmigrantes ilegales que cumplieren, entre otros, uno de los siguientes requisitos: estar residiendo en España antes del 24 de julio de 1985; haber sido titular de un permiso de trabajo; haber estado trabajando al menos nueve meses en los últimos 24 meses; contar con una oferta de trabajo estable o con un proyecto de trabajo autónomo viable. Este proceso de regularización permitió la legalización de aproximadamente 130.000 inmigrantes ilegales¹¹.

Las proyecciones de futuro auguran que la presión de la migración procedente de los países del Magreb se incrementará en Europa en general, y en los países del flanco sur en particular. Unos pocos datos sobre las características demográficas y económicas de los países del Magreb bastarán para convencernos de esta realidad. Según los datos presentados por Segura (1997), el número medio de hijos por mujer correspondiente al período 1990-1995 fue de 3,85 en Argelia, 3,75 en Marruecos y 3,15 en Túnez mientras que en España se mantuvo alrededor del 1,2¹². La población con menos de 15 años representa en el Magreb entre el 40% y el 50% de la población, cuando en Europa ese porcentaje sólo llega a la mitad. Por tanto, será necesario crear más de 30 millones de empleos en los países del Magreb antes del 2025 para mantener las tasas de desempleo actual en esos países, que de por sí son muy elevadas –16,4% en Túnez; 16,6% en Marruecos y 22,5% en Argelia (Actis et al., 1994). Por razones similares debemos también esperar que se incremente la presión proveniente del África Subsahariana. La importancia de los contingentes migratorios procedentes de Asia y Latinoamérica, aunque se espera que tienda a aumentar, será menor.

A la presión migratoria Sur-Norte debe sumársele la presión migratoria Este-Oeste, proveniente de los antiguos países del bloque soviético. Es más difícil prever cómo pueden afectar a España los flujos migratorios procedentes de estos países, ya que nuestro país no ha sido un polo de atracción para ellos. Sin embargo, cabe esperar que esta presión se incremente debido a las circunstancias económicas y a la disminución o desaparición de las trabas legales (en caso de entrada como miembros de pleno derecho en la Unión Europea), aunque las tasas demográficas de estos países son comparables a las occidentales y muy inferiores a las magrebíes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN ESPAÑOLA

La emigración es un fenómeno mundial que se ha producido en todas las etapas de la humanidad y parece difícil, por no decir imposible, que pueda ser detenido con la implementación de leyes y medidas administrativas. Si además es cierto que el balance de los movimientos migratorios es positivo para el país receptor (como indican los trabajos presentados con anterioridad), entonces parece evidente que el objetivo no debe ser la total supresión de los movimientos migratorios, sino simplemente la desincentivación de la emigración masiva, es decir, controlar el flujo de inmigrantes de manera que no se destruyan la paz y cohesión social del país receptor. ¿Cómo conseguir eficientemente este objetivo en España a la luz de la experiencia americana?

En primer lugar, y desde un enfoque realista, cabe prever que las políticas tradicionales de control de fronteras seguirán existiendo. Se debe exigir, por tanto, a los poderes policiales y administrativos encargados de desarrollarlas, que tales medidas sean aplicadas respetando los Derechos Humanos. Asimismo, y con el fin de evitar acusaciones de ineffectividad (como las que cuestionaron la política de inmigración norteamericana), se deberían hacer públicos los resultados reales de estas políticas de frontera. Mantener informada a la sociedad podría evitar, o al menos disminuir, las demandas populares de medidas de control, a veces muy espectaculares y poco efectivas.

En segundo lugar, se debería establecer la tipología y la cuantía de las multas aplicables a las empresas que contraten trabajadores ilegales. También se debería incrementar la frecuencia de inspecciones en los sectores productivos más afectados por este fenómeno (sector agrícola, hostelería, textil, etc.). Acentuar las políticas de interior no sólo desincentivaría la entrada de inmigrantes ilegales, sino que además contribuiría a la disminución del trabajo clandestino y de la economía sumergida.

Junto a estas políticas clásicas, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, podrán desarrollarse otras de carácter más innovador. Por ejemplo, una alternativa puede brindarse a través del sorteo de permisos de residencia, práctica periódica en los Estados Unidos. Todos los extranjeros, incluyendo los que residen ilegalmente en el país, tienen derecho a participar en los sorteos. Los permisos obtenidos, que son gratuitos, son propiedad del inmigrante favorecido. No son transferibles a terceros y los familiares de los beneficiarios son autorizados a reunirse con ellos.

Otra posibilidad sería sacar a subasta un número determinado de permisos. Los ingresos de su venta deberían devolverse al país de origen del inmigrante, para evitar así salidas de capital. Se podría argüir que este sistema beneficiaría a los inmigrantes de los países con mayor poder adquisitivo. Pero podría establecerse un máximo de permisos por país o etnia y limitar también su precio. Si en la subasta se alcanzara ese precio máximo, los permisos deberían sortearse. La existencia de máximos afectaría a la baja las cantidades cobradas por las mafias que introducen trabajadores ilegales. Si existe la posibilidad de obtener un permiso legal de trabajo a un precio razonable la rentabilidad del tráfico ilegal de inmigrantes se ve mermada.

Conviene no olvidar las políticas de inversión y desarrollo que fomenten la economía productiva en los países en vías de desarrollo e incrementen la renta per cápita de sus habitantes. Las inversiones occidentales deben tener un carácter productivo y beneficiar a amplios sectores de la población. Condición imprescindible es asegurar la erradicación de los episodios de corrupción que, con la connivencia de los países desarrollados, se han venido produciendo durante las pasadas décadas.

Los objetivos de las leyes de inmigración de los países desarrollados son disminuir el flujo de inmigrantes ilegales, y se justifican por el incremento del nivel de bienestar de los residentes legales. Hemos mostrado que la incertidumbre legal y la financiación de la agencia inmigratoria con incentivos erróneos pueden llevar a una mala utilización de recursos y generar pérdidas en el bienestar del país receptor. En definitiva, el ejemplo estadounidense nos enseña que no sólo se trata de evitar que los inmigrantes indocumentados sean una carga para el erario público, sino también que la ineficiencia de la política de inmigración represente un despilfarro de fondos públicos.

Referencias bibliográficas

- Actis, W., Pereda, C. y Prada, M.A. (1994). "La inmigración extranjera en España: sus características diferenciales en el contexto europeo", en *Los retos de la inmigración*, J. Contreras, compilador, Madrid: ed. Talasa, pp. 83-120.
- Altonji, J. y Card, D. (1991). "The effects of immigration on the labor market outcomes of less-skilled natives", en *Immigration, trade and the labor market* de J.M. Abowd y R.B. Freeman, eds., Chicago: Chicago University Press, pp. 201-34.
- Blau, F. D. (1976). "Immigration and labor earnings in early Twentieth Century America", *Research in Population Economics*, 2, Greenwich, CT: JAI Press, pp. 21-41.
- Borjas, G. (1990). *Friends or strangers: The impact of immigrants on the U.S.*, New York: Basic Books.
- Borjas, G. y Trejo, S. (1991). "Immigrant participation in the welfare system", *Industrial Labor Relationships Review*, 44(2): 195-211.
- Borjas, G., Freeman R.B., y Katz L.F. (1992). "On the labor market effects of immigration and trade" en *Immigration and the work force: Economic consequences for the United States and source areas* de G. Borjas, y R.B. Freeman, Chicago: Chicago University Press, pp. 213-44.
- Chiswick, B.R. (1991). "Illegal Immigration and Immigration Control", en *U.S. immigration policy reform in the 1980's: A preliminary assessment* de F.L. Rivera-Batiz, S.L. Sechzer e I.N. Gang (eds.), New York: Praeger, pp. 45-64.
- Chiswick, B.R. (1978). "The effect of americanization on the earnings of foreign-born men", *Journal of Political Economy*, 86(5): 897-921.
- Corredera García, M.P. y Díez Cano, L.S. (1994). "La política de extranjería en España" en *Los retos de la inmigración*, J. Contreras, compilador, Madrid: ed. Talasa, pp. 121-144.
- Dávila, A. (1994). "Immigration reform and the earnings of mexican, hispanic and other immigrants." *Working Paper*. University of New Mexico.
- Dávila, A.; Pagán, J.; Viladrich Grau, M. (1998a). "Immigration Reform the INS, and the Distribution of Interior and Border Enforcement Resources", *Public Choice*, vol.10, n.4, 315-339.
- Dávila, A.; Pagán, J.; Viladrich Grau, M. (1998b). " The impact of IRCA on the job opportunities and earnings of undocumented appearing legal workers", forthcoming *International Migration Review*.
- Espenshade, T.J. (1994). "Does the threat of border apprehensions determine undocumented U.S. immigration", *Population and Development Review* 20(4): 871-92.
- Gregory, P. (1986). *The myth of market failure: Employment and the labor market in Mexico*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Gregory, P. (1989). "Undocumented migration to the United States: Can the flow be stemmed", *Latin American Institute Research Paper Series*. University of New Mexico.
- Grossman, J.B. (1982). "The substitutability of natives and immigrants in production", *Review of Economic Studies*, 64(4): 596-603.
- Hoefer, M.D. (1991). "Background of U.S. Immigration Policy Reform", en *U.S. immigration policy reform in the 1980's: A preliminary assessment* de F.L. Ribera-Batiz, S.L. Sechzer e I.N. Gang (eds.), New York: Praeger, pp. 17-44.

La regulación de la inmigración ilegal en Estados Unidos

- Jensen, L. (1988). "Patterns of immigrations and public assistance utilization, 1970-1980", *International Migration Review*. 22(1): 51-83.
- Kossoudji, S. (1992). "Playing cat and mouse at the U.S. Mexico border." *Demography* 29(2): 159-80.
- Lalonde, R. y Topel, R.H. (1991). "Labor market adjustments to increase immigration" en *Immigration, trade and the labor market* de J.M. Abowd y R.B. Freeman (eds.), Chicago: Chicago Univ. Press, pp. 167-99.
- Lindsay, C.M. (1976). "A theory of government enterprise", *Journal of Political Economy* 87(3): 1061-77.
- Massey D.S. y Singer, A. (1995). "New estimates of undocumented mexican migration and the probability of apprehension", *Demography*, 32: 203-213.
- Niskanen, W. A. JR. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- OCDE (1997). *Tendances des migrations internationales. Rapport Annuel 1996*. Paris: OCDE.
- Puyol, R., Vinuesa, A. y Abellán, A. (1993). *Los grandes problemas actuales de la población*, Madrid: ed. Síntesis.
- Roy, A. (1951). "Some thoughts on the distribution of earnings", *Oxford Economic Papers*, 3: 135-46.
- Sánchez, R. (1994). "Arizona border swamped as illegals seek easy entry". *Phoenix Gazette*, March 18, p. 1.
- Sattinger, M. (1993). "Assignment models of the distribution of earnings", *Journal of Economic Literature*, 31(2): 831-80.
- Segura, A. (1997). *El món àrab actual*, Eumo Editorial/Universitat de Girona.
- Simon, J.L., Moore, S. y Sullivan, R. (1993). "The effect of immigration on agregate native unemployment: An across-city estimation", *Journal of Labor Resources*, 14(3): 299-316.
- Todaro, M.P.; Maruzko, L. (1987). "Illegal Migration and U.S. Immigration Reform: A Conceptual Framework", *Population and Development Review*, 13(1): 101-14.
- U.S. Department of Justice "Monthly Report of Deportable Aliens Found in the U.S. by Nationality, Status at Entry, Place of Entry, Status when Found". (INS Form G-23.18). Varios años.
- U.S. Department of Labor (1991). "Employer Sanctions and U.S. Labor Markets: First Report". Bureau of International Labor Affairs. Washington, D.C.

Notas

1. Las políticas de frontera son aquellas que tienen como objetivo dificultar la entrada de los inmigrantes ilegales. Este tipo de políticas consisten básicamente en incrementar la vigilancia en la frontera aumentando tanto el número de patrullas como su dotación en medios técnicos. Las políticas de interior son aquellas cuyo objetivo se centra en detectar inmigrantes ilegales una vez han rebasado la frontera y se hallan trabajando en los Estados Unidos. Más adelante describimos ambas políticas con mayor detalle.
2. Ver G. Borjas (1994), p. 1668.
3. Ver G. Borjas (1994), pp. 1669-1670.

4. En Acta de 31 de diciembre de 1991 del Parlamento francés se incrementan las penalizaciones que pueden ser impuestas a los empresarios que empleen trabajadores indocumentados. Cualquier persona que haya utilizado los servicios de un inmigrante ilegal, tanto directamente o a través de intermediarios puede ser responsable de multas y penalizaciones, así como de las contribuciones a la Seguridad Social.
5. Dávila, Pagán, y Viladrich (1998a) facilitan estos datos para el período 1985-95.
6. Véanse los informes de U.S. House of Representatives (1992 y 1995).
7. Los datos utilizados para elaborar esta ratio proceden del "Monthly Report of Deportable Aliens found in U.S. by Nationality Status at Entry, and Status when Found".
8. Por ejemplo, el programa "Operation Hold the Line" consistió en desplazar un gran número de dispositivos policiales a la frontera de El Paso en Texas durante 1993, con el objetivo de hacer casi imposible su cruce como trabajador ilegal. Sin embargo, este programa no parece haber sido efectivo con respecto a los inmigrantes de larga duración. El endurecimiento de los controles en la zona de El Paso coincidió con un incremento de los movimientos de trabajadores ilegales en el área de Arizona. Así, el número de detenidos en el área de Tucson se incrementó en un 40% en 1993 (Sánchez, 1994).
9. Datos obtenidos en p. 29 del Rapport Annuel 1996, OCDE 1997.
10. Equipo de investigación social integrado por los sociólogos: Walter Actis, Carlos Pereda, y Miguel A. de la Prada.
11. Ver R. Puyol et al., p. 121.
12. Ver R. Puyol et al., p. 77.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscelánea.

Argentina como aliado extra-OTAN de los EE UU: los factores detrás
de la alianza.
Ezequiel Reficco

Argentina como aliado extra-OTAN de los EE UU: los factores detrás de la alianza

*Ezequiel Reficco

Hace escasos meses, los Estados Unidos (EEUU) y Argentina se convirtieron formalmente en aliados. Pocas personas están al corriente de este hecho, incluso entre la propia ciudadanía norteamericana. Aún menos personas pueden comprender cómo un país periférico, con una larga tradición de aislacionismo –e incluso de confrontación con Washington– llegó a adoptar semejante decisión.

Como en cualquier alianza, el proceso de acercamiento fue bilateral. Sin embargo, es evidente que en esa dinámica fue Argentina la que hizo la mayor parte de los ajustes: no fue Washington quien se aproximó a Buenos Aires, sino lo contrario. En consecuencia, se impone la pregunta: ¿qué llevó a este último Estado a asumir tal compromiso?

Este artículo sostiene que la respuesta a esta pregunta debe disgregarse en tres niveles de análisis. El primero es el más amplio y se refiere a cambios efectuados a nivel del sistema internacional que afectaron al modo en que Argentina concebía su política exterior. El segundo nivel es más delimitado, y remite a eventos que influyeron en la sociedad argentina y en su clase política: la profunda transformación de su cultura política. El tercer nivel es el más específico: las ideas y el estilo de liderazgo del presidente Carlos Menem.

Pensamos que, si bien la asunción al Gobierno por parte del presidente Menem aporta gran parte de las respuestas al interrogante planteado, las tres variables desempeñaron un importante papel en la génesis de la alianza.

* Abogado, UBA. Máster en Estudios Internacionales, Fundació CIDOB-UAB. Candidato doctoral, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.

LA POLÍTICA EXTERIOR MENEMISTA: UN ATAJO HACIA OCCIDENTE

La alianza argentino-norteamericana no fue una improvisación. Por el contrario, fue la culminación de una larga cadena de decisiones tomadas por el presidente Menem desde su ascenso al poder en 1989, que determinaron un cambio sustancial en la inserción externa argentina.

El presidente Raúl Alfonsín había encontrado absolutamente compatibles para Argentina el pertenecer a Occidente –en tanto que compartía con esos Estados una herencia común y un conjunto fundamental de valores– y ser al mismo tiempo un Estado no alineado del Tercer Mundo –es decir, una nación empobrecida que no tenía interés en participar en la competencia global interbloques. Con el presidente Menem esos términos se volvieron esencialmente incompatibles: el pertenecer a Occidente dejó de ser un hecho ético-cultural y fue reinterpretado como el alineamiento político con el grupo de estados liderados por EEUU.

La pertenencia a Occidente y el subdesarrollo se convirtieron en dos extremos opuestos de un *continuum*: Argentina se había convertido en un país tercermundista tras años de políticas erróneas. Un decidido cambio de rumbo volvería a colocarla en el lugar que nunca debió abandonar. La decadencia argentina comenzó a partir de la desconexión de Occidente; por ello, la nueva política exterior debería dar prioridad la reconexión del Estado con Occidente. A pesar de que el camino elegido requeriría dolorosos ajustes, prometía a cambio enormes beneficios materiales. El ministro de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, Guido Di Tella, así lo expresó en términos harto explícitos:

“Nosotros queremos pertenecer al Club de Occidente. Yo quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos. Nos interesa, porque podemos sacar un beneficio” (*Página 12*, 1990).

Así, los primeros años de la diplomacia del Gobierno peronista fueron destinados a la remoción de los *obstáculos* que pudieran entorpecer dicha reconexión. El presidente entrante no escatimó esfuerzos en proyectar al exterior una imagen de líder *confiable*. A los pocos meses de asumir el cargo, en septiembre de 1989, se convirtió en el primer presidente peronista en hacer una visita oficial a los EEUU. Allí expresó su interés por entablar relaciones “excelentes y fluidas”, basadas en el apoyo político argentino a las posturas norteamericanas a escala global, especialmente en temas sensibles a los Estados Unidos –terrorismo, narcotráfico– a cambio del decidido apoyo financiero y económico por parte de Washington.

La prioridad asignada a la relación bilateral determinó una serie de ajustes en lo que había sido la política exterior argentina hasta entonces. Las áreas, en las que el ajus-

te fue mayor fueron: Malvinas, el proyecto Cóndor, la política nuclear, la salida del Movimiento de los No Alineados (MNOAL), la política centroamericana y la participación argentina en la operación Tormenta del Desierto. La formalización de la alianza bilateral es el corolario de esta evolución.

EL STATUS DE ALIADO EXTRA-OTAN COMO *SECOND BEST*

Durante su visita oficial a Argentina, del 15 al 18 de octubre de 1997, el presidente Clinton anunció oficialmente su intención de incluir a Argentina en el selecto grupo de países aliados extra-OTAN de los EEUU: Israel, Jordania, Egipto, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. La alianza comenzó formalmente el 10 de noviembre, después de que el Congreso norteamericano no pusiera ninguna objeción durante 30 días a la decisión del ejecutivo.

Hay una obvia diferencia entre Argentina y el grupo de países recién mencionados. Estos buscaron la protección del paraguas de defensa norteamericano movidos por una amenaza, más o menos cercana. Esa no es la situación del primero, ya que el cono sur está en una situación excepcionalmente estable. ¿Cuál es entonces, la utilidad de la alianza? Para algunos, poca; para otros, ninguna¹. Desde el Gobierno argentino se la presentó como un paso meramente “simbólico” que no implicaba compromiso alguno para el país². Uno se ve tentado a preguntarse cuál es la utilidad de una alianza que no involucra “compromiso alguno”.

Desde un punto de vista legal, el *status* de aliado concede algunas ventajas financieras para los Gobiernos, con acceso a fondos en condiciones preferenciales; para sus empresas, participación en licitaciones, y para sus fuerzas armadas, transferencia de armamento, aunque no de última generación. Con mayor precisión, la legislación federal de los EEUU establece los siguientes efectos para el *status* de aliado extra-OTAN:

-Las empresas de los aliados pueden participar en las licitaciones del Pentágono para el mantenimiento, examen o reparación de equipos de las Fuerzas Armadas norteamericanas ubicados fuera de los EEUU (10 USCS § 2349).

-El secretario de Defensa está autorizado a celebrar acuerdos con los aliados para la investigación y el desarrollo conjunto de equipamiento de defensa (10 USCS § 2350a).

-La ley autoriza al secretario de Defensa a brindar la garantía del Gobierno norteamericano sobre la compra o arrendamiento de artículos de defensa por parte de los aliados (10 USCS § 2540).

-El secretario de Defensa está autorizado a transferir a los aliados tecnología relativa a la producción de artículos para la defensa o a ayudar a los aliados en su producción (10 USCS § 2542).

-Los montos máximos anuales fijados por la legislación de Asistencia Militar y la de Control de Exportaciones de Armas no son válidos para los aliados, y pueden ser superados por el Pentágono (22 USCS § 2321h).

-La ley autoriza al presidente norteamericano a transferir a los aliados, de forma gratuita y prioritaria sobre otros potenciales receptores, excedentes de defensa (22 USCS § 2321j).

-Los aliados pueden participar de un fondo para la investigación y desarrollo conjunto de tecnologías antiterroristas (22 USCS § 2349aa-10).

-La ley autoriza a los aliados a recibir ciertos armamentos, en principio, no susceptibles de ser exportados (22 USCS § 2378a).

-Los aliados pueden celebrar con EEUU acuerdos de estandarización sobre la producción de equipos para entrenamiento militar (22 USCS § 2761).

-La ley autoriza al presidente a proveer financiación a los aliados para el arrendamiento o arrendamiento con opción a compra de proveedores privados estadounidenses de materiales de defensa, excluyendo equipamiento de avanzada (22 USCS § 2763).

-El secretario de Defensa queda autorizado a dar en préstamo a los aliados materiales, insumos o equipos a efectos de llevar a cabo programas de investigación y desarrollo, prueba o evaluación (22 USCS § 2796d).

La alianza bilateral con EEUU no era el objetivo principal de la diplomacia argentina, sino que terminó surgiendo como “premio consuelo”. Lo que el presidente Menem tenía en mente era nada menos que la membresía plena de Argentina en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), según expresó ya en su primer mandato de Gobierno (1992). A partir de ese momento, los diplomáticos argentinos intentaron conseguir apoyo a la iniciativa.

No ocurre con frecuencia que un Estado se muestre dispuesto a la defensa del territorio de otras naciones ubicadas a miles de kilómetros de su frontera, con quienes no comparte intereses sustanciales ni ninguna amenaza en particular. Con todo, la idea concitó el interés de algunos líderes occidentales. El general Colin Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto norteamericano, habría apoyado en privado la idea durante su visita a Buenos Aires en noviembre de 1992 (*Jane's Defence Weekly*, 1993). El presidente del Gobierno español, José María Aznar, fue más allá y apoyó públicamente la idea (*La Nación*, 1997a).

La iniciativa se enfrentaba con un obstáculo geográfico y jurídico: en su artículo 10, la Carta Atlántica habilita a las partes del tratado para que inviten a que se extienda la alianza a otros estados europeos en condiciones de contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte. El acceso de Argentina a la OTAN hubiese requerido la reforma de su tratado fundacional.

Los motivos que llevaron a Argentina a buscar ser aceptada en la Alianza Atlántica son muy diferentes de los que mueven a las nuevas democracias de Europa Central a buscar ser admitidas en esa organización. El objetivo buscado no fue un mayor margen de seguridad, sino el insertar al país dentro de Occidente, integrándolo en una de sus instituciones más representativas. Una analogía histórica más acertada sería el caso de México. En los setenta ese país tenía una economía cerrada y se consideraba una nación tercermundista y no alineada. Sin embargo, en los ochenta esas nociones comenzaron a ser revisadas por la dirigencia mexicana y en la década de los noventa el presidente Pedro Salinas lideró la apertura de la economía mexicana y su aproximación a Occidente. En 1993 México tomó dos decisiones que simbolizaron el cambio en su política exterior: el suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³.

El ingreso argentino en la OTAN hubiese simbolizado el equivalente al ingreso de México en el TLC: el anclaje prácticamente irreversible del Estado a Occidente, incrementando los costes del retorno al statu quo anterior por parte de un Gobierno sucesor. La geografía determinó que dicho paso no se haya buscado en lo económico-comercial sino en lo político-militar. El atractivo del mercado de Brasil resultó un atractivo demasiado poderoso para subordinarlo a una lejana e incierta asociación comercial con EEUU.

Otro objetivo detrás de la decisión argentina era el proveer a las Fuerzas Armadas de un claro sentido de misión más allá de las fronteras, alejando su atención de la escena política doméstica. En este sentido, la participación en la OTAN hubiese sido la prolongación natural de la activa presencia argentina en las misiones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas (ONU), alimentada por el mismo espíritu: “al ayudar a los demás, te ayudas a ti mismo⁴.”

La interacción prolongada con oficiales de países de asentada tradición democrática habría de jugar un rol de resocialización en las nuevas generaciones de oficiales que crecieron en un contexto no exento de valores antidemocráticos. En este sentido, el acceso de España a la OTAN ofrece algunas analogías: por un lado, tampoco en este caso había una amenaza militar inminente; por el otro, también aquí estuvo presente el objetivo de proveer a las Fuerzas Armadas de un foco de atención fuera de las fronteras nacionales.

El impacto del nuevo *status* fue sumamente asimétrico en los dos países. Mientras que en los EEUU pasó prácticamente inadvertido, en Argentina fue presentado por el Gobierno como un éxito político. Deliberadamente o no, el mensaje fue transmitido en forma equívoca, relativizando la diferencia entre el “primer premio” y el “premio consuelo”, es decir, entre la plena membresía en la OTAN y la alianza con los EEUU⁵.

Las declaraciones públicas de funcionarios norteamericanos tendieron a subrayar la “confiabilidad” de Argentina como un socio de Washington. Desde la perspectiva estadounidense, la alianza cumple dos objetivos. En temas globales políticamente difíciles para EEUU, Argentina es un socio potencialmente útil para sumar consenso y atemperar la ima-

gen de Washington como una audaz y unilateral “policía mundial”⁶. Más específicamente, la oferta de Washington coincide con el surgimiento del Mercado Común del Cono Sur Americano (MERCOSUR) como un actor económicamente relevante, que comienza a suscitarse la atención de otras naciones latinoamericanas y a discutir la formación de una zona de libre comercio con la Unión Europea (UE), un obstáculo potencial al proyecto del presidente Bill Clinton de extender el libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

Como ha ocurrido en otros casos –desde la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) hasta la UE– los EEUU han apoyado los ensayos de integración regional, aunque manteniendo en cada caso una relación privilegiada con alguno de los actores regionales clave. De esta manera, han mantenido un insumo en dichos ensayos, asegurándose de que las organizaciones emergentes no serían insensibles a los intereses norteamericanos (*Jane's Defence Weekly*, 1997).

LA ALIANZA EN LOS HECHOS

El nuevo *status* en la relación bilateral fue inaugurado con dos temas. El primero fue la nueva política antidroga que Washington está diseñando como uno de los ejes de sus relaciones interamericanas. En octubre de 1997, el Gobierno norteamericano consultó con el Gobierno de Panamá la creación en su territorio de un llamado Centro Multilateral Antidrogas. El interés nacional norteamericano consiste en legitimar la continuidad de la presencia militar en el istmo más allá de 1999, cuando el Comando Sur deba abandonar Panamá, conforme a lo establecido por el tratado Carter-Torrijos de 1977.

Argentina rápidamente expresó su apoyo al proyecto de Washington, mientras ambos Gobiernos estaban discutiendo los términos de la iniciativa (*La Nación*, 1997). Meses más tarde, Thomas MacNamara presentó formalmente el proyecto a Brasil, México, Chile y otros estados de la región. Estos se opusieron a la forma que Washington intentaba dar al futuro centro, por no ser legítimamente “multilateral”: había sido diseñado por EEUU y –hasta cierto punto– Panamá, sin haber dado ninguna participación a los restantes Gobiernos. Pese a la oposición generalizada, al mes siguiente el presidente Menem reiteró el pleno apoyo argentino al proyecto norteamericano (*La Nación*, 1998).

El segundo test para el nuevo *status* llegó con la segunda crisis iraquí. En febrero de este año, Menem dejó en claro que “si hay conflicto con Irak, Argentina apoyará las medidas que tomen los Estados Unidos o las Naciones Unidas” (*La Nación*, 1988a). Los términos de su declaración resultan reveladores: Argentina se comprometía no sólo a hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, sino también a seguir la voluntad unilateral de Washington. A ese compromiso, sólo Gran Bretaña había lle-

gado tan lejos⁷. Para dar una idea del grado de alineamiento, baste decir que el presidente instruyó a su ministro de Defensa para que evaluara la alternativa de participar en operaciones militares directas contra tropas iraquíes (*La Nación*, 1998b).

Mientras el Gobierno debatía las opciones abiertas al país frente a la crisis de Irak, funcionarios del Gobierno declararon a la prensa que el nuevo *status* “generaba una obligación moral tácita” para el país (*La Nación*, 1998a). Curiosamente, unos meses antes, al presentar la iniciativa a la sociedad argentina, el discurso del Gobierno había sido exactamente el opuesto (*La Nación*, 1997). El 13 de febrero, los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, Guido Di Tella y Jorge Domínguez, hicieron el anuncio oficial: en caso de que EEUU decidiera atacar Irak, Argentina enviaría tropas al Golfo. La unidad que iba a ser enviada constaría de 100 hombres de las tres fuerzas y llevaría a cabo funciones sanitarias. Sin embargo, se aclaró que no se descartaban “mayores contribuciones”, e incluso el Gobierno alistó una fragata y una corbeta para entrar en acción si fuera necesario (*La Nación*, 1998c).

La crítica de la oposición se centró en aspectos formales –destacando la necesidad de debatir la decisión en el parlamento– pero sin atacar la decisión de fondo de enviar tropas, y menos aún la de alinearse estratégicamente con los EEUU en la escena internacional. Una decisión que hubiese generado una crisis política de la mayor gravedad hace una década, aparecía ahora a los ojos de la clase política y la opinión pública como *business as usual* ¿Qué motivó semejante transformación? Tal como sugerimos en la introducción, la respuesta debe escalonarse en tres niveles de análisis sucesivos.

PRIMER NIVEL DE ANÁLISIS:

CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La desaparición del bloque soviético generó una serie de cambios que afectaron de un modo u otro a todas las naciones. El declive de un grupo de naciones consideradas como sumamente poderosas, y el ascenso de otras recientemente industrializadas al rango de potencias comerciales, impactaron sustancialmente en el modo en que Argentina concibe y lleva a cabo su política exterior. Dicho impacto puede sintetizarse en tres puntos:

Competencia bipolar y desconexión política:

La bipolaridad generó tensiones que se proyectaban hacia la periferia del sistema internacional. Estas tensiones constituían una seria amenaza para la estabilidad de esas naciones periféricas, en la mayoría de los casos con crisis económicas y lideradas por

Gobiernos con estrechas bases de legitimación. La dinámica de competencia bipolar impuso en estos países la necesidad de una desconexión defensiva, que redujese los riesgos de verse atrapados en los costes de una competencia de poder ajena a sus intereses.

El fin de la bipolaridad convirtió a dichos reflejos defensivos en obsoletos, y aumentó el coste relativo de la desconexión⁸. El nuevo escenario causó la crisis de la agregación política que más claramente simbolizó la necesidad de protección de la competencia bipolar: el MNOAL. Para ilustrar la magnitud de la crisis, cabe recordar que hasta 1988 el movimiento contaba con un grado de homogeneidad interna relativamente alto, estructurado a partir de una serie de posturas sumamente críticas de Occidente⁹.

Sin embargo, a partir de 1989 se generó una fractura entre aquellos que defendían la visión tradicional del movimiento y aquellos que sostenían la necesidad de nuevos enfoques más flexibles¹⁰. En 1992, las tensiones en el seno del movimiento habían alcanzado una gravedad tal que el máximo logro de la cumbre de Jakarta fue el mantener al MNOAL unido (*The New York Times*, 1992). El etnonacionalismo emergió como la fractura dominante en el seno de la organización: la membresía de Yugoslavia, un miembro fundador del MNOAL, fue cuestionada por una alianza entre Bosnia y otros estados musulmanes. A su vez, la iniciativa fue puesta en entredicho por otros estados con problemas de secesionismo etnonacionalista (*The New York Times*, 1992a).

La salida de Argentina del MNOAL no puede ser explicada sólo por factores domésticos como la ideología conservadora del presidente Menem, o sus alianzas internas. La decisión fue principalmente una respuesta a desarrollos globales. En el entorno de postguerra fría, el noalineamiento perdió sentido para Argentina: la cercanía a EEUU dejó de ser un riesgo en sí mismo, transformable automática y mecánicamente en inestabilidad interna.

Desarrollo autocentrado y desconexión económica:

El estrepitoso fracaso económico de la Unión Soviética (URSS) representó un duro golpe al postulado básico de las teorías que defendían el desarrollo autocentrado y la “desconexión productiva”, que aseguraba que la autarquía no solo era el mejor, sino el único camino hacia el desarrollo. Varias generaciones de líderes tercermundistas se socializaron políticamente con la URSS como un modelo exitoso de desarrollo autocentrado y de desafío a los regímenes económicos internacionales¹¹. El empobrecimiento de las otrora prósperas naciones de Europa central y oriental fue otra luz roja que advirtió sobre el coste de la cerrazón al mundo.

Al mismo tiempo, los únicos países que parecían estar superando el subdesarrollo –los llamados *tigres* y luego los *nuevos tigres* asiáticos– lo habían hecho a partir de agresivas estrategias de desarrollo volcadas al exterior, utilizando el acceso al mercado norteamericano como palanca de desarrollo de la industria local.

El impacto de estos hechos sobre la dirigencia latinoamericana fue sustantivo. Tradicionalmente, la escuela latinoamericana de la *dependencia* había mirado con desconfianza los regímenes comerciales y financieros internacionales, a los que consideraba estructurados para el beneficio exclusivo de las potencias centrales. En consecuencia, éstos imponían a las economías subdesarrolladas términos de intercambio esencialmente asimétricos: cuanto más participaba la periferia en ellos, más se empobrecía. El lógico corolario de este razonamiento es el imperativo de desconectarse y protegerse de la economía internacional en la medida de lo posible¹².

En los noventa varias de las figuras principales de la escuela de la *dependencia* revisaron los presupuestos básicos de su pensamiento. Según Fernando Henrique Cardoso, la izquierda moderna latinoamericana descubrió el mercado, dejando atrás los modelos de sociedades cerradas (*Clarín*, 1995). El ingreso de México a principios de los noventa en el TLC, la OCDE y Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) también resulta representativo del giro en la percepción de la dirigencia de esta región.

Los EEUU como proveedores hegemónicos de *bienes públicos*

En el nuevo contexto, EEUU reforzó su perfil de hegemonía benevolente, de proveedor global de bienes públicos al sistema internacional. Washington es el último garante de una serie de valores apreciados por la mayoría de los estados: estabilidad global, libertad de comercio, democracia, Derechos Humanos. Por otra parte, ese país no tiene rival en su capacidad de premiar la cooperación política, induciendo inversión privada, concediendo apoyo financiero o acceso preferencial a su enorme mercado. En suma, no sólo dispone de un enorme arsenal de poder duro, sino también de un creciente reservorio de poder blando; de enseñar el *garrote* pero también la *zanahoria* (Joffe, 1997).

La cara opuesta de un Washington revitalizado fue una Latinoamérica debilitada, con un alto grado de fragilidad interna y un modelo de desarrollo económico agotado. La experiencia de los ochenta indicó que aquellos países que ensayaron alternativas *autónomas* respecto del ajuste ortodoxo –Perú en 1985 y Brasil en 1987– sólo consiguieron acentuar el descontrol de sus variables económicas.

En este contexto, la dirigencia latinoamericana pasó a revalorizar una buena relación política como potencial herramienta estratégica para el desarrollo. El peruano Edgardo Mercado Jarrín, ex ministro de Asuntos Exteriores del régimen nacionalista liderado por el presidente Juan Velazco Alvarado, y actual director del Instituto Peruano de Estudios Estratégicos, sostiene que “la Latinoamérica de los setenta y los noventa son dos mundos bien distintos. Grandes partidos como el APRA en el Perú o el peronismo en la Argentina ya no hablan de luchar contra el imperialismo. Hoy las élites políticas (latinoamericanas) se disputan el favor de los Estados Unidos” (*Clarín*, 1995a).

SEGUNDO NIVEL DE ANÁLISIS: EL CAMBIO EN LA CULTURA POLÍTICA ARGENTINA

El giro en la política exterior argentina fue precedido por un profundo proceso de cambio en los valores centrales de la cultura política argentina. Como hemos escrito sobre este fenómeno in extenso, sólo describiremos este proceso sucintamente (Reficco, 1996). El cambio cultural se inició en 1985, bajo el liderazgo del presidente Alfonsín, a partir de lo que la Cancillería argentina denominó el “giro realista”.

En el momento del ascenso al poder del líder radical, la cultura política argentina se caracterizaba por un fuerte antinorteamericanismo y una clara demanda popular de intervención gubernamental en la vida social y económica. Como bien señala Falcoff, las elecciones presidenciales de 1983 parecieron por momentos una competencia entre los candidatos por mostrar las credenciales antinorteamericanas más convincentes (Falcoff, 1989). De los cinco partidos que compitieron por la Presidencia, cuatro abogaron por la aproximación al Tercer Mundo y el no alineamiento como bases de su política exterior. Para mostrar el grado de representatividad de dichas ideas, baste con decir que los dos partidos más votados –la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista– concentraron el 92% del voto popular.

Con diferencias menores, todos esos partidos incluyeron en sus plataformas contenidos críticos de los regímenes financieros y/o comerciales internacionales, a los que se veía como esencialmente injustos y perjudiciales para el interés nacional. En esta línea de pensamiento, EEUU era la potencia hegemónica que sostenía el orden que se pretendía reformar y, por ello, a priori un adversario en la escena internacional. El proyecto de política exterior originalmente diseñado por el Gobierno de Alfonsín se construyó a partir de estas premisas centrales. El apoyo generalizado de la clase política y de la opinión pública a ese proyecto inicial demuestra del grado de consenso del que gozaba ese enfoque.

Para las elecciones presidenciales de 1989 los valores políticos básicos que animaron el debate eran muy diferentes. La crítica de los regímenes financieros internacionales había desaparecido de los debates electorales. Tampoco estaba presente la visión crítica hacia EEUU; por el contrario, la necesidad de una buena relación política con Washington no fue puesta en tela de juicio por ninguno de los candidatos con posibilidades de triunfo electoral. ¿Qué explica estas diferencias entre 1983 y 1989?

El progresivo agotamiento del modelo de sustitución de importaciones llevó a sectores crecientes de la clase política y de la opinión pública a revisar algunos de los valores básicos sobre los que se habían asentado las políticas públicas en las décadas previas. En este sentido, las secuelas de la hiperinflación fueron particularmente profundas. La “híper”, como se la conoció popularmente, golpeó duramente la consciencia colectiva de la sociedad argentina, sacudiendo varios de sus mitos fundacionales como nación de inmigración. El país de la abundancia, en el que el hambre no tiene cabida, el país de las amplias

clases medias nacidas a imagen y semejanza de las existentes en sus madres patrias euro-peooccidentales; todo ello parecía esfumarse. La híper mostró que el abismo no estaba tan lejos; el abismo estaba a un paso y debía hacerse algo al respecto: había que cambiar.

La crisis llevó al colapso del que había sido durante décadas el principal referente ideológico del sentido común en la cultura política argentina: el nacionalpopulismo. Dicha desaparición “ha producido en una anchísima franja de la sociedad, un verdadero *agujero negro* ideológico, una carencia de espacios alternativos en la cultura política, habida cuenta de que el nacionalpopulismo no fue un discurso ideológico de referencia exclusivamente para el peronismo, sino también –con múltiples variantes, claro está– para buena parte del radicalismo, la izquierda tradicional e incluso los sectores más *clientelistas* del conservadurismo” (Grüner, 1991:90).

Ese derrumbe se proyectó sobre lo que deben ser los objetivos de la diplomacia nacional. La política exterior dejó de verse como el terreno para confrontar al mundo desarrollado, y pasó a ser percibida como una herramienta estratégica de desarrollo económico (Mora y Araujo et al., 1992). A su vez, esta evolución se proyectó sobre quienes deberían ser los socios preferenciales del país en la arena internacional.

“Las preferencias del público en 1985 se orientaban claramente hacia los países de América Latina, seguidos por el grupo de países desarrollados de Occidente (Estados Unidos, Japón y Europa Occidental). En 1987 la situación se invierte y este grupo de países pasa a ocupar el primer lugar en las preferencias, seguido por América Latina. Desde ese momento, y de manera progresiva, las opiniones en favor de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental fueron cada vez más favorables, en detrimento de las adhesiones hacia el conjunto de países latinoamericanos. (...) En la actualidad (1991) estrechar vínculos prioritarios con los países del *primer mundo* es preferido por el 70% de la población, mientras que un 15% prefiere América Latina. Los países que pertenecieron a la órbita comunista, y aquellos que forman parte del grupo de Países No Alineados-Tercer Mundo mantienen un nivel de adhesión relativamente estable que no supera el 3% en cada caso. (...) Dentro de este bloque de países del *primer mundo*, Estados Unidos es el que genera mayor grado de adhesión (45%), seguido por Japón (16%) y en tercer lugar el conjunto de países de Europa Occidental (9%)” (Ibid)¹³.

A nuestro entender, el proceso de aprendizaje social que siguió puede sintetizarse en dos ideas:

-Los esfuerzos deben concentrarse en la esfera interna: los intentos por transformar las estructuras internacionales fueron fútiles. El revertir la decadencia argentina dependerá de sus propios esfuerzos.

-Los regímenes financieros y comerciales internacionales proveen ventanas de oportunidad: no es cierto que quien se abre al intercambio está condenado al fracaso. Otras naciones jóvenes, que partieron desde condiciones mucho más desventajosas que la Argentina, habían aprovechado esas oportunidades y conseguido mejorar substancialmente su condición.

El corolario de estas *lecciones* fue la aceptación de la inevitabilidad de llevar a cabo ajustes internos que permitieran al país el aprovechar las oportunidades existentes en el sistema internacional. En lo externo, una buena relación con los EEUU pasó a ser vista como un activo potencialmente útil como palanca de desarrollo. A partir de estas nuevas ideas, surgió en Argentina un amplio consenso que cortó transversalmente las divisiones tradicionales de la política partidaria¹⁴. Este nuevo consenso estrechó sustancialmente los términos del debate político: aquellos sectores que en un principio quedaron aferrados a las *viejas* ideas no tuvieron otra opción que moderar su discurso y unirse al nuevo *mainstream*, bajo pena de quedar *marginalizados*. La sociedad “impulso” un conjunto de valores a su clase política¹⁵.

No es sorprendente, entonces, que los valores básicos que sostienen la política exterior del presidente Menem hayan gozado de un alto grado de apoyo popular. Por motivos electorales obvios, la oposición se ha resistido a bendecir globalmente su política exterior; sin embargo, sus premisas básicas han sido aceptadas por las principales voces de la oposición. Un conjunto de ideas que eran impensables en 1983 –un sistema comercial abierto, una economía desregulada y una política exterior proOccidental– son parte del nuevo consenso.

TERCER NIVEL DE ANÁLISIS: EL LIDERAZGO DE MENEM Y EL “REALISMO PERIFÉRICO”

En tanto y en cuanto los cambios en la inserción externa argentina salieron a la luz con el ascenso del presidente Menem al poder, varios autores explicaron la nueva política exterior como el resultado directo del cambio de Gobierno. Algunos explican el giro a partir de las características de la personalidad del líder peronista, y de su socialización política temprana, que habría condicionado su política exterior. Otros han atribuido la nueva política exterior a las alianzas políticas internas de Menem¹⁶.

Una buena parte de la nueva línea de política exterior argentina se explica por el influyente papel ejercido por quien fue el principal asesor del Gobierno en política exterior: Carlos Escudé. Su influencia va más allá de su desempeño como funcionario, ya que si bien renunció a su cargo en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional en junio de 1992, el Gobierno menemista prácticamente asumió *in totum* sus ideas, a excepción de su postura sobre el tema Malvinas.

Escudé ha desarrollado una teoría que denominó “Realismo Periférico”. Para él, un Estado débil y periférico como Argentina debe siempre buscar el construir una rela-

ción privilegiada con que tiene la hegemonía con independencia del contexto interno o externo. Llega a esa conclusión a partir de una idea de autonomía que, a nuestro entender, guarda analogía con la noción económica de capital reproductivo.

La autonomía del Estado es un recurso escaso. Un líder prudente debería buscar el hacer el mínimo uso posible de ese recurso. Cuando lo haga, deberá ser para invertirla —es decir, destinarla a un uso que genere expectativas de retorno— y no meramente para consumirla en forma improductiva. Tal como ocurre con el capital, cuanto menos autonomía se consume, más se ahorra. La autonomía sólo deberá utilizarse cuando un interés nacional vital esté en juego. Escudé llama a ese principio la paradoja entre el consumo y el desarrollo de autonomía¹⁷.

En consecuencia, la política exterior debe desembarazarse de aquellos objetivos idealistas que generan costes sin producir beneficios materiales para el país. Estas metas prescindibles deben ser sacrificadas en aras de conseguir construir una relación privilegiada con la potencia hegemónica. Ese será el capital político que será utilizado cuando el interés nacional vital esté en juego. Dado que el subdesarrollo es la principal amenaza a la estabilidad del país, Escudé hace una lectura económica del interés nacional.

En resumen, según ese enfoque, cuando Argentina sigue de forma mecánica la visión de los EEUU en la escena mundial, está construyendo autonomía: al renunciar voluntariamente a su consumo, está ahorrándola para su utilización en situaciones críticas. Desde esta perspectiva, el nuevo *status* de aliado extra-OTAN no es sino un instrumento adicional para la construcción de autonomía y, por ende, resulta una herramienta estratégica para el interés nacional.

CONCLUSIÓN: LAS FUERZAS DETRÁS DE LA ALIANZA

Las variables que hemos discutido se refuerzan mutuamente. El colapso del mundo bipolar influenció el cambio en la cultura política argentina. Al mismo tiempo, el objetivo del presidente Menem de construir un vínculo privilegiado con la potencia hegemónica no puede ser separado de la tendencia global de la clase política latinoamericana a abandonar los modelos de confrontación hacia Washington como eje de sus diplomacias.

La tercera variable surge de la segunda y la segunda de la primera, a la manera de las *matrioshkas*, las tradicionales muñecas rusas de madera. La primera variable es la más amplia, y se refiere a fuerzas que afectaron a todos los estados del sistema internacional. Surge entonces la pregunta: ¿por qué Argentina eligió ese camino, mientras que otros no lo hicieron? La respuesta debe buscarse en las dos restantes variables. El segundo factor afectó a Argentina —opinión pública y clase política— como un todo: sugiere

que un acercamiento a los EEUU hubiera tenido lugar cualquiera que hubiese sido el resultado electoral de 1989.

La tercera variable es la que realmente marca la diferencia. Si bien cualquiera de los candidatos que participaron en la contienda electoral de 1989 hubiese reajustado la política exterior y producido un acercamiento a Washington, es claro que dicho proceso no hubiese adoptado la forma que finalmente tuvo bajo el liderazgo de Menem. En este sentido, el ascenso de Menem al poder y su adopción del “realismo periférico” como línea de actuación en su política exterior, resulta clave para entender porqué Argentina rompió una tradición diplomática centenaria y decidió aliarse formalmente con los EEUU.

Sin embargo, y por más determinante que sea, el liderazgo de Menem no habría sido suficiente para producir dicho cambio, si las otras dos variables no hubiesen existido. En el medio de la competencia bipolar y la ofensiva anticomunista de Reagan, la política menemista de complacer a los EEUU en América Central hubiese disparado tensiones internas intolerables para la transición democrática. Sin el cambio operado en la cultura política argentina, su alianza extra-OTAN con los EEUU hubiese enfrentado a una terrible oposición interna.

Como hemos visto, la posición argentina como aliada de Washington no descansa en ningún factor objetivo: aquel país no enfrenta ninguna amenaza inmediata a su seguridad, y no existe una convergencia objetiva entre los intereses de ambas naciones. En consecuencia, surge la pregunta: ¿cuáles son las perspectivas de una alianza que está basada exclusivamente en una doctrina y en la personalidad de un líder? Ambos estados ocupan posiciones esencialmente diferentes en el sistema internacional: el abanico de intereses de una potencia global es necesariamente más amplio que el de un país periférico como Argentina. Por otra parte, el grado de desarrollo de ambas economías también marca diferencias objetivas de intereses. Ciertamente, esas diferencias no impidieron la viabilidad de otras alianzas en el pasado. Pero esas fracturas fueron sobrellevadas con la ayuda de un federador externo: una amenaza en común.

Hasta el momento, la diplomacia argentina ha sobrellevado bien el nuevo *status*. El abandonar el noalineamiento o el criticar a Cuba no han generado costes sustantivos. La operación *Tormenta del Desierto* gozó de amplia legitimidad, y la segunda crisis de Irak desescaló antes de llegar a punto crítico. La solidez de la alianza deberá ser puesta a prueba en situaciones más complejas; v.gr., una en la cual el interés norteamericano claramente se oponga a una coalición de estados latinoamericanos de peso. Un cambio de Gobierno también será un test de peso para el nuevo *status* de la relación. Más allá de la retórica de confrontación de la competencia electoral, la oposición ha señalado que no alterará el curso básico de la política exterior de Menem. Ello es coherente: hemos señalado que la nueva política exterior es en gran parte fruto de un nuevo consenso en la clase política y sociedad argentina¹⁸. Sin embargo, será intere-

sante ver qué ocurre cuando el líder que suceda a Menem deba elegir entre sacrificar intereses políticos domésticos o alinearse con Washington para *construir autonomía*.

Una constante de la política exterior norteamericana de postguerra, y uno de los motivos por los cuales su presencia generalmente no es temida sino bienvenida, es que para la mayoría de los actores regionales la relación con Washington es más importante que la relación con sus vecinos¹⁹. Hasta ahora esa no es la situación en el cono sur: no hay ningún motivo que impida a Buenos Aires tener una mejor relación con sus vecinos que con Washington.

Sin embargo, la política exterior menemista podría acabar creando ese escenario, haciendo del modelo *hub and spoke* una profecía autocumplidora. Si una óptima relación con Washington se mantiene como la prioridad de la diplomacia nacional, es muy probable que a largo plazo se deterioren las relaciones con las naciones del área. Chile ya ha expresado su preocupación por el nuevo *status*, recordando que en el pasado reciente Argentina no fue precisamente un vecino previsible cuando se sintió fuertemente respaldada por Washington en 1982. En menor medida, Brasil también ha expresado su perplejidad por la introducción de una alianza militar en un contexto de distensión regional²⁰.

Más aún, el adaptarse a los deseos de los EEUU como eje central de la diplomacia argentina, deja a la política exterior expuesta a los vaivenes de la política interna norteamericana, en la medida en que las necesidades de la gran potencia reemplacen al consenso democrático como el principal insumo de la actuación externa del Estado. A largo plazo, ello afectará negativamente la credibilidad, predictibilidad y prestigio de Argentina.

Desde la perspectiva argentina, la alianza representa un *trade-off* entre dar flexibilidad en las relaciones externas y el obtener beneficios por estar “en el bando correcto”. Dependerá de la calidad de los próximos estadistas argentinos el poder conseguir lo mejor de este trueque, evitando arrastrar al país a conflictos ajenos a su interés nacional.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Periódicos

Clarín

La Nación

Página 12

The New York Times

Revistas

Jane's Defence Weekly

Somos

Fuentes secundarias

Artículos de revistas

Bain, James (1998) "Haiti's Huge Challenge Now Is to Go it Alone", *Jane's Defence Weekly*, January 14, 21.

Evers, Stace (1997) "Peacekeeping Is the Key to Higher Profile", *Jane's Defence Weekly*, May 21, 21.

Mora y Araujo, M. (1990) "Carlos Menem, un año después", *Somos*, Mayo 16, 14.

Artículos de revistas especializadas

Joffe, J. (1997) "How America Does it", *Foreign Affairs* vol. 76 no. 5 (September-October).

Reficco, E. (1996) "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 32.

Russell, R. (1989) "Argentina en 1989 ¿una nueva política exterior?" Serie de Documentos e Informes de Investigación.

(1991) "El 'neoliberalismo periférico': un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría", *América Latina Internacional* vol. 8 no. 29 (julio-septiembre).

Ensayos y capítulos de libros

Borón, Atilio (1989) "Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina", en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, ed. Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-GEL.

Escudé, Carlos (1989) "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un 'realismo periférico'", en *Estados Unidos y la transición argentina*, ed. Roberto Bouzas and Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-Ed. Legasa S.A.

(1989) "Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989", en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial* ed. Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-Grupo Editor Latinoamericano.

Falcoff, M. (1989) "Relaciones entre Estados Unidos y Argentina: mejor de lo esperado," en *Estados Unidos y la transición argentina*, ed. Roberto Bouzas and Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-Ed. Legasa S.A.

Granovsky, M. (1991) "Política exterior. Las relaciones carnales," en *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*, Carlos Gruner, et al. Buenos Aires: Edics. Buena Letra S.A.

Grüner, E. (1991) "Las fronteras del (des)orden. Apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemato", en *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*, Carlos Gruner et al. Buenos Aires: Edics. Buena Letra S.A.

Mora y Araujo, M.; Di Rado, G. y Montoya, P. (1989) "La política exterior y la opinión pública argentina," en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, ed. Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-GEL.

Libros

Escudé, C. (1997) *Foreign policy theory in Menem's Argentina*. Gainesville: University Press of Florida.

(1995) *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. 1a ed. Colección Estudios internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

(1992) *Realismo periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Ed. Planeta.

Notas

1. Según el semanario especializado en temas de defensa *Jane's*, el *status* de aliado extra-OTAN es "a nebulous concept which, for the moment, is intended to do little more than tickle Argentina's vanity." (*Jane's Defence Weekly*, 1997).
2. "Esta nueva condición que le otorgan los Estados Unidos a Argentina no implica ningún compromiso, ni es contrapartida de algo que debamos dar en el futuro. La condición de aliado no nos quita la libertad de decisión." Del Ministro de Defensa, Jorge Domínguez (*La Nación*, 1997).
3. Ese mismo año, México ingresó en Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) evidenciando aún más su voluntad de abrir su economía e integrarla con las dinámicas del planeta.
4. "El colaborar con el mantenimiento de la paz internacional es bueno para la moral y entrenamiento de la tropa, y aumenta el prestigio de nuestras fuerzas armadas dentro y fuera del país." Del Coronel Daniel Oscar Camponovo, jefe del Departamento de Operaciones del Ejército Argentino. Desde la ascensión al poder de Menem, Argentina aumentó su aporte a misiones de mantenimiento de la paz, y hasta la fecha ha participado en 25 de un total de 43 misiones llevadas a cabo por la ONU, con más de 9.330 soldados (6.544 en Croacia y 2.138 en Chipre) en misiones que van desde Kuwait a la frontera peruano-ecuatoriana (Evers, 1997).
5. El entonces embajador norteamericano en Buenos Aires, James Cheek, sostuvo en referencia al nuevo vínculo argentino-norteamericano que "la OTAN es un club abierto y cualquiera puede integrarlo . . . la OTAN se está adaptando para enfrentar los nuevos problemas que se generan en este mundo de posguerra fría. Argentina es un aliado en los modernos temas que plantea la globalización". El diputado por la oposición (Frepasso) y ex viceministro de Relaciones Exteriores, Juan Carlos Olima, al evaluar entre las ventajas del nuevo *status* de Argentina señaló que el mismo constituye "un signo de avance en el reclamo de las islas Malvinas, teniendo en cuenta que desde la guerra, Gran Bretaña venía vetando sistemáticamente cualquier ingreso de Argentina en organismos internacionales [sic]. Evidentemente, en este caso no lo hizo". Y entre las desventajas, incluyó "los conflictos a los que Argentina se podría ver arrastrada por su participación en la OTAN [sic] pueden traer consecuencias indeseadas" (*La Nación*, 1997b).
6. El caso de Haití es un buen ejemplo. En los últimos años Washington instrumentó a la ONU para conseguir sus intereses nacionales en la isla, para que esta se mantenga políticamente estable, como modo de evitar esporádicas oleadas de inmigrantes a territorio norteamericano. Sin embargo, con el tiempo otras potencias comenzaron a objetar que la agenda de la ONU estuviese superpoblada de temas relevantes a los intereses de Washington, y a reclamar el fin de la presencia militar de la ONU en Haití. Es entonces, y con gran sentido de la oportunidad, cuando Argentina unilateralmente ofreció aportar asistencia a la isla en forma de 140 oficiales

- a su Policía Federal, que tendrán a su cargo la formación de las unidades encargadas de la seguridad del personal de la organización (Bain, 1998).
7. El modo particular en que Menem manejó los tiempos de su anuncio merecen ser recordados. El primero en anunciar la postura argentina fue el ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella. Pero el presidente, quien se encontraba a punto de iniciar su viaje, una gira por Líbano y Egipto, desautorizó públicamente a su ministro. Mientras estuvo en países árabes, el líder peronista evitó cualquier definición clara de la postura de su país en el conflicto del Golfo. Sin embargo, tan pronto como descendió del avión en el aeropuerto de Miami, el presidente dejó bien claro que Argentina se alinearía firmemente con EEUU (*La Nación*, 1998a).
 8. Está claro que la neutralidad sigue siendo un instrumento de política exterior absolutamente válido para servir al interés nacional de estados en particular. Es al nivel macro del sistema internacional en que la expresión “no alineamiento” ha perdido su sentido.
 9. El encuentro de septiembre celebrado en Chipre, finalizó con una declaración sumamente crítica hacia EEUU, Gran Bretaña e Israel, y solidaria con Nicaragua y Palestina. Un año más tarde, el espíritu había cambiado: la declaración final del movimiento utilizó un discurso contemporizador y evitó cuidadosamente la condena explícita a ningún Estado o grupo de estados en particular.
 10. El líder libio, M. Khadafi, sostuvo que, “temo que si el MNOAL no decide nuevas medidas en el sentido de su retorno a sus principios originarios, se llegará a la muerte del movimiento mismo” (*Clarín*, 1989).
 11. Por supuesto, la alianza entre Estado y desarrollo no fue ni es privativa de la experiencia soviética. La alianza empresa-Estado perdura –con mayor o menor éxito, según el caso– en varios países occidentales y en prácticamente todos los nuevos países industrializados (NIC). Sin embargo, en todos estos casos el crecimiento se ha dado hacia fuera, determinando así un modelo de sociedad y Estado abiertos y volcados al exterior. Lo que se pone de relevancia aquí es el fracaso de un modelo de economía y de sociedad autocentradas, vueltas sobre sí, protegidas del mundo. El modelo de industrialización se toma aquí sólo como reflejo de una concepción más amplia de la relación entre individuo, sociedad y sistema internacional.
 12. Lo cierto es que una región tan rica y variada como América Latina no puede ser subsumida en una única corriente de pensamiento. La escuela de la dependencia convivió con las ideas cepalinas, menos radicales, en un amplio espectro que incluyó variantes populistas más conservadoras y orientadas al libre mercado en lo económico. El punto que se señala aquí es que, para todas estas corrientes de pensamiento, los años ochenta hicieron evidentes los altos costes de la no apertura.
 13. Todos los relevamientos disponibles realizados para esa época muestran resultados análogos: según el Informe Kolsky, realizado en agosto de 1989 por Susana Beer y Pedro Ellis, para el 81% de los encuestados la entrevista Menem-Bush fue “importante”, puesto que “sirve para buscar una solución al tema de la deuda externa” (46%), o simplemente porque “hay que estar bien” con Estados Unidos (*Somos*, 1989).
 14. “Pocas veces tuvimos los argentinos tantas convicciones, tantos puntos de acuerdo, tantos diagnósticos y tantas esperanzas en común” (Mora y Araujo, 1990).

15. “Menem no tiene hoy oposición, precisamente porque está aplicando el programa de la oposición o más precisamente, el que la sociedad les ha impuesto a ambos”. Ibid.
16. “El replantamiento de la política exterior surgió como consecuencia de su alianza interna con el *establishment*, que llevó al peronismo a adoptar como propias todas las viejas obsesiones de los *lobbies* locales, y sobre todo una: la necesidad de un alineamiento incondicional con la Casa Blanca” (Granovsky, 1991). Un factor incuestionable fue la vulnerabilidad económica del país: en el momento de asumir el poder Carlos Menem, la crisis económica era tan extrema que cualquier presidente entrante no hubiese tenido alternativa para procurar el apoyo financiero norteamericano. Sin embargo, el poder explicatorio de esta variable tiene sus límites. A diferencia de lo ocurrido con el Alfonsín, la política exterior menemista no fluctuó acorde a la situación económica interna. Aún cuando la situación económica mejoró el presidente se mantuvo firme en su política pronorteamericana.
17. Sus trabajos teóricos más importantes han sido: *Realismo periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina* (Escudé, 1992) y más recientemente, *Foreign policy theory in Menem’s Argentina* (Escudé, 1997).
18. Siguiendo la hipótesis de un cambio sustancial en la cultura política argentina, nuestra tesis de Maestría –escrita en mayo de 1995 durante el primer mandato Menem– concluyó prediciendo que “es imposible predecir la forma y el rumbo que adoptará la política exterior argentina en los próximos años. Sin embargo, en igualdad de condiciones, pensamos que no habrá retorno: la política exterior nacionalpopulista se fue para no volver, por haber sido excluida del consenso que sostiene a la inserción externa de la democracia argentina” (Reficco, 1995).
19. Este patrón ha sido denominado el modelo del *hub and spoke* (eje y rayos) en referencia a un estado *pivot* (el “eje”) alrededor del cual se estructuran las relaciones exteriores de todos los demás (los “rayos” que convergen hacia ese eje. “For all their antagonism toward the United States, [for the regional actors] their association with the hub is more important to them than are their ties with one another” (Joffe, 1997).
20. El 20 de agosto de 1997, durante la presentación del *Libro Blanco de la defensa chilena*, el presidente de ese país, Eduardo Frei, consideró que la alianza argentino-norteamericana “crea una incertidumbre innecesaria en el interior de nuestros bloques regionales.” Poco tiempo antes, su ministro de Exteriores, José Miguel Inzulza, expresó sus preocupaciones por el nuevo *status* del vecino ante la secretaria de Estado norteamericana, Madelaine Albright. El expresidente del Brasil, José Sarney, adjudicó a la administración Clinton la intención de introducir una cuña en el emergente bloque económico y político del MERCOSUR (*La Nación*, 1997b).

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 42. Miscelánea.

La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos: una variedad de modelos jurídicos.
Xabier Deop Madinabeitia

La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos: una variedad de modelos jurídicos

*Xabier Deop Madinabeitia

La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados, en particular en los asuntos que les afectan, además de implicar una mayor legitimidad democrática de estos estados, en tanto en cuanto toda decisión política es más legítima si han participado en su adopción los interesados, constituye un medio de protección de las minorías y, como tal, aparece mencionado en los principales documentos y tratados internacionales relativos a su protección: la Declaración de derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (art. 2.3), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992; el documento final de la segunda reunión de Copenhague de la conferencia sobre la dimensión humana de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) de 29 de junio de 1990 (art. 35) y en el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales de 1 de febrero de 1995 (art. 15), elaborado por el Consejo de Europa y que constituye el único instrumento jurídicamente vinculante dedicado a la protección de las minorías.

*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho

Quiero agradecer a Santiago Pérez Nieves, investigador del Instituto Juan March, las sugerencias y observaciones críticas realizadas al primer borrador de este trabajo, que me han sido de gran utilidad para mejorar y enriquecer su contenido. También quiero dar las gracias a Mikel Urkiola, de la Universidad de Deusto, por su eficaz colaboración en la búsqueda de documentos necesarios para la confección de este estudio.

La finalidad de estas disposiciones es lograr una igualdad de hecho efectiva entre las minorías y el resto de la población de un Estado, pues las minorías siempre tendrán más dificultades para hallarse presentes en los procesos de toma de decisiones. Precisamente, el objeto de este trabajo es aproximarnos a las soluciones que ofrecen los ordenamientos jurídicos de los estados europeos con el fin de estudiar grosso modo la concreción de estas estipulaciones genéricas a las diferentes y a menudo complejas situaciones de hecho existentes.

OBSERVACIONES PRELIMINARES

Con carácter previo al estudio de los modelos jurídicos existentes sobre la participación política de las minorías nacionales, queremos llamar la atención sobre una serie de cuestiones. La primera de ellas se refiere a la identificación de las minorías que, de acuerdo con los textos europeos, tienen la condición de “nacionales” y, por lo tanto, tienen derecho a participar en los asuntos públicos. Sobre este tema, hay que decir que ninguno de los documentos a los que hemos hecho referencia define el término “minoría” o “minoría nacional” y, a este respecto, el denominado *Informe de Ginebra* de la CSCE considera que no todas las diferencias étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas conducen necesariamente a la creación de minorías nacionales, lo que supone un factor añadido de inseguridad jurídica.

Pese a esta indefinición, puede afirmarse en primer lugar que las personas que forman estas minorías han de ser “nacionales” o ciudadanos de los estados en que residen, pues es habitual en los estados imponer restricciones a la participación política de los no-ciudadanos. Por otra parte, observando la práctica de los estados miembros del Consejo de Europa, puede apreciarse que éstos generalmente otorgan una protección *privilegiada* a los grupos étnicos y lingüísticos establecidos tradicionalmente en su territorio, aunque existan otras minorías más numerosas pero que no sean “históricas”¹. De todas formas, en algunos estados basta con que se dé el requisito de la ciudadanía de sus miembros para calificar a una minoría como “nacional”, no siendo necesario la residencia tradicional, por ejemplo en Polonia ².

Otro problema importante que se plantea a la hora de definir las minorías nacionales, es el de si deben incluirse en este término los grupos que, siendo mayoritarios en el conjunto del Estado, son minoritarios en el área de implantación de una minoría nacional. La respuesta a esta cuestión es en principio negativa, pues cuando el Derecho Internacional habla de la protección de minorías o minorías nacionales, se refiere implícitamente sólo a las que se encuentran en situación minoritaria en el conjunto del Estado,

como lo demuestran las cláusulas que prohíben la discriminación e imponen respeto a los derechos de las personas pertenecientes a la mayoría de la población o a otras minorías (por ejemplo, el artículo 20 del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales). Por lo tanto, los derechos de estas personas se limitan a no ser discriminados ni asimilados³. Por otra parte, la práctica de los estados confirma esta afirmación, siendo sólo dos las únicas excepciones que conocemos: en primer lugar, la de Bélgica, que practica una política de “monolingüismos yuxtapuestos”, pero establece excepciones para proteger la minoría francófona de la periferia de Bruselas y las minorías de determinados municipios situados a ambos lados de la frontera entre Flandes y Valonia, en los que existen porcentajes importantes de la población que hablan la lengua de la región vecina. En segundo lugar, en Italia, en la Provincia de Bolzano, que forma parte de la Región autónoma del Trentino-Alto Adigio, existen normas para proteger a la población italiana de esta provincia, habitada mayoritariamente por personas de origen étnico germano.

Como puede verse, observando la práctica estatal resulta difícil formular un concepto de minoría nacional uniforme para todos los estados europeos, aunque existe un *núcleo duro* innegable que implica que estas minorías deben estar formadas por ciudadanos del Estado en cuestión y presentar características étnicas o lingüísticas diferentes a las del resto de la población del Estado. Generalmente, suele darse también el requisito de residencia tradicional del grupo en el Estado de que se trate, aunque no necesariamente. No obstante, por tratar este estudio de los Derechos internos de los Estados, no consideramos imprescindible formular una definición estereotipada del término “minoría nacional” y vamos a limitarnos a observar la práctica estatal sin entrar a analizar si las minorías que protegen fomentando su participación política deberían ser consideradas o no como “nacionales”.

En segundo lugar, queremos hacer referencia a la dificultad de encontrar modelos *exportables*, pues las situaciones de hecho en las que pueden encontrarse las minorías son muy diferentes, como podrá apreciarse en estas páginas. Así, por ejemplo, una constante a lo largo de este trabajo va a ser la distinción entre las minorías geográficamente concentradas (como vascos, catalanes, escoceses, etc.) y las minorías dispersas, que no poseen una localización privilegiada (como gitanos, judíos, etc.), planteando ambos grupos problemas distintos.

Otro factor que hay que considerar, en esta ocasión en el caso de las minorías concentradas, es su importancia numérica y su posición mayoritaria o minoritaria en el territorio que habitan, pues existen minorías que cuentan con un número muy escaso de personas denominadas “islotos lingüísticos”⁴ (como los araneses en Cataluña, la población de lengua catalana en Cerdeña, etc.) y otras que, aun contando con un número de personas más o menos importante, se encuentran en situación minoritaria en la región que habitan (como los lapones o samis en los países nórdicos, los húngaros e italianos de Eslovenia, etc.). Evidentemente, la participación en los asuntos públicos

de ambos grupos, a los que en adelante citaremos como subminorías, no puede realizarse en las mismas condiciones que las minorías más o menos numerosas o que son mayoritarias en su región, entendiéndose este término en un sentido administrativo.

Finalmente, junto a estas situaciones de hecho en las que se encuentran las minorías, hay que tener en cuenta que la participación política de las minorías pueden depender de criterios políticos como el mayor o menor peso que pueda tener una minoría en el Estado, el apoyo que puedan tener por parte de otros estados, el carácter más o menos reivindicativo de las minorías, las diferentes tradiciones políticas, etc., cuestiones en las que no nos vamos a detener. Sobre esta cuestión, insistimos en que nuestro objetivo es exponer los métodos existentes de participación de las minorías. Por esta razón, algunos de los *modelos* que vamos a indicar no han sido establecidos por los estados en razón de la existencia de minorías, sino en base a otras circunstancias (como insularidad, razones históricas, etc.). No obstante, consideramos oportuno citarlos porque el hecho de que el factor étnico no haya sido la causa de ciertas medidas jurídicas adoptadas por los estados, no impide que puedan considerarse como un referente válido para los objetivos de nuestro estudio.

En cuanto a las posibilidades de participación de las minorías que vamos a analizar, existen básicamente dos alternativas, que no son excluyentes entre sí. La primera de ellas es la descentralización del poder concediendo a las minorías capacidad de autogobierno para gestionar sus propios asuntos, sistema que a su vez admite una subdivisión dependiendo de si la descentralización se establece mediante una base territorial, adaptando la estructura del Estado a la existencia de minorías, o mediante una base personal, prescindiendo del territorio. La segunda alternativa consiste en asociar a las minorías a los procesos de toma de decisiones de forma que puedan incidir en la legislación, en particular en aquella que les afecte.

DISPOSICIONES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

El federalismo y el regionalismo

Una de las maneras de asegurar una participación efectiva de las minorías y de atender sus reivindicaciones es la adopción de un sistema federal o regional que tenga en cuenta a las minorías en la organización territorial del Estado. La importancia de este sistema radica en el hecho de que permite a sus minorías legislar y gestionar ciertas materias que pueden serles de particular interés. Para la adopción de un sistema

federal o regional con vistas a proteger las minorías, es preciso que se trate de minorías concentradas y relativamente numerosas, mientras que por el contrario, resulta inviable para las minorías dispersas o para las subminorías.

Entre los estados europeos que se han dotado de un modelo federal o regional, la mayoría no han optado por este sistema en razón del carácter heterogéneo de su población. Así, por ejemplo, los *länder* austriacos y alemanes no obedecen a criterios lingüísticos o étnicos, sino a razones históricas, lo que tiene como consecuencia que sus grupos étnicos respectivos se encuentran también en situación minoritaria en sus respectivos *länder* e incluso separados, como es el caso de los sorabos, que se encuentran divididos entre los *länder* alemanes de Brandeburgo y Sajonia. Igualmente, en contra de lo que pueda parecer, la estructura federal de Suiza tampoco responde a la finalidad de proteger a sus distintos grupos étnicos, puesto que los cantones que la integran son preexistentes al Estado, aunque su Derecho parlamentario y electoral permite un grado de participación de sus minorías más que aceptable y, a diferencia de Alemania y Austria, se da la circunstancia de que la gran mayoría de sus cantones son étnicamente homogéneos⁵.

Entre quienes sí han optado por un Estado de estructura compleja con el fin de integrar las diversidades étnicas y lingüísticas, cabe citar a Bélgica, Rusia y también, aunque con ciertos matices, a España e Italia. Junto a éstos, hay que incluir al Reino Unido, tras los recientes referéndums celebrados en Escocia y Gales, en los que se han aprobado sendos estatutos de autonomía —que se unen a los que ya existían en la Isla de Man y en las Islas del Canal o Anglonormandas, pobladas por minorías nacionales gaélica y francófona, respectivamente— que serán operativos a partir de 1999, cuando se celebren las primeras elecciones de sus futuros parlamentos. Además, en un plazo no muy lejano podría incluirse a Chipre, si se logra la unificación del Estado, que hoy en día, aunque difícil, parece más factible gracias a su próximo ingreso en la Unión Europea y al inicio de negociaciones directas entre las partes.

Bélgica fue concebida en sus orígenes, en 1831, como un Estado unitario, pero que se ha ido progresivamente descentralizando hasta convertirse, tras la revisión constitucional de 5 de mayo de 1993, en un Estado federal compuesto por comunidades y regiones (art. 1 de su Constitución).

Este federalismo doble es el sistema institucional más complejo de Europa y el que cuenta con más instancias de decisión. Ello se debe a la necesidad de lograr un equilibrio lingüístico entre las tres lenguas oficiales —el francés, el neerlandés y el alemán— y un equilibrio sociopolítico entre los principales grupos —los flamencos y los valones—, destinado a proteger a estos últimos, que se encuentran en minoría numérica en el conjunto del país.

En efecto, desde la reforma constitucional del 24 de diciembre de 1970 el país se divide en cuatro regiones lingüísticas: la de lengua francesa, la de lengua flamenca, la bilingüe de Bruselas y la de lengua alemana. Por esta razón, para lograr un equilibrio lingüístico y político, se crearon por un lado tres comunidades —flamenca, francesa y

germanófono— que cuentan con instituciones propias —un Consejo Cultural y un Ejecutivo elegido por el Consejo— con competencias en materias culturales, educativas, de cooperación cultural y empleo de las lenguas en sus respectivas regiones y, por otro lado, se crearon tres regiones —Flandes, Valonia y Bruselas— con amplias competencias en materias económicas y sociales, compuestas por Consejos Regionales (Parlamentos) y Ejecutivos, existiendo la posibilidad de unificar los Consejos y Ejecutivos de las comunidades culturales y las regiones (lo cual hizo la región Flamenca). En cambio, la minoría germanófono no cuenta con una región propia debido a su escaso número de habitantes (aproximadamente 66.000 personas).

La Federación Rusa, siguiendo el sistema existente en la extinta Unión Soviética, también se ha dotado de un sistema federal en el que la distribución territorial del poder se ha realizado teniendo en cuenta la distribución étnica de la población, así como su importancia numérica. Conforme al artículo 65 de su Constitución, la Federación Rusa consta de 89 sujetos: 21 repúblicas, 6 territorios, 49 regiones, una Región Autónoma, 10 distritos autónomos y dos ciudades federales (Moscú y San Petersburgo). Igualmente, las Constituciones de las repúblicas de Los Buriatos y Carelia prevén la creación en los lugares de residencia compacta de “pequeños pueblos”, de regiones nacionales y de ciudades y colonias rurales nacionales.

Aunque de forma menos evidente que en Bélgica y Rusia, también puede incluirse a España entre los estados que han adoptado una organización territorial que responde en buena medida a la existencia de minorías en su territorio. Así, el artículo 2 de la Constitución de 1978 “garantiza el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades” que integran el Estado y su artículo 143.1 señala que pueden constituirse en comunidades autónomas “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”.

Con base en esta Constitución se han creado en España diecisiete comunidades autónomas que responden en buena medida a las especificidades lingüísticas y culturales, como es el caso de Cataluña, País Vasco, Galicia, la Comunidad Valenciana y Baleares. Sin embargo, es necesario matizar que a diferencia de Bélgica o Rusia, no son estos factores los únicos que han fundamentado la estructura actual del Estado español, sino que en ocasiones han tenido preferencia los factores históricos, como lo demuestra la existencia de poblaciones de lengua catalana en las comarcas orientales de Aragón, en la frontera con Cataluña.

Finalmente, Italia prevé por un lado en el artículo 6 de su Constitución una protección de las minorías lingüísticas y, por otro lado, divide al Estado en 20 regiones de las cuales 5 —Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia-Julia— cuentan con un Estatuto Especial que les otorga más autonomía que al resto de las regiones.

Sin embargo, a pesar de que en estas regiones, excepto Sicilia, se encuentran localizadas las principales minorías de Italia⁶, es un error pensar que la creación de estas regiones se debió a la voluntad de protegerlas, pues las verdaderas causas fueron razones de

política internacional y, en el caso de Cerdeña, su insularidad. En efecto, en el momento de constitución de las regiones las únicas minorías lingüísticas que la clase política italiana pretendía proteger y otorgar autonomía eran las minorías francófona del Valle de Aosta, la tirolesa o germanófona del Trentino-Alto Adigio y la eslovena de Friuli-Venecia-Julia, es decir, las minorías vinculadas a otros Estados. En cambio, la protección de las minorías sarda y friulana, y del resto de las minorías, no era considerada conveniente⁷.

De todos modos, esta forma de pensar ha evolucionado y desde los años ochenta el parlamento italiano estudió distintas iniciativas legislativas para proteger las minorías lingüísticas históricas de Italia –y no sólo las *de madre patria*– y para otorgar competencias a la Administración regional y local en materia lingüística, a lo que hay que unir la aprobación de leyes por parte de los parlamentos regionales con vistas a proteger las lenguas minoritarias basándose en sus competencias en materia cultural y educativa, estas últimas transferidas mediante Decreto-Ley de 11 de noviembre de 1964⁸. Por lo tanto, aunque en un principio no fuese la intención de los constituyentes italianos, consideramos que no debería afirmarse con rotundidad que la estructura del Estado italiano no responde a la existencia de minorías.

También en Italia hay que destacar una peculiaridad muy notable dirigida a favorecer la participación de las minorías, que es la articulación cuasi confederal de la Región de Trentino-Alto Adigio, dado su carácter multiétnico. En efecto, esta Región está poblada por personas de origen germano que habitan la región histórica del Tirol del Sur (denominada oficialmente Alto Adigio desde la subida al poder de Mussolini) y por personas de etnia italiana, en el territorio del Trentino y en determinados municipios tiroleses, a las que habría que añadir la minoría ladina de los valles de Gardena, Badía (Tirol del Sur) y Fassa (Trentino)⁹. Debido a esta composición étnica, las provincias que integra esta región: Trento y Bolzano/Bozen, gozan de una amplia autonomía que incluye la potestad de legislar en la mayor parte de las materias mencionadas en el Estatuto, entre las que se incluyen las culturales y lingüísticas (art. 8 del Estatuto Especial del Trentino-Alto Adigio de 31 de agosto de 1972).

El autogobierno de las minorías nacionales en los estados unitarios

En los estados unitarios también existen medios para asegurar una participación institucional de las minorías. Estos medios son básicamente dos. El primero de ellos consiste en realizar la división del territorio en circunscripciones administrativas teniendo en cuenta la existencia de minorías, lo que les puede permitir cierto margen de autogobierno. Este es el caso, por ejemplo, de los Países Bajos, donde su minoría nacional frisona se encuentra concentrada en una de sus provincias –Frisia–, lo que le permite cierto grado de autonomía administrativa. Aunque en la creación de esta provincia probablemente haya influido más su carácter histórico que su peculiaridad etnolingüís-

tica, constituye un buen ejemplo sobre cómo una minoría puede participar, aunque mínimamente, en los asuntos públicos.

El segundo método consiste en otorgar Estatutos especiales de autonomía a los territorios poblados por minorías, manteniéndose para el resto del Estado un sistema más o menos centralizado. Este sistema está establecido en Croacia –en los territorios donde la minoría serbia es mayoritaria¹⁰–, Dinamarca –en las Islas Feroe y en Groenlandia–, Finlandia –en las Islas Åland–, Moldavia –en la Región de Transdniestro y en Gagauzia– y, finalmente, en Ucrania –en la Península de Crimea y en el distrito autónomo de Beregszász¹¹.

EL PRINCIPIO DE LA PERSONALIDAD: LA AUTONOMÍA NACIONALCULTURAL

Como acabamos de ver, la autonomía territorial puede ser un medio útil para garantizar la participación de las minorías en los asuntos que les afectan, sin embargo, en los casos de las minorías de asentamiento disperso o de las subminorías este principio resulta de poca aplicabilidad. En estos casos, una solución a este problema es la concesión a los grupos minoritarios de autonomía en determinadas materias, fundamentalmente culturales, prescindiendo del territorio. Este sistema es el llamado principio de la personalidad, también conocido como la autonomía cultural o nacionalcultural, que fue propuesto a finales del siglo XIX por los teóricos marxistas Karl Renner y Otto Bauer buscando un fundamento para la protección de las minorías del Imperio Austrohúngaro¹².

En la actualidad, este sistema se aplica en seis estados europeos: Chipre, Estonia, Finlandia, Noruega, Hungría y Suecia. El primero en poner en práctica estos principios fue Estonia mediante una Ley sobre la autonomía cultural de las minorías nacionales de 1922, que reconocía personalidad jurídica a las minorías, las cuales disponían de “Consejos culturales” elegidos en elecciones por las personas pertenecientes a la respectiva minoría, con competencias normativas y de ejecución en materias culturales tales como la organización, administración y control de establecimientos públicos y privados de su lengua materna, etc. Esta ley, que fue derogada tras su anexión forzosa a la Unión Soviética, ha sido restaurada el 25 de octubre de 1993, aunque a diferencia de la ley existente en el período de entreguerras los Consejos culturales no poseen competencias normativas. Quienes no poseen la ciudadanía estonia tienen derecho a participar en las actividades culturales de su respectiva minoría, aunque no pueden tomar parte en las elecciones a los Consejos culturales, que están limitadas a los ciudadanos de este país.

En Chipre, cada una de las dos comunidades reconocidas constitucionalmente, la griega y la turca, disponen de una Cámara Comunal, elegida entre sus propios miembros, con competencias para legislar en asuntos religiosos, culturales, educativos, composición de los tribunales encargados de juzgar sobre disputas relativas a materias de su competencia (como asuntos religiosos), etc. También tiene competencia para establecer impuestos a los miembros de su respectiva comunidad con el fin de financiar sus necesidades (arts. 86 y 87 de la Constitución).

El sistema que adoptan Finlandia, Noruega y Suecia es parecido al de Estonia, aunque con la diferencia de que sólo se aplica a la población sami (conocida comúnmente como laponia), pero no a las demás minorías. En estos países –en Finlandia desde 1973, en Noruega desde 1977 y en Suecia desde 1993–, existe una autoridad central para el desarrollo de la cultura sami cuyo principal órgano es una asamblea parlamentaria elegida en elecciones periódicas por los miembros de este pueblo con competencias culturales, aunque no normativas. Las principales competencias de este órgano son las siguientes: distribución de los fondos estatales destinados para la cultura sami, designación de los consejos escolares de las escuelas samis y supervisar el desarrollo de la lengua sami.

Por último, Hungría también reconoce el derecho al autogobierno a las minorías que estén establecidas en su territorio al menos un siglo para defender sus intereses y proteger su identidad cultural y lingüística. A diferencia de los dos casos anteriores, el autogobierno de las minorías se aplica tanto a nivel local como estatal.

En primer lugar, la Ley sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas de 7 de julio de 1993 y la Ley sobre la elección de los representantes del gobierno local y alcaldes reconocen el derecho de cada minoría a elegir en cada municipio y en los distritos de Budapest un “gobierno local minoritario”. Estos gobiernos pueden ser constituidos de forma indirecta –cuando más de la mitad de los representantes locales son elegidos como miembros de una minoría nacional o étnica o cuando una minoría obtiene al menos un 30 % de los representantes locales– o por medio de elecciones directas.

Estos gobiernos, con independencia de cómo se hayan formado, tienen las mismas funciones, que consisten, por una parte, en defender los derechos e intereses de las minorías mediante la presentación de propuestas e iniciativas, oponiéndose a toda práctica o decisión que viole los derechos de las minorías, teniendo la autoridad competente la obligación de responder en un plazo de 30 días a las iniciativas o protestas de las minorías. Por otra parte, pueden tomar decisiones sobre cuestiones culturales que les afecten, tales como decidir sus símbolos, decidir las celebraciones locales de la minoría a la que representan y la protección de sus monumentos históricos. Igualmente, dentro de los límites de sus recursos, tienen derecho a establecer y mantener instituciones, especialmente en áreas como educación pública local o cultivo de las tradiciones.

Junto con estos gobiernos locales, cada minoría tiene derecho a un “autogobierno a nivel nacional”, elegido por los representantes de los gobiernos locales minorita-

rios, con competencias en materias culturales tales como establecimiento de sus nombres y símbolos, establecimiento de las fiestas nacionales de la minoría a la que representan, gestión de servicios de radio y televisión puestos a su disposición, creación y mantenimiento de teatros, bibliotecas, museos, institutos científicos y artísticos y escuelas secundarias e institutos de enseñanza superior, entre otras. Todo ello sin perjuicio de las competencias que puedan serles transferidas por otras leyes.

Para finalizar, queremos mencionar que el artículo 64 de la Constitución de Eslovenia de 1991 afirma que, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las comunidades étnicas italiana y húngara, autoriza a estos grupos la creación de órganos de autogestión en las regiones donde viven. Si lo solicitan, el Estado puede autorizar a estos órganos el ejercicio de funciones de la competencia del Estado y proveer los fondos necesarios para la implantación de sus funciones.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

Como indicábamos al comienzo de nuestra exposición, la participación política de las minorías puede realizarse mediante la concesión de cierto grado de autonomía o permitiéndoles tomar parte activa en el proceso de toma de decisiones. Aunque ambas opciones pueden ser complementarias, y de hecho en algunos países así es, presenta mayor interés en los casos en los que las minorías no tienen capacidad para autogobernarse y en los que tienen dificultades para obtener representación en los órganos legislativos del Estado mediante los mecanismos ordinarios de elección, lo que puede suceder fácilmente con las subminorías.

Para permitir la participación de las minorías en la toma de decisiones, es preciso, en primer lugar, que se reconozca a las minorías el derecho de asociación en partidos políticos, lo que constituye una condición sine qua non para poder participar, aunque sea mínimamente, en la vida política de un país.

Sobre esta cuestión, hay que decir que la gran mayoría de los estados miembros del Consejo de Europa no tienen normas específicas sobre la constitución de partidos que representen los derechos o intereses de las minorías, debiendo, por tanto, cumplir las mismas condiciones que los otros partidos políticos. Sin embargo, existen dos importantes excepciones a esta regla general. La primera de ellas es la Ley de partidos políticos de 22 de abril de 1983 de Turquía, que establece que los partidos políticos no pueden perseguir el objetivo de cambiar la naturaleza unitaria del Estado (art. 80), no pueden

reivindicar la existencia de minorías basadas en diferencias de cultura nacional o religiosa, o de secta, raza o lengua, no pueden perseguir la creación de minorías protegiendo, desarrollando o difundiendo lenguas y culturas diferentes de la lengua y la cultura turca ... (art. 81). Como puede apreciarse, esta normativa, de marcado carácter dictatorial y contraria a Derechos Humanos fundamentales como el derecho de asociación y la libertad de expresión, anula toda posibilidad de participación política de las minorías.

La otra excepción que señalábamos es Bulgaria, cuya Constitución prohíbe en su artículo 11.4 la creación de partidos políticos constituidos exclusivamente sobre la base de criterios étnicos y religiosos. No obstante, ello no ha impedido al Tribunal Constitucional de Bulgaria rechazar el recurso presentado por 53 diputados socialistas (excomunistas) con la intención de declarar inconstitucional el partido Movimiento por los Derechos y las Libertades, formado fundamentalmente, pero no exclusivamente, por búlgaros de origen étnico turco y religión musulmana, por gitanos y por otras minorías y que hace bandera de los derechos de las minorías¹³.

Además de esta base mínima, los métodos de participación de las minorías existentes, que vamos a exponer seguidamente, son básicamente tres:

1. Arbitrar medidas que aseguren o faciliten una presencia equitativa en los órganos del Estado, lo que permite que las minorías puedan hacer oír su voz en las instituciones.

2. Crear mecanismos de defensa de las minorías contra las disposiciones que puedan perjudicarles antes de que estas sean aprobadas, pudiendo llegar en algunos casos incluso al veto.

3. Creación de órganos participativos encargados de asesorar a las instituciones sobre las materias que afecten a las minorías.

La representación de las minorías en las instituciones

La fórmula más habitual de favorecer la participación de las minorías y proteger sus intereses es asegurar o facilitar una presencia equitativa en los órganos del Estado, de manera que puedan hallarse presentes en la toma de decisiones. Este sistema puede aplicarse tanto al poder legislativo como al ejecutivo y judicial y también puede utilizarse tanto a nivel central como a nivel regional o local. Sobre este aspecto de la participación de las minorías, el derecho comparado nos ofrece cinco fórmulas: la creación de una cámara parlamentaria de representación territorial, la distribución de las circunscripciones electorales teniendo en cuenta la existencia de minorías, la asignación directa de escaños a las minorías, la flexibilización del derecho electoral en favor de las minorías y, finalmente, la representación de las minorías en otras instituciones no legislativas.

La creación de una cámara parlamentaria de representación territorial

Como es bien sabido, los parlamentos de diversos estados cuentan con dos cámaras legislativas de las cuales, generalmente, una de ellas tiene la función de representar a

las entidades autónomas territoriales. Esta adopción de un sistema bicameral suele darse generalmente en los estados federales y tiene gran relevancia en los casos en que las entidades territoriales coinciden con el ámbito de implantación territorial de las minorías.

Entre los estados que se han dotado de un sistema federal o regional en base a la existencia de minorías, todos ellos cuentan con un parlamento bicameral que, en los casos de la Federación Rusa y España, una de sus cámaras realiza esta función de cámara de representación territorial, lo que permite que las minorías puedan hallarse presentes en los procesos de toma de decisiones, mientras que en Bélgica e Italia no tienen prevista esta función, aunque en este último país existe una Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones que asegura la participación regional –y, por tanto, de las minorías concentradas– en la elaboración de las grandes decisiones estatales¹⁴.

De todas formas, conviene matizar que estos estados sólo aseguran una representación de las minorías concentradas y que son mayoritarias en la región autónoma de que se trate, aunque nada impide que las subminorías puedan hallarse representadas si son incluidas en las listas electorales de los partidos, si estas cámaras se eligen mediante elecciones –como sucede con el Senado de España, que en parte se elige por sufragio universal¹⁵– o si los parlamentos autónomos deciden enviar miembros de estas minorías¹⁶.

Junto a estos estados, también consideramos de interés hacer referencia al derecho parlamentario de Suiza y de los Países Bajos. En Suiza, pese a que su estructura federal no responde a la finalidad de proteger sus distintos grupos étnicos, su organización política permite una alta participación de las minorías. En efecto, el Consejo de los Estados, que hace la función de cámara de representación territorial, consta de dos escaños por cantón, lo que garantiza que pueda oírse la voz de los cantones poblados por minorías y, además, existe una regla no escrita que establece que en los cantones bilingües y en el cantón trilingüe uno de los dos miembros electos debe representar la lengua minoritaria en el cantón (o una de ellas, la romanche, en el caso de los Grisones), lo que garantiza la representación de todos los grupos étnicos¹⁷. En lo que se refiere a los Países Bajos, pese a ser un Estado unitario cuenta con una segunda cámara parlamentaria elegida por los miembros de los estados provinciales –órganos electos de las provincias– (art. 55 de su Constitución), lo que asegura la presencia de la minoría frisona en la toma de decisiones.

La distribución de las circunscripciones electorales teniendo en cuenta la existencia de minorías

Con carácter general, los estados no suelen distribuir las circunscripciones electorales en razón de la existencia de minorías, sino que generalmente atienden a criterios de representación geográfica. De todas formas, aunque la existencia de minorías no sea la razón fundamental de la división en circunscripciones, las minorías concentradas que son mayoritarias en su región tienen asegurada una representación parlamentaria, como sucede por ejemplo en España, Francia, Reino Unido, Ucrania, etc. y, además, en la mayor

parte de los estados europeos es habitual que los partidos de ámbito estatal incluyan en sus candidaturas a personas pertenecientes a minorías. De todas formas, aunque la gran mayoría de las leyes electorales permiten la elección de representantes de las minorías concentradas, en algunos casos pueden constituir para las minorías un arma de doble filo, pues favorecen la designación de parlamentarios de los grupos étnicos pero dificultan la elección de los representantes de pequeños partidos que representan sus intereses, como sucede en los estados con circunscripciones uninominales como Francia o el Reino Unido.

Los pocos estados en los que la existencia de minorías es una de las causas de la distribución en circunscripciones electorales, normalmente suelen coincidir con los estados cuya organización territorial responde a la existencia de minorías. Este es el caso de los territorios dotados de Estatutos especiales de autonomía¹⁸ y de Bélgica, donde los distritos electorales tanto para las elecciones a la Cámara de Representantes como al Senado son monolingües –con la excepción del colegio electoral de Bruselas-Hal Vilvorde, que comprende la Región bilingüe de Bruselas-Capital y el distrito de Hal-Vilvorde, situado en Flandes– y, además, para ciertas votaciones, los diputados y senadores se dividen en un grupo lingüístico francés y un grupo lingüístico neerlandés¹⁹. En lo que se refiere al Senado, hay que decir que no todos los senadores son elegidos en elecciones, sino que veinte son elegidos por los Consejos Regionales, a razón de diez flamencos y diez valones, y once son elegidos por los Consejos de las Comunidades, a razón de seis flamencos, cuatro francófonos y un germanófono, lo que garantiza una presencia de todos los grupos lingüísticos.

En Suiza, la existencia de diversas regiones lingüísticas también tiene cierta influencia en su derecho electoral. En efecto, en este país la circunscripción electoral, tanto para el Consejo Nacional (Cámara Baja) como para el Consejo de los Estados (Cámara Alta), es el cantón y, en las elecciones al Consejo Nacional, se utiliza en el reparto de escaños un sistema proporcional, lo que garantiza una representación de las cuatro lenguas nacionales.

También la legislación electoral de Italia tiene en cuenta a las minorías, aunque las disposiciones son muy débiles, pues su normativa electoral se limita a ordenar una adecuada delimitación de los colegios electorales que procure la agrupación de las minorías lingüísticas en el menor número posible de colegios a efectos de conseguir representación (art. 7.1.d y 7.1.a de las leyes 276 y 277 de 4 de agosto de 1993 sobre la elección del Senado de la República y para la elección de la Cámara de Diputados, respectivamente).

En lo que al nivel regional y local se refiere, son muy pocas las entidades regionales que han establecido normas electorales con la intención de asegurar una representación de las minorías en sus órganos legislativos. Entre las excepciones a esta regla general pueden mencionarse la Federación Rusa e Italia. En la Federación Rusa se garantiza la representación de las minorías en la República de Yakutia, cuya Constitución establece que “en los lugares de residencia compacta de pueblos poco numerosos del Norte, pueden crearse circunscripciones electorales con un número menor de electo-

res” (art. 112) y, en la República de los Buriatos, que garantiza la representación del pueblo Khoural, teniendo en cuenta su representación territorial y nacional (art. 80 de la Constitución). Igualmente, en Italia se prevé la representación de las minorías en el Estatuto de Autonomía del Trentino-Alto Adigio estableciéndose una reserva de ley electoral que asegure una representación proporcional de los tres grupos lingüísticos que habitan este territorio –alemán, italiano y ladino–, no sólo en el Consejo Regional (órgano legislativo de la Región), sino también en los órganos provinciales y municipales de la Provincia de Bolzano.

La asignación directa de escaños a las minorías

Junto a la distribución de los estados en circunscripciones electorales, también es posible asegurar o facilitar la representación de las minorías sobre una base personal y no territorial. Este sistema presenta la ventaja de que puede ser de gran utilidad para permitir que encuentren representación las minorías dispersas o aquellas que por su escaso número no podrían obtener representación, salvo que fuesen tomadas en consideración por los partidos de ámbito estatal en la elaboración de sus listas electorales.

Entre los estados que utilizan este sistema existen diversas modalidades. En primer lugar, es posible reservar expresamente una determinada cuota en el parlamento a los miembros de las minorías, generalmente superior a las que les correspondería aplicando un criterio proporcional, produciéndose la lucha electoral en el seno de cada comunidad. Este es el caso de Chipre, donde el artículo 62 de su Constitución establece que en la Cámara de Representantes, la comunidad griega contará con 35 escaños y la comunidad turca con 15 y, además, según la legislación electoral, las minorías maronita, latina y armenia –las dos primeras minorías religiosas y la última religiosa y lingüística–, que en su conjunto representan un porcentaje inferior al 1 % de la población del país, eligen un representante cada una con derecho a ser oídas, pero sin voto. Un caso similar es el de Eslovenia, donde el artículo 80 de su Constitución establece que las comunidades italiana y húngara elegirán cada una un representante para la Asamblea Estatal.

Otra posibilidad interesante es la que ofrece Rumanía para permitir que estén representadas sus minorías en el Parlamento. En este país, los partidos que representan los intereses específicos de las minorías compiten en las elecciones con el resto de los partidos aplicándoseles las mismas reglas que a éstos. Sin embargo, los partidos u organizaciones que representan a las minorías que no consiguen el número de votos suficientes para obtener representación parlamentaria tienen derecho a un representante en el Parlamento, con el límite de que, en estos casos, cada minoría no puede estar representada en el Parlamento por más de un partido u organización.

También favorece notablemente a las minorías, aunque en menor medida que los casos anteriores, la legislación de Croacia. En este país, de acuerdo con su Constitución y con su Ley Constitucional sobre los derechos de las comunidades y minorías naciona-

les y étnicas de Croacia (en adelante será citada como Ley de minorías), está previsto que las minorías que representen un porcentaje superior al 8% de la población –en la práctica la minoría serbia, hasta la conquista de la Krajina en agosto de 1995– tienen derecho a una representación proporcional en el parlamento, ampliándose el número de miembros del Parlamento si es necesario²⁰, mientras que las minorías que no alcancen este porcentaje tienen derecho a un total de cinco representantes elegidos en circunscripciones electorales especiales, con lo cual no todas las minorías pueden hallarse representadas. Además, a diferencia de lo que sucede en Eslovenia, las personas pertenecientes a una minoría tienen la opción de votar por un partido político, en las mismas condiciones que el resto de la ciudadanía o bien por un representante de su comunidad, siendo ambas opciones excluyentes. De todas formas, aunque no sea perfecto, no debe menospreciarse este sistema, puesto que es uno de los más progresistas de Europa.

La flexibilización del derecho electoral en favor de las minorías

Otros estados no aseguran a sus minorías una representación en el parlamento, pero facilitan su elección adaptando el derecho electoral a sus necesidades. De esta forma se persigue favorecer la presencia de las minorías en los órganos legislativos en los casos en que obtener representación resultaría muy difícil, si no imposible, si se les aplicase la misma normativa electoral que a los demás partidos políticos. A nivel estatal, esta medida sólo existe en Alemania y en Polonia. En el caso de Alemania, el artículo 6 de la Ley electoral federal prevé en favor de las minorías nacionales una derogación de la cláusula que establece un quórum del 5% para la obtención de escaños y, en Polonia, la Ley electoral de 1993 establece que los partidos que representan los intereses de las minorías nacionales tienen derecho a concurrir a las elecciones si se presentan en al menos cinco circunscripciones, mientras el resto de los partidos debe presentarse al menos en la mitad de los distritos electorales y, si lo solicitan, se les puede eximir de la norma que exige al menos un 5% de los votos para poder tener representación parlamentaria.

Normas similares están previstas a nivel regional también en Alemania, en las leyes electorales de los *länder* de Schleswig-Holstein (art. 6) y Sajonia (art. 7.6) –que exigen a los partidos representantes de las minorías nacionales del umbral del 5% de los votos necesarios para poder tener representación en sus respectivos parlamentos– y, en Ucrania, donde el Parlamento de la República Autónoma de Crimea se elige mediante un sistema de cuotas especiales para las minorías nacionales y las poblaciones deportadas. Este sistema se aplica también en Crimea para la elección de los consejos locales situados en su territorio.

La representación de las minorías en otras instituciones estatales

La representación de las minorías, también puede producirse en otras instituciones, fundamentalmente en el poder ejecutivo o en los órganos supremos judiciales, aunque también puede darse en otro tipo de instituciones estatales.

Esta atribución de cuotas a las minorías, en órganos distintos a las cámaras legislativas, no es muy habitual en los estados europeos, dándose generalmente en países que por razones políticas precisan de un equilibrio político entre las distintas comunidades o grupos étnicos que lo integran, como sucede, además de en Chipre, en Bélgica y Croacia y también en Suiza, aunque en este caso no se debe a la existencia de problemas entre las comunidades sino a razones históricas y a la voluntad de representar equitativamente las distintas regiones lingüísticas. A nivel regional, también está prevista expresamente la participación de las minorías en los órganos ejecutivos regionales en Bélgica e Italia, concretamente en el Trentino-Alto Adigio y en Bruselas.

De estos estados, vamos a dedicar una atención especial a Chipre, cuya Constitución prevé un reparto de cuotas no sólo en su órgano legislativo, sino también en los siguientes órganos:

a) Presidencia: compuesta por el presidente y por el vicepresidente de la República, debiendo pertenecer el primero a la comunidad griega y el segundo a la comunidad turca. Ambos ejercen conjuntamente el poder ejecutivo.

b) Consejo de Ministros: compuesto por siete ministros griegos, nombrados por el presidente y tres ministros turcos, designados por el vicepresidente. De los ministros turcos, uno de ellos debe ocupar la cartera de Asuntos Exteriores, Defensa o Hacienda, aunque el presidente y el vicepresidente pueden, de común acuerdo, sustituir este sistema por un sistema rotativo (art. 46).

c) Tribunal Constitucional Supremo: debe estar compuesto por un juez griego, uno turco y otro neutral, que es quien lo preside. Este juez neutral no puede ser chipriota, griego, turco o británico. Estos tres jueces, deben ser designados de común acuerdo por el presidente y el vicepresidente (art. 133).

d) Tribunal Supremo de Justicia: compuesto por dos jueces griegos, uno turco y uno neutral, elegidos todos ellos por el presidente y el vicepresidente de común acuerdo. El juez neutral ostenta la presidencia del Tribunal y dispone de dos votos (art. 153).

e) Otros cargos u órganos para los que se prevén cuotas son el fiscal general de la República y el teniente fiscal general –ambos son elegidos por la presidencia y no pueden pertenecer a la misma Comunidad (art. 112)–, el auditor general y teniente auditor general, con los mismos requisitos que los anteriores (art. 115), el gobernador y el subgobernador del Banco emisor (idem. art. 118), el Servicio público, que debe estar compuesto por un 70% de griegos y un 30 % de turcos (art. 123) y los directores y subdirectores del Ejército, policía y gendarmería, elegidos conjuntamente por el presidente y el vicepresidente. Uno de estos tres directores debe ser turco y, cuando el director de uno de estas tres instituciones pertenezca a una Comunidad, el subdirector deberá pertenecer a la otra. Además, se establecen cuotas para el personal de estos tres cuerpos: en el Ejército, un 60% de los militares han de ser griegos y un 40% turcos y, las dos fuerzas de seguridad deben estar compuestas por un 70% de griegos y un 30% de turcos (arts. 129-131).

En cuanto a los demás estados que mencionábamos, Croacia establece una representación proporcional de las minorías que representen más del 8% de la población no sólo en el Parlamento, sino también en el Gobierno y en los cuerpos judiciales supremos (art. 18 de la Ley de minorías).

A diferencia de Croacia, tanto Bélgica como Suiza prevén una representación de las minorías mayor de las que les correspondería aplicando un criterio proporcional. Así, a nivel del poder ejecutivo, el artículo 86 bis de la Constitución de Bélgica insta la paridad lingüística en el seno del Consejo de Ministros, quedando excluido de este cálculo el primer ministro, cuando el número de miembros del Consejo es impar. Esta misma regla de la paridad lingüística existe también en el nivel del poder judicial, concretamente se aplica al Tribunal de Casación y al Tribunal Constitucional, llamado Tribunal de Arbitraje. En Suiza, la representación de las minorías en el Gobierno, denominado Consejo Federal, no está establecida en ninguna norma²¹, pero una regla no escrita establece que debe contar al menos con dos miembros de los cantones de lengua francesa o italiana²². En cambio, sí se prevé para el Tribunal Federal, en el que deben estar representadas las tres lenguas oficiales del país (artículo 107 de la Constitución)²³.

A nivel regional, la participación de los distintos grupos étnicos está prevista en Italia –en el Trentino-Alto Adigio– y en Bélgica –en Bruselas–. En el Trentino-Alto Adigio, su Estatuto establece que la composición de la Junta Regional (art. 36) y de la Junta Provincial de Bolzano (art. 50) deberá adecuarse a la formación de los grupos lingüísticos en el Consejo Regional y Provincial, y que contarán con dos vicepresidentes, uno perteneciente al grupo lingüístico italiano y otro al grupo lingüístico alemán. Este mismo Estatuto también prevé un reparto de cuotas en el Tribunal regional de justicia administrativa, que cuenta con una sección autónoma para la provincia de Bolzano, cuyos componentes deben pertenecer en igual número a los dos mayores grupos lingüísticos sucediéndose en la presidencia un juez de lengua italiana y un juez de lengua alemana (arts. 90-91).

Por su parte, en Bruselas se adopta básicamente el mismo sistema existente a nivel federal para proteger a los valones, pero con la diferencia que en la capital belga quienes se encuentran en minoría y son protegidos son los flamencos. Así, el ejecutivo de la Región comprende 5 miembros: dos del grupo francófono, dos del grupo neerlandófono y el presidente.

Por otra parte, también hay que señalar que existen previsiones para garantizar la participación de las minorías en las entidades locales. Las primeras disposiciones al respecto, fueron formuladas a nivel internacional mediante la Declaración conjunta Bonn-Copenhague de 29 de marzo de 1955²⁴, en la que los gobiernos de Alemania y Dinamarca se comprometieron recíprocamente a asociar a los trabajos de las comisiones locales, en proporción a su número, a los miembros de la minoría danesa en Alemania y alemana en Dinamarca. Sin embargo, esta disposición, aunque resulta interesante, no garantiza una representación directa de estas minorías, sino que prevé su participación en la política local si logran obtener representantes.

Una participación directa de las minorías en los órganos representativos locales está prevista en Eslovenia en el artículo 64 de su Constitución, que ordena la representación a nivel local de las minorías italiana y húngara, aunque no hace referencia a ninguna cuota, y en su Ley de Autonomía Local, que prevé la inclusión de representantes de las comunidades gitanas en los órganos de gobierno local en las regiones en las que la población gitana se halla presente. También el Estatuto del Trentino-Alto Adigio ordena el establecimiento de normas aptas que aseguren una representación proporcional de los grupos lingüísticos en los órganos de los entes locales y, en los municipios de la provincia de Bolzano, los grupos lingüísticos tendrán derecho a estar representados en la Junta Municipal si en el Consejo Municipal hay al menos dos consejeros que pertenezcan al mismo grupo (art. 61). Finalmente, en Croacia se establece también el derecho de las minorías a estar representadas en los órganos de autogobierno local en proporción a la población total del municipio de que se trate (art. 19 de la Ley de minorías).

La instauración de mecanismos de defensa de las minorías frente a las autoridades

Tanto si las minorías se hallan representadas en las instituciones como si no, siempre es posible que determinadas disposiciones adoptadas por las autoridades centrales del Estado o por las regionales, en el caso de las subminorías, puedan perjudicarles. En estos casos, todos los estados europeos existen medios para defenderse de estas posibles situaciones perjudiciales, como pueden ser los recursos a los tribunales ordinarios, a los tribunales constitucionales, el derecho de petición, el recurso al defensor del pueblo, etc. No obstante, con el fin de evitar que puedan darse estas situaciones, algunos estados han previsto mecanismos “extraordinarios” de participación de las minorías destinados a protegerlas contra toda norma que pueda perjudicarlas antes de que dicho perjuicio se produzca.

Estos mecanismos suelen consistir generalmente en la exigencia de mayorías cualificadas para ciertas materias, como es el caso típico de las reformas constitucionales, en las que todos los estados democráticos exigen cierto grado de consenso.

En lo que se refiere a la participación de las minorías en las reformas constitucionales, la Constitución más modélica es sin duda la de Chipre, que exige una mayoría de dos tercios de los representantes de cada una de las dos Comunidades (art. 182). Esta Constitución también exige mayorías cualificadas para la votación de las leyes electorales, las relativas a los municipios y cualquier ley que establezca impuestos. Estas leyes, para ser aprobadas, precisan de una mayoría simple de cada una de las Comunidades (art. 78). Además, para la adopción de actos que se atribuyen al poder ejecutivo se exige el acuerdo mutuo entre el presidente y el vicepresidente (art. 47). Igualmente, tanto el presidente como el vicepresidente de la República pueden bloquear la declaración del “Estado de Emergencia” (art. 183) y tienen derecho de vetar

y de devolver a la Cámara de Representantes para su reconsideración toda ley o decisión que trate de seguridad, defensa y asuntos exteriores –excepto las relativas a la participación del país en organizaciones y pactos de alianza en los que participen tanto Grecia como Turquía– (art. 50) y, pueden devolver los proyectos de leyes de presupuestos cuando entiendan que son discriminatorias (art. 51).

Otras Constituciones ejemplares son las de Eslovenia –que establece que las leyes y otras normas que se refieran exclusivamente a los derechos de las comunidades italiana y húngara no pueden ser adoptadas sin el consentimiento de sus representantes– y la de Bélgica, que exige para la votación de determinadas leyes esenciales para el equilibrio político y la protección de las minorías –por ejemplo la modificación de la frontera lingüística, la financiación de las comunidades y las regiones– una mayoría global de dos tercios de los diputados y senadores y, además, una mayoría simple de cada uno de los grupos lingüísticos de ambas cámaras, lo que equivale a un derecho de veto de los grupos lingüísticos parlamentarios.

Otra peculiaridad que encontramos en la Constitución belga es lo que se denomina “timbre de alarma” (art. 38 bis), que permite a un grupo lingüístico, cuando considere que los preceptos de un proyecto o proposición de ley son susceptibles de causar un daño grave a las relaciones entre las comunidades, introducir una moción firmada por las tres cuartas partes de sus miembros antes de la votación final del texto. En este caso, se suspende el trámite parlamentario y se remite la moción al Consejo de Ministros –que como se recordará tiene una composición paritaria– que en el plazo de 30 días deberá adoptar un informe y solicitar a la Cámara en cuestión que resuelva sobre dicho informe o sobre el proyecto o proposición de ley, en su caso modificado.

A nivel regional, este mismo sistema del “timbre de alarma” está previsto también en la Ley especial relativa a las instituciones bruselenses de 12 de enero de 1989, en esta ocasión para proteger a la minoría flamenca de Bruselas. Un sistema similar existe también en la Región italiana del Trentino-Alto Adigio, donde el artículo 56 de su Estatuto de Autonomía establece que cuando una propuesta de ley sea considerada lesiva de la igualdad de derechos entre los ciudadanos de los diversos grupos lingüísticos o de las características étnicas y culturales de los mismos grupos, la mayoría de los consejeros de un grupo lingüístico en el consejo regional o en el provincial de Bolzano podrá pedir que se vote por grupos lingüísticos. En este caso, si la petición de votación separada no es atendida o la propuesta de ley se aprueba con el voto contrario de los dos tercios de los componentes del grupo lingüístico que haya formulado la petición, la mayoría del mismo grupo podrá impugnar la ley ante el Tribunal Constitucional. Aunque este recurso no tiene efecto suspensivo, consideramos que esta medida es realmente progresista porque no es nada habitual en los ordenamientos jurídicos permitir que una minoría de los miembros de un órgano legislativo regional pueda recurrir al Tribunal Constitucional.

Por último, queremos recordar la posibilidad de las minorías de poder participar a nivel local y defenderse de posibles medidas que les perjudiquen, como sucede en Hungría, donde los órganos locales de autogobierno tienen la competencia de oponerse a las decisiones que perjudiquen a las minorías y donde la autoridad competente tiene la obligación de responder a sus peticiones y protestas en un plazo fijado legalmente.

La constitución de órganos de consulta y de participación de las minorías nacionales

La creación de órganos consultivos y participativos, encargados de gestionar los problemas o los intereses de las minorías, constituye el nivel mínimo de participación que puede otorgarse a las minorías, aunque consideramos que no por ello debería menospreciarse este sistema, pues puede resultar de utilidad, especialmente tratándose de minorías dispersas y de subminorías y, de hecho, diversas normas estatales relativas a la protección de las minorías se han debido a la iniciativa de órganos de este tipo.

La existencia de órganos consultivos, tanto sobre cuestiones generales como sobre aspectos puntuales, es muy habitual en todos los estados, pudiendo encargarse de asesorar estos órganos tanto al poder legislativo como al ejecutivo y tanto al poder central como a los poderes regionales y locales. En lo que respecta a los órganos encargados de asesorar sobre cuestiones de las minorías, éstos son más habituales en los estados en los que las minorías no tienen capacidad de autogobierno y pueden encargarse de asesorar sobre cuestiones que pueden afectar a una minoría en particular o a la totalidad de las minorías existentes en su territorio.

La existencia de órganos relativos a cuestiones de una minoría particular suele deberse a una voluntad política de otorgar un tratamiento *privilegiado* a ciertas minorías, fundamentalmente por razones históricas, y se da principalmente en los estados de Europa Occidental. Este es el caso, por ejemplo de Alemania, donde la minoría danesa que, desde la Declaración Bonn-Copenhague disfruta de una posición superior a la de las demás minorías nacionales, está representada a nivel federal desde 1965 por un órgano participativo especial en el Ministerio del Interior²⁵. También en este país, a nivel federado, la minoría frisona de Schleswig-Holstein y la minoría soraba de Brandeburgo cuentan con órganos consultivos y participativos encargados de asesorar a los respectivos *länder* sobre los asuntos concernientes a estas minorías y de fomentar su participación en el proceso legislativo²⁶.

Igualmente, en Austria, la Ley sobre los grupos étnicos de 7 de julio de 1976 prevé la creación de un “Consejo Consultivo Étnico” por cada minoría, el cual debe ser establecido mediante Decreto del Gobierno Federal, habiéndose constituido hasta la fecha consejos consultivos para los croatas, eslovenos, húngaros, checos y eslovacos así como sinti y rom (gitanos). Además, en el *land* de Carintia, su Gobierno ha creado una oficina especial para los problemas que interesan a la minoría eslovena²⁷.

La existencia de estos órganos consultivos, como señalábamos anteriormente, suele darse en los estados en los que, por cualquier razón, las minorías no disponen de autogobierno. Sin embargo, existen excepciones a esta regla, como son Noruega y Finlandia. En efecto, ambos estados cuentan con comités consultivos encargados de asesorar a sus respectivos gobiernos sobre cuestiones samis –y en Finlandia también sobre cuestiones romanés (gitanas)–, pese a que en ambos estados cuentan con una asamblea con competencias culturales. Los órganos en cuestión son, en Noruega, un “Consejo Educativo Sami”, vinculado al Ministerio de Educación, y un “Consejo de la Lengua Sami”, encargado de asesorar y asistir a las autoridades en cuestiones lingüísticas²⁸ y, en Finlandia, un “Comité asesor sobre asuntos samis” y un “Comité asesor sobre asuntos romanés”²⁹.

En cuanto a la creación de órganos en los que se encuentran representadas diversas minorías, éstos suelen establecerse en estados que en principio no tienen previsto privilegiar a determinada/s minoría/s –sin perjuicio de que, obviamente, las minorías más numerosas resulten más favorecidas– y, generalmente, tienen por misión asesorar a los órganos estatales, bien a los legislativos bien a los ejecutivos, acerca de la política general que debe seguirse hacia sus minorías, a diferencia de los órganos que representan a una sola minoría, que suelen tratar sobre cuestiones más específicas.

Entre los órganos encargados de asesorar a los órganos legislativos, podemos mencionar el “Consejo para las Relaciones Interétnicas” de Macedonia, que está previsto en su Constitución (art. 78)³⁰, hecho que da una gran relevancia a este órgano, que tiene por misión considerar los asuntos de las relaciones interétnicas y hacer propuestas para su solución, estando la Asamblea obligada a tomar en consideración las propuestas que realice y a tomar decisiones relativas a ellas. Otro ejemplo que puede citarse es el de Polonia, que cuenta con una “Comisión parlamentaria para las minorías nacionales”, integrada por diputados pertenecientes a estas minorías y que ha tenido una gran importancia en la elaboración de las normas protectoras de los grupos étnicos promulgadas tras la democratización del país³¹.

Además de poder participar en la adopción de la normativa sobre minorías, éstas también pueden influir en la ejecución de las políticas estatales relativas a su protección. Así, continuando con Polonia, en este país existe una “Comisión sobre minorías nacionales” establecida como un órgano consultivo del Consejo de Ministros entre cuyas tareas destacan la elaboración del programa gubernamental en favor de las minorías nacionales, la elaboración de propuestas concernientes a la aplicación de los derechos y demandas de las minorías o la popularización de la cultura de las minorías, y existe también una “Oficina para las minorías nacionales”, dependiente del Ministerio de Cultura y de las Artes, autorizada para financiar las publicaciones y otras actividades culturales de las minorías nacionales.

Con la misma finalidad de ejecutar la política del Gobierno fomentando la participación de las minorías, en Croacia, el art. 20.1 de la Ley de minorías impone al

Gobierno la obligación de establecer Agencias de Relaciones Interétnicas para asegurar una representación proporcional en los servicios públicos y otras instituciones y para aplicar las previsiones relativas a cultura, educación y acceso a los medios de comunicación establecidas en la ley. Según esta misma ley, el Gobierno también debe establecer estas agencias para los municipios donde el número de miembros de comunidades o minorías nacionales o étnicas y sus intereses lo requieran (art. 20.2).

Por último, en lo que se refiere a la participación a nivel local, aunque no se trate de un órgano colegiado, consideramos interesante destacar una notable peculiaridad existente en Hungría: la figura, ciertamente original, del “ombudsman local de las minorías”, que está autorizado a participar y a intervenir en toda sesión, incluso si es a puerta cerrada, del “cuerpo de representantes” cuando discutan asuntos que conciernan a las minorías (art. 40.1 de la Ley sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas).

A MODO DE SÍNTESIS

Como señalábamos al principio de este trabajo, las circunstancias en las que se encuentran las minorías varían notablemente de un país a otro, de forma que una misma política puede ser adecuada en un país y, en cambio, puede no serlo en otro Estado distinto. De todas formas, podemos afirmar la existencia de un mínimo común denominador para la participación de las minorías en los asuntos públicos, que es el reconocimiento de la legalidad de los partidos políticos de las minorías —que en la práctica existe en todos los estados del Consejo de Europa, excepto en Turquía—, sin el cual resulta ilusorio el derecho a la participación consagrado en los tratados internacionales y documentos políticos relativos a la protección de las minorías.

En general, en lo relativo a las formas de participación política, podemos distinguir entre las minorías dispersas y las concentradas, para las cuales son posibles las soluciones territoriales, que pueden ir desde la división del Estado en circunscripciones administrativas tomando en consideración la existencia de minorías hasta la estructura federal o regional del Estado o la concesión de estatutos especiales de autonomía, pudiendo ser posibles también la adopción de fórmulas de autonomía subregional, como hemos visto que sucede en el Trentino-Alto Adigio y en las Repúblicas de Carelia y los Buriatos.

De estos posibles sistemas, hemos podido apreciar que sin duda los más eficaces son el federalismo y el regionalismo, siempre y cuando las minorías sean mayoritarias en los estados federados o en las regiones, pues además de conceder a las minorías competencias para legislar y ejecutar una serie de materias, pueden jugar un papel específico en los órganos del Estado central (por ejemplo, en el Consejo de los Estados de Suiza, el Consejo

de la Federación en Rusia, el Senado en España) y tienen asegurada una representación parlamentaria en los órganos legislativos e incluso en ocasiones en los órganos ejecutivos y judiciales, como sucede en Bélgica, Suiza, Croacia y Chipre, aunque éste último no es todavía un Estado federal. Estas ventajas también pueden decirse del nivel regional, aunque estos supuestos, como hemos visto, son poco frecuentes.

Tratándose de minorías dispersas o de subminorías, también es posible la autonomía prescindiendo del territorio, aunque esta ausencia de territorio limita notablemente el margen de autogobierno, que debe limitarse a cuestiones culturales, que no son poco importantes, pues permiten la autoprotección de la identidad de las minorías. No obstante, pese a la importancia que tiene este sistema, son muy pocos los estados que lo han puesto en práctica.

Para finalizar, también se ha puesto de manifiesto cómo puede favorecerse la participación de las minorías en la vida política sin necesidad de recurrir a la concesión de autonomía, aunque generalmente no sean métodos tan eficaces. Fundamentalmente, se consigue mediante la flexibilización del derecho electoral de forma que las minorías tengan más posibilidades de hallarse representadas en las asambleas legislativas, como sucedía en Alemania y Polonia e incluso mediante la asignación directa de escaños, tal y como realizan Chipre, Eslovenia, Rumania y Croacia y, finalmente, mediante la creación de órganos participativos que asocien las minorías al proceso de toma de decisiones.

En definitiva, en el Derecho Comparado podemos encontrar una gran variedad de modelos jurídicos destinados a garantizar el derecho humano de la participación política, con sus ventajas y sus inconvenientes y, aunque ninguno de ellos sirva como solución polivalente para todas las situaciones que se presentan, al menos sí pueden servir como una fuente de inspiración para solucionar los problemas de minorías, que todavía hoy en día constituye uno de los principales retos de la comunidad internacional.

Notas

1. Un buen ejemplo de esta tendencia lo constituye la República de Eslovenia, cuyas minorías más numerosas son serbios y croatas y, sin embargo, su Constitución establece una protección especial a los italianos y los húngaros, así como a los gitanos, por tratarse de minorías históricas.
2. Vid. Rochowicz, A.: "National minorities in Poland" en Packer, J. and Myntti, K (1993) *The protection of ethnic and linguistic minorities in Europe*. Abo, Abo Akademi University, p. 111.
3. Esta limitación es lógica, pues sería peligroso y contradictorio para la protección de las lenguas y culturas minoritarias la promoción de la cultura mayoritaria en el conjunto del Estado pero minoritaria en la región de que se trate o la de lenguas y culturas que no están establecidas tradicionalmente en ese territorio.

La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos

4. Vid. Giordan, H.: "Droits des minorités, droits linguistiques, droits de l'homme" en Giordan, H. (1992) (Dir.) *Les minorités en Europe. Drois linguistiques et droits de l'homme*, Paris: Kimé, p. 14.
5. De los 23 que componen actualmente la Confederación Helvética, únicamente cuatro son plurilingües, de los que tres (Berna, Friburgo y Valais) tienen dos lenguas: el francés y el alemán y un cuarto (Grisones) es trilingüe: alemán, romanche e italiano.
6. Nos referimos a las minorías de lengua francesa y francoprovenzal, alemán, esloveno, sardo y friulano, todas ellas concentradas. Junto a estas minorías, existen otras minorías históricas que se corresponderían con lo que hemos denominado "islotos lingüísticos".
7. Vid. Sanmarti Roset, J.M. (1995) *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*, Vitoria-Gasteiz: IVAP/HAEE, p. 106.
8. Ibidem, pp. 114 y 302-307. Vid. también Pizzorusso, A.: "Minorities i grups ètnics a Italia: perspectives de tutela" en *Ordenació legal del plurilingüisme als Estats contemporanis*, Barcelona: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1983, pp. 13 y ss.
9. Conviene mencionar que en el territorio de Tirol del Sur existe una importante subminoría italiana que goza de protección.
10. No hay que olvidar que la gran mayoría de la población de etnia serbia de Croacia tuvo que abandonar precipitadamente el país como consecuencia de la operación militar de reconquista de la autodenominada "República Serbia de la Krajina", por lo que por ahora esta disposición no tiene prácticamente ninguna eficacia real.
11. En este territorio se concentra la mayoría de las 200.000 personas que forman la minoría húngara de Ucrania. Este distrito autónomo forma parte de la Región de Kárpátalja, que a su vez está dotada de un Estatuto especial de autonomía. Vid. Petschen, S. (1993) "Les minories nacionals, màteria preferent de la política hongaresa" en *Revista de Catalunya* 78, 81.
12. Para conocer este sistema, vid. Bauer, O. (1979) *La cuestión de las nacionalidades y la social-democracia*. México: Siglo XXI, pp. 344-350.
13. Pashovski, S.: "Minorities in Bulgaria" en Packer, J. and Myntti, K. (Eds.): Op. cit., p. 74. Un argumento decisivo utilizado por el Tribunal Constitucional fue que sus estatutos no condicionan la militancia a la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico.
14. Vid. Escuin, P. (1983) "Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo" en *Serie Universitaria*, nº 198, Madrid: Fundación Juan March.
15. En España, la circunscripción electoral para el Senado es la provincia y en los casos de Baleares y Canarias las islas, lo que asegura una representación equitativa de las principales minorías, pero no necesariamente de las subminorías.
16. Este sería el caso del Consejo de la Federación de Rusia, integrado por dos diputados de cada sujeto de la Federación (art. 95 de la Constitución rusa) y también de España, donde una parte del Senado es elegida por los parlamentos de las comunidades autónomas.
17. Vid. Conseil de l'Europe. *Commission Européenne pour la démocratie par le droit. La protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux: rapport de synthèse sur la base des études effectuées par l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse*.

18. Así, por ejemplo, las Islas Åland en Finlandia y las Islas Feroe y Groenlandia en Dinamarca constituyen circunscripciones electorales, enviando las Islas Åland un diputado al parlamento finlandés, mientras que las Islas Feroe y Groenlandia eligen cada una dos diputados.
19. El grupo lingüístico neerlandés está compuesto por los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones de Flandes y el grupo lingüístico francés por los elegidos en Valonia. Los parlamentarios elegidos por el distrito de Bruselas-Hal Vilvorde forman parte de uno u otro grupo lingüístico en función de la lengua en la que realizan su juramento.
20. Si en las elecciones generales la minoría en cuestión no obtenía la representación que le correspondía, se ampliaba el número de miembros del Parlamento hasta que alcanzase la representación proporcional y, en este caso, los candidatos de la minoría de que se tratase obtenían escaños en proporción a los resultados de los partidos en los que estaban incluidas.
21. Sobre esta cuestión, el artículo 96.1 de la Constitución se limita a decir que en el Consejo Federal no puede haber más de un miembro de un mismo cantón.
22. En la actualidad, de los siete ministros que componen el Consejo Federal, tres pertenecen a estas minorías, que en su conjunto no alcanzan el 25% de la población total de Suiza. Vid. Conseil de l'Europe. *Commission européenne pour la démocratie par le droit. La protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux: rapport de synthèse sur la base des études effectuées par l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse.*
23. El alemán, el francés y el italiano. El retorromano o romanche está reconocido como lengua nacional pero no como lengua oficial.
24. Declaración del Gobierno de la República Federal de Alemania sobre el estatuto de la minoría danesa en Alemania hecha al final de las negociaciones con el Gobierno danés y Declaración del Gobierno de Dinamarca sobre el estatuto de la minoría alemana en Dinamarca hecha al final de las negociaciones con el Gobierno alemán.
25. Conseil de l'Europe. *Commission européenne pour la démocratie par le droit. La protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux.* Allemagne.
26. Ibidem.
27. Conseil de l'Europe. *Commission européenne pour la démocratie par le droit. Les minorités dans la structure fédérale de l'Etat Autrichien.*
28. Committee Of Experts On Regional Or Minority Languages In Europe (CAHRL) (1994) *The situation of Regional or Minority Languages in Europe.* Strasbourg, Council of Europe, p. 92.
29. Ibidem. p. 20.
30. Este Consejo, está compuesto por el presidente de la Asamblea de Macedonia y por dos diputados de cada una de estas etnias: macedonios, albaneses, turcos, valacos y romaníes (gitanos), así como miembros de otras nacionalidades representadas en la Asamblea.
31. Vid. Conseil de l'Europe (1994). *Droits de l'homme et minorités dans les nouvelles démocraties européennes: les aspects éducatifs et culturels.* Rapport de l'atelier tenu à Lohusalu (Estonie), 20-23 octobre 1994. Strasbourg, Conseil de l'Europe, p. 124.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscelánea.

Fracasos con gobiernos reformistas y éxito con la derecha en los
diálogos de paz de Guatemala.
Gonzalo Sichar Moreno

Fracasos con gobiernos reformistas y éxito con la derecha en los diálogos de paz de Guatemala

*Gonzalo Sichar Moreno

En estas páginas analizaremos por qué los diálogos entre Gobierno y guerrilla en Guatemala no llegaron a fructificar en un acuerdo de paz con el Partido Revolucionario (PR) en el poder, a mediados de los años sesenta, ni con la Democracia Cristiana (DCG), en 1987 y, en cambio, el Partido de Avanzada Nacional, con una ideología mucho más dispar de la guerrilla, ha conseguido ahora firmar una paz firme y duradera.

Deberemos analizar las coyunturas nacional e internacional, si la guerrilla siempre fue la misma, si el PR y la DCG eran verdaderamente reformistas y si en la práctica la firma de la paz dependía de los gobiernos civiles.

PARTIDO REVOLUCIONARIO

Antecedentes del Partido Revolucionario

Para conocer al Partido Revolucionario hay que partir de los ideales de los “dos gobiernos revolucionarios”, el de Arévalo (1944-1950) y el de Arbenz (1950-1954), que llegaron al poder tras el derrocamiento del dictador Ubico.

La nueva Constitución, bajo la influencia de la Constitución mexicana de 1917 y del populismo del presidente Cárdenas, concede la libertad de expresión y de prensa, salvo a las mujeres analfabetas y garantiza la autonomía universitaria del poder gubernamental.

En 1947 el Código del Trabajo prevé la organización de los trabajadores, concede el derecho de huelga, contratos obreros-patronales obligatorios, salarios mínimos y sindicalización. A pesar del cambio radical que supone este Código, apenas afecta al 15% de los trabajadores rurales, pues la gran mayoría son recolectores de café desorganizados y desprotegidos. Los salarios del campo apenas mejoraron y Arévalo no llevó a cabo una reforma agraria radical, el cambio estructural básico necesario para contrarrestar siglos de explotación y subdesarrollo.

En 1949 la Ley de Arrendamientos Forzosos obliga a los terratenientes a alquilar las tierras ociosas a los campesinos. Las fincas expropiadas durante la guerra a los alemanes se convirtieron en tierras nacionales, que se arrendaban a particulares, o a sociedades por acciones.

En 1950 Jacobo Arbenz Guzmán es elegido presidente. Su objetivo era crear un capitalismo nacional independiente, modernizando la economía nacional y elevando el poder adquisitivo de las masas; para ello era necesario un cambio estructural profundo: la tan ansiada reforma agraria.

Respecto a los tres grandes monopolios estadounidenses –United Fruit Company (UFC), Internacional of Central America (IRCA) y la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEG)–, Arbenz desarrolló una política de competencia: una nueva planta hidroeléctrica estatal (Jurún-Marinalá) competiría con la EEG; la carretera del Atlántico –para cuya construcción EEUU negó su ayuda económica– con el ferrocarril de la IRCA; y el Puerto Santo Tomás de Castilla con el de Puerto Barrios, de la UFC (CEG, 1993).

En 1952, por fin, se aprueba la Ley de Reforma Agraria con el propósito de eliminar todo tipo de propiedad feudal en el campo. El principal terrateniente del país era la UFC, que de las más de 225.000 hectáreas que poseía, sólo utilizaba el 15%. Así pues, en 1953 el Gobierno le requisa 162.000 hectáreas de tierras ociosas que representan el 14% de todas las tierras de propiedad privada expropiadas (ya que se expropiaron otras 107 fincas nacionales), pagando 1 millón 185 mil dólares en compensación, mientras que la compañía exigía 16 millones. Y en 1954 empieza el reparto de tierras a 100.000 familias (CEG, 1993).

Todo ello fue el detonante para que Estados Unidos organizase a través de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) una invasión desde Honduras que acabó depoueniendo al presidente electo, y colocando a Castillo Armas al frente del país. Hasta entonces la potencia norteamericana se limitaba a una injerencia indirecta, para contrarrestar el peso que tenían los alemanes en la región. Ahora comienza a dar apoyo militar directo contra el terror comunista. Y entiéndase por comunista a todo aquel que hable de organización de la sociedad civil, Derechos Humanos, reparto de la tierra (aunque sólo sea de la parte ociosa), derechos indígenas, cooperativas, defensa de lo nacional frente a lo extranjero y las multinacionales, etc. y, por supuesto, a cualquier movimiento guerrillero, persiga el socialismo o la instauración democrática.

En junio de 1957 Castillo Armas es asesinado por un guardaespaldas suyo que después se suicida (Ortega, 1984). El fin de éste supuso una división dentro del movimiento anticomunista y una ruptura de la coalición de la “liberación”.

Tras unas elecciones fraudulentas se produce un golpe de Estado y un triunvirato militar convoca nuevas elecciones, venciendo Ydígoras Fuentes.

Tras la Revolución cubana de 1959, hubo manifestaciones populares de apoyo a la isla, y las clases dirigentes reconocieron hasta tal punto la amenaza que, en abril de 1960, Guatemala rompió relaciones diplomáticas con la Cuba de Fidel Castro.

Muchos oficiales estaban indignados por la corrupción y la incompetencia del nuevo presidente. La gota que colmó el vaso fue permitir a EEUU que utilizara suelo guatemalteco para entrenar a los exilados cubanos preparando la invasión de Bahía Cochinos.

El 13 de noviembre de 1960, un tercio del Ejército liderado por Yon Sosa y Turcios Lima se rebela como un movimiento nacionalista y antiimperialista contra Ydígoras. Pero el levantamiento es sofocado, nuevamente con apoyo de Washington que envía bombarderos B-52 pilotados por exiliados cubanos. Muchos de los militares implicados en la conspiración huyeron a las montañas de Izabal y Honduras.

Este levantamiento daría lugar, un año más tarde, a la formación de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR).

El Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT, comunista) esperó 12 años desde su creación –y siete desde que se derrocó la democracia– hasta apoyar la lucha armada, en 1961, lo que evidencia que la violencia de Guatemala no es una consecuencia de la existencia de guerrillas, sino que éstas surgen como respuesta a una situación injusta y a la gran represión que ya había.

La poca consistencia e incapacidad del Gobierno de Ydígoras hacía prever que en las elecciones de 1964 ganase el expresidente Arévalo. Para evitarlo, en 1963, Ydígoras es depuesto mediante un nuevo golpe militar encabezado por el coronel Peralta Azurdía. El régimen se edurece y el Ejército crea su propio partido, el Institucional Democrático (PID).

«Tercer Gobierno Revolucionario»

Se convocan elecciones para 1966, pero previamente el Gobierno militar aprobó las listas. Concurren el PID, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN)¹, la DCG y el PR.

El PR fue creado el 28 de agosto de 1957, como supuesto continuador de las ideas de la Revolución de 1944. Expresaba los intereses del sector más moderado de la burguesía y de las capas medias, muchos de los cuales provenían del ala más centrista de los desaparecidos Partido Acción Revolucionaria (PAR) de Arbenz y Frente Popular Libertador (FPL) de Arévalo. Su legalización fue demorada hasta diciembre de 1957, dado que su carácter progresista no gustaba al Gobierno. Hubo maniobras para impedir sus triunfos electorales, como ocurrió en 1958 y 1959, cuando Luis Fernando Galich ganó la ambicionada alcaldía capitalina, a la que pese a la resistencia gubernamental, hubo que darle acceso. A partir de entonces se veía que el sector conservador sería el que dominaría el partido y se produjo la primera escisión izquierdista, creándose la Unidad Revolucionaria Democrática (URD).

En 1966 el PR estaba muy debilitado y desprestigiado por su total apoyo al régimen de Peralta Azurdía. Mario Méndez Montenegro, candidato presidencial por el PR, aparece muerto en su domicilio el 31 de octubre de 1965. Entonces se escogió a su hermano Julio César y cambiaron radicalmente las posibilidades de este partido, pues el nuevo líder representaba todos los aspectos positivos de la Revolución de 1944. Julio César Méndez se encontraba retirado de la política desde 1948 para no entrar en conflicto con la posición de su hermano y gozaba de la simpatía de los estudiantes por su actuación universitaria, así como de los trabajadores, a quienes había servido como abogado. Además tenía la ventaja de no haber entrado en pugna con el simbólico Arévalo y de no hacer profesión de fe anticomunista (Monteforte, 1972).

Incluso el PGT apoya la candidatura del PR, lo que provocaría una ruptura entre los comunistas y las FAR. El PR obtiene la victoria con el 39% de los votos por delante del PID (28%) y del MLN (21%). En el primer discurso, Julio César dijo —y la mayoría de los sectores populares le creyeron— que inauguraba “el tercer Gobierno de la Revolución” (Monteforte, 1972).

El Gobierno de Méndez Montenegro (1966-1970) contaba con un mínimo de posibilidades de legitimar el sistema político democrático-representativo, al tratar de que se cumplieran los artículos de la Constitución de la República en materia de derechos políticos. Sin embargo, se mueve dentro de un marco de aparente legalidad al respetar la totalidad del pacto militar suscrito. El PR, que se decía heredero de los principios de la Revolución de Octubre y anunciaba la negociación con la guerrilla, logró que la presión militar casi desapareciera y miembros de las FAR empezaron a asumir la vida civil, paseando de manera abierta por los pueblos, haciendo viajes frecuentes a la capital, concediendo entrevistas a la prensa nacional e internacional, con fotografías y declaraciones abiertas acerca de sus posiciones.

Entretanto, el Ejército se preparaba para una ofensiva importante. Pronto se hizo evidente que la *tregua* durante la transición electoral era una maniobra para ganar tiempo y hacer que la izquierda se desmovilizara. El ala derecha, temerosa de que el «Tercer Gobierno de la Revolución» pudiera hacer algunas reformas, empezó a lanzar bombas y llamamientos frenéticos al Ejército en favor de un golpe. “La reacción ante las moderadísimas medidas reformistas que el Gobierno intentaba llevar a cabo fueron de una desproporción e histeria ilimitadas. El plan de impuestos aconsejado por los técnicos norteamericanos de la Alianza para el Progreso, tanto para hacer frente a las obras públicas como para atajar la “subversión comunista”, contó con unas resistencias tan fuertes por parte de los grupos oligárquicos que se tuvo que modificar radicalmente. En la campaña de prensa que se desató contra los citados impuestos se hicieron famosas advertencias y amenazas de un destacado terrateniente, que aconsejaba socarronamente al presidente que no hiciera caso “de los proyectos comunistas propuestos por los técnicos rusos infiltrados en la Alianza para el Progreso” (Maestre, 1969).

Surgen las bandas paramilitares y el terror se generaliza. Todo ello presionó a Méndez para actuar contra las guerrillas y permitió que el Ejército desencadenase una represión sin precedentes en la época constitucional. Las comunidades que se encontraban dentro de la zona de insurgencia son arrasadas con *napalm*. Antes de esta generalización del terror Luis Turcio Lima muere en extrañas circunstancias.

Crece la ayuda militar y financiera de Estados Unidos: 2,6 millones de dólares fueron entregados al Gobierno guatemalteco, entre 1966 y 1970, para el entrenamiento de policías, bajo el programa de U.S. *Office of Public Safety* (Ortega, 1984). Se intensifica la campaña contrainsurgente. A partir de 1966 el Ejército, con el coronel Carlos Arana Osorio al mando, desata una gran ofensiva en el noreste del país para acabar con todos los focos guerrilleros. La política norteamericana de contrainsurgencia es probada a la vez en Vietnam y en Guatemala. 1.000 *boinas verdes* se trasladan a Guatemala para el asesoramiento de los cuerpos de represión guatemaltecos (Galeano, 1967). Amnistía Internacional informa que entre 1966 y 1971 más de 3.000 personas fueron “raptadas, torturadas o asesinadas en este país” (Amnesty International, 1981).

Los guerrilleros, principalmente las FAR, infligieron algunos contundentes golpes al Ejército. También desencadenaron algunas acciones urbanas contra las fuerzas del orden público, lo que les restó algunas simpatías entre la población civil, además de desgastarlos por no ser la ciudad el lugar donde tal tipo de lucha cuenta con mayores ventajas (Maestre, 1969).

La respuesta contrainsurgente fue no sólo asesinar a guerrilleros sino también a familiares de éstos, ajenos totalmente al proceso revolucionario. Con esta medida lograban que los guerrilleros fueran rechazados incluso por su propia familia.

El número de organizaciones represivas continuó aumentando. Llega a haber hasta 23 grupos paramilitares, siendo difícil distinguir cuáles eran solamente denominaciones de comandos especializados de los cuerpos del Estado.

Cuando parecía que la guerrilla se iba a extinguir se descubrió la formación de un nuevo frente guerrillero en el departamento de San Marcos, en el que participaban sacerdotes y monjas estadounidenses. Huidos a México, declararon que desde ese país seguirían ayudando a los guerrilleros guatemaltecos. También participaban jóvenes de familias ricas de Guatemala. Mientras, en la Sierra de Minas y en las Montañas de Mico, la actividad bélica prácticamente se había reducido a cero (Maestre, 1969).

Las relaciones entre las FAR y el PGT cada vez eran más tensas y, a principios de 1968, se separaron porque las primeras no compartían los intentos de diálogo del PGT con el PR y la DCG.

¿Por qué no fraguaron las conversaciones de paz de la guerrilla con el gobierno del PR?

Era evidente el poder del Ejército y la facilidad que tenía para dar golpes de Estado. Ante esta situación, era lógico que el PR no pudiera aplicar las reformas de su programa, ya que había gente poderosa que hasta tildaba de comunista a la administración Kennedy. Pero no sólo es que el PR estuviera inmovilizado por el Ejército si quería seguir en el poder, sino que dentro del partido había también una importante ala derecha, la que se había sentido tan a gusto apoyando a Peralta Azurdía, que no quería dejar caminar al Gobierno en la línea que haría honor a su nombre.

Esta etapa de Gobierno (1966-1970) marcó al PR durante mucho tiempo. Es cierto que todo partido al llegar al poder se amolda a ciertas normas del sistema que no le permiten seguir fielmente su ideología, pero al volver a la oposición suele regenerarse y volver a sus orígenes. Este no es el caso del PR. Si bien, nada más pasar a la oposición su programa para el período 1970-1974 era socialdemócrata, tras la victoria de Laugerud, en 1974, el PR se fue derechizando aún más y, aunque en la oposición, estableció alianzas con el gubernamental PID, proceso que culminaría con las coaliciones gubernamentales de 1978 (PR-PID-CAN)² y 1982 (PR-PID-FUN)³. Pero la derechización comenzó antes de acabar el período “socialdemócrata” del PR. Ante esta situación, en 1972, se produjo una nueva escisión: lo que quedaba de ala izquierda se separa creando el Partido Revolucionario Auténtico (PRA)⁴.

Pese a la pantalla de partido popular que tenía el PR, su trayectoria nos demuestra que a partir de su ascenso al poder fue una de las muchas formaciones de extrema derecha que se han turnado en el Gobierno de Guatemala, las únicas permitidas en aquella coyuntura. En aquel intento de negociación, los mayores problemas vinieron de dentro del país, por sectores militares, por terratenientes y por la propia ala derecha del PR. La Alianza para el Progreso de los Estados Unidos favorecía el diálogo con la izquierda para apartarla de sus ideales revolucionarios y, por tanto, que no hicieran ataques frontales al sistema imperante⁵. Aunque debemos preguntarnos si igual que cuan-

do a Estados Unidos le interesa mantener una guerra lo logra –caso de Nicaragua tras la victoria sandinista–, si realmente le hubiese convenido parar la guerra, ¿caso no lo habría conseguido?

DEMOCRACIA CRISTIANA GUATEMALTECA

Origen de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)

La DCG fue fundada en 1955, durante el régimen de Castillo Armas, y estaba integrada básicamente por capas medias y sectores de la pequeña burguesía y burguesía, ligados a los intereses reformistas de la Iglesia.

En 1964, se expulsó a Trinidad Uclés, uno de sus dirigentes, por haber apoyado el golpe de Estado del coronel Peralta Azurdía. En este sentido, la DCG se mantuvo más fiel a sus ideales que el PR.

En 1969, se integrarían en la DCG los seguidores de Jorge Lucas Caballero, al impedir el Gobierno que siguiera funcionando su Partido Social Guatemalteco (PSG). Incluso a la DCG se le impidió su legalización.

Esta abierta hostilidad gubernamental le llevó a posturas más izquierdistas y reforzaron su labor en organizaciones como la Federación Campesina de Guatemala, la Federación Central de Trabajadores de Guatemala, el Instituto de Desarrollo Económico y Social de Centroamérica y el Movimiento Nacional de Pobladores.

Para contrarrestar la acción democristiana, el gobierno de Ydígoras funda, el 11 de marzo de 1964, la Confederación de Trabajadores de Guatemala (CONTRAGUA) y la Confederación Sindical de Guatemala (CONSIGUA).

En 1965 se refunda la DCG autodefiniéndose como un partido de izquierda moderada. Propugnaba la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista y solidaria. Su mayor fuerza está en la Universidad y entre las clases medias urbanas.

En 1970 se coaliga con el Frente Unido Revolucionario Democrático (FURD), presentando como candidato a la presidencia al coronel Jorge Lucas Caballero y a la vicepresidencia a Edmundo López Durán. Quedó como tercera fuerza. Acusaron a sus adversarios MLN-PID y PR de cómplices y patrocinadores de los crímenes de las bandas paramilitares.

Lucas Caballero es asesinado y sus seguidores abandonan la DCG para crear el Frente Luquista Organizado de Reivindicación (FLOR), pero sin ningún peso político en el país.

La muerte de este líder dejó el camino abierto a León Schlotter, Vinicio Cerezo y Danilo Barillas, el ala moderada del partido, frente al sector conservador del coronel Lucas Caballero.

Para las elecciones de 1974 se amplía la coalición con el PRA, creando el Frente Nacional Opositor, apoyando la candidatura del general Efraín Ríos Montt. Ganan, pero su victoria no es reconocida oficialmente y, mediante fraude, se otorga la presidencia a Kjell Eugenio Laugerud García. Posteriormente la DCG fue acusada de haber estrechado sus vínculos con el Gobierno ultraderechista.

La propaganda de Ríos Montt consistió en reformas económicas y sociales, como el reparto de la tierra ociosa, salarios compensatorios, libertad sindical y créditos.

En 1978, la coalición de centro-izquierda con el Frente Unido Unido Revolucionario Democrático (FURD) se rompe, quedándose sólo la DCG con el PRA, utilizando lemas rescatados de la Revolución de 1944.

En 1982, se coaliga con el derechista Partido Nacional Renovador (PNR), formando la Unidad Opositora, con la candidatura presidencial de Alejandro Maldonado Aguirre y con la de Roberto Carpio Nicolle para la vicepresidencia, pero no logra el triunfo.

Panorama anterior al Gobierno democristiano

De abril a junio de 1971, Rodrigo Asturias –conocido como comandante Gaspar Ilom e hijo del Premio Nobel de Literatura y embajador Miguel Ángel Asturias– va creando en México la Organización del Pueblo en Armas (ORPA). Hincapié en la importancia de los pueblos indígenas y trató de desarrollar una estrategia de amplias alianzas con intelectuales progresistas de clase media y profesionales. Desde el inicio, junto con el M-19 colombiano, ORPA fue la menos ideológica, la más pragmática y la menos marxista de las organizaciones políticomilitares latinoamericanas (Castañeda, 1995). Hasta 1979 no se dieron a conocer públicamente.

En 1972 Rolando Morán y Mario Payeras, después de años de especular sobre actividades guerrilleras, de participar en largas discusiones sobre el papel de los pueblos indígenas en la revolución y de tratar de inducir a algunos sectores militares locales a la política revolucionaria, finalmente fundaron en Chiapas el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) que inicia sus operaciones en el Ixcán.

El EGP representa en muchos aspectos una ruptura con las organizaciones guerrilleras de los años sesenta. La primera y tal vez la más importante característica sea la enérgica insistencia en el factor indígena en la política y la sociedad guatemaltecas, y en la vinculación con las luchas sociales del campesinado. Hay una inseparable relación entre el Ejército Guerrillero de los Pobres y los pueblos indígenas de Guatemala desde el principio. El EGP afirma por primera vez que la revolución en Guatemala debe tener dos facetas: la lucha de clases y la lucha nacional-étnica. Postula que ambos aspectos están inseparablemente vinculados y que uno no puede triunfar sin el otro.

El EGP y la ORPA lograron mayor apoyo de la población que el conseguido por las FAR una década antes. Esto se debió, en gran parte, a que el Ejército comenzó a hacer una represión más indiscriminada. Cuando los militares se dieron cuenta de que la guerrilla se había extendido por la selva comenzaron con saqueos y torturas, lo que provocó el pánico entre la población y muchos se unieron a la guerrilla como medio de defenderse del enemigo común: el Ejército. En unos días de ofensiva del Ejército se enrolaron más guerrilleros que en tres años de charlas políticas por parte de las organizaciones guerrilleras.

La cruel dictadura de Lucas García (1978-1982) culminó con la política de tierra arrasada iniciada a finales de 1981 y que todavía fue superada por Ríos Montt (1982-1983) que le sucedió en el cargo mediante un golpe de Estado. Se trataba de “quitar el agua al pez” y para ello, además de intervenciones directas del Ejército con el arrasamiento de 440 aldeas, crean las temidas patrullas de autodefensa civil (PAC), llegando a tener un millón de campesinos armados para impedir la infiltración de la guerrilla entre las comunidades⁶.

Los cuatro grupos guerrilleros –PGT, FAR, EGP y ORPA– se unificaron en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en febrero de 1982.

La DCG en el poder: nuevo fracaso en el diálogo con la guerrilla

Tras el Gobierno de transición del general Mejía Vítores, antiguo ministro de Defensa de Montt, se celebran elecciones el 9 de diciembre de 1985, con la victoria del demócratacristiano Vinicio Cerezo.

Los militares decidieron celebrar elecciones porque sintieron que la ocupación formal de la rama ejecutiva del Gobierno no era ya necesaria para llevar a cabo sus planes y de hecho, conllevaba costes políticos innecesarios debido, en gran parte, a la presión. Además, el Ejército había asegurado su poder de tal manera que un Gobierno civil no podría socavar el poder militar.

Durante la campaña contrainsurgente los militares querían tener una total libertad para combatir la situación insurreccional en el medio rural. Con el éxito asegurado, la participación formal en todos los niveles de gobierno se estaba convirtiendo más en un problema que en una ventaja. El Ejército se estaba convirtiendo cada vez más en el símbolo de los problemas económicos y políticos del país. Las élites económicas podían tolerar una economía de recesión mientras la alternativa pareciera ser la revolución, pero, con el orden político restaurado, estaban ansiosas por establecer una política económica manejada por gente competente y con objetivos bien definidos. Además, todos los grupos sociales (campesinos, trabajadores industriales, clases medias) estaban siendo duramente afectados por la recesión económica. Con medidas económicas más impopulares en el horizonte, obviamente los militares estaban listos para dejar el turno de las responsabilidades por los traumas económicos y el resultante conflicto social a un presidente civil.

El *pacto social* anterior, basado en la aceptación pasiva de la pobreza y la exclusión política estaba evidentemente roto. Pero aún cuando un civil ocupase el palacio presidencial, las nuevas instituciones como las Coordinadoras Interinstitucionales, las PAC y los Polos de Desarrollo proporcionaban a los militares un amplio control sobre aspectos claves de la vida política y económica, aún en las comunidades más aisladas.

En última instancia, la continua autonomía del Ejército combinada con la historia política de Guatemala en los años anteriores garantizaba quién retenía la autoridad final. Está claro entonces que los militares cambiarían cualquier tipo de gobierno civil que intentara desafiar su poder. Consecuentemente, no se habla de reforma agraria ni de ninguna otra reforma estructural profunda como medio para resolver los problemas que subyacen en la evidente desigualdad de Guatemala.

La DCG contaba con varios factores a su favor:

– Gana las elecciones con abrumadora mayoría del voto popular, tanto del Congreso como las municipales y de una forma limpia. Para muchos era un voto de esperanza y contra el Ejército.

–A nivel internacional, EEUU da su apoyo al proceso que los ha llevado al poder, ya que esto refuerza su propia posición en la región.

– La Democracia Cristiana pertenece a la internacional demócratacristiana.

– El acuerdo tácito entre el sector privado y las élites militares para promover el desarrollo del país.

Políticamente, los democristianos quedan atrapados entre las expectativas de sus seguidores y la falta de voluntad del sector privado y los militares para permitir cambios fundamentales.

La URNG emite el siguiente comunicado:

“Plantemos los siguientes puntos a los que debe responder con acciones concretas el gobierno de Vinicio Cerezo:

1. El esclarecimiento de los miles de detenidos-desaparecidos y asesinados en los últimos años.

2. La investigación y aclaración de las masacres cometidas en contra de la población campesina, particularmente indígena.

3. El enjuiciamiento y castigo a los altos jefes militares y policiales, responsables de la política de represión.

4. El cese de cualquier acción represiva contra la población. Esto supone la desaparición de los secuestros y asesinatos, la supresión de los bombardeos contra la población civil en las áreas de conflicto, el cese del arrasamiento de siembras y cosechas, así como toda forma de persecución en contra de la población civil.

5. Supresión de las PAC, las “aldeas modelo” y cualquier sistema de control de población del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo. Desaparición de la sección S-5 del Ejército, sección de asuntos civiles y comunales.

6. Libertad efectiva para la expresión y organización de todos los sectores populares.

7. Medidas económicas inmediatas en favor de las mayorías: alza de salarios y control de los precios, priorización de los intereses nacionales ante las exigencias del FMI y las presiones sobre el pago de la deuda externa.

8. Una política regional de no involucramiento en los planes intervencionistas de la Administración Reagan, y de contribución efectiva a la distensión en el área centro-americana⁹⁷.

En los días 7, 8 y 9 de octubre de 1987 se inicia el diálogo entre el Gobierno democristiano y la guerrilla en Madrid⁸. Dentro del marco y el espíritu de los acuerdos de Esquipulas II, la URNG hizo una propuesta en la que pedía el desmantelamiento de las estructuras de control de la población, el respeto pleno de los Derechos Humanos y reestructuración efectiva y verificable de los aparatos represivos, la aclaración y deslinde de responsabilidades sobre los 38.000 detenidos-desaparecidos, la libertad de organización popular y la realización de un diálogo nacional con todas las fuerzas políticas y sociales⁹.

Pero los portavoces del Ejército se adelantan al Gobierno al decir que no aceptan la propuesta y que las conversaciones quedan suspendidas. Posteriormente Vinicio Cerezo apoya al Ejército. La ayuda militar estadounidense se incrementa en 55 millones de dólares. Se intensifica el rearme del Ejército y las ofensivas contrainsurgentes.

Desde finales de septiembre, el Ejército estaba concentrando tropas en el área de las Comunidades de Población en Resistencia (CPR). Iba a dar inicio a la «Ofensiva de Fin de Año», que no acabaría hasta marzo de 1988. Desplegaron a 4.500 soldados con la idea de acabar con la guerrilla y trasladar del área a la población civil (Arenas, 1992)¹⁰. Esta ofensiva fue el gran intento del Gobierno civil de Cerezo y su ministro de Defensa, el general Gramajo, por acabar definitivamente con la URNG.

A diferencia de la persecución y el patrullaje de 1982-1983, esta ofensiva fue mucho más fuerte, en cuanto a número de soldados y medios bélicos. Por ejemplo, en 1983 no se produjo ni un solo bombardeo contra las CPR del Ixcán y ahora eran casi diarios, de 30 bombas de 500 libras cada una. Sin embargo, en esta ocasión se encontró el Ejército con una fuerza guerrillera mayor, mejor armada y más entrenada, lo que facilitó la resistencia de las CPR y cimentó la idea de mantenerse en el lugar y no huir.

En mayo hay un intento de golpe de Estado. Tras la intentona, el Gobierno da 90 millones de dólares al Ejército. La policía recibe donaciones de diversos países, entre ellos Alemania (5,5 millones de dólares) y España (2 millones de dólares), así como becas para ir a formarse en sus academias. También hay una intensa colaboración con Taiwán.

En julio, el Ejército anuncia nuevas campañas de reclutamiento. Patrullas militares capturan a jóvenes, movilizándolos por la fuerza en distintas partes del país.

Vemos, pues, que el mayor impedimento para la consecución de un acuerdo de paz con la URNG fue que el Ejército únicamente lavó la imagen del régimen para, con una menor presión internacional, continuar con su política contrainsurgente a gran escala.

Precisamente en mayo de 1997 la Corte Interamericana de Derechos Humanos culpó al Gobierno de Guatemala de violador de Derechos Humanos a través del general Gramajo.

La coyuntura internacional de aquellos años, todavía marcada por la Guerra Fría, seguía primando la lucha anticomunista antes que la paz y una verdadera instauración democrática.

El diálogo de paz no se retomaría hasta el 30 de marzo de 1990, la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) firman en Oslo el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos. En él se sientan las bases de lo que sería la negociación posterior con el fundamentalista evangélico Serrano Elías.

PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL: NEOLIBERALISMO Y PAZ

Tras las experiencias de tierra arrasada de principios de los años ochenta y la campaña «Fin de año» de 1987, se ponía de manifiesto que la URNG no podía tomar por las armas el control del país. Sin embargo, “insistir en que a la guerrilla no le queda otra alternativa que negociar su desarme es repetir un discurso desgastado, no objetivo, poco realista y prepotente, que fortalece a los sectores más recalcitrantes de uno y otro bando y, finalmente, prolonga la guerra, porque a los guerrilleros, bien lo saben los militares, no es fácil sacarlos de las montañas ni de la clandestinidad de los centros urbanos” (Albizures, 1993). Por ello, se veía que no había otro camino que buscar la paz, aunque no había duda de que sería muy duro.

La firma, en México D.F., del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el 6 de mayo de 1996, por el Gobierno y la URNG empezó a dejar espacio para el optimismo. Se acordó aumentar el presupuesto en salud, que hubiera Seguridad Social para todos los trabajadores, disminuir las enfermedades (erradicar algunas como el sarampión antes del 2000), una reforma fiscal con un impuesto que grave las tierras ociosas, reelaborar el catastro, destinar dinero a capacitación, proteger el medio ambiente, etc. Todo ello muy bonito sobre el papel.

La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) pidió la integración de una Comisión de Alto Nivel para estudiar lo acordado. En una posición más crítica, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOO), que agrupa a varias organizaciones que luchan por la tierra, si bien valora el acuerdo porque da posibilidades “para resolver de una manera integral la problemática de los campesinos [establece que] el acuerdo se queda corto e insuficiente en mecanismos de solución a los conflictos de la tierra” (PBI, 1996a).

Si a las objeciones al Acuerdo del movimiento campesino e indígena le sumamos la satisfacción con la que lo acogió el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) no nos cabe la menor duda de que no va a beneficiar a quien más lo necesita: los pobres. De hecho, la misma guerrilla ya no habla de una reforma agraria radical por la que han luchado más de treinta años. Si bien esta postura de la URNG no es por gusto sino fruto de su cesión en la negociación. Si en El Salvador el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) era equiparable al Ejército en el terreno militar y poseía zonas «liberadas», y tras la paz no han conseguido muchas de sus exigencias, ¿qué se puede esperar en Guatemala donde las fuerzas eran claramente favorables al Ejército?

Sin embargo, Guatemala juega con una ventaja con respecto a salvadoreños y nicaragüenses: se podrá valer de la experiencia de sus vecinos para no cometer los mismos errores. Algo ya se consiguió, y es que el Gobierno no logró imponer su cronómetro a la guerrilla, y ésta más que prisa lo que quería era la seguridad de que se iba paso a paso para no dejar ningún cabo suelto. Además, el hecho de que la sociedad civil, a través de la ASC, corroborase los acuerdos entre ambas partes les daba un peso muy importante.

De todas maneras, no hay duda de que el Ejército aún tiene muchísimo poder. Posee su propio banco, su propia cadena de televisión, el mejor hospital del país e incluso un equipo de fútbol que ha llegado a ser campeón de Liga, y muchos de los altos mandos militares tienen grandes extensiones de tierra que les reportan un poder económico muy fuerte. No hay duda de que el Gobierno debe seguir contando con él a cada paso que da. Pero ya no es lo que era. En el interior del Ejército se está produciendo una transformación. Sufre una fuerte división entre riosmonttistas y constitucionalistas. Éstos cada vez son más. Un paso decisivo fue el compromiso público de desmovilizar las PAC alcanzado por el ministro de Defensa, general Julio Balconi Turcios, el 30 de junio de 1996.

Sin embargo, la respuesta reaccionaria no se hizo esperar. El 13 de agosto, el grupo autodenominado Por la Reivindicación del Ejército de Guatemala (PREGUA) amenazó de muerte al presidente Álvaro Arzú, a 18 civiles y a 57 autoridades militares de alto rango (CDHHG 33/96). Pero las amenazas no han provocado ningún retroceso en las negociaciones con la guerrilla e incluso se ha dado un paso aún más decisivo con la firma del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el 19 de septiembre de 1996, en México, lo que indicaba que la línea oficialista del Ejército caminaba en la búsqueda de la paz.

La URNG ponía como condición indispensable para su desmovilización que primero lo hicieran las PAC. Una vez que se firmó su disolución quedaba, pues, preparar la incorporación de la guerrilla a la sociedad civil de una forma digna. Su firma se reservó para Madrid como reconocimiento a la ciudad que acogió las primeras negociaciones en 1987.

Cuando en el ambiente político del país se empezaban a respirar los aires de la firma de la paz, el 19 de octubre capturaron al comandante Isaías, de ORPA, involucrado en el secuestro de la empresaria Olga Alvarado de Novella, a la que las autoridades canjearon por el detenido, bajo la premisa de que existía riesgo para la vida de la señora y en una acción calificada de humanitaria por el Gobierno (López, 1996).

El 28 de octubre, el ministro de Gobernación, Rodolfo Mendoza, informó de la suspensión del encuentro que debía realizarse en la ciudad de México entre la Comisión de Paz (COPAZ) y la Comandancia General de la URNG. El Frente Republicano Guatemalteco (FRG)¹¹ se apresuró a desprestigiar el proceso de paz y acusaron al presidente y a los ministros de Defensa y Gobernación de violación del mandato constitucional por el canje de la empresaria y el guerrillero. Sectores del Ejército pidieron la suspensión de la desmovilización de las PAC y una movilización de efectivos militares.

Las organizaciones de Derechos Humanos, estudiantiles, sindicales, campesinas, la Alianza Contra la Impunidad y la Oficina de Información del Arzobispado exigieron explicaciones a la URNG.

El 30 de octubre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca reconocía que “asumía la responsabilidad política a razón de que quienes habían realizado el secuestro pertenecían a una de sus organizaciones. Pero no puede en rigor asumir la responsabilidad de algo que estuvo totalmente fuera de su control” (López, 1996). Por supuesto, Isaías es expulsado de ORPA y de la URNG. Además, la guerrilla pidió disculpas a la sociedad guatemalteca y reconocía poner en peligro el proceso de paz. También pidieron al Ejecutivo abordar de inmediato el tema del Cese al Fuego Definitivo. Y así, el 4 de diciembre de 1996, en Oslo, se firma el Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego.

Tres días después, el comandante Gaspar Ilom, máximo responsable de ORPA, se retira voluntariamente de la mesa de negociaciones para “contribuir a allanar dificultades y garantizar condiciones ecuanímes y favorables en la culminación del proceso” (López, 1996) y es sustituido por Jorge Edilberto Rosal Meléndez.

El 12 de diciembre, en Madrid, ambos contendientes suscriben el Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de URNG a la Legalidad. Desde entonces la URNG trabaja en la formación de un partido político “revolucionario y democrático”. La Comandancia General, antes compuesta por un miembro de cada una de las cuatro organizaciones integrantes, ahora conserva a esas cuatro figuras pero añade cinco del EGP, tres de las FAR, dos de ORPA y uno del PGT, en proporción al número de militantes que poseían cada una en el momento de la fusión (notas de campo, 1997).

En el sur de país, zona de grandes fincas, el 12 de noviembre surgió el autodenominado Ejército Popular Revolucionario Guatemalteco (EPRG) que ha comenzado a pedir el “impuesto de guerra” a los terratenientes. Pero la propia Policía Nacional reconoce que es una farsa montada por delincuentes para extorsionar a comerciantes y empresarios de Coatepeque, Quetzaltenango (PBI, 1996b). También han surgido otros

grupos a partir de 1997, como el Comando Fuerza Guerrillera 97 en Chajul (triángulo ixil). En todos los casos la URNG ha negado cualquier tipo de relación.

Viendo la actitud del Gobierno y del Ejército al dar la oportunidad a la URNG de rectificar ante el secuestro de la empresaria (y la tomada por el comandante Gaspar Ilom) se podía apreciar la buena voluntad de ambas partes de llegar por fin a la paz. Incluso el surgimiento del EPRG nadie lo ha querido ver como un grupo intransigente de la guerrilla, sino algo al margen del conflicto armado. El tiempo hablará del verdadero rostro de éste y de los otros grupos.

Está claro que ahora nadie quería más guerra y ambos han cedido en la negociación. El PAN está combinando un talante muy conciliador con la guerrilla y los grupos extremistas del Ejército –como en la crisis de la Policía Militar Ambulante a finales de enero de 1997– con una política económica y social extremadamente neoliberal que se decanta totalmente a favor de los ricos¹². Quizá más por el rechazo del sector popular a esta política que por atentados desestabilizadores de la extrema derecha es por donde se tambalee la paz. Tal vez la guerrilla y el país entero estén muy cansados de luchar. Pero, como dice Marcos Roitman¹³, “lo que es justo por razón no deja de serlo por interés”¹⁴. La URNG se muestra muy esperanzada –si bien es verdad que es el papel que le corresponde, pues, debe presentar a la sociedad todos los acuerdos como éxitos para el pueblo– y piensa que los terratenientes querrán vender tierras porque ahora prefieren la especulación financiera y del suelo para la construcción. Pero para poder especular necesitan dinero y para ello no van a vender barato. Y si es así, ¿cómo comprarán los campesinos sus lotes? Una forma es pidiendo préstamos, que tal vez concederá el Gobierno, pero que, si el precio es alto, tardarán mucho en devolver y los campesinos acabarán entrando en un endeudamiento del que no podrán salir. Una buena solución sería que se agrupen en cooperativas para hacer mejor frente a los créditos pero por experiencias pasadas de gran represión sobre ellas –y de corrupción interna–, serán muchos los reacios a participar en estas iniciativas que fácilmente pueden ser declaradas como “subversivas”. Pues en los años setenta “el Ejército empezó a poner un control más fuerte sobre las cooperativas y decía que toda la organización que había alcanzado no era por ser campesinos trabajadores sino porque la guerrilla estaba dando ideas y todo”¹⁵(Arenas, 1992).

Tras los 36 años oficiales de guerra –aunque el conflicto empezó en 1954– a los empresarios les interesa la paz para poder invertir. Al Gobierno no le queda más remedio que implantar un sistema fiscal para que el Estado tenga arcas (y en esto coincide el sector popular). Estados Unidos, sin el temor comunista, no apoyará ningún golpe de Estado; es más, si se produjera lo haría fracasar. Además, un Gobierno derechista, más fiable para el Ejército, puede introducir más cambios sin el temor de los militares¹⁶.

Por todo ello, el PAN, tan ligado a los intereses de los empresarios, como demuestra su política neoliberal, ha conseguido lo que no pudieron los hipotéticos “progresistas” revolucionarios y democristianos: el 29 de diciembre de 1996, en la Ciudad de

Guatemala, se firma el Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. Tras los 12 Acuerdos parciales iniciados con Serrano Elías, el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca suscriben, ese mismo día 29, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

La derecha ha conseguido firmar la paz sobre el papel. Todavía queda por ver si conseguirá llevarla a la práctica en un país donde muchos están acostumbrados a conseguir su beneficio por medio de las armas, el terror o el dinero. Para lograr una nueva Guatemala habrá que invertir mucho en educación para la paz, para que vaya desapareciendo el odio, sobre todo en las zonas donde la guerra civil fue más virulenta y hay mayor desconfianza entre los mismos vecinos.

Todavía la situación de los Derechos Humanos continúa siendo precaria, debido en gran parte a que la comunidad internacional cree que la situación está mejor y se está relajando a la hora de observar el cumplimiento de los Acuerdos. Este relajo en las tareas de observación no sólo se le puede achacar a los gobiernos y a organismos intergubernamentales, sino que incluso algunas ONG que enviaban acompañantes internacionales para velar por la seguridad de los campesinos retornados, CPR y desplazados internos, se han ido retirando del terreno “debido a la nueva situación de paz”.

Violaciones de Derechos Humanos

Enero-febrero 1995	250
Enero-febrero 1996	317
Enero-febrero 1997	234

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM).

Pero la realidad que se vive en las comunidades es bien distinta. En los municipios de Chisec y Fray Bartolomé de las Casas, en Alta Verapaz, se han producido casos de reclutamiento forzoso (notas de campo, 1997).

También se ha detectado que el destacamento de Playa Grande (Ixcán, Quiché), uno de los más temidos en la época de la violencia, está dando muestras de una nueva acción cívica al estilo de la que se hiciera a finales de los años setenta justo antes de iniciarse la política de tierra arrasada. Ahora ofrecen matas de árboles para reforestación en comunidades del Ixcán y Alta Verapaz con la intención de quitar el miedo que la población tiene a la institución armada. Este intento de acercamiento Ejército-población no se enmarca en el “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”, ya que en su nueva función deberá irse apartando cada vez más de la sociedad.

Las dudas sobre esta pretendida reconciliación aún se disipan más al saber que en ese mismo destacamento se está expidiendo una especie de célula de identificación, al margen de la oficial, entre los retornados del Ixcán. Se les está diciendo que Ríos Montt

dará un golpe de Estado –algo muy poco probable, pero utilizan este nombre por el terror que les causa– y que quien no la tenga será ejecutado. Cuando los retornados se acercan al cuartel reciben juguetes para los niños y comida para que vean como es “el nuevo Ejército”. Los militares están aprovechando para explicar a su manera la política de tierra arrasada, achacando toda la culpa a la guerrilla, ya que para sacar a las manzanas podridas hubo que tirar todo el saco, para que ninguna podrida se salvase. Y lo malo es que muchos empiezan a creerlo y a dificultar la reinserción de los exguerrilleros (notas de campo, 1997).

Está claro que 36 años de guerra no se borran simplemente con papeles. Y es que, en palabras de la Asamblea del Pueblo Maya¹⁷, “la paz no se negocia, se construye” (Bastos y Camus, 1995).

Referencias bibliográficas

- Albizures, M.A. (1993) “Cuando falta voluntad, sobran excusas”, en *Siglo Veintiuno*. Guatemala, 1 de noviembre de 1993.
- Aldana Mendoza, C. (1991) *El educador popular en Guatemala*. Guatemala: Serviprensa Centroamericana.
- Amnesty International (1981) *Guatemala: A Government Program of Political Murder*. London.
- Arenas, C. (1992) ¿Dónde está el futuro?: Procesos de reintegración en comunidades de retornados. Guatemala: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO).
- Brigadas de Paz Internacionales (PBI, 1996a) “Trabajo de equipo de Guatemala y resumen de mayo”, *Boletín Latinoamericano*. Guatemala, junio de 1996.
- Brigadas de Paz Internacionales (PBI, 1996b) “La recta final hacia la firma de la paz”, *Boletín Latinoamericano*. Guatemala, diciembre de 1996.
- Castañeda, J.(1995) *La utopía desarmada*. Barcelona: Ariel.
- Centro de Estudios de Guatemala (CEG, 1993) *Guatemala: entre el dolor y la esperanza*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Comisión de Derechos Humanos Hispano Guatemalteca (CDHHG). *Información Semanal*. Madrid.
- Galeano, E. (1967) *Guatemala, clave de Latinoamérica*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- López, E. (1996) “Tropiezos en el proceso de paz”, *Revista Noticias de Guatemala*, nº 237, noviembre de 1996, p. 6.
- Maestre, J. (1969) *Guatemala: Subdesarrollo y violencia*. Madrid: IEPALA.
- Monteforte Toledo, M. (1972) *Centroamérica (2): Subdesarrollo y Dependencia*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México).
- Ortega, J. (1984) *La estrategia USA en Centroamérica*. Madrid: Alba.
- U.R.N.G. (1988) Línea política de los revolucionarios guatemaltecos. México: Nuestro Tiempo.

Notas

1. Antes llamado Movimiento Democrático Nacionalista. Es sucesor de Castillo Armas.
2. La CAN es la Central Aranista Nacional.
3. El FUN es el Frente de Unidad Nacional. Al igual que la CAN son partidos de extrema derecha dirigidos por militares.
4. El PRA, en 1979, pasa a llamarse Partido Socialista Democrático (PSD), que no tardaría en derechizarse también.
5. De haberse firmado la paz, el PGT seguramente se habría moderado mucho, alejándose del comunismo y haciendo un flaco favor al movimiento guerrillero. Y éste era, precisamente, tanto el miedo de las FAR como el deseo de la administración Kennedy.
6. En noviembre de 1982, la Conferencia Episcopal afirma que después de la llegada de Montt, "8.000 personas han sido asesinadas o raptadas, a una media de 1.000 muertos por mes, mientras que en el régimen anterior de Lucas la media oscilaba entre 200 y 300". Véase *Le Monde Diplomatique*, enero de 1983, p. 11.
7. "Comunicado de la URNG". Guatemala, 11 de enero de 1986.
8. Con el nuevo Gobierno, España restableció las relaciones diplomáticas rotas tras la quema de su embajada en Guatemala en 1980.
9. "Propuesta de la URNG". Madrid, 9 de octubre de 1987.
10. Según Falla (1993) el número de soldados sólo llegaba a los 2.000. En cambio Aldana (1991) refleja la cifra de 6.000 efectivos y un coste entre los cinco y los diez millones de dólares. Los datos que manejaba la URNG reflejaban 13.000 soldados.
11. Partido que gira en torno a su líder carismático Efraín Ríos Montt.
12. A la última manifestación contra la política económica del PAN, el 1 de mayo, acudieron 40.000 personas, la más numerosa de los últimos cinco años, según la Unidad de Acción Sindical y Popular.
13. Profesor titular del Dpto. de Estructura Social de América Latina de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.
14. Conferencia sobre "Estructura Social en el Mundo Rural. Tenencia de la Tierra". Curso sobre "Desarrollo Rural Sostenible" organizado por Veterinarios Sin Fronteras. Madrid, 26 de abril de 1996. Notas de campo.
15. Entrevista a un refugiado.
16. Nada más llegar Arzú al poder, destituyó a 9 de los 16 generales y a 118 altos mandos policiales.
17. Es una coordinadora maya compuesta por el Movimiento Nacional de Resistencia Maya, la Delegación Pro Ratificación del Convenio 169 de la OIT, la Asociación para el Desarrollo de las Comunidades de Guatemala y Oxlajuj Tzulta K'aj.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscellaneous.

Abstracts.

ABSTRACTS

Russia and the CIS: Relations of Foreign or Domestic Policy?

César R. Aguilera de Prat

What role does the Community of Independent States (CIS) currently have in the area that was once called the Soviet Union, in particular in Russia's so-called "near abroad"? The CIS was, to start with, little more than a liquidating committee of Soviet inheritance. This hybrid entity may be defined as a specific type of union among officially sovereign States that have few decision making mechanisms. For Russia its policy towards the "near abroad" is a priority given this country's geostrategic interests in this area. The paper analyzes some of the economic imperatives and the military's participation in peacekeeping missions that have favored, up to a point, a "russification" of the CIS.

Continuity and Change in India's Foreign Policy

Juan López Nadal

Adaptation of foreign policy to the post-cold war era and the globalisation of the economy has not been easy for India, a country which occupies a key position in Asia and arguably the world due to its size, strategic position and economic potential. In India continuity and change coexist, manifesting dramatic contradictions, with the former gradually superseding the latter. The diplomacy of New Delhi has come under harsh criticism for its resistance to adapt to a changed and changing world - something rooted in its British colonial heritage and its lack of enthusiasm for questioning traditional values and attitudes.

An analysis of the fundamental basis underlining these traditional conceptions is necessary, as is an historical perspective on the evolution of India's foreign policy which embraces vastly differing factors of influence such as the external environment and internal economic and political conditions. This study begins its historical perspective on the foreign policy of independent India in 1947, dividing the period up to the present decade into three phases: the period of Nehru (1947-65), including L.B. Shastri; that of Indira

Ghandi and her successors (1965-1990); and the period following the end of the cold war, under an unstable and uncertain leadership.

The Role of Europe in Peacekeeping and International Security

Pablo Antonio Fernández Sánchez

All of the States in Europe belong to the United Nations and two of them enjoy status as Permanent Members of the Security Council, which is the primordial organism for dealing with peacekeeping and international security.

Besides this, one or two European States have almost always been chosen to form part of the Security Council as rotating, non-permanent members, with voting privileges and the capacity to design policies for peacekeeping and international security.

Such State participation in the Security Council is not carried out collectively, but rather individually, which explains, in part, Europe's political "dwarfism" in regards these two matters.

Another aspect to consider is this: The 15 Member States of the European Union pay, on time, 35.41% of the United Nation's budget, whereas the one State that pays the most, 25%, the United States of America, is a nation in persistent arrears, if not an endemic debtor.

Before this, though, national egoisms ask each European country to impart its own foreign policy, a fact observed when each deals with security and peace matters. This individualistic isolationism is prejudicial to the many European interests, which are seen as fragmented if not in confrontation.

The problematic above is seen to be growing in complexity for lack of a common defense structure that allows for pre-existent structures and logistics to facilitate the work of the United Nations in matters of peacekeeping and international security.

To an analysis of these issues are these pages dedicated.

The Regulation of Illegal Immigration in the United States of America

Montserrat Viladrich Grau

The United States has always been a great migratory magnet. This article analyzes various aspects of the phenomenon of illegal immigration by centering on the U.S. experience, with the objective of extracting lessons that might be applicable to the Spanish

policy regarding immigration. Shown first are both the historical evolution of U.S. migratory legislation in this century and the consequences which illegal immigration has had upon the citizen population in the recent years. Next, the paper looks at the INS (Immigration and Naturalization Service) –the agency charged to implement immigration laws– to analyze how its function has developed into what it is. Basically, the INS has employed two types of dissuasive strategies: one called border policies and the other, interior policies. While the U.S. assigns a greater volume of resources to its border policies, the success of these has been limited. It is then examined why, despite the ineffectiveness of these policies, they continue to be implemented. The result of this analysis indicates that, even though their effectiveness is low, the policies may quite be profitable for the agency entrusted to carry them out. To finish, the paper looks at the characteristics of the Spanish case and makes recommendations based on the experience in the United States.

Argentina as an Extra Ally of the United States in NATO

Ezequiel Reficco

Few months ago, the United States of America and Argentina signed the agreements to become official allies. Although every alliance is a bilateral fact, it is obvious in this case that it was Argentina that approached the U.S. first and not vice-versa. How can it be explained that a peripheral country, with a long tradition of isolationism, and even confrontation with the Washington, came to be this northern neighbor's ally? Such a decision was not improvised, rather it was the result of a prolonged process of readjustment in Argentina's foreign policy. To begin to explain this readjustment, three distinct levels of analysis should be undertaken.

The first, the broadest, refers to changes in the international system that affected the way Argentina conceived of its foreign policy. The end of bipolarity altered the equation of costs and benefits of Argentinean diplomacy, raising the costs of isolationism and increasing the incentives for a new bilateral relation with Washington.

The second level is more demarcated and refers to the events which influenced Argentinean society and its leadership: the profound transformation of this country's political culture. A series of values that were absolutely unpopular when the transition to democracy began had become, by the end of the decade, mute points in the process leading to a democratic consensus. The change in the political culture was decisive in the construction of the new foreign policy.

The third level of analysis is the most specific: the ideas and leadership style of President Carlos Menem. Though the vision and ideas of this Peronist leader have been fundamental in the decision to establish closer relations with Washington, his decisions are not explicable without reference to the other variables mentioned above.

The Participation of National Minorities in the Political Life of European States: A Variety of Juridical Models

Xavier Deop

Without aiming to be an exhaustive study on comparative law, this work is an examination of the different systems in existence in European states responsible for assuring the participation of national minorities in political life. The European models designed to guarantee this participation – which are not mutually exclusive – have been clarified as follows: First, to concede minorities the capacity of autonomy either over a territorial base (federalism, regionalism etc.) or over certain, mainly cultural matters, which is called the principle of personality, also known as cultural autonomy or national-cultural autonomy. Second, to facilitate the participation of minorities in decision making processes, which can be achieved through three main systems: one, by using regulations of parliamentary and electoral law to assure their presence in state bodies of differing nature (legislative, executive, and judicial) and at different levels (central, regional, local); two, by creating special mechanisms to defend the interests of minorities against possibly detrimental regulations; and three, by creating consultative bodies on matters affecting minorities.

The Failures of Reformist Governments and the Successes of the Right in the Dialogues for Peace in Guatemala

Gonzalo Sichar Moreno

This paper examines why the dialogues between the government and the guerrillas in Guatemala did not bring about a peace accord either with the Revolutionary Party, in power during the 1960s, or with the Christian Democrats in 1987, whereas the National Advanced Party, whose ideology is far different from the guerrillas, has been able to sign with them a firm and lasting peace agreement. To begin an analysis of this apparent paradox, the complex national and international situations must be analyzed; whether the guerrillas were always the same, if the Revolutionary Party and the Christian Democrats were truly reformist, and if, in practice, the signing of the peace accord was dependent on civil governments.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 42.**
Miscelánea.

Publicaciones periódicas que se reciben en la Fundació CIDOB

Publicaciones periódicas que se reciben en la Fundació CIDOB

2010 Mediterranean Free Trade Zone

España

Acción

CEPAG (Centro de Estudios Paraguayos Antonio Gausch)

Paraguay

ACFOA news

ACFOA (Australian Council for Overseas Aid)

Australia

Acque & terre

Italia

Actividades del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas

Tribunal de Justicia. CE (Comunidades Europeas)

Luxemburgo

Actividades, textos y documentos de la política exterior española

OID (Oficina de Información Diplomática). Ministerio de Asuntos Exteriores

España

Actualidad latinoamericana

IID (Instituto Internacional del Desarrollo)

España

Adelphi paper

IISS (International Institute for Strategic Studies)

Reino Unido

AFB-info

AFB (Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn)

RFA

Afers internacionals

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

España

África internacional

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

Africa recovery

UNDPI (Departamento de Información Pública). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Estados Unidos

Africa recovery briefing paper

UNDPI (Departamento de Información Pública). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Estados Unidos

Africa research bulletin : economic, financial and technical series

Reino Unido

Africa research bulletin : political, social and cultural series

Reino Unido

Africa south of the Sahara

Reino Unido

África-América Latina cuadernos

SODEPAZ (Solidaridad para el Desarrollo y la Paz)
España

Afrique contemporaine

Francia

Afrique et développement = Africa development

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

ALAI

ALAI (Agencia Latinoamericana de Información)
Ecuador

Alternativa Solidaria-Plenty

Plenty
España

Alternatives Sud

CETRI (Centre Tricontinental)
Bélgica

Alternatives, social transformation and humane governance

CSDS (Centre for the Study of Developing Societies), PRIME (International Peace Research Institute Megaiku),
WOMP (World Order Models Project)
India

Àmbits de política i societat

Col·legi de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia de Catalunya
España

América indígena

Instituto Indigenista Interamericano
México

América Latina hoy

SEPLA (Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM (Universidad Complutense de Madrid)
España

Américas

OEA (Organización de Estados Americanos)
Estados Unidos

Americas update

LAWG (Latin America Working Group). Jesuit Centre for Social Faith and Justice
Canadá

Ampo

Pacific Asia Resource Center
Japón

Análisis del mes

BASE-ECTA
Servicio de Consultoría Informativa
Paraguay

Analysis of current events

ASN (Association for the Study of Nationalities). Department of Political Science. Marquette University
Estados Unidos

Année stratégique, L' - Les Equilibres militaires

IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques)
Francia

Annuaire de l'Afrique du Nord

IREMAM (Institut de Recherches et Études sur le Monde Arabe et Musulman)
Francia

Annual report

ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)
Indonesia

Annual report

EADI (European Association of Development Research and Training Institutes)
Suiza

Annual World Bank Conference on Development Economics

Banco Mundial
Estados Unidos

Anuari Catalunya - Tercer Món

JP (Justícia i Pau)
España

Anuario de estudios centroamericanos

Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica
Costa Rica

Anuario de migraciones

Dirección General de Migraciones. Ministerio de Asuntos Sociales
España

Anuario del CIP

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

Anuario del Seminario Permanente de Profundización de Derecho Internacional Público

Departamento de Graduados. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

Anuario El País

El País
España

Anuario estadístico de América Latina y el Caribe = Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Chile

Anuario estadístico de extranjería

Comisión Interministerial de Extranjería. Ministerio del Interior
España

Anuario internacional CIDOB

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

Arabismo

AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional)
España

Aramco world

Aramco Services Company
Estados Unidos

Arès

SDEDSI (Société pour le Développement des Études de Défense et de Sécurité Internationale)
Francia

Articles sélectionnés

IUED (Institut Universitaire d'Études du Développement)
Suiza

ASEAN ministerial meeting and post-ministerial conferences with the dialogue countries and ASEAN regional forum

ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)
Indonesia

ASEAN update

ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)
Indonesia

ASERCCA newsletter

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

Asia yearbook

Reino Unido

Asian affairs

Royal Society for Asian Affairs
Reino Unido

Asian perspective

IFES (Institute for Far Eastern Studies). Kyungnam University, Portland State University
Corea del Sur

Asian security

RIPS (Research Institute for Peace and Security)
Reino Unido

Asuntos indígenas

IWGLA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas)
Dinamarca

Aussen Politik

RFA

Avenç, L'

España

Background information

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

Baltic times, The

Letonia

Barricada internacional

Nicaragua

Basic fact sheet

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)
Bélgica

BEI informaciones

BEI (Banco Europeo de Inversiones)
Bélgica

Bibliographic notes

UNCHS (Habitat)(Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos)
Kenya

Bibliotin, Le

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

BID América

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)
Estados Unidos

Biodiversidad

GRAIN (Genetic Resources Action International), REDES-AT (Red de Ecología Social), Amigos de la Tierra Uruguay
Uruguay

Boletín americanista

Sección de Historia de América. Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Barcelona
España

Boletín de información

CESEDEN (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional). Ministerio de Defensa
España

Boletín de medicamentos esenciales

OMS (Organización Mundial de la Salud)
Suiza

Boletín del FMI = FMI bulletin = IMF survey

FMI (Fondo Monetario Internacional)
Estados Unidos

Boletín del OIEA

OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica)
Austria

Boletín informativo CEDOH

CEDOH (Centro de Documentación de Honduras)
Honduras

Boletín oficial del Estado

Ministerio de la Presidencia
España

Boletín WIDE

WIDE (Women in Development), SID (Sociedad Internacional para el Desarrollo)
Bélgica

Bridges

SID (Sociedad Internacional para el Desarrollo)
Italia

Britain

Central Office of Information
Reino Unido

Britannica book of the year

Encyclopaedia Britannica
Estados Unidos

Bulletin bibliographique

IUED (Institut Universitaire d'Études du Développement)
Suiza

Bulletin d'information Bolivie international

Bolviacentrum Antwerpen
Bélgica

Bulletin de l'Union Européenne

Comisión. UE (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
Estados Unidos

Business week

Business Week International
Estados Unidos

Cadernos do Lumiar

IEEI (Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais)
Portugal

Cahiers BEI = EIB papers

BEI (Banco Europeo de Inversiones)
Luxemburgo

Cahiers d'études stratégiques

CIRPES (Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Études Stratégiques). École des Hautes Études en Sciences Sociales
Francia

Cahiers d'études sur la Méditerranée Orientale et le monde turco-iranien

AFEMOTTI (Association Française pour l'Étude de la Méditerranée Orientale et du Monde Turco-Iranien)
Francia

Cahiers des Amériques Latines

IHEAL (Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine). Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III
Francia

Cahiers du Monde Arabe, Les

CERMAC (Centre d'Études et Recherches sur le Monde Arabe Contemporain). Université Catholique de Louvain
Belgica

Capítulos del SELA

SELA (Sistema Económico Latinoamericano)
Venezuela

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

Cuba

CENCOS iglesias

CENCOS (Centro Nacional de Comunicación Social)
México

Central Asian survey

Society for Central Asian Studies
Reino Unido

CERI-GUA servicio especial

CERI-GUA (Centro Exterior de Reportes Informativos sobre Guatemala)
México

Ciervo, El

España

CIID informa, El

CIID (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo)
Canadá

CIP circular

CIP (Centro Internacional de la Papa)
Perú

Ciudades iberoamericanas

UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)
España

Colombia internacional

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

Combat pour la paix

Mouvement de la Paix
Francia

Comercio exterior

Banco de Comercio Exterior
México

Comme king

Centre Martin Luther King
Suiza

Commonwealth currents

Commonwealth
Reino Unido

Community development journal

Reino Unido

Comunicación

Centro Gumilla
Venezuela

Comunicado de prensa del BID

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)
Estados Unidos

Comunicado de Prensa OID

OID (Oficina de Información Diplomática). Ministerio de Asuntos Exteriores
España

Comunidad Europea Aranzadi

Aranzadi
España

Contemporary South Asia

Reino Unido

Contexto internacional

Instituto de Relações Internacionais. Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Contribuciones

CIEDLA (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano), Konrad-Adenauer-Stiftung
Argentina

Cooperació europea

Institut Alexandre Cirici per a la Cooperació Europea
España

Cooperación Sur

CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo). PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
Estados Unidos

Cooperation and conflict

NISA (Nordic International Studies Association)
Reino Unido

Correo de la UNESCO, El

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

Courrier ACP-UE, Le

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

Courrier de l'industrie, Le

Agence de Promotion de l'Industrie
Túnez

Courrier des pays de l'Est, Le

CEDUCEE (Centre d'Études et de Documentation sur l'ex-URSS, la Chine et l'Europe de l'Est)
Francia

CRIE

CRIE (Centro Regional de Informaciones Ecuménicas)
México

CRIE documento

CRIE (Centro Regional de Informaciones Ecuménicas)
México

Cristianismo y sociedad

ASEL (Acción Social Ecuménica Latinoamericana)
Ecuador

Crítica

España

Croissance

Francia

Crónica ONU

UNDP (Departamento de Información Pública). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Estados Unidos

Crónicas de la CEPAL

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Chile

Cuadernos BAKEAZ

BAKEAZ (Centro de Documentación y Estudios para la Paz)
España

Cuadernos CIDAF

CIDAF (Centro de Información y Documentación Africanas)
España

Cuadernos de la CEPAL

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Chile

Cuadernos de mujeres de Europa

Comisión Europea
Bélgica

Cuadernos de nuestra América

CEA (Centro de Estudios sobre América)
Cuba

Cuadernos de pedagogía

España

Cuadernos de trabajo

HEGOA (Centro de Documentación e Investigación sobre Países en Desarrollo). Facultad de Ciencias Económicas.
Universidad del País Vasco
España

Cuadernos del CENDES

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

Cuadernos del CLAEH

CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana)
Uruguay

Cuadernos del Tercer Mundo

Brasil

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Chile

Current history

Estados Unidos

Chaillot papers

Instituto de Estudios de Seguridad. UEO (Unión Europea Occidental)
Francia

China express

China Watch
España

China report

Centre for the Study of Developing Societies. Institute of Chinese Studies
India

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

Defense monitor, The

Center for Defense Information
Estados Unidos

Défense nationale

Comité d'Études de Défense Nationale
Francia

Denver journal of international law and policy

College of Law. University of Denver
Estados Unidos

Desarrollo

SID (Sociedad Internacional para el Desarrollo)
Italia

Desarrollo económico

IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social)
Argentina

Desarrollo productivo

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Chile

Desarrollo y cooperación

DSE (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional)
RFA

Desarrollo y sociedad

CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico). Facultad de Economía. Universidad de los Andes
Colombia

Deutschland

Frankfurter Societats-Druckerei
RFA

Development

Comisión. UE (Unión Europea)
Bélgica

Development

SID (Sociedad Internacional para el Desarrollo)
Italia

Development and change

Institute of Social Studies
Países Bajos

Development co-operation

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
Francia

Development co-operation review series

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
Francia

Development dialogue

Dag Hammarskjöld Foundation
Suecia

Development policy review

ODI (Overseas Development Institute)
Reino Unido

Diari oficial de la Generalitat

Generalitat de Catalunya
España

Diplomacia

Academia Diplomática de Chile
Chile

Documentación europea

Comisión. UE (Unión Europea)
Luxemburgo

Documento de trabajo

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas)
España

Documentos de trabajo

ICEI (Instituto Complutense de Estudios Internacionales). UCM (Universidad Complutense de Madrid)
España

Documents

Centre UNESCO de Catalunya
España

Documents

Intermón
Espanya

Documents d'actualité internationale

Ministère des Affaires Étrangères
Francia

Documents d'anàlisi geogràfica

Departament de Geografia. UAB (Universitat Autònoma de Barcelona), Secció de Geografia. Universitat de Girona
Espanya

Dossier

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

Dossier

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas)
Espanya

E & D file

NGLS (United Nations Non-Governmental Liaison Service)
Suïza

Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States

Reino Unido

Ecoforum

ELC (Environment Liaison Centre International)
Kenya

Ecología política

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

Ecologist, The

Ecosystems
Reino Unido

Economía informa

Facultad de Economía. UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México)
México

Economic newsletter

Russian Research Center. Harvard University
Estados Unidos

Economist, The

The Economist Newspaper
Reino Unido

Ecos de la sesión

Parlamento Europeo
Luxemburgo

ECHO facts for users

ECHO (European Commission Host Organisation)
Luxemburgo

ECHO news

ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea)
Bélgica

EDEV news

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

Ediciones de las mujeres

Islam Internacional
Chile

Educación de adultos y desarrollo

IIZ (Instituto de Cooperación Internacional). DVV (Asociación Alemana para Educación de Adultos)
Alemania

Educar

Departament de Pedagogia i Didàctica. UAB (Universitat Autònoma de Barcelona)
España

Ejército

Estado Mayor del Ejército. Ministerio de Defensa
España

En pie de paz

España

Encuentro islamo-cristiano

CERI (Comisión Episcopal de Relaciones Interconfesionales)
España

Ensayos INCIPE

INCIPE (Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior)
España

Envío

IHCA (Instituto Histórico Centroamericano). UCA (Universidad Centroamericana)
Nicaragua

Environment matters

Grupo del Banco Mundial
Estados Unidos

Est européen, L'

Francia

Estado de la población mundial

FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
Estados Unidos

Estado del mundo, El

España

Estado mundial de la infancia

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

Estados Unidos

Estat del món, L'

Worldwatch Institute

España

Estratègia

IEEI (Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais)

Portugal

Estudio económico de América Latina y el Caribe

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). ONU (Organización de las Naciones Unidas)

Chile

Estudios = Working papers

CERI (Centro Español de Relaciones Internacionales)

España

Estudios africanos

AEA (Asociación Española de Africanistas)

España

Estudios centroamericanos

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

El Salvador

Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe

Escuela de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad de Tel Aviv

Israel

Estudios internacionales

Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile

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

Centre Québécois de Relations Internationales. Université Laval

Canadá

Eurasian file

TICA (Turkish International Cooperation Agency). Ministry of Foreign Affairs

Turquía

Eurasian studies

TICA (Turkish International Cooperation Agency). Ministry of Foreign Affairs
Turquía

Eurocities news

Eurocities
Bélgica

Europa de les nacions

CIEMEN (Centre Internacional Escarré per les Minories Ètniques i les Nacions)
España

Europa en movimiento

Comisión. UE (Unión Europea)
Bélgica

Europa sin fronteras, La

Comisión. UE (Unión Europea)
Luxemburgo

Europa world yearbook, The

Reino Unido

Europe-Asia studies

University of Glasgow
Reino Unido

European journal of development research, The

EADI (European Association of Development Research and Training Institutions)
Reino Unido

European journal of international relations

ECPR (European Consortium for Political Research)
Reino Unido

Faim développement magazine

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

FAO production yearbook = Annuaire FAO de la production = Anuario FAO de producción

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

FAO trade yearbook = Annuaire FAO du commerce = Anuario FAO de comercio

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

FAO yearbook of fishery statistics : catches and landings = Annuaire statistique des pêches : captures et quantités débarqués = Anuario estadístico de pesca : capturas y desembarques

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

FAO yearbook of fishery statistics : commodities = Annuaire statistique des pêches : produits = Anuario estadístico de pesca : productos

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

Far East and Australasia, The

Reino Unido

Far Eastern economic review

Reino Unido

Finanzas y desarrollo

FMI (Fondo Monetario Internacional), Banco Mundial
Estados Unidos

Fons Català de Cooperació al Desenvolupament

FCCD (Fons Català de Cooperació al Desenvolupament)
España

Food and nutrition bulletin

UNU (Universidad de las Naciones Unidas)
Japón

Foreign affairs

Council on Foreign Relations
Estados Unidos

Foreign report

Jane's Information Group
Reino Unido

Foro internacional

El Colegio de México
México

Forum for development studies

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

Fuentes

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

Global governance

Estados Unidos

Global society

Graduate School of International Relations. Rutherford College. University of Kent at Canterbury
Reino Unido

Go-between

NGLS (United Nations Non-Governmental Liaison Service)
Suiza

Greenpeace

Greenpeace
España

Guía de información juvenil

Instituto de la Juventud. Ministerio de Asuntos Sociales
España

Guía del mundo

IEPALA (Instituto de Estudios Políticos para África y América Latina), ITEM (Instituto del Tercer Mundo)
España

Habitat debate

UNCHS (Habitat)(Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos)
Kenya

Handbook of international trade and development statistics = Manuel de statistiques du commerce international et du développement

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
Suiza

Haramata

IIED (International Institute for Environment and Development)
Reino Unido

Helsinki monitor

NHC (Netherlands Helsinki Committee), IHF (International Helsinki Federation for Human Rights)
Países Bajos

Hérodote

España

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

Ohdake Foundation
Japón

Human Rights fact sheet

UNCHR (Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)
Suiza

Human Rights monitor

International Service 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 = Revista nórdica de estudios latinoamericanos
Institut of Latin American Studies. University of Stockholm
Suecia

ICADE

ICADE (Instituto de Administración y Dirección de Empresas). Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales
España

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 comercial española, mensual

Ministerio de Comercio y Turismo
España

Información comercial española, semanal

Ministerio de Comercio y Turismo
España

Información de medio ambiente

MOPTMA (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente)
España

Information development

Reino Unido

Informations et commentaires

Association des Amis du Centre Croissance des Jeunes Nations
Francia

Informativo andino

CAJ (Comisión Andina de Juristas)
Perú

Informe

Amnistía Internacional
España

Informe

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

Informe

FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
Estados Unidos

Informe anual

Banco Mundial
Estados Unidos

Informe anual

BEI (Banco Europeo de Inversiones)
Luxemburgo

Informe anual

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)
Estados Unidos

Informe anual

CIP (Centro Internacional de la Papa)
Perú

Informe anual

FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)
Italia

Informe anual

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
Estados Unidos

Informe anual

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
Estados Unidos

Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). OEA (Organización de Estados Americanos)
Estados Unidos

Informe de conferencia

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas)
España

Informe del observatorio de conflictos

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

Informe general sobre la actividad de la Unión Europea

Comisión Europea. UE (Unión Europea)
Luxemburgo

Informe latinoamericano = Latin American newsletters

Reino Unido

Informe sobre desarrollo humano

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
Estados Unidos

Informe sobre el desarrollo mundial

Banco Mundial
Estados Unidos

Integración y comercio

INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe). BID (Banco Interamericano de Desarrollo)
Argentina

Integral

Integral
España

Interculture

Intercultural Institute of Montreal
Canadá

Interdependant, L'

Centre Nord-Sud. Conseil de l'Europe
Portugal

Intermón

Intermón
España

International affairs

RIIA (Royal Institute of International Affairs)
Reino Unido

International migration

IOM (International Organization for Migration)
Suiza

International peace research newsletter

IPRA (International Peace Research Association)
Estados Unidos

International spectator, The

IAI (Istituto Affari Internazionali)
Italia

International who's who, The

Reino Unido

Interrogation

EIRENE (Service Chrétien International pour la Paix). FSF (Frères sans Frontières). GVOM (Groupe Volontaire Outre-Mer)
Suiza

IRED forum

IRED (Innovaciones y Redes para el Desarrollo)
El Salvador

IRED forum

IRED (Innovaciones y Redes para el Desarrollo)
Suiza

Israel and Palestine political report

Association Mashrek Développement
Francia

Issue paper

IIED (International Institute for Environment and Development)
Reino Unido

Janus

Observatório de Relações Exteriores. Universidade Autónoma de Lisboa
Portugal

Jeune Afrique

Le Group Jeune Afrique
Francia

Journal of conflict resolution, The

Peace Science Society (International)
Reino Unido

Journal of contemporary Asia

Filipinas

Journal of environment & development, The

Estados Unidos

Journal of Interamerican studies and world affairs

North-South Center. University of Miami
Estados Unidos

Journal of Latin American studies

ILAS (Institute of Latin American Studies). University of London
Reino Unido

Journal of modern African studies, The

Reino Unido

Journal of peace research

PRIO (International Peace Research Institute)
Noruega

Journal of refugee studies

Studies Programme. University of Oxford
Reino Unido

Karis

Interarts. Observatorio Europeo de Políticas Culturales Urbanas y Regionales
España

Keesing's record of world events

Reino Unido

Korean journal of defense analysis, The

KIDA (Korea Institute for Defense Analyses)
Corea del Sur

Labor

CMT (Confederación Mundial del Trabajo)
Bélgica

Lateinamerika Nachrichten

RFA

Latin America report

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

Latin American perspectives

Reino Unido

Latin American Program, working papers

The Woodrow Wilson International Center for Scholars
Estados Unidos

Latin American research review

University of New Mexico
Estados Unidos

Latinoamérica

CCYDEL (Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos). UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México)
México

Lettre d'information

EADI (European Association of Development Research and Training Institutions)
Suiza

Leviatán

Fundación Pablo Iglesias
España

Liaison info

CLONG (Comité de Liaison des ONG de Développement auprès de l'Union Européenne)
Bélgica

Llengua i ús

Direcció General de Política Lingüística. Departament de Cultura. Generalitat de Catalunya
España

Maghreb-Machrek Monde Arabe

Francia

Maldives news bulletin

Maldives News Bureau. Ministry of Information and Culture
Maldivas

Manos Unidas

Manos Unidas
España

Maroc en chiffres, Le

Ministère Chargé de l'Incitation de l'Economie
Marruecos

Mars

IMA (Institut du Monde Arabe)
Francia

Médicos sin Fronteras

MSF (Médicos sin Fronteras)
España

Mediterranean journal of Human Rights

Foundation for International Studies. University of Malta
Malta

Mediterranean politics

Reino Unido

Meridiano CERI

CERI (Centro Español de Relaciones Internacionales)
España

Middle East and North Africa, The

Reino Unido

Middle East journal, The

The Middle East Institute
Estados Unidos

Middle East report

MERIP (Middle East Research and Information Project)
Estados Unidos

Mientras tanto

Fundación Giulia Adinolfi-Manuel Sacristán
España

Migraciones

Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad Pontificia Comillas
España

Military balance, The

IISS (The International Institute for Strategic Studies)
Reino Unido

Millennium

London School of Economics
Reino Unido

Minority Rights Group

Minority Rights Group International
Reino Unido

Modern China

Reino Unido

Monde diplomatique, Le

Francia

Mondes en développement

ISMEA (Institut de Sciences Mathématiques et Économiques Appliquées)
Bélgica

Monthly bibliography = Bibliographie mensuelle

Biblioteca. ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Suiza

Monthly bulletin

Department of Agriculture, Fisheries and Parks
Bermuda

Moscow news

APN (Agencia de Prensa Novosti)
Federación Rusa

Mugak

Centro de Estudios y Documentación sobre el Racismo y la Xenofobia
España

Multinational monitor

Essential Information
Estados Unidos

Mundo del trabajo libre

CIOISL (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres)
Bélgica

Mundo negro

Misioneros Combonianos
España

Nación Árabe

CSCA (Comité de Solidaridad con la Causa Árabe)
España

NACLA report on the Americas

NACLA (North American Congress on Latin America)
Estados Unidos

Nationalities papers

Association for the Study of Nationalities of the Ex-USSR and Eastern Europe
Estados Unidos

NATO press release

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)
Bélgica

NATO's sixteen nations

RFA

Naturopa

Centro Naturopa. Consejo de Europa
Francia

New times

Federación Rusa

Newsletter

Instituto de Estudios de Seguridad. UEO (Unión Europea Occidental)
Francia

Newsweek

Newsweek
Estados Unidos

NGLS roundup

NGLS (United Nations Non-Governmental Liaison Service)
Suiza

NNUU revista

ANUE (Associació per a les Nacions Unides a Espanya)
España

Noche y niebla

CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). Justicia y Paz
Colombia

NOD & conversion

Centre for Peace and Conflict Research. University of Copenhagen
Dinamarca

Notas sobre la economía y el desarrollo

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Chile

Notes et études documentaires

Francia

Noticias de Pyongyang

Corea del Norte

Noticias del UNICEF

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

Notícies de la Generalitat de Catalunya

Direcció General de Relacions Exteriors. Departament de la Presidència. Generalitat de Catalunya
España

Nuestro planeta

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

Nueva sociedad

Venezuela

Observateur de l'OCDE, L'

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
Francia

Observatori permanent de la immigració a Barcelona

Comissionat de l'Alcaldia per a la Defensa dels Drets Civils. Ajuntament de Barcelona
Espanya

Occasional paper

FMI (Fondo Monetario Internacional)
Estados Unidos

OCDE en chiffres

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
Francia

Official records of the Human Rights Committee

Comité de Derechos Humanos. ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Estados Unidos

OMC focus

OMC (Organización Mundial del Comercio)
Suiza

ONGD-CE nouvelles

Comité de Enlace. ONGD-CE
Bélgica

Opciones

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
Estados Unidos

OPEC bulletin

OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo)
Austria

Orbis

FPRI (Foreign Policy Research Institute)
Estados Unidos

OSCE review

STETE (Finnish Committee for European Security)
Finlandia

Outsider

MRG (Minority Rights Group)
Reino Unido

País, El

PRISA
Espanya

Palestine report

JMCC (Jerusalem Media & Communication Centre)
Israel

Panda

WWF Espanya (Fondo Mundial para la Naturaleza Espanya)
Espanya

Papeles

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

Papers

UAB (Universitat Autònoma de Barcelona)
España

Papers de la Fundació

Fundació Rafael Campalans
España

Partenariat

CDI (Centre pour le Développement Industriel)
Bélgica

Peace research reports

Department of Peace Studies. University of Bradford
Reino Unido

Peace research reviews

Peace Research Institute-Dundas
Canadá

Pêche et développement

Pêche et Développement
Francia

Pensamiento iberoamericano

ICI (Instituto de Cooperación Iberoamericana), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
ONU (Organización de las Naciones Unidas)
España

People's Korea, The

Choson Sinbo Company
Japón

Perfiles latinoamericanos

Sede Académica de México. FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
México

Perspectiva escolar

Associació de Mestres Rosa Sensat
España

Perspectivas

Isis Internacional
Chile

Perspectives économiques de l'OCDE

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
Francia

Perspectives stratégiques

FED (Fondation pour les Études de Défense)
Francia

Peuples méditerranéens = Mediterranean peoples

Institut d'Études Méditerranéens
Francia

Plan anual de cooperación internacional

SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica). Ministerio de Asuntos Exteriores
España

Política científica

CICYT (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología). Ministerio de Educación y Ciencia
España

Política exterior

Estudios de Política Exterior
España

Política externa

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada. Universidade de São Paulo
Brasil

Politica internazionale

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

Política y sociedad

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM (Universidad Complutense de Madrid)
España

Politique étrangère

IFRI (Institut Français des Relations Internationales)
Francia

Politique internationale

Francia

Population and development review

Population Council
Estados Unidos

Populi

FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
Estados Unidos

Press release WTO

OMC (Organización Mundial del Comercio)
Suiza

PRIF reports = HSFK reports

PRIF (Peace Research Institute Frankfurt)
RFA

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

Profesional de la información, El

España

Progreso económico y social en América Latina

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

Estados Unidos

Prosalus informativo

Prosalus (Promoción de la Salud en Países en Desarrollo)

España

Proyecto, El

USO (Unión Sindical Obrera). Universidad Sindical

España

Publications du GRIP, Les

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

Bélgica

Pueblos del Tercer Mundo

Obras Misionales Pontificias, Institutos Misioneros

España

Punto de encuentro

Coordinadora de ONG para el Desarrollo

España

Quaderns de treball

IUEE (Institut Universitari d'Estudis Europeus). UAB (Universitat Autònoma de Barcelona)

España

Qüestions de defensa

CEEC (Centre d'Estudis Estratègics de Catalunya). FUNDACIÓ CDP (Fundació Centre de Documentació Política)

España

Race and class

Institute of Race Relations

Reino Unido

Raíces de los conflictos, Las. Unidad didáctica

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

España

Ramses

IFRI (Institut Français des Relations Internationales)

Francia

Realidad de la ayuda, La

Intermón
España

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 quarterly

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 = Travaux de recherche

UNIDIR (Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre Desarme)
Suiza

Review of international affairs

Yugoslavia

Revista brasileira de estudos políticos

Universidad Federal de Minas Gerais
Brasil

Revista centroamericana de economía

Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo
Honduras

Revista de aeronáutica y astronáutica

Ministerio de Defensa
España

Revista de ciencia política

Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Revista de ciencias sociales

Universidad de Costa Rica
Costa Rica

Revista de derecho comunitario europeo

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
España

Revista de economía política

Centro de Economía Política
Brasil

Revista de estudios asiáticos

Instituto Complutense de Asia
España

Revista de estudios europeos

CEE (Centro de Estudios Europeos)
Cuba

Revista de estudios políticos

Centro de Estudios Constitucionales
España

Revista de la CEPAL

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Chile

Revista de la OTAN

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)
Bélgica

Revista econòmica

Servei d'Estudis Econòmics. Banca Catalana
España

Revista española de defensa

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

Revista española de desarrollo y cooperación

IUDC (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación). UCM (Universidad Complutense de Madrid)
España

Revista europea de estudios latinoamericanos y del Caribe = European review of Latin American and Caribbean studies

CEDLA (Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos)
Países Bajos

Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

UPB (Universidad Pontificia Bolivariana)
Colombia

Revista general de marina

Cuartel General de la Armada
España

Revista IIDH

IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)
Costa Rica

Revista internacional de ciencias sociales

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), Centre UNESCO de Catalunya, Comisión Española de Cooperación con la UNESCO
Francia

Revista internacional del trabajo

OIT (Organización Internacional del Trabajo)
Suiza

Revista mexicana de política exterior

IMRED (Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos) . SER (Secretaría de Relaciones Exteriores)
México

Revista mexicana de sociología

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

Revista mexicana del Caribe

México

Revista mundial

España

Revue d'études palestiniennes

Institut des Études Palestiniennes
Francia

Revue d'information

BMCE (Banque Marocaine du Commerce Extérieur)
Marruecos

Revue de presse

Argelia

Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne

Francia

Revue internationales des sciences sociales

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

Rive

UNIMED (University of the Mediterranean)
Italia

Salud mundial

OMS (Organización Mundial de la Salud)
Suiza

Sector exterior

Ministerio de Comercio y Turismo
España

Security dialogue

PRIO (International Peace Research Institute, Oslo)
Noruega

Seedling

GRAIN (Genetic Resources Action International)

España

Seguimiento Plan anual de cooperación internacional

SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica). Ministerio de Asuntos Exteriores

España

Servex

BBV (Banco Bilbao Vizcaya)

España

Sharq al-Andalus

Centro de Estudios Mudéjares. Instituto de Estudios Turolenses. Área de Estudios Árabes e Islámicos. Universidad de Alicante

España

Síntesis

AIETI (Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos)

España

SIPAJ

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

España

SIPRI yearbook

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)

Suecia

Situación latinoamericana

FUNDACION CEDEAL (Fundación Centro Español de Estudios de América Latina), AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional)

España

South America, Central America and the Caribbean

Reino Unido

South East Asia monitor

Business Monitor International

Reino Unido

Southeast European factbook & survey

ELIAMEP (Hellenic Foundation for European and Foreign Policy), HRI (Hellenic Resources Institute)

Grecia

Spore

CTA (Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale)

Países Bajos

State of the world

Worldwatch Institute

Estados Unidos

Stop disasters

DIRDN (Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales). ONU (Organización de las Naciones Unidas)

Suiza

Strategic comments

IISS (International Institute for Strategic Studies)
Reino Unido

Strategic forum

INSS (Institute for National Strategic Studies)
Estados Unidos

Strategic survey

IISS (International Institute for Strategic Studies)
Reino Unido

Studia africana

CEA (Centre d'Estudis Africans-Barcelona)
España

Summary of world broadcasts

BBC Monitoring (British Broadcast Corporation)
Reino Unido

Survival

IISS (International Institute for Strategic Studies)
Reino Unido

Tablero

SECAB (Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello)
Colombia

Tapol

Reino Unido

Teacher, The

MUT (Malta Union of Teachers)
Malta

Tecno 2000

FCR (Fundació Catalana per a la Recerca)
España

Telex-Méditerranée

Bureau d'Informations Européennes
Bélgica

Temas de cooperación

Coordinadora de ONG para el Desarrollo
España

Third World quarterly

Centre for Developing Areas Research. University of London
Reino Unido

Tiempo de paz

Ediciones Paz y Libertad
España

Tiers Monde

IEDES (Institut d'Étude du Développement Économique et Social). Université de Paris I-Pantheon-Sorbonne
Francia

Trabajo

OIT (Organización Internacional del Trabajo)
Suiza

Transitions

OMRI (Open Media Research Institute)
República Checa

Transnational associations = Associations transnationales

UAI (Union des Associations Internationales)
Bélgica

Travaux et documents

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

Triologue

CT (Comisión Trilateral)
Estados Unidos

Triangle papers, The

CT (Comisión Trilateral)
Estados Unidos

Trimestre económico, El

Fondo de Cultura Económica
México

UN/ECE press release

ECE (Comisión Económica para Europa). ONU (Organización de las Naciones Unidas)
Suiza

UNCTAD bulletin

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
Suiza

UNIDIR

UNIDIR (Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre Desarme)
Suiza

UNIDIR newsletter = Lettre de l'UNIDIR

UNIDIR (Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre Desarme)
Suiza

UNIDO links

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

UNISCI papers

UNISCI (Research Unit on Security and International Cooperation). UCM (Universidad Complutense de Madrid)
España

WIDE newsletter

WIDE (Women in Development)
Bélgica

Working papers

ICPS (Institut de Ciències Polítiques i Socials)
España

World Bank atlas

Banco Mundial
Estados Unidos

World Bank news

Banco Mundial
Francia

World Bank policy and research bulletin

Banco Mundial
Estados Unidos

World Bank research observer, The

BIRD (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo). Banco Mundial
Estados Unidos

World debt tables

Banco Mundial
Estados Unidos

World economic and financial surveys

FMI (Fondo Monetario Internacional)
Estados Unidos

World economic outlook

FMI (Fondo Monetario Internacional)
Estados Unidos

World military expenditures and arms transfers

US Arms Control and Disarmament Agency
Estados Unidos

World of learning, The

Reino Unido

World outlook

WLFD (World League for Freedom and Democracy)
Taiwan

World policy journal

World Policy Institute. New School for social Research
Estados Unidos

World resources

WRI (World Resources Institute), PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Banco Mundial
Estados Unidos