

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.**

Introducción.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.**

Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia.
Cesáreo R. Aguilera de Prat

Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia

*Cesáreo R. Aguilera de Prat

RESUMEN

La desintegración de la URSS favoreció el desarrollo de tendencias centrífugas en la Federación Rusa, sobre todo por la falta de una estrategia concertada para culminar la transición hacia un sistema poliárquico. En la práctica se ha dado paso a un federalismo asimétrico para acomodar los diferentes intereses de las élites centrales y regionales que va más allá de las previsiones constitucionales formales. La singularidad y el bilateralismo se han convertido en la regla a la hora de distribuir de modo desigual las competencias, toda vez que las élites procedentes de la antigua *nomenklatura* se han reciclado en su mayor parte con éxito para continuar en el poder. La novedad está ahora representada por la política federal del presidente Putin, favorable a un refuerzo del poder central, aunque respetuoso en lo esencial con el acuerdo fundacional postsoviético.

RUSIA EN BUSCA DE UNA NUEVA IDENTIDAD

La crisis terminal de la URSS y la pugna entre élites políticas durante el *interregno* de 1991-1993 reforzaron las tendencias centrífugas de la Federación Rusa haciendo cada vez más difíciles los intentos recentralizadores. De un lado, las diferentes unidades territoriales internas se atribuyeron muy amplios poderes –en varios casos se proclamaron soberanas y dejaron de contribuir al presupuesto federal– y, de otro, el poder central careció de estrategia durante la inmediata fase de la transición postsoviética. A la vez que el presidente ruso Yeltsin, enfrentado al Parlamento, animó a los

*Catedrático de Ciencia Política, Universidad de Barcelona

Este artículo tiene su origen en el curso "Problemas nacionales y del federalismo en Rusia" impartido en la Fundació CIDOB durante los días 10, 11, 12 y 13 de enero de 2000.

territorios a que asumieran toda la autonomía que pudieran creció el temor a una eventual disgregación de la Federación Rusa (Mandrillon, 1992; Radvany, 1996: 6). La crisis política central y el apoyo instrumental que Yeltsin dio a los “barones regionales” tendrían efectos perdurables pues, a cambio de una alianza coyuntural de intereses, se consolidó una singular estructura territorial. Las circunstancias políticas y económicas reforzaron las tendencias autónomas y el poder de las élites locales, lo que significa que el proceso de construcción del federalismo ruso postsoviético se basó en la dispersión centrífuga del poder y en la ausencia de pacto global detallado, de ahí la impresión de incoherencia y el alcance desigual de autogobierno en los diversos territorios.

Los problemas para la plena integración de la Federación Rusa hacen difícil su configuración como moderno Estado-nación pues el fin de la URSS ha mostrado las limitaciones de la legitimidad de la idea de Rusia al respecto. En realidad, edificar un Estado-nación de ciudadanos, es decir, plurinacional y pluriétnico, está vinculado al hipotético alumbramiento de un genuino Estado democrático realmente equilibrado y garantista, objetivo hoy todavía bien lejano. La no resolución de la “cuestión nacional” en Rusia ha hecho de su federalismo algo indefinible y es que, tras los fracasos históricos del zarismo y el soviétismo, sigue pendiente la formación de una nueva identidad socialmente aceptada (Urban, 1998: 969). Desde esta perspectiva, Rusia no puede pretender basar su legitimidad nacional en la dimensión étnica pues: 1) la Federación Rusa no reúne a todos los rusos étnicos (entre 25 y 28 millones de rusos residen permanentemente en el “extranjero cercano” formado por los países de la Comunidad de Estados independientes [CEI]); y 2) no es homogénea desde tal criterio por la presencia de numerosos pueblos diversos (alrededor del 18,5% de la población). La Rusia postsoviética conoce también una intensa proliferación de nacionalismos, desde el ruso hasta el de diversas nacionalidades internas (siendo explosivo, al respecto, el recurrente conflicto ruso-checheno) y no es irrelevante para el futuro de la Federación el hecho de que esté formada en algo más del 80% por rusos étnicos, lo que hace más difícil una posible desintegración (Sfikas/ Williams, 1999; Chulos/ Piirainen, 2000).

UN FEDERALISMO ASIMÉTRICO SINGULAR

Salvo los ultranacionalistas, ninguna otra formación política discute el *principio* federal en Rusia pues, como Estado plurinacional y pluriétnico de vocación democrática, sólo puede basarse en tal fórmula si aspira a ser viable. Los ciudadanos de la Federación Rusa, 147 millones, están formados por unos 120 millones de rusos étnicos (81,5%) y unos 17 millones (18,5%) repartidos en unas 175 nacionalidades y colec-

tividades étnicas más (de éstas, el 12% sobre el total de la población rusa representa a las “nacionalidades titulares” y el 6,5% restante a las “no titulares”) (Romer, 1999: 33). La estructura interna de la Federación Rusa es compleja, al estar formada por 89 *sujetos* territoriales muy desiguales no sólo por su ámbito espacial, volumen de población y recursos, sino también por su naturaleza jurídica y política. Tales entidades son de seis tipos (repúblicas, territorios/*krai*, regiones/*oblasti*, regiones autónomas/*oblasti* autónomas, distritos autónomos/*okrug* y ciudades federales), pero lo más relevante es la distinción –de herencia soviética– entre sujetos federales *nacionales* (21 repúblicas, una región autónoma y diez distritos autónomos) y sujetos federales simples, *administrativo-territoriales* (49 regiones, seis territorios y dos ciudades, Moscú y San Petersburgo). Un tercio de todo el territorio de la Federación Rusa está formado por las repúblicas, que sólo representan al 8% de la población total, quince sujetos territoriales sobre 89 tienen el 45% de la población, el 47% del territorio está repartido sólo entre cuatro sujetos, la mitad de la producción procede de ocho y casi toda la energía de cuatro (Raviot, 1996–97: 806).

El Tratado de la Federación (31.3.1992) hizo de las 21 repúblicas estados semi-soberanos, con amplios poderes no sólo domésticos, sino incluso internacionales (relaciones diplomáticas autónomas, comercio exterior, licencias de exportación privilegiadas), además de dotarlas de exenciones fiscales y beneficios económicos diversos. Los demás sujetos territoriales criticaron tales privilegios y se organizaron regionalmente a modo de *lobbies* para presionar al centro y arrancarle nuevas concesiones con el fin de igualarse a las repúblicas. Se extendió la percepción de que la debilidad del poder central había favorecido arreglos desiguales, de ahí que las regiones rechacen los tratos especiales tanto para territorios como para grupos étnicos específicos. En particular, crecieron las protestas contra el principio, de matriz soviética (legitimado en su día por la supuesta *cientificidad* de la teoría leninista de las nacionalidades), de la “nación titular” puesto que, por ejemplo, en muchos territorios el grupo étnico que les da el nombre sólo representa el 20% o 30% del total de la población local, pero, por el mero hecho de tener la categoría citada tiene preferencia por “cupos” nacional a los puestos de mayor responsabilidad en los más diversos ámbitos políticos, administrativos y socio-económicos. En consecuencia, no puede sorprender que los sujetos “no nacionales” preconicen la existencia de un solo tipo de entidades territoriales que ponga fin a los derechos privilegiados de la “nación titular” y que garantice la igualdad general (Radvany, 1994: 28-29). Es más, las entidades menores son aún menos iguales pues, por ejemplo, un distrito autónomo puede estar incluido en una Región o Territorio bajo su jurisdicción, lo que da lugar a bastantes conflictos. Sin embargo, los sujetos nacionales siguen exigiendo nuevos derechos adicionales en comparación con las entidades no nacionales cuyas atribuciones han aumentado por su fuerte capacidad de presión (Stoner-Weiss, 1997: 249). En realidad, un federalismo uniforme o integral es imposible en

Rusia porque sus sujetos nacionales lo rechazarán, ya que su especificidad *nacional* es precisamente el principal fundamento legitimador de su mayor autonomía. Aunque la Constitución de 1993 no distingue entre los 89 sujetos territoriales a la hora de distribuir las competencias y les confiere un trato igualitario, sólo las repúblicas tienen Constituciones propias (el resto de los sujetos se rige por estatutos) y sólo en ellas las lenguas no rusas son oficiales (Raviot, 1996-97: 805).

El federalismo ruso es, pues, un híbrido muy sui géneris, fruto del acomodo práctico entre el centro y la periferia y que va más allá de los textos normativos que, por lo demás, no siempre son coincidentes entre sí. Rusia es el principal ejemplo internacional existente de federalismo asimétrico como resultado de los diferentes grados de vinculación de sus sujetos y, por tanto, de los repartos de poderes específicos. El trato diferenciado singular ha sido el único posible para mantener unida a una Federación muy heterogénea que se basa en la existencia de categorías diversas y de regulaciones específicas pactadas caso por caso (Raviot, 1994: 3; Crosnier, 1995: 71; Ilishiev, 1998: 732). La ausencia de modelo ha hecho que el federalismo asimétrico ruso haya seguido un proceso un tanto caótico y, a juicio de algunos analistas, con rasgos incluso *neofeudales* ya que, como señala Nikolai Petrokov (economista y antiguo consejero de Gorbachov), “todo ocurre como si el Estado hubiera desaparecido” (Raviot, 1998). El tipo de federalismo oligárquico que se ha generalizado bloquea la evolución democrática pues no hay participación popular pluralista genuina, ni reales equilibrios constitucionales internos (Tiraspolksky, 1994: 435). Este federalismo genera inseguridad jurídica y retrasa el logro de un eventual Estado de derecho ya que la incertidumbre sobre las reglas invita a no aplicar ninguna y todos los problemas de interpretación se remiten a la informalidad de los acuerdos políticos. En cualquier caso, frente al pasado la gran novedad es, desde luego, la ruptura del centralismo soviético (Raviot, 1996-97: 812).

Uno de los principales problemas del federalismo ruso es el de armonizar la igualdad de trato de los 89 sujetos con los “hechos diferenciales” de los territorios nacionales, toda vez que no hay criterios normativos precisos al respecto. El propio Tribunal Constitucional ha señalado que le corresponde al presidente de la República y a las autoridades territoriales adoptar las normas necesarias para organizar el reparto vertical del poder, remitiendo así el problema a los políticos. En efecto, es escasa la precisión jurídica de los principales textos que regulan estos ámbitos y, además, son frecuentes las contradicciones entre los mismos, de ahí que el acomodo mutuo requiera la institucionalización fáctica de la negociación política permanente en la que las diversas partes buscan consolidar su estatus y hacer prevalecer la interpretación más favorable para sus intereses. De un lado, las leyes son escasamente operativas —lo que tiene asimismo efectos disuasorios sobre los potenciales inversionistas extranjeros— y, de otro, negativos y generalizados fenómenos como la corrupción, el clientelismo y la criminalidad organizada ensombrecen las perspectivas de modernización política de Rusia (Favarel-Garrigues, 2000: 56-59).

Los numerosos tratados bilaterales suscritos entre la Federación y cerca de la mitad de sus sujetos, además de la amplia autonomía territorial fáctica, hacen que diversas entidades posean competencias semi-soberanas que incluyen el eventual derecho a suspender las leyes federales, exenciones fiscales, el comercio exterior, el monopolio de los recursos e incluso el control del espacio aéreo. A la vez que las barreras aduaneras y comerciales entre sujetos de la Federación son un grave obstáculo para su integración funcional, los órganos de control centrales (Procuraduría, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia) o se inhiben o ven impotentes como sus resoluciones se incumplen en numerosos casos. Y esto es así porque el Estado federal, que carece de verdadero poder de arbitraje, ha cedido a las presiones territoriales *periféricas* (Crosnier, 1995: 70; Chiesa, 1998: 28). En suma, en el federalismo ruso se han impuesto dos lógicas de actuación, la de la negociación política centro/periferia y la de la competición interterritorial para arrancar continuamente nuevas concesiones. Esto no siempre significa que el poder central esté del todo inerme, pues tiene margen de maniobra para proceder de acuerdo con sus intereses beneficiándose de las contradicciones de los 89 sujetos (Westlund/ Granberg/Snickars, 2000).

LA CONFUSA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Las normas fundamentales que rigen las relaciones entre el centro y la periferia en Rusia son el Tratado de la Federación de 1992, la Constitución de 1993 y los tratados bilaterales. Todos ellos son textos plagados de ambigüedades y contradicciones que expresan la correlación política de fuerzas existente en cada coyuntura. El principal problema interpretativo a la hora de interrelacionar estas normas radica en el hecho de que descansan en principios diferentes: así como todos los tratados tienen una fundamentación contractualista y, a menudo, cosoberana, la Constitución se basa en la supremacía del derecho federal, de acuerdo con la tradición clásica de derivación occidental, y en la proclamación de la soberanía rusa basada en la existencia de *un solo pueblo plurinacional*. El Tratado general de 1992, fruto de la alianza de conveniencia entre Yeltsin y los “barones regionales” sienta las bases del nuevo federalismo ruso postsoviético con un alcance muy favorable para los intereses territoriales, de tal suerte que fue suscrito por todos los sujetos de la Federación con las únicas excepciones de Chechenia y Tatarstán, pues Bashkortostán —que inicialmente no se adhirió— se sumaría al mismo con el añadido de nuevas concesiones especiales. Por su parte, la nueva Constitución de 1993 suprime la noción de *soberanía* de los sujetos nacionales para atribuirle al conjunto de sus ciudadanos rusos, a la vez que perfila en sentido tendencialmente recentralizador y verticalista la distribución de competencias.

La Constitución de 1993 es más restrictiva que el Tratado de 1992, pero éste sigue plenamente en vigor pese contradecir a un texto teóricamente *supremo*. Esta coexistencia es posible sólo por razones políticas en el juego de los actores centrales y periféricos y por el carácter secundario atribuido a las normas jurídicas. En efecto, la Constitución establece *una sola soberanía* en toda la Federación, iguala a todos los sujetos territoriales –sin merma de sus *singularidades*– y otorga la primacía al derecho federal (Radvany, 1994: 3 y 29). Pero si ya la coexistencia del Tratado y de la Constitución es problemática, más chocante resulta el análisis de los tratados bilaterales, el tercer pilar normativo del federalismo ruso. A finales de 1996 nada menos que la mitad de los 89 sujetos territoriales había suscrito estos acuerdos con el poder central y nada hace pensar que esta modalidad de regulación vaya a detenerse. Aunque la Duma expresara serias reservas ante la proliferación y generalización de los tratados bilaterales, tan diferentes entre sí que pueden fragmentar de facto el espacio ruso, el presidente Yeltsin los impuso con el pleno apoyo del Consejo de la Federación, la cámara alta de representación territorial que es feudo de los “barones regionales”. Precisamente lo único que dejó claro Yeltsin fue su neta preeminencia frente a la Duma en las negociaciones bilaterales entre el centro y los sujetos territoriales, a la vez que también se comprometió con éstos a no reglamentar en exceso, a fin de favorecer la flexibilidad en los acomodos mutuos (StonerWeiss, 1997: 241).

Por tanto, es cierto que en el federalismo práctico ruso no ha habido imposición unilateral aunque, *a sensu contrario*, la Constitución de 1993 sí lo sugiere, pero en este ámbito su potencial recentralizador está frenado por la fuerza de todos los tratados que reflejan la realidad de los poderes territoriales en Rusia. Ante este panorama, no pocos nacionalistas rusos se preguntan con inquietud qué quedará del poder central, toda vez que la Federación acabe acordando tratados bilaterales diferentes con todos y cada uno de sus 89 sujetos (Ilishiev, 1998: 734). Más aún, siendo intensa la presión de los sujetos no nacionales para alcanzar el mismo nivel de autogobierno que los nacionales, la completa equiparación al alza reduciría el poder central a poco más que a una coordinación confederal. En el federalismo ruso se ha procedido, en consecuencia, a una redefinición radical de la distribución de competencias, toda vez que se ha tratado de invertir la tradición soviética y de desreglamentar numerosos campos. Así, los ámbitos más polémicos han sido los de la definición de los poderes del centro y el alcance de las competencias conjuntas, y ello a partir del “vaciado” previo que los territorios hicieron en favor de la exclusividad propia de las más diversas materias y funciones. Puesto que el Tratado de 1992 es muy genérico al respecto y la Constitución de 1993 descansa en la atribución, también genérica, del grueso de los poderes, han tenido que ser los tratados bilaterales los que han precisado el alcance del principio *mixto* caso por caso. Esto hace que cada distribución de competencias sea única y, por tanto, diferente según los territorios; de ahí la impresión de un federalismo a la carta. Es la negociación bilateral específica la que concreta el reparto y, en este sentido, es imposible reconocer un *orden* federal pues no

hay criterio jerárquico alguno (vertical) y las contradicciones son constantes. Sin embargo, cualquier intento central de *racionalizar* este panorama estuvo bloqueado durante los años noventa dada la sólida estabilidad del nuevo tipo de relaciones centro-periferia (Raviot, 1996/97: 807). Por lo demás, ni siquiera la Constitución menciona la posibilidad de intervención federal en caso de incumplimiento manifiesto de sus obligaciones legales por parte de alguno de sus sujetos, tal como se establece en el ordenamiento alemán, por ejemplo. La clave del asunto radica, como de ordinario, en las bases presupuestarias y fiscales que fueron las de más difícil negociación. El esquema adoptado es complejo aunque en última instancia todos los territorios acepten resolver los conflictos de acuerdo con las prescripciones de la Constitución de 1993, salvo Tatarstán –que remite al acuerdo mutuo bilateral– y Chechenia, que sólo admite el derecho internacional para relacionarse con Rusia (Treisman, 1996: 299–335; Varios, 1998: 38–41).

TERRITORIOS ESPECIALES

Aunque en la Federación Rusa todas y cada una de las relaciones entre el poder central y sus 89 sujetos son singulares, sin duda sobresalen las excepcionales situaciones de Tatarstán y Bashkortostán, cuyos vínculos con aquélla tienen elementos de tipo confederal. En cambio, no se analizará el conflicto ruso-checheno, pues se sitúa en parámetros que van más allá de las relaciones centro-periferia en el marco del federalismo ruso y que exigiría un amplio tratamiento pormenorizado que no es el objeto de este estudio (Aguilera, 2000). Tatarstán y Bashkortostán se definen como Repúblicas soberanas y esto ha sido aceptado por el poder central en sendos tratados bilaterales, al margen del principio constitucional. Se trata de dos pequeños enclaves (los ciudadanos tártaros son unos 3,8 millones, de los cuales la mitad forman la nacionalidad titular –que convive sin problemas con las otras, casi todos rusos– y los bashkiris unos 1,5 millones de los que sólo poco más del 20% pertenecen a la nacionalidad titular). Ambos territorios poseen una economía bastante más desarrollada que la de la media federal rusa (Tatarstán representa el 10% de la producción química y petroquímica federal y Bashkortostán ocupa el primer puesto en refinado de petróleo y el tercero en extracción) y con un sustrato cultural musulmán en un entorno circundante cristiano ortodoxo. En Rusia, por cierto, residen de 13 a 15 millones de musulmanes, el 12% de la población, aproximadamente, que están concentrados en tres grandes áreas: el Volga, el Cáucaso norte y Moscú. Tras la desintegración de la URSS se ha asistido a un renacimiento islámico cuantitativamente espectacular, pero se trata más de un referente simbólico instrumental de la clase política que de una vivencia social real. En cualquier caso, es significativo constatar el hecho que en 1990 sólo hubie-

se 94 mezquitas en toda la Federación Rusa, mientras que en 1997 sólo Tatarstán tenía ya cerca de siete mil y Bashkortostán unas quinientas (Malasenko, 1998: 72).

Tatarstán, bajo la presidencia de Mintimer Chaïmiev –elegido en 1991 con cerca del 70% de los votos y reelegido con el 94% en 1996 como candidato único–, decidió no suscribir el Tratado de la Federación de 1992 y organizar un referéndum soberanista ese mismo año. Con una participación del 82%, el 61,4% optó por el soberanismo y el 37,2% por el autonomismo, aprobándose así la formulación que define a Tatarstán como “Estado soberano, sujeto de derecho internacional, que funda sus relaciones con la Federación de Rusia y de las demás Repúblicas y estados sobre la base de tratados que reconozcan la igualdad soberana” (Kahn, 1998: 40-41). Se trata de una auténtica proclamación de un Estado dentro de otro Estado, lo que no hace incompatible –a juicio de los dirigentes de Tatarstán– el encaje al modo de alianza estable mutuamente beneficiosa. Aunque un diputado nacionalista tártaro sometió a debate parlamentario la propuesta de formar una confederación tártaro-bashkir para dar paso a un Estado que pidiera el ingreso en la CEI como tal, los parlamentos de ambos territorios la rechazaron por inviable puesto que, a juicio de la gran mayoría de sus políticos, la cuestión clave no es permanecer o abandonar la Federación Rusa, sino construir relaciones completamente nuevas y ecuanímes entre aquéllos y Rusia (Drubisheza, 1996: 205). Además de no sumarse al Tratado de 1992, en Tatarstán el referéndum constitucional ruso de 1993 tuvo un índice de participación local muy bajo (14%), de ahí la importancia del Tratado bilateral de 1994, puesto que es el único documento que vincula Tatarstán a Rusia, además de una docena de acuerdos económicos específicos. Las presiones del poder central en el único ámbito en el que podrían ser eficaces (amenazar con cerrar el oleoducto que atraviesa el enclave) y el temor de Chaïmiev al auge de Zhirinovski llevaron a Tatarstán a apoyar a Yeltsin. El acuerdo mutuo consistió en la renuncia del poder central a que Tatarstán firmara el Tratado de 1992 y en la aceptación por parte de este territorio de ciertas obligaciones para con la Federación en defensa, comunicaciones y transportes supralocales y, sobre todo, en recursos energéticos.

El Tratado bilateral de 1994 reconoce a Tatarstán el derecho a tener su propia política internacional y el comercio exterior, la posibilidad de regular la ciudadanía doméstica (caso único en la Federación Rusa), un sistema bancario y fiscal semiconfederal y la excepción militar, ya que los ciudadanos del territorio pueden sustraerse al servicio militar ruso prestando un servicio civil local. En consecuencia, Tatarstán tiene un estatus realmente singular en la Federación Rusa si bien el alcance teóricamente *soberano* de muchas de sus competencias es limitado: por ejemplo, en la producción, transporte e intercambios externos del petróleo no puede decidir unilateralmente pues ha de pactar cuotas y costes (Radvany, 1994: 17). En materia fiscal Tatarstán paga a la Federación el 13% del impuesto sobre los beneficios, el 1% del impuesto sobre las personas físicas y una parte del IVA que cada año se fija de común acuerdo (en 1997 fue del 50%) y tiene el pleno

control sobre los impuestos del alcohol, el petróleo, el gas, la propiedad y el medio ambiente (Kahn, 1998: 41). En consecuencia, Tatarstán es uno de los territorios más desarrollados de Rusia, con indicadores económicos superiores a los de la media y con recursos energéticos que le permiten mantener las principales prestaciones sociales, de ahí su estabilidad (su índice de desempleo es del 8,5% frente al 19,2% federal). Beneficiándose de su amplísimo autogobierno, el territorio ha creado numerosas empresas mixtas con capital extranjero (de Alemania, el Reino Unido y los EUA, por este orden), teniendo que afrontar ahora problemas inflacionarios y ciertas carencias en telecomunicaciones, pero en condiciones mucho mejores que las del resto de la Federación (Kahn, 1998: 42 y 47).

Bashkortostán declaró su soberanía en octubre de 1990 al afirmar su derecho a poseer y explotar sus propios recursos naturales y a adoptar políticas socioeconómicas en exclusivo interés de sus habitantes. Este territorio es un ejemplo de las disfunciones que produce el principio de la “nación titular” frente al criterio estrictamente cívico universal, puesto que los rusos representan el 39,3% (son la primera minoría étnica), los tártaros el 28,4% y los bashkiris que dan nombre al enclave son tan sólo el 21,9% (de ellos, el 74,7% tiene el bashkir como primera lengua) (Ilishiev, 1998: 737). Aunque Bashkortostán sí acabó suscribiendo de hecho el Tratado de 1992 condicionó su presencia a las cláusulas del específico Tratado bilateral, rubricado en 1994. Este documento parte de la base de que, en principio, las leyes locales son superiores a las federales en su territorio, salvo en aquellas cuestiones voluntariamente delegadas al poder central. Bashkortostán admite que la separación de soberanías no es absoluta pues ambas están interrelacionadas en pie de igualdad. El territorio está asociado a la Federación Rusa mediante un reparto de poderes pactado y, por tanto, reversible si Bashkortostán decidiera denunciar los tratados. La situación actual proporciona el máximo desarrollo y autogobierno territorial, puesto que las atribuciones del poder central se han restringido a defensa, política exterior, financiación federal, transportes y comunicaciones supralocales y gestión de algunas industrias federales en el territorio. Aunque la soberanía de Bashkortostán está limitada, es expresión irrenunciable por razones de principio para sus dirigentes –empezando por su presidente, Murtaza Rachimov– y tal estatus no se pondrá en cuestión localmente si Rusia no pretende cambiarlo unilateralmente (Ilishiev, 1998: 731).

Finalmente, aunque su situación no es equiparable a la de los dos territorios analizados, es de interés mencionar el caso de Krasnoyarsk, no sólo por ser una de las regiones siberianas emergentes, sino –más en particular– por estar gobernada por Lébed, el tercer candidato más votado en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1996 que fue decisivo para la reelección final de Yeltsin. Tras su efímera colaboración con éste y con el logro del acuerdo de Jassaviurt que detuvo la primera guerra de Chechenia, Lébed ganó las elecciones a gobernador de Krasnoyarsk en 1997, al recoger el voto de todos los descontentos. Se trata de un enorme territorio (cuatro veces Francia) que representa el 13,6% del espacio ruso (es el segundo sujeto de la Federación tras Yakuzia), con poco más

de tres millones de habitantes y alta homogeneidad étnica (el 86,3% son rusos) e inmensas riquezas naturales (madera en primer lugar, pues el 69% de su territorio está formado por bosques, electricidad, petróleo, gas, carbón, hierro, plomo y metales preciosos). Las fábricas siderúrgicas funcionan de modo bastante estable, los obreros reciben sus salarios a un ritmo aceptablemente regular y los impuestos se van pagando dentro de parámetros altos para la media rusa. Sin embargo, Lébed tropieza con dos tipos de dificultades: el carácter muy minoritario del grupo político que le apoya en la asamblea legislativa local (Honor y Patria, con el 13% en comparación con el 35% del PC) y su estilo más bien continuista de gestión del poder, lo que implica que ni la corrupción ni la criminalidad organizada han sido erradicadas tal como prometió durante la campaña electoral, al margen de deficiencias no subsanadas en los servicios públicos (Nelyubin, 1998: 80).

Los sujetos de la Federación controlan la relevante Cámara alta, formada por 178 miembros (dos por territorio, el jefe del Ejecutivo y el del Legislativo), que es el contrapeso de la Duma, pero, además, se han asociado en ocho entidades que cubren todo el territorio ruso, salvo Chechenia. Estas ocho asociaciones macrorregionales fueron creadas en 1991 para actuar a modo de un gran *lobby* territorial que presiona al centro para seguir ampliando su autonomía con las menores contrapartidas posibles: Noroeste (Volga Viatka), Centro, Gran Volga, Tierras Negras, Sur (Cáucaso Norte), Gran Ural, Carta Siberiana (Siberia occidental) y Extremo Oriente (Radvany, 1994: 21). Combinando criterios económicos y étnicos es posible clasificar en cuatro grandes categorías a los territorios rusos:

1) extractivos (con recursos naturales: petróleo, gas, carbón, metales), en general favorables al poder central siempre que no se entrometa en sus asuntos y mantenga la política de liberalización económica;

2) agrícolas, más cerrados y más independientes frente a Moscú;

3) con neta mayoría étnica no rusa, casi siempre centrífugos y nacionalistas;

4) urbanos e industriales, los más rusos étnicamente, pero reacios a las negativas consecuencias de las reformas económicas centrales (Radvany, 1994: 12; Chiesa, 1998: 30-31).

LAS ÉLITES TERRITORIALES

El nuevo federalismo ruso ha dado paso a un reparto segmentado de los poderes entre las élites centrales y periféricas que negocian bilateralmente de modo continuo el reparto de los recursos y de las competencias. Toda vez que la Duma ha aprobado proyectos para definir criterios generales al respecto, el Consejo de la Federación los ha vetado, contando siempre con el aval del presidente Yeltsin, al ser el órgano de poder federal de los “barones regionales” contrarios a cualquier regulación recentralizadora (Chiesa, 1998: 27; Varios,

1999: 467-486). Los territorios operan de modo centrífugo, con alta evasión de sus deberes fiscales federales, limitaciones unilaterales de exportación de productos internos y reglamentaciones autónomas de los precios. De un lado, el poder central no puede impedir esta realidad, consciente de que sus contraórdenes y prohibiciones se incumplen a menudo (un singular ejemplo práctico de “pase foral”), pero, por otro, los “barones regionales” saben que tampoco pueden cortar sus relaciones con aquél (Silvina, 1998: 43). De acuerdo con una estadística del Ministerio de Justicia federal, una norma sobre tres de cada sujeto territorial contradice la Constitución y las leyes federales (Chiesa, 1998: 26). Todo esto prueba que las instituciones y el derecho no son más que instrumentos maleables en manos de las élites y que el único entramado político que cuenta son los Ejecutivos. Por lo demás, la extrema debilidad de los partidos rusos –que responden, en general, al modelo tipológico de notables o de cuadros– hace que sean los grupos de interés los verdaderos protagonistas del proceso político. En el sistema ruso el único contrapeso verdaderamente eficaz al hiperpresidencialismo federal está representado por los “barones regionales”, de ahí que una de las claves de la política rusa sea siempre el estado de las relaciones entre las élites centrales y territoriales, pues sus eventuales realineamientos la condicionan frontalmente (Kirkow, 1998). Desde las elecciones directas (1996–97) los gobernadores territoriales son aún más autónomos frente al poder central que antes les designaba, pues la base de su fuerza es local. Se ha ido configurando una suerte de “partido de los gobernadores” que acabó cristalizando en la alianza Patria-Toda Rusia dirigida por Primakov, aunque obtuvo discretos resultados en las elecciones a la Duma (el 13,1%, diciembre de 1999), alejados de los esperados.

Las élites políticas territoriales proceden del viejo aparato del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), de la dirección de empresas estatales y granjas colectivas y, en menor medida, de las nuevas generaciones urbanas. Es perceptible una alta continuidad de la tradicional *nomenklatura* soviética que, apenas reconvertida, se ha reorganizado territorialmente y, en general, sobre bases étnicas homogéneas, pues las actuales élites regionales proceden en cada caso de la “nación titular”, factor que refuerza su cohesión (Raviot, 1996-97: 808). Sobre 67 gobernadores territoriales entre 1991 y 1996 nada menos que 56 habían ocupado funciones en los aparatos locales del PCUS, consolidados después por su lealtad táctica hacia Yeltsin y, sobre todo, por su sintonía con los intereses locales, de ahí que la gran mayoría haya revalidado su puesto en las elecciones territoriales de 1996-97 (Raviot, 1997: 4; Varios, 1997: 1623). A principios de 1997 –es decir, tras las elecciones populares– el 57% de los “barones regionales” procedía del aparato político del PCUS (51 gobernadores), el 20% de los directivos y gerentes de las empresas estatales (18 gobernadores) y sólo el resto (20 gobernadores) tenía unos orígenes distintos (Slider, 1997: 258). Los fuertes vínculos locales de la *nomenklatura* territorial tradicional han permitido una alta continuidad de las élites con muy pocos cambios. En particular, se ha configurado una suerte de “partido territorial” del poder local, a modo de coalición de intereses, que conforma una nueva/vieja oligarquía que determina la política rusa a partir del reparto –corrup-

to— de las propiedades del Estado (Favarel-Garrigues, 2000: 12–15). La “privatización *nomenklaturista*” ha sido el modo de reciclarse de las élites soviéticas, con la importante novedad de la mayor diferenciación centro-periferia, aunque la colaboración desde la plena autonomía sea la norma y esto es lo que ha permitido controlar pragmáticamente los procesos centrífugos (Raviot, 1997: 26; Treisman, 1997: 299–335).

Las elecciones locales (junio 1996-enero 1997) legitimaron democráticamente, por primera vez, a los ejecutivos territoriales, con una participación variable (del mínimo del 35% en Oulionovsk al máximo del 88% en Magadan), competencia abierta y triunfo de los “independientes”. Este es, por cierto, uno de los datos más significativos pues ni la pertenencia partidista ni el explícito apoyo del Kremlin resultaron determinantes para la elección o reelección de los gobernadores territoriales. En efecto, las elecciones locales despolitizaron al máximo a las élites territoriales cuyos miembros se desmarcaron explícitamente de todos los partidos y de los dirigentes centrales (Varios, 1997: 16). La élite territorial se presenta abiertamente como “no política”, con fuertes dosis de pragmatismo “post-ideológico” y populismo clientelar. Los “barones regionales” afirman ser “profesionales” y actuar con un estilo “gerencial” y tecnocrático abierto a la negociación permanente con todos los poderes, lo que no impide una práctica claramente ejecutiva y delegativa aceptada por los ciudadanos mientras las administraciones les proporcionen determinadas prestaciones sociales. En todo caso, la opinión pública es más bien pesimista pues una media del 57% desconfía de las capacidades de las administraciones territoriales para salir de la crisis y democratizar la vida política (Raviot, 1997: 50). Ciertamente hay mayor diversidad de intereses que en la época soviética y, por tanto, más conflictos entre políticos, administradores, empresarios y banqueros, pero la alta sintonía entre el *establishment* local y sus representantes integra sin especiales dificultades los eventuales conflictos. Aunque ha cristalizado una especie de oligarquía corporativa territorial bastante unificada, con todo no pueden minimizarse ciertas diferencias entre las zonas urbanoindustriales y las rurales y agrícolas, pues lo cierto es que la actividad empresarial de las administraciones regionales es el fenómeno más característico del peculiar capitalismo burocrático/“de bazar” ruso (Raviot, 1997: 28; Castells, 1998: 163-172; Kirkow, 1998).

LA RACIONALIZACIÓN RECENTRALIZADORA DE PUTIN

Una importante novedad en el federalismo ruso está representada por la política territorial del presidente Putin con objeto de reforzar el control central sobre las regiones. Por decreto (13 de mayo de 2000) se crea una división administrativa federal que se superpone a la heterogeneidad de los 89 sujetos —que se mantienen como antes—,

dando paso a siete macrodistritos –que casi coinciden con las siete regiones militares– con sus respectivos centros y representantes plenipotenciarios del presidente (Volga, Siberia, Cáucaso, Urales, Extremo Oriente y las regiones de San Petersburgo y Moscú). Putin designa a jefes militares o de los servicios secretos de su completa confianza en cinco de tales macrodistritos federales a modo de superprefectos. El objetivo, según el preámbulo del decreto, es el de mejorar “la eficacia de los órganos federales del poder estatal y el control del cumplimiento de sus decisiones”.

De entrada, los “barones regionales” no se opusieron al suponer que este entramado sólo afectaría a la reestructuración del aparato administrativo de la presidencia federal. Por lo demás, el *staff* presidencial adujo que no se trataba de introducir una división administrativa más, sino de reorganizar el aparato federal. Aunque, de hecho, los siete macrodistritos sí suponen una instancia nueva, tal presentación propagandística buscó atenuar su impacto para no atizar un conflicto frontal con los “barones regionales”. De inmediato, las instituciones federales se reorganizaron de acuerdo con estos siete macrodistritos y así se establecieron vicefiscalías generales, superdepartamentos del Ministerio del Interior, secciones del Tribunal de Cuentas y otros órganos, adaptados todos ellos a tal división con lo que el poder central se ha reforzado y ha aumentado sus facultades de control local.

A continuación, Putin envió a la Duma tres proyectos de ley para reformar el Consejo de la Federación y reforzar el poder presidencial. El primero para excluir a los “barones regionales” de la Cámara alta federal y para facilitar su destitución si aprueban leyes contrarias a la Constitución federal (en la práctica 1/5 de las leyes territoriales la contradicen). Este proyecto mantiene inalterado el número de dos representantes de elección popular por territorio en el Consejo de la Federación, pero excluye a sus respectivos presidentes locales (del Ejecutivo y del Legislativo). El segundo proyecto otorga al presidente federal el poder de destituir a los presidentes territoriales y el de disolver las asambleas legislativas si se vulnera la Constitución federal. En compensación, el tercer proyecto concede a los “barones regionales” mayores potestades para destituir a los cargos locales.

La Duma fue aprobando los tres proyectos con poco debate y mayorías abrumadoras, muy superiores a los 2/3 necesarios para impedir la efectividad del previsible veto de la Cámara alta (en la última votación: 399 contra 9). Esta práctica unanimidad muestra el deseo de toda la “clase política” rusa de poner orden en el confuso y centrífugo federalismo heredado del yeltsinismo, y de construir un Estado mínimamente articulado desde el centro. El Consejo de la Federación rechazó esta reforma (129 contra 13) en un intento de renegociar algunas de sus cláusulas, lo que motivó la vuelta a la Duma de los tres proyectos (28 de junio de 2000). La Cámara baja propuso crear una comisión conjunta para alcanzar un compromiso, a la vez que volvió a confirmar la validez de los tres proyectos. Con 363 votos a favor y 35 en contra se desbloqueó el veto del Consejo de la Federación y por 307 contra 88 se introdujo un texto transaccional sobre la renovación de los representantes de la Cámara alta, de tal suer-

te que se pospone al 2001 el cambio de sus actuales titulares que, además, podrán designar a sus sucesores. Este texto fue aceptado por el Consejo de la Federación (119 contra 18) ya que oponerse hubiera supuesto tan sólo un pequeño retraso dada la voluntad inequívoca y aplastante de la Duma de hacer valer su criterio final.

En definitiva, Putin ha conseguido imponer sin dificultades los siete macrodistritos y, sobre todo, reformar el Consejo de la Federación sin topar con una fuerte resistencia de los “barones regionales”, un desenlace a primera vista sorprendente. En realidad, las élites políticas rusas, federales y territoriales, han encontrado un acomodo de conveniencia satisfactorio para todas ellas y han pactado una reordenación parcial del sistema federal para dar una mayor coherencia al Estado, sin limitar excesivamente la autonomía territorial. Por lo demás, los “barones regionales” han obtenido compensaciones notables, lo que contribuye a explicar su escasa beligerancia ante Putin. En primer lugar, no puede ignorarse que ya desde el principio el tercer proyecto de ley se introdujo para aumentar el poder interno de los presidentes territoriales a la hora de cesar y nombrar a numerosos cargos locales. A continuación, se garantiza a los actuales presidentes territoriales su presencia en el Consejo de la Federación hasta el final del 2001 y, además, se les atribuye el nombramiento de sus sucesores que serán escogidos entre miembros del Ejecutivo y del Legislativo local. Finalmente, el tercer mecanismo de compensación será la creación de un Consejo de Estado (decreto del 1 de septiembre de 2000) como supremo órgano consultivo federal, formado precisamente por los dirigentes regionales. Este órgano tendrá un *presidium* formado por un representante de cada uno de los siete macrodistritos que rotará cada seis meses para presidirlo. Con ello, los dirigentes regionales podrán seguir participando en la política federal y Putin ha anunciado que el Consejo de Estado será parte del Ejecutivo federal y que incluso podría asumir algunas competencias actuales del Consejo de la Federación.

¿SE DESINTEGRARÁ RUSIA?

Tras la desintegración de la URSS en 1991 diversos publicistas dieron por supuesto que la Federación Rusa seguiría sus pasos con mucha probabilidad. Sin embargo, salvo en el caso del secesionismo checheno esto no ha sido así. Las guerras contra este pequeño territorio obedecen a la política rusa de mantener el control geoestratégico sobre todo el Cáucaso tanto por razones directamente políticas (evitar el “efecto contagio”, intereses de diversos *lobbies* centrales) como económicos (control de los oleoductos y gasoductos del área). En realidad, estos conflictos étnicos han puesto en peligro los equilibrios entre centro y periferia en Rusia, aunque su aislamiento ha acabado teniendo un efecto

disuasorio anticentrífugo (Etvusenko, 1998: 64; Ilishiev, 1998). Aunque el 50% de la opinión pública rusa ve como “posible” la desintegración de Rusia (Chechenia, el resto del Cáucaso Norte, Extremo Oriente y Sajalín, por este orden), son numerosos los factores de agregación de su Federación e incluso, por extensión, de la CEI (Aguilera, 1998: 17-18; Chiesa, 1998: 20 y 31; Tretyakov, 1998: 38; varios, 2000).

Cabe sistematizar al respecto de modo sintético y comparado los principales factores potencialmente centrífugos y centrípetos de la Federación Rusa de acuerdo con criterios históricos, institucionales, etnoterritoriales, políticos y económicos sociales:

	FACTORES CENTRÍFUGOS	FACTORES CENTRÍPETOS
Historia	Larga tradición autónoma de las élites locales y de conflictos locales. Fomento de la autonomía de los “barones regionales” durante la transición.	Larga tradición de fuerte aparato estatal y de coexistencia interna. Guerra de Chechenia como elemento disuasorio frente a eventuales tentaciones separatistas.
Instituciones	Tratado de la federación y tratados bilaterales basados en una noción contractual de soberanía. Fragilidad de las instituciones de control.	Constitución basada en el principio de soberanía única. Fuerte presencia federal.
Etnoterritorialismo	Las grandes dimensiones espaciales del Estado pueden favorecer su fragmentación. Determinadas minorías nacionales pueden no identificarse con el Estado ruso común	El establecimiento de las macroregiones, el federalismo asimétrico y la inviabilidad de la secesión de enclaves. La alta mayoría étnica rusa.
Política	La influencia del islamismo radical en el Cáucaso. La ineficacia del poder político y administrativo. La autonomía incontrolable de los “barones regionales”.	La desconfianza en Occidente. El arsenal nuclear. El hiperpresidencialismo. El acomodo negociado entre las élites centrales y periféricas. La recentralización.
Economía y sociedad	Autarquía y relaciones comerciales directas con el extranjero. Apatía social.	Dependencia regional del centro por el sistema energético y de transportes. Interdependencia territorial y espacio macroeconómico unitario. Las privatizaciones favorecen a macroempresas trans-territoriales. Deseo social de estabilidad.

Desde su independencia Rusia vive una profunda situación de desorden interno dada la ausencia de un genuino Estado social y democrático de derecho: de un lado, el presidencialismo acentuado de la Constitución de 1993 no ha servido al modo *bona-partista* para poner en marcha algún proyecto coherente de sociedad y, de otro, los territorios han optado por el pragmatismo, al serles favorable. En suma, la situación de deterioro constante obedece a la desaparición del Estado en un país en el que fue omnipresente, pero al servicio del partido único. El sistema ha dado paso a una *democradura* (democracia delegativa), con fuertes rasgos oligárquicos, en la que no funcionan ni el pluripartidismo competitivo ni las instituciones equilibradoras y garantistas. Un nuevo Estado ruso homologable a los occidentales requeriría una profunda transformación estructural en todos los ámbitos: dar paso a una economía de mercado socialmente orientada, a un federalismo inevitablemente asimétrico, pero más coherente que el actual (la política de Putin va en esa dirección), a un sistema fiscal efectivo y, sobre todo, a unas instituciones públicas representativas que canalizaran realmente el juego político con las debidas garantías normativas eficaces y con partidos no virtuales, es decir, no camarillas enfeudadas a los *lobbies*. Todo un programa para varias generaciones (Crosnier, 1995: 68 y 69).

Por lo que hace específicamente a la cuestión nacional-territorial, es constatable que no se ha superado la contradicción entre el viejo modelo ideologizado del federalismo soviético y el nuevo que ha surgido en la práctica. Hay que intentar combinar la igualdad de derechos de los 89 sujetos, pero sin pretender imponer una misma identidad dada la intensa pluralidad diferencial interna rusa. El compromiso debe descansar en la aceptación de la soberanía interna de todos ellos dentro de la unidad e integridad de la Federación Rusa. No se deben repetir los errores que llevaron al fin de la URSS: desarticular de modo autárquico el mercado y el sistema fiscal. La clave consiste en pactar definitivamente con la máxima claridad posible la distribución de los poderes y, más en particular, las competencias conjuntas, por ser las más numerosas. Tales medidas responden a que es inviable la posibilidad de que las 176 nacionalidades rusas puedan autodeterminarse todas con el fin de dar paso a 176 estados étnicamente homogéneos (Radvany, 1994: 47-48).

Referencias bibliográficas

- AGUILERA DE PRAT, C. R. (1998) "Rusia y la CEI: ¿ relaciones de política exterior o interior?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº42.
- AGUILERA DE PRAT, C. R. (2000) "Chechenia, otra vez", *Nacions Unides*, ANUE, marzo.
- BERTON-HOGGE, R. y CROSNIER, M. A. (coords.) (1994) *Russie: la décentralisation aux prises avec l'étatisme*. París: La Documentation Française.
- CASTELLS, M. (1998) *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. I: La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CHIESA, G. (1998) "La Russia esiste ancora?", *Limes* nº4 ("La Russia a pezzi").
- CHULOS, CH. J. y PIIRAIEN, T. (eds.) (2000) "The Fall of an Empire, the Birth of a Nation. National Identities" en *Russia*, Gower ed., Aldershot (Hants).
- CROSNIER, M. A. (1995) "Russie" (monogr. CEI), *Le Courrier des pays de l'Est* nº 397-398, marzo-abril.
- DRUBISHEZA, L., et al. (1996) *Ethnic Conflict in the Post-Soviet World: Case Studies and Analysis*. Nueva York: Sharpe, Armonk.
- EVTUSENKO, A. (1998) "Cecenia e Daghestan sono già indipendenti", *Limes* nº4.
- FAVAREL-GARRIGUES, G. (2000) "La corruption en Russie", *Problèmes politiques et sociaux* nº833.
- ILISHEV, I. G. (1998) "Russian Federalism: Political, Legal and Ethnolinguistic Aspects-A view from the Republic of Bashkortostan", *Nationalities Papers*, vol. 26, nº4.
- KAHN, M. (1998) "Le Tatarstan, une république à part dans la Fédération de Russie", *Le Courrier des pays de l'Est* nº 432.
- KIRKOW, P. (1998) *Russia's Provinces. Authoritarian Transformation versus local Autonomy?* Londres: MacMillan.
- MALASENKO, A. (1998) "Tatarstan e Baschiria, dove batte il cuore dell'islam", *Limes* nº4.
- MANDRILLON, M. H. (1992) "La conquête du pouvoir local en Russie", *Problèmes politiques et sociaux* nº 683.
- NELYUBIN, V. (1998) "Krasnojarsk: nel feudo di Lebed", *Limes* nº4.
- RADVANY, J. (ed.) (1994) "La Russie face à ses régions", *Problèmes politiques et sociaux* nº 742.
- RAVIOT, J. R. (1996-97) "Fédéralisme et gouvernement régional en Russie", *Politique Étrangère* nº 4.
- RAVIOT, J. R. (ed.) (1997) "Russie: qui gouverne les régions?", *Problèmes politiques et sociaux*, nº 783.
- RAVIOT, J. R. (1998) "Mutation du système politique ou déliquescence de l'Etat", *Notes et Études Documentaires*, nº 5083-84.
- ROMER, J. Ch. (1999) *Géopolitique de la Russie*. París: Economica.
- SFIKAS, T. D. y WILLIAMS, CH. (eds.) (1999) *Ethnicity and Nationalism in Russia, the CIS and the Baltic States*. Aldershot: Ashgate.
- SILINA, E. (coord.) (1998) "Le fratture della Russia", *Limes*, nº4.
- SLIDER, D. (1997) "Regional and Local Politics" en S. White et. al *Developments In Russian Politics*. Londres: MacMillan.
- STONER-WEISS, K. (1997) "Federalism and regionalism" en S. White y otros, op.cit.ant.

- TREISMAN, D. S. (1996) "The Politics of Intergovernmental transfers in Post-soviet Russia", *British Journal of Political Science*, vol. 26, nº 3.
- TREISMAN, D. S. (1997) "The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order", *Worlds Politics*, vol. 49, nº2.
- TIRASPOLSKY, A. (1994) "Régions et transition en Russie", *Politique Étrangère*, nº2.
- TRETYAKOV, V. (1998) "Possiamo tornare grandi", *Limes*, nº4.
- URBAN, M. (1998): "Remythologising the Russian State", *Europe-Asia Studies*, vol. 50, nº6.
- VARIOS (1997) "Les chefs de l'exécutif des 89 Sujets de la Fédération de Russie", *Le Courrier des pays de l'Est*, nº424.
- VARIOS (1998) "Le fédéralisme budgétaire en Russie", *Le Courrier des pays de l'Est* nº431.
- VARIOS (1999) "Las regiones: una estructura de poder creciente" en "Perfil de un país: la Federación Rusa", *Anuario Internacional CIDOB 1998*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- VARIOS (2000) "Russia: Center and Regions", *Carnegie Moscow Center Working Papers*, winter.
- WESTLUND, H.; GRANBERG, A. y SNICKARS, F. (2000) *Regional Development in Russia. Past Policies and Future Prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publ.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.**

Minorías rusas en la antigua URSS.
Ángel Pérez González

Minorías rusas en la antigua URSS

*Ángel Pérez González

RESUMEN

El fin del imperio soviético dejó al trasluz la importancia del problema nacional y los resultados contradictorios que generaron las diferentes fórmulas aplicadas desde 1922 para resolverlo. Dos características condicionaron el desarrollo de este problema en la Unión Soviética: la elección de un modelo territorial que diese protagonismo a los pueblos no rusos del imperio y la contradicción entre la base teórica, establecida por Lenin y Stalin para solventar el problema, y la práctica, que transcurrió por cauces tradicionales. La consecuencia fue una nueva estructura territorial, dotada de los elementos externos propios de un Estado, anulados por la superioridad del partido y una política de protección de minorías deliberadamente concebida para hacer inviables las nuevas entidades nacionales.

La falta de un Estado adecuadamente institucionalizado originó, tras el desmoronamiento del Partido Comunista, la práctica desaparición de los vínculos centro-periferia, situación aprovechada por el nacionalismo, allí donde existía, para hacerse con el poder; y por las minorías gobernantes, sin sentido fuera del marco creado por la URSS, para perpetuarse en él. El resultado no fue otro que la aparición de nuevos estados heterogéneos por su composición étnica, de fronteras imprecisas, carentes de los sistemas de equilibrio interétnico creados por la administración soviética y dispuestos a consolidar su independencia e identidad a costa de minorías como la rusa, discriminada a veces y excluida otras de la vida política y cultural. Un fenómeno que reduce las posibilidades de inserción internacional de los nuevos estados, lastra los incipientes sistemas democráticos y tensa las relaciones con Rusia.

“Il aurai fallu que Gorbatchev fût un être exceptionnel, un Russe exceptionnel, pour accepter l’idée que la perestroïka était destinée à déboucher sur l’émancipation des peuples. Il avait une tout autre conception de ce qui allait suivre. Moi-même, au début, je voyais les choses différemment. Je ne suis parvenu que plus tard à la conclusion que ce système était condamné. Et encore cette pensée m’était-elle très personnelle! Je ne pouvais m’en ouvrir à quiconque. Ce que j’avais compris, c’est que la dissolution de l’empire était inéluctable et que cette destruction viendrait nécessairement de l’intérieur.”¹

Estas palabras de E. Shevardnadze permiten poner de relieve la complejidad, a pesar de su rapidez, del proceso de disolución de la Unión Soviética y la dificultad que los protagonistas de aquellos sucesos tuvieron para comprenderlo. Independientemente de que Shevardnadze hubiera o no previsto el fin del imperio soviético, lo cierto es que para la mayoría de sus dirigentes esta era una posibilidad remota. Y no sólo porque fuera impensable desde un punto de vista político o estratégico, sino porque existía el convencimiento de que la unidad de la Unión Soviética era un hecho refrendado por la cohesión social e ideológica de sus diferentes pueblos². Es cierto que nunca se llegó al extremo de considerar completada la asimilación de las poblaciones no rusas, pero se insistió desde los años sesenta y setenta en la aparición de un hombre y un pueblo nuevos, el soviético, capaz de superar las diferencias nacionales dentro de la Unión.

El conocimiento, por tanto, del problema nacional en la Unión Soviética es básico para comprender los acontecimientos que se iniciaron en 1989. El problema nacional, de hecho, figura entre las preocupaciones por excelencia de los dirigentes soviéticos desde la misma creación de la Unión Soviética en 1922. La búsqueda de una fórmula no colonialista que permitiese la cohesión de lo que hasta entonces era un imperio de caracteres tradicionales y la superación de las diferencias de clase, cultura y religión gracias a la nueva ideología fue una constante hasta el final. Es posible que la rigidez ideológica de numerosos dirigentes soviéticos y el condicionamiento a que fueron sometidas las diferentes actividades científicas contribuyeran a crear la falsa percepción de que, efectivamente, tales objetivos se habían alcanzado. En palabras de J. Chinn y R. Kaiser: “although few Soviet leaders or ethnographers spoke of the complete assimilation of all peoples, most agreed that friendship among peoples and Soviet patriotism had supplanted narrower nationalistic interests”³. Es más, el error fue doble. Por un lado se pretendió explicar y analizar el problema nacional como un fenómeno original, distinto a otros procesos de carácter nacionalista desarrollados en el mundo occidental. Los acontecimientos en las antiguas repúblicas soviéticas han demostrado lo contrario. Otros procesos de independencia han tenido, aunque sea parcialmente, características parecidas⁴. Por otro lado, se pretendió que la nueva identidad soviética, como superadora de las diferencias nacionales, se extendía por igual en las diferentes repúblicas y pueblos. Pero lo cierto es que fundamentalmente fue un sentimiento compartido por los rusos, disminuyendo su intensidad entre los individuos de otros pueblos y minorías. Sólo así pueden comprenderse las declaraciones del que fuera presidente de la República de Letonia, Guntis Ulmanis⁵:

“En ce qui concerne les minorités et, en particulier, la minorité russe, je ne vois pas de quelles discriminations elles pourraient souffrir. Le régime soviétique a tenté de nous faire croire que la Russie serait toujours présente, qu’il n’existerait plus de Lettons, d’Estoniens, de Tatars, de Géorgiens, mais une seule et unique nation russe. Ceux qui nourrissaient autrefois ce genre d’illusions ont aujourd’hui du mal à s’en débarrasser.

Au fond, ces gens qui ont perdu leur sentiment d'appartenance nationale et ne parviennent à se libérer des rêts de l'idéologie sont plus à plaindre qu'à blâmer."

La desaparición de la Unión Soviética ha dado lugar a dos fenómenos directamente relacionados con la existencia de importantes minorías rusas fuera de las actuales fronteras de la Federación Rusa. En primer lugar ha provocado una seria crisis de identidad en Rusia, cuyos ciudadanos rusos e instituciones se habían identificado intensamente con la Unión Soviética. Han sido estos ciudadanos los que más han sufrido en sus conciencias nacionales, una conciencia que ya en la Rusia zarista se había anclado en la expansión territorial y en la noción de imperio. De hecho algunas constantes en los procesos de integración de los pueblos de Asia Central tenían sus antecedentes en la época zarista. Si el imperio ha sido una constante histórica para Rusia es lógico que el nacionalismo ruso haya hecho de su legado uno de los pilares de su discurso. La presencia de minorías rusas en las antiguas repúblicas permite mantener la ficción de un área de influencia necesaria para su salvaguardia, pero también la imagen viva de otros tiempos. A partir de 1994 Rusia, animada por intereses económicos y estratégicos se replantea su política en la zona. Ese año crea treinta nuevas bases militares en países de la CEI, intensifica su intervención en conflictos locales (Georgia y Tadjikistán) y se hace cargo de la protección de la frontera de la CEI en Asia Central. En estas circunstancias el sociólogo Víktor Gushchin llegó a afirmar que la alternativa a una Rusia imperial era la autoliquidación: "pero esto último será ya una catástrofe de carácter global. Y entonces tanto en las repúblicas de la ex URSS como en otros países extranjeros muchos lamentarán no haber apoyado las aspiraciones imperiales de Rusia"⁶.

En segundo lugar ha permitido la creación de nuevas naciones, la mayoría sin tradición histórica alguna, esto es, por completo artificiales. La presencia de poblaciones rusas en aquéllas ha generado un problema externo, es decir, las relaciones con Rusia, y otro interno, a saber, el tratamiento de aquellas poblaciones, en ocasiones partes sustanciales de la población del nuevo país. El irredentismo, la estructuración democrática de los nuevos estados, su viabilidad, sin contar con una porción sustancial de sus ciudadanos, son problemas que afectan directamente a la estabilidad política y social de los nuevos estados. Aunque el presente texto se centre en este segundo supuesto conviene tener en cuenta el primero, la crisis de identidad rusa, y su traducción en política internacional, anclada en consideraciones estratégicas ya superadas.

Tres son las cuestiones que la aparición de nuevas naciones plantea de forma prioritaria: el tratamiento de las minorías rusas por los nuevos estados, la reacción de aquéllas, y los efectos que una y otra consideración tiene sobre los procesos de democratización en las antiguas repúblicas soviéticas. Una democratización que en algunos casos es del todo ficticia, debido, entre otras cosas a la complejidad nacional de los nuevos estados y la poco equilibrada relación que guardan a efectos de poder los diferentes grupos humanos que comparten las antiguas divisiones administrativas soviéticas, fenómeno

agravado por la herencia comunista: debilidad de vínculos, atrofia de valores y persistencia de la mentalidad colectivista⁷. La reconstrucción de aquellos requiere la recuperación de valores hace tiempo debilitados y que en el caso de las repúblicas asiáticas se mezcla indefectiblemente con procesos de indigenización complejos y escasamente compatibles con una sociedad moderna. En palabras de Jan Kieniewicz: “para poder reproducir estos vínculos habría que remitirse a los valores comunes que también quedaron aniquilados. Los conflictos revisten formas de luchas nacionales y étnicas, pero no son más que una mera apariencia, porque los vínculos nacionales son débiles... ¿Habrá destruido el comunismo todo el sistema social antiguo? Para alcanzar este objetivo millones de personas fueron asesinadas, el país, la economía y la cultura quedaron devastados, se crearon todos los medios posibles para crear un hombre nuevo y la nación socialista. ¿Por qué fracasó? Cabe preguntarse si quedó eliminado también el odio... La caída del comunismo no significa un retorno al punto de partida, en cambio demuestra la increíble superficialidad del orden establecido”.⁸

EL PROBLEMA NACIONAL EN LA UNIÓN SOVIÉTICA

Ha sido frecuente la consideración de la Unión Soviética como una continuación en numerosos aspectos del antiguo imperio ruso⁹, supuesto que tiene su base en la preeminencia de Rusia dentro de la URSS, la rusificación ensayada en las ex repúblicas y en la herencia de los condicionantes estratégicos del imperio zarista. Sin embargo, es necesario hacer hincapié en aquellos elementos que separan un período de otro, porque si bien es cierto que las líneas de continuidad son evidentes, no es menos patente que el tratamiento del problema nacional dentro de un imperio inestable, el soviético, fue original. Hasta el punto de que podemos considerar ese particular como uno de los factores más influyentes en la génesis de las nuevas naciones. Dos características condicionan el desarrollo de este problema en la Unión Soviética: la elección de un modelo territorial que diese un verdadero protagonismo a los pueblos no rusos del imperio, modelo particularmente nuevo y original en Asia Central que nunca había conocido algo parecido; y la contradicción entre la base teórica establecida por Lenin y Stalin para solventar el dilema y la práctica, que transcurrió por cauces bastante más tradicionales.

Sin duda para Lenin el nacionalismo tanto ruso como el de las demás naciones del imperio constituía un obstáculo importante para el triunfo de la ideología marxista, que debía superar la estratificación étnica y económica al igual que otras supuestas consecuencias del capitalismo. Lenin consideró que el origen del nacionalismo periférico era el nacionalismo ruso, alimentado por la tradicional superioridad de aquél en el imperio.

Para superar este problema ideó un sistema que aunaba el respeto del derecho a la autodeterminación —que no equivalía al apoyo práctico de tales tendencias—, la igualación de los diferentes pueblos y la autonomía territorial. La igualación suponía en realidad la equiparación con la nación rusa, lo que exigía dotar al menos a los pueblos más relevantes del imperio de atributos similares, entre otros, de una base territorial. El federalismo y la autonomía no eran sino consecuencias lógicas de este planteamiento. La originalidad del mismo radica en que la creación de la base territorial suponía fijar fronteras artificiales y englobar en aquéllas a su vez minorías no pertenecientes a la nación más importante, aquella que debía dar nombre al territorio. Lenin prefirió así una autonomía cultural-territorial frente a un sistema cultural nacional, que consideró antimarxista. Sobre los regímenes de amplia autonomía administrativa y lingüística Lenin situaba el aparato central del partido comunista. Este hecho no sólo suponía un límite evidente a esa autonomía, además es el origen de un intenso proceso de desinstitucionalización, en el que el Estado acabaría confundándose con el partido. Su desaparición después del intento de golpe de Estado de 1991 fue uno de los elementos que facilitaron la separación de las antiguas repúblicas, puesto que supuso la ruptura del vínculo real con Moscú.

Stalin siguió inicialmente este esquema, para abandonarlo en la práctica tiempo después. En los años veinte Stalin consideró que eran tres los grandes problemas nacionales: el nacionalismo ruso, los nacionalismos locales y la desigualdad nacional heredada del imperio zarista; considerando este último como la causa de los dos primeros. Su política tendió a buscar tal equiparación a través de una política de indigenización formal de las nuevas repúblicas. Su postura cambia en la década de los treinta debido al evidente fracaso de esta política. A partir de ese momento los nacionalismos locales serán considerados como un problema esencial. Se mantendrán los atributos formales de las nuevas entidades territoriales pero comienza una política larvada de rusificación que desembocó finalmente tras la Segunda Guerra Mundial en la deportación de comunidades enteras y en la generalización de la enseñanza del ruso.

Esta realidad hace todavía más incomprensible el convencimiento generalizado a partir de los años cincuenta de que se había podido superar aquel problema, máxime cuando en algunas repúblicas como Ucrania y las repúblicas bálticas el nacionalismo era un sentimiento enraizado entre numerosas personas. El mantenimiento de la política de indigenización creó un doble sistema de estratificación nacional, amparando la superioridad rusa en el conjunto de la URSS, pero garantizando la preeminencia de la nación hegemónica dentro de cada república. Si sumamos los datos, es decir, si tenemos en cuenta la debilidad del Estado, disuelto en el partido, y la indigenización en las repúblicas, abiertamente contradictoria con la supuesta aparición de un ciudadano soviético, el resultado permite hacerse una idea de las causas de lo tenue de los lazos que en 1991, como quedó demostrado, existían entre las repúblicas de la ex URSS y Rusia. Es más, la aparición del “homo sovieticus” fue interpretado en numerosas repúblicas periféricas como una connotación

negativa más del acervo soviético¹⁰, resultado de un sistema desestructurante de la mentalidad y generador de contradicciones permanentes. En palabras de Raymond Aron: “On dira que le régime est déchiré par une contradiction interne, incapable de ne pas créer une intelligentsia, incapable aussi d'accorder à celle-ci la liberté à laquelle elle aspire¹¹.”

Pero el problema nacional sería agravado progresivamente. La política nacional llevada a cabo por Stalin tenía además como objetivo acabar con las estructuras tradicionales. Con el pretexto de avanzar en la superación de la relación de inferioridad entre rusos y no rusos en la URSS y con objeto de hacer inviables las nuevas estructuras territoriales, Stalin puso en marcha una política de protección de minorías que justificaría la división de los imprecisos territorios nacionales. Stalin procedió a dividir las naciones existentes con total desprecio por la lógica geopolítica y con la intención de atizar las rivalidades existentes. Un ejemplo evidente es el de las principales repúblicas transcaucásicas en cuyo interior fueron creados uno o más enclaves autónomos. En Azerbaiján se crea un enclave armenio, Karabaj, con amplios derechos reconocidos, excepto el de adherirse a la república de Armenia. La población armenia y cristiana que habitan este islote se convierten en un rehén y, al mismo tiempo, en una amenaza para la integridad de la república azerí. La propia Armenia, enclavada entre vecinos de religión islámica, está flanqueada por un territorio autónomo de mayoría azerí, Najicheván.

La situación de Georgia no es distinta. En su territorio Stalin creó una república autónoma y dos regiones autónomas. La república autónoma de Abjazia fue creada sin atender siquiera a criterios étnicos puesto que en ella era mayoritaria la población georgiana, no llegando los abjazos a superar el 17% de los habitantes. En Adzharia ya no son criterios étnicos sino religiosos, a pesar del supuesto desprecio de la religión por el régimen soviético, los que justificaron la creación de una región habitada por georgianos de religión musulmana. El caso de Osetia del Sur es todavía más incomprensible, puesto que ni existen diferencias étnicas ni religiosas con el resto de Georgia.

La parcialidad de esta política nacional se advierte si comparamos en esa misma región el norte y sur del Cáucaso. El paralelismo entre el fraccionamiento realizado en una y otra zona es simbólico. Si en las repúblicas transcaucásicas las minorías son dotadas de leyes extremadamente protectoras de sus derechos culturales, en las repúblicas autónomas del norte, integradas en Rusia, se lleva a cabo una intensa política de rusificación. Este contraste evidente fue acompañado de transferencias masivas de población. Por ejemplo los habitantes de Osetia del Norte fueron masivamente instalados en la recién creada Osetia del Sur, en Georgia. Aquí como en Asia Central estas poblaciones desplazadas tendían a mantener su lealtad hacia Moscú, el poder central que, si bien era represivo, garantizaba sus derechos en tierras extrañas. Ni la rusificación, ni las deportaciones masivas ni el genocidio de pueblos enteros tras la Segunda Guerra Mundial pusieron seriamente en duda esa lealtad. Por el contrario, las rivalidades entre ellos no dejarían nunca de ampliarse.

La ideología contribuyó de manera determinante a moldear tanto las mentalidades nacionales como la percepción del concepto mismo de nación. La confusión sistemática en la antigua URSS entre nacionalidad y etnia (algo que la formalidad de un pasaporte soviético nunca pudo esconder), la diferencia creada entre nacionalidad y ciudadanía y la reducción de la identidad a la perpetuación de tradiciones folclóricas más o menos vistosas contribuyeron finalmente a atrofiar la facultad de los pueblos de la URSS para pensar en sí mismos como naciones con capacidad para decidir su futuro y forma de desarrollo. En definitiva, esta confusión junto a la represión antinacional engendraron un nacionalismo básico creado en torno a la identificación errónea entre etnia y nación. Y es que en su estrategia de erradicación del fenómeno nacional la política soviética terminó por hacer de la etnia, y no del internacionalismo, su caballo de batalla contra la nación. De la identificación entre raza y territorio, así como del fraccionamiento intenso de aquél, surgió una insatisfacción generalizada que contribuyó a mantener con vida el irredentismo.

Esto explica por qué el acceso brutal a la independencia ha ido acompañada con frecuencia de tensiones. Las mismas condiciones de llegada a la independencia influyeron en el fenómeno. La *perestroika*, al relajar la dependencia y control central, dejó libre el paso a manifestaciones desbordadas de sentimientos nacionales. A falta de verdaderos atributos propios de un Estado independiente, los nuevos dirigentes se dejaron llevar y alimentaron ellos mismos como fuente de legitimidad una ola nacionalista sorprendentemente fuerte, excesos que contribuyeron a agravar los problemas heredados de la antigua URSS. En palabras de J. Chinn y R. Kaiser¹²: “In this way, the newly independent states of the former Soviet Union (...) become anti-soviet, anti-outsider, and particularly anti-Russian in the decades preceding Soviet desintegration”.

LA GENERACIÓN DE NUEVAS NACIONES

El nacionalismo excluyente que permitió alcanzar la independencia, desarrollado a pesar de una política soviética cuyos fundamentos teóricos demostraron ser erróneos, ha moldeado igualmente, en la mayoría de los casos, las nuevas naciones. Entre las antiguas repúblicas soviéticas es necesario hacer distinciones. Algunas, como las tres repúblicas bálticas o Ucrania poseían una tradición nacionalista más coherente con su devenir histórico. En el Cáucaso, si bien las realidades territoriales deben mucho a la URSS, las realidades nacionales tenían cierto arraigo, lo que en lugar de facilitar, ha complicado las cosas. Y en Asia Central sencillamente se ha tenido que crear todo en un proceso, interesante más por la forma que por el contenido. Este último ha sido

similar en todos los casos. Más allá de legitimidades con mayor o menor arraigo en todas ellas han sido evidentes varios fenómenos, si bien con diferencias de intensidad. El primero es la negación de la realidad. El nacionalismo excluyente que ha generado los nuevos estados se ha basado en una pretendida homogeneidad que no ha existido en ningún sentido. Los nuevos estados son multiétnicos, incluyendo a los estados bálticos, los de mayor consistencia. Y, por si fuera poco, la independencia no ha sido el resultado de una decisión consensuada. La división étnica y nacional ha respaldado la heterogeneidad de actitudes ante la necesidad o no de romper la URSS.

El segundo fenómeno común ha sido la mentalidad de las nuevas clases dirigentes, marcada a menudo por el neocomunismo y la ideologización de los conceptos nacionales. La dificultad para elaborar leyes sobre ciudadanía que superen la analogía soviética etnia-nación, (es decir, para concebir un estado-nación moderno en el que considerar la presencia de minorías, a veces no tan minoritarias, como un hecho y no como una vulnerabilidad potencial) ha paralizado con frecuencia la puesta en marcha de estrategias nacionales coherentes. Al contrario, ha generalizado los discursos chovinistas como sucedáneo de una verdadera política de bienestar y desarrollo económico. El nacionalismo ha encontrado un terreno favorable en una población que no ha acabado de abandonar una estructura de pensamiento totalitaria y, por consiguiente, está mal preparada para aceptar las reglas que marcan la tolerancia y el Estado democrático.

Por último, el tercer factor común a todas las nuevas repúblicas independientes es el redescubrimiento de la realidad geopolítica. A pesar de las dificultades económicas, los nuevos estados descubren que sus intereses no tienen por qué coincidir con sus vecinos, desplegando nuevas políticas exteriores condicionadas por la geografía y la composición étnica. Esta situación lleva a los nuevos estados a enzarzarse en disputas territoriales que con frecuencia esconden la lucha por romper la dependencia económica. La complejidad étnica y la diversidad de intereses en juego hacen que estos conflictos puedan reproducirse sin límite. Esta tensión es evidente en el Cáucaso, en las relaciones entre Ucrania y Rusia, o en las reivindicaciones de los países bálticos.

Estos tres factores han condicionado los procesos concretos de creación de las nuevas naciones y, por consiguiente, el tratamiento del problema de las minorías rusas. Y suponen un elemento unificador de las formas de adquisición de la independencia. Por supuesto también hay diferencias. La primera y más evidente es la existente entre las repúblicas con tradición irredentista y un pasado independiente (Estonia, Letonia, Lituania y Ucrania) y aquellas creadas por la extinta URSS. Sin embargo esta diferencia en origen se fue diluyendo antes incluso de la desaparición de la URSS por un fenómeno de contagio. La territorialización de grupos nacionales en Asia Central y en el Cáucaso no sólo hizo más complejo el problema nacional, también dotó de atributos formales a las nuevas repúblicas que facilitaron la asunción de los esquemas nacionalistas populares en Ucrania y en los países bálticos. La política de nacionalidades se

desarrolló en esencia con el objetivo de quebrar los grandes conjuntos nacionales, culturales y lingüísticos. La paradoja es que tal política acabó por atribuir un estatuto de realidad objetiva a reagrupamientos artificiales. Aquellos territorios recibieron la apariencia de un Estado, esto es, instituciones, aparato administrativo, sistema educativo, bandera, incluso una historia propia, con frecuencia inventada a partir de realidades inconexas. Esa clase política y administrativa sólo tenía sentido en ese marco, luego parece lógico que se apropiara de él y lo hicieran permeable a las ideas nacionalistas que podían permitir perpetuarlo. Aunque se puede argüir que este proceso novedoso no se llevó a cabo en las repúblicas con tradición nacionalista, lo cierto es que sí se ha producido. Sencillamente la apropiación de símbolos ha sido más fácil, quizá porque nunca se perdieron del todo. Pero la recuperación del pasado no puede esconder un hecho evidente, ni Ucrania, ni las repúblicas bálticas son hoy como eran a principios de siglo. Y éste es en definitiva el aspecto más común de cuantos nacionalismos se han desarrollado en la extinta URSS, la necesidad de cambiar y hasta obviar la historia.

La invención o reinención de los nuevos estados puede seguirse con claridad en torno a varios pasos:

a) El primer objetivo de las nuevas repúblicas fue dotarse de la simbología propia de un Estado independiente. Esta nacionalización de símbolos afectó de manera especial a los nombres de instituciones y calles. Esto se convierte en una verdadera obligación y símbolo de la voluntad de cambio. Dando lugar a opiniones del todo exageradas. Janri Kachia¹³ se expresaba así en 1994: “Les ambitions impériales de Moscou sont clairement illustrées par un détail qui pourrait sembler anecdotique: alors que les principales villes de Russie ont retrouvé leurs dénominations présoviétiques, cette démarche n’a pas été faite pour Kaliningrad. La cité natale de Kant n’est pas redevenue Königsberg”.

En otros casos, como en Asia Central cambia el nombre de lugares concretos, pero no el de entidades recompuestas como las provincias, sencillamente porque no hay otro para denominarlas.

b) El segundo paso es la invención de una lógica histórica que legitime el nuevo Estado. Ucrania y los países bálticos recuperan su tradición europea, de la que fueron arrancadas por la fuerza por el expansionismo soviético. A este respecto nada más clarificador que las declaraciones de responsables políticos de esos estados. En 1994 Lennart Meri, primer presidente de la república independiente de Estonia se expresaba así¹⁴: “D’abord, il faut rappeler que l’Estonie n’a jamais fait partie, à proprement parler, de l’Union Soviétique, mais était occupée par elle depuis 1940. Les générations dites de la première indépendance étaient toujours vivantes lorsque nous avons entamé le processus à la fois douloureux et exaltant de restauration de notre souveraineté. Grâce à leur présence ... nous avons pu briser ces chaînes par lesquelles le dernier empire colonial de la planète s’efforçait de réprimer les mouvements d’émancipation”.

Guntis Ulmanis, presidente de Letonia en 1993, afirmaba ese mismo año¹⁵: “Parmi les trois États baltes, nous sommes le seul qui ait remis en vigueur sa Constitution de 1922. Ce n’est pas sans fierté que nous évoquons la figure de nos ancêtres...”. Y en 1997, el ministro de Asuntos Exteriores de Letonia repetía de nuevo este planteamiento¹⁶: “Letonia no es comparable con las demás ex repúblicas soviéticas, no sólo por razones culturales e históricas, sino también porque nunca llegó legalmente a ser reconocida como parte de la URSS, internacionalmente hablando (...) la identidad europea del pueblo letón no permitía que se diluyera entre la masa soviética, olvidándose de sus propias raíces”.

En Asia Central la reescritura de la historia no puede hacer abstracción del verdadero origen de los nuevos estados, la URSS, de ahí que se conserven los conceptos soviéticos, se recuperen antiguos disidentes y se califique a los rusos como colonizadores. Esta actitud no deja de provocar contradicciones en algunas repúblicas debido a la presencia centenaria de los colonos rusos, como en el caso de Kazajstán, y la arbitrariedad de las fronteras. Por ello cualquier elemento identificador se considera válido para reforzar las nuevas identidades. El caso más evidente es el de Uzbekistán y la consagración de su antiguo carácter de vía comercial como símbolo de identidad significativo.

c) El tercer paso consiste en la búsqueda de legitimidad cultural, lo que se traduce en la “desrusificación” lingüística. Todas las repúblicas han proclamado su lengua como lengua nacional, en detrimento del ruso y de otras lenguas minoritarias. Esta política ha sido impulsada precisamente por las clases dirigentes más rusificadas, como fórmula de reivindicación nacionalista y como forma de evitar su desplazamiento por sectores de la sociedad tradicionalmente “no rusificados”. Es un fenómeno grave, en la medida que supone la discriminación de las minorías no hablantes, fundamentalmente la rusa. Las leyes que imponen la nueva lengua son duras en todas las repúblicas. Sólo Ucrania y Kazajstán, debido a la importancia de la minoría rusa o rusófona se han visto obligadas a limitar la intransigencia inicial. En las demás repúblicas, como en Estonia o Letonia, su conocimiento ha sido imprescindible para acceder a la nacionalidad. El nacionalismo excluyente encuentra aquí, probablemente, su mejor expresión.

d) El penúltimo paso no es otro que la búsqueda de una ideología y unos valores nacionales. Este aspecto se traduce en los estados bálticos y en Ucrania en la recuperación de su proyección europea y occidental. En los estados musulmanes del Cáucaso y en Asia Central supone un lento pero inexorable proceso de indigenización, en detrimento de algunos de los aspectos que de modo determinante condicionan la modernidad occidental, entre ellos el estatuto de la mujer.

e) El último paso en la consolidación nacional es la búsqueda de independencia económica. Todas las repúblicas han vuelto la vista hacia la economía de mercado, la privatización y los contactos con Occidente, en un intento más voluntarista que fructífero hasta ahora de alejarse de Rusia.

EL TRATO RECIBIDO POR LAS MINORÍAS RUSAS

Aunque es cierto que también la nación rusa fue oprimida por el régimen soviético¹⁷, no es menos evidente que los rusos gozaron de una posición privilegiada y, sobre todo, que para las demás naciones de la URSS era difícil establecer una clara diferencia entre lo ruso y lo soviético. Estos dos factores son esenciales para comprender el tratamiento de las minorías rusas y la reacción de éstas. De forma general las nuevas repúblicas independientes han puesto en marcha políticas nacionalistas que manifiestan no ya antisovietismo sino clara rusofobia.

La necesidad de construir nuevas naciones ha generado una intensa búsqueda de raíces históricas y modificado por completo la imagen de los rusos, que ahora son considerados en mayor o menor grado como ocupantes o colonizadores. Con la excepción de Kazajstán y Ucrania, donde las minorías rusas se asentaron antes de comenzar el siglo y tienen por tanto la categoría de población originaria, en el resto de las repúblicas la situación de las minorías rusas es la propia de extranjeros, nacionales tolerados o simplemente hostil. Su situación se complica debido a la actitud de Moscú, que las ha utilizado como justificación de una política en la zona percibida a veces como claramente imperial y a su condición de alimento del nacionalismo ruso. La necesidad de proteger a las poblaciones rusas en el exterior ha sido objeto de atención por todos los partidos rusos, esencialmente nacionalistas en uno u otro grado. Así Borís Yeltsin se expresaba en 1993, con motivo de la aprobación en Estonia de una ley sobre extranjeros, en los siguientes términos: “C’est comme si les dirigeants estoniens... avaient oublié certaines réalités géopolitiques et démographiques. La partie russe a les moyens de les leur rappeler”.¹⁸

Y Guennadi Ziugánov, líder del Partido Comunista de la Federación Rusa, afirmaba en 1995, en términos incluso más agresivos, que: “las actividades de Rusia en el territorio de la ex URSS deben orientarse a la restauración del Estado único, y Rusia tiene además la obligación y el derecho de sentirse preocupada por la población rusa que, en contra de su voluntad, ha quedado fuera de sus actuales fronteras”.¹⁹

En estas circunstancias no es extraño que las relaciones entre las nuevas repúblicas y sus súbditos rusos estén llenas de altibajos. A ello hay que añadir otros dos elementos conflictivos. El primero, su dimensión. En algunos casos el término minoría no es el adecuado para describir el peso demográfico de la población rusa. Se trata de casi la mitad de la población en Estonia, Letonia o Kazajstán. El segundo, la ausencia en numerosas repúblicas de una diferencia nítida entre ciudadanía y etnicidad, fenómeno que intensifica las contradicciones entre las nuevas constituciones, que insisten en la ciudadanía, y la práctica de los estados, todavía centrada en la etnia.

En definitiva tres son los ámbitos donde es posible medir el trato recibido por las poblaciones rusas, a saber, la lengua, la educación y la ciudadanía, con el derecho que ésta lleva aparejada de intervenir en la vida política del nuevo Estado. Estos tres ele-

mentos permiten determinar si la política de la nueva nación es o no asimilacionista, segundo aspecto al que conviene hacer referencia. Y por último es necesario traducir la tensión provocada por las minorías rusas a una confrontación entre dos ideas elementales. Una primera, según la cual todos los habitantes del nuevo Estado serían ciudadanos del mismo con derechos y obligaciones idénticas, fórmula que requiere la protección de las minorías y es acorde con la idea de democracia importada de Occidente; y una segunda, la consideración de la población rusa como colonizadora, compuesta de colonos y antiguos militares y funcionarios, y por tanto, desde el punto de vista de un proceso descolonizador, carente de derecho automático a la ciudadanía y sus privilegios. La realidad se encuentra, en cierto modo, entre ambos extremos, con diferencias que atienden a tres aspectos esenciales: la localización geográfica de la minoría, la tradición del nacionalismo local y la magnitud de la población rusa, magnitud que varía sustancialmente de una república a otra. Así la población rusa supone el 40% de la población en Estonia, el 38% en Letonia, el 37% en Kazajstán, el 10% en Lituania, el 20% en Ucrania, el 20% en Kirguizistán, el 2% en Tadjikistán, el 7% en Turkmenistán, el 6% en Uzbekistán, el 4% en Georgia, el 2% en Armenia y el 2% en Azerbaidzhán.

En general podemos decir que las tensiones suscitadas por la presencia de casi treinta millones de rusos fuera de la Federación Rusa se han resuelto de forma pacífica, con la excepción de Moldova. Sin embargo esas tensiones han alcanzado niveles extraordinarios en algunas repúblicas. Además de Moldova, el caso de Ucrania y la península de Crimea y el caso de Kazajstán y los países bálticos ponen de relieve que nos encontramos ante un fenómeno todavía mal gestionado y susceptible de crear nuevas tensiones, quizá incluso violencia, en el futuro. La prueba evidente de que los problemas creados por el carácter multinacional de las poblaciones de las antiguas repúblicas soviéticas no están siendo correctamente gestionados es el hecho de que en todas ellas se ha partido de un desconocimiento consciente de la realidad demográfica. Las nacionalidades titulares de cada república se han esforzado en general por poner en marcha políticas que aseguren su supremacía económica, política y cultural. Este dominio ha caracterizado las nuevas leyes e instituciones, insistiendo en el carácter colonial de la presencia rusa, con la excepción de los asentamientos rusos anteriores a este siglo. Una actitud animada tanto por el nacionalismo emergente como por el temor al nuevo nacionalismo ruso. En palabras de Jacques Rupnik: “Il n’est pas exclu qu’on assiste, en Russie européenne, à un regain de nationalisme. Un nationalisme probablement meurtri et fondé sur une définition ethnique de la nation. Puisque la Russie n’est plus l’Empire, il est nécessaire de redéfinir les frontières, et les frontières sont là où vivent les Russes. Lorsqu’on sait que 25 millions de Russes vivent en dehors de la Russie, on les appelle les pieds-rouges, on imagine facilement à quel type de problème on risquerait d’être confronté”.²⁰

Opinión que parece plenamente justificada a tenor de las declaraciones de numerosos políticos rusos. En 1992 Andréi Kózirev, entonces ministro de Asuntos Exteriores

de Rusia, no dudó en afirmar que la incorporación de Crimea o el Transdniester a Rusia era posible; y preguntado sobre la intangibilidad de las fronteras en Europa declaraba lo siguiente:²¹ “el problema de la intangibilidad de las fronteras, tal como está formulado en el marco de la CSCE, no significa en absoluto que las fronteras no puedan cambiar si nos basamos en acuerdos. Pero hay que contar con la opinión de la población de los territorios de los que hablamos y entablar un proceso de negociaciones”.

La nueva situación de las minorías rusas no sólo es patente en la legislación o, desde un punto de vista sociológico, en la consideración que merecen por los demás ciudadanos, a saber, rechazo de su reconocimiento político en general y consideración de la población rusa como un producto de la colonización y agresión soviética. Quizá el dato que mejor permite analizar la gestión del problema de las minorías en las nuevas repúblicas sea el que concierne al respeto de sus derechos culturales, en particular lingüísticos. En todas las repúblicas ex soviéticas, excepto Bielarrús, se ha asistido a un intenso proceso de “desrusificación”. Todas han aprobado leyes muy estrictas para promover la lengua nacional, dándose la paradoja de que tal rigidez es incluso mayor en las repúblicas de Asia Central, salvo en Tadjikistán, que en las repúblicas bálticas. Exactamente lo contrario de lo que sucede con la concesión de la nacionalidad, extremadamente complicada en las últimas y rápida en las primeras. Sólo Kazajstán, Tadjikistán y Kirguizistán reconocen un estatus especial a la lengua rusa como lengua de comunicación entre nacionalidades, no como lengua oficial, aunque tanto Ucrania como Kazajstán amparan de forma especial los derechos lingüísticos de las minorías rusas. En términos generales la discriminación del ruso prácticamente deja fuera de la administración y el Gobierno a la población rusa. Incluso allí donde funcionan sistemas escolares y universitarios en ruso, los que salen de ellos ven limitadas sus posibilidades por las leyes sobre la lengua, cuyo conocimiento se convierte a veces en requisito para adquirir la ciudadanía, como ha sucedido en Letonia y Estonia.

En cualquier caso el tratamiento de las minorías rusas se enfrenta en algunas ocasiones a la realidad demográfica. En las repúblicas donde tal población es abundante o está concentrada en regiones concretas el reconocimiento de derechos culturales se impone por razones pragmáticas. Es el caso de Ucrania y Kazajstán. En el caso de Ucrania se puede hablar prácticamente de la existencia de dos naciones distintas. En la parte oriental rusos y rusófonos son mayoritarios, abundando las actitudes favorables a la integración en Rusia. En la parte occidental se encuentra el centro de los grupos independentistas. Las elecciones legislativas de 1994 confirmaron definitivamente la división del país: los independentistas se impusieron en el oeste mientras los comunistas resurgieron en el este. Esta fuerte polarización política regional confirmó la realidad de las tendencias centrífugas que sin duda socavan la unidad ucraniana y ponen en tela de juicio la estructura política del estado. Es evidente que la gestión de las dife-

rencias nacionales está lejos de haber sido resuelta. Algo parecido sucede en Kazajstán, donde los rusos establecidos, sobre todo en el norte y discriminados abiertamente tanto en un plano político como cultural, encuentran dificultades para identificarse con el nuevo Estado y ponen en peligro la supervivencia futura de Kazajstán en sus actuales fronteras. Esto es aún más patente tras la consolidación de las posturas de cada grupo nacional con la creación del Círculo Cosaco Transfronterizo, que confiere a las regiones del norte casi una autonomía respecto al gobierno central.

En ocasiones la realidad demográfica no se traduce de forma inmediata políticamente, como ha sido el caso de Estonia y Letonia, aunque como sucede en Kazajstán no está nada claro que esta realidad pueda perpetuarse indefinidamente. El acceso progresivo de la población rusa a la nacionalidad en esas dos repúblicas será paralelo a un incremento de su actividad política. Las pruebas son evidentes. En el caso de Estonia la ley de ciudadanía estableció que gozaban de ella las personas que fueran ciudadanos estonios en el período de entreguerras y sus descendientes, excluyendo por tanto a los emigrantes rusos asentados a partir de 1940. Como consecuencia, la población rusa no pudo votar en las elecciones generales de 1992 y participar así en la redacción de la Constitución. Sin embargo, los no ciudadanos sí participaron en las elecciones municipales de 1993, poniendo de relieve su fuerza en la misma capital, donde la Asamblea Representativa de los Rusófonos aventajó al partido Pro Patria, cuyo líder era el entonces primer ministro Mart Laar. Ese año se agudizó el problema de los no ciudadanos con la aprobación de una ley que les obligaba, de no adquirir la nacionalidad estonia, (adquisición difícil de acuerdo con la ley de ciudadanía), a solicitar un permiso de residencia. Esta ley fue denunciada en masa por los rusófonos, demostrando su peso de nuevo al imponer por la fuerza de los hechos la aprobación de una ley de autonomía cultural y exigir un tratamiento especial para las ciudades de Narva y Sillamäe, de mayoría rusa. Sólo en 1998 varias enmiendas a la ley de ciudadanía alinearon, al menos formalmente, la legislación del país con las normas de la OSCE. Proceso parecido ha sido el seguido en Letonia. En este país se aprobó una ley de ciudadanía que imponía un sistema de cuotas. Sin embargo, tras las presiones del Consejo de Europa y de la OSCE, la ley fue modificada de tal modo que todos los residentes en la república podrán conseguir la ciudadanía antes del año 2003. La normalización de esa situación conllevará con toda seguridad una mayor actividad política de los rusófonos.

En definitiva, las repúblicas donde existe una alta densidad de población rusa se han visto obligadas, a pesar de las políticas restrictivas de ciudadanía y derechos culturales puestas en marcha en los primeros momentos, a reconocer la realidad demográfica, máxime cuando, desde puntos de vista bien distintos, tanto las organizaciones internacionales en las que se han integrado (Consejo de Europa y OSCE) como Rusia han exigido un cambio de actitud.

LA REACCIÓN DE LAS MINORÍAS RUSAS

La reacción de las minorías rusas en las diferentes repúblicas no es idéntica. Existe una diferencia evidente entre la actitud de la población rusa allí donde ésta es abundante, esto es, Estonia, Letonia, Ucrania y Kazajstán, y la actitud en el resto de las repúblicas independientes. En este segundo caso se impone la adaptación a la nueva situación o, sencillamente, la emigración, que ha afectado esencialmente a las regiones centroasiáticas y transcaucásicas. Las razones de esta emigración no hay que buscarlas exclusivamente en el cambio político. En realidad las legislaciones de las repúblicas centroasiáticas son más benévolas con las minorías rusas en algunos aspectos que las nuevas leyes en Letonia o Estonia, donde sin embargo no se ha manifestado deseo alguno de emigrar. La causa hay que buscarla en las diferencias culturales crecientes entre la población europea y las poblaciones originarias de la zona, la recuperación de las tradiciones islámicas o sencillamente en la insatisfacción económica. La guerra y la crisis económica, sin duda, marcan la diferencia con otras zonas de la ex URSS.

Por el contrario, las regiones de alta concentración rusa se han caracterizado por la tensión entre nacionalidades y la reacción más o menos apasionada de la población rusa. Así ha sucedido en Letonia, Estonia, Moldova, Ucrania y Kazajstán. Con la particularidad de que si en un principio las minorías rusas carecían de organización e incluso sentido colectivo de identidad, producto sin duda de su lealtad a una estructura política superior como la URSS, este problema ha sido superado progresivamente, como ha quedado claro en los casos analizados de Letonia, Estonia, Ucrania y Kazajstán. Dos ejemplos, sin embargo, requieren una atención especial por suponer fórmulas extremas en la reacción de las poblaciones rusas: Crimea y Moldova. Ambos han constituido la traducción de un verdadero nacionalismo ruso en el exterior y su posible contagio es una preocupación evidente para las demás repúblicas con abundante población rusa, cuya unidad e identidad como estados aparece así en permanente duda.

Crimea fue incorporada en 1954, por decisión personal de Jrushov, a Ucrania. Bajo el centralismo soviético fue una decisión sin mayores consecuencias, pero con la independencia de Ucrania se convirtió en un problema grave y doble, puesto que no sólo obligaba a Ucrania a hacer frente a una región abiertamente independentista sino, además, complicaba aún más las tensas relaciones del nuevo Estado con Rusia. En Crimea los ucranianos sólo constituyen un 20% de la población, 600.000 personas. Y aunque la población rusa se dividió fuertemente en 1991 a la hora de votar a favor o en contra de la independencia, la crisis económica terminó por reforzar las tesis nacionalistas, pronto asumidas por el Partido Republicano de Crimea (RDK). Este grupo político lanzó en 1992 la idea de celebrar un referéndum de autodeterminación, al mismo tiempo que el Soviet Supremo de Rusia declaraba anticonstitucional la decisión que en 1954 separó Crimea del resto de Rusia. Con el fin de

solucionar el problema y adelantarse a los acontecimientos fue el propio gobierno ucraniano el que decidió la concesión de una amplia autonomía a Crimea en 1993. Este hecho no sólo supuso el reconocimiento, por primera vez con tal envergadura en la ex URSS, del peso político de la población rusa; además consolidó las posiciones nacionalistas. En 1994 las elecciones son ganadas por el candidato nacionalista, Iuri Meshkov, y acto seguido se procedió a celebrar un referéndum según cuyos resultados el 83% de los habitantes deseaba la doble nacionalidad ruso-ucraniana. Además el ayuntamiento de Sebastopol declaró rusa la ciudad y demandó el ingreso en la Federación Rusa, propuesta rechazada por Borís Yeltsin. El ejemplo de Crimea, por tanto, es alarmante para la propia Ucrania, que cuenta con una importante población rusófona en el resto del país; para Kazajstán, cuyas provincias del norte tienen un evidente parecido con el caso de Crimea o para Letonia y Estonia. Sin embargo es un conflicto que hasta ahora se ha resuelto pacíficamente, en esencia porque la debilidad económica de los contendientes impide cualquier enfrentamiento mayor y porque la puesta en duda de las fronteras podría ocasionar un reguero de conflictos a lo largo y ancho de la antigua URSS.

Cuando estos dos condicionantes son menos intensos el caso de Moldova da a entender que la violencia es posible. Un elemento característico del caso de Moldova es la debilidad numérica de la población rusa. Este hecho es particularmente importante y quizá la razón por la que la violencia se desencadenó con rapidez. La sensación de inseguridad de la población rusa, medio millón de personas de los cuatro de la república, azuzó las posiciones radicales. La independencia de Moldova fue seguida de la aparición de grupos políticos nacionalistas que reclamaban la unión con Rumanía. La aparente fortaleza de esta postura tuvo un efecto devastador entre la población rusa. Bajo el paraguas del XIV Ejército ruso, estacionado en Moldova, la franja de territorio al este del río Dniester proclamó la independencia en 1990. Los enfrentamientos armados comenzaron en la primavera de 1992, provocando numerosos muertos y miles de refugiados que se instalaron en territorio ucraniano. El conflicto terminó en julio de 1992, tras un acuerdo firmado por Yeltsin y el entonces presidente de Moldova, Mircea Snegur, que garantizaba la autonomía para la región y la integridad territorial del Estado moldavo. El de Moldova es un ejemplo de hasta que punto la intervención rusa puede ser determinante. Dado que la mayor parte de la población rusa reside fuera de la región autónoma y que la legislación relativa a la protección de minorías ha recibido el visto bueno de la OSCE, es evidente que la intervención rusa está relacionada con problemas estratégicos: asegurar a Rusia una salida a los Balcanes. Se trata de una cuestión resuelta de manera poco firme dados los intereses en juego de Rumanía, sensible a la demagogia nacionalista que predica la reintegración de Moldova; Ucrania, temerosa de ver consolidada una república rusa que cerraría su salida hacia el sur y Rusia, cuyos intereses ya han sido comentados.

CONCLUSIÓN

La importancia de las minorías rusas como condicionante de la vida política de las antiguas repúblicas soviéticas no sólo no ha decrecido, se ha consolidado y es previsible que adquiera mayor relevancia en el futuro. Frente a las repúblicas donde tales minorías son poco relevantes numéricamente, donde con independencia de su protección legal, no pueden influir significativamente en la marcha de los acontecimientos, aquéllas donde la población rusa y rusófona constituye una parte notable de la población han visto crecer su influencia en todos los órdenes gracias a su peso demográfico, a las reformas legales que progresivamente les han permitido la participación política y al respaldo de Rusia, que ha convertido su protección en uno de los pilares de su nueva estrategia exterior.

Dos, por tanto, entre los múltiples problemas que aquejan a estos nuevos estados son especialmente importantes y están intensamente relacionados con la presencia de minorías en general y rusas en particular. El primero es la construcción de un sistema democrático de corte occidental, cuyos principios de tolerancia y respeto de las minorías entraron desde un principio en colisión con el nacionalismo estridente que dio lugar a la independencia o se generó tras ella. Las leyes discriminatorias en torno a la nacionalidad, la lengua o la participación y representación política que se generalizaron a partir de 1991 eran incompatibles con planteamientos democráticos exigidos por las organizaciones internacionales como el Consejo de Europa, la OSCE o la Unión Europea.

La dificultad para establecer un sistema democrático equilibrado, capaz de garantizar la estabilidad política y aminorar las reclamaciones nacionales creó a su vez el segundo. Se trata de la inserción internacional de los nuevos estados y sus relaciones con Rusia, ansiosa por recuperar, como de hecho así ha sido, parte de su protagonismo en sus antiguos dominios. Problema que afectaba también a la creación de sistemas democráticos por cuanto la presión rusa con frecuencia alentaba los nacionalismos locales y reforzaba la imagen de las minorías rusas como verdaderas quintas columnas, ajenas a los intereses estrictamente nacionales.

El primero de los problemas constituye un factor decisivo en todo el antiguo bloque del Este. La tensión entre nacionalismo y democracia ha sido el factor que mayores incertidumbres ha proyectado sobre la consolidación democrática de los nuevos estados. Las ideas de Carlos Taibo y Carmen González Enríquez sobre Europa del Este se pueden aplicar sin problemas a las repúblicas de la antigua URSS: “El nacionalismo en Europa del Este es una amenaza a la consolidación democrática en varios sentidos. En primer y obvio lugar, por cuanto implica un riesgo de confrontación bélica... En segundo lugar, el nacionalismo es una amenaza para la vida política democrática por cuanto tiende a oscurecer o anular los conflictos de intereses materiales entre los distintos segmentos de la sociedad, imponiendo un discurso artificialmente unificador que impide la formación de un sistema de representación de los intereses... En último lugar, porque un requi-

sito para la consolidación democrática es la certidumbre sobre los habitantes y los territorios a los que afectan las normas, y sobre las personas con derecho a intervenir en la vida política; el nacionalismo que cuestiona las fronteras existentes, o el racismo que intenta negar la ciudadanía de una parte de la población, impiden esta certidumbre”²²

En estas ideas han abundado otros autores. Juan Linz y Alfred Stepan establecieron cinco condiciones necesarias a su juicio para consolidar un sistema democrático. Aunque lo hicieron pensando en Europa del Este, de nuevo su aplicación a los estados de la ex URSS nos permite comprender las carencias democráticas de todo género que deben superar. Las condiciones no son otras que la existencia de una situación que permita el desarrollo de una sociedad civil democrática (Stepan define la sociedad civil como el conjunto de movimientos sociales y organizaciones cívicas de todo tipo que intentan configurar un entramado de acuerdos formales e informales para así poder expresarse y perseguir sus propios intereses), la existencia de una sociedad política dotada de autonomía, la protección efectiva de los derechos fundamentales, una estructura útil para el Estado democrático y, por último, lo que ambos autores denominan una sociedad económica, esto es, la existencia de un mercado, libre y abierto²³. A la luz de estas condiciones parece claro que la gestión política de las tensiones creadas por la diversidad nacional tiene una relevancia especial, pues de su éxito depende el cumplimiento de prácticamente todas ellas. En pocas palabras, podemos considerar la participación de las minorías rusas en el desarrollo político e institucional de los nuevos estados como uno de los elementos determinantes del éxito o fracaso de los ensayos democráticos que en ellos están teniendo lugar.

Respecto a las relaciones de los nuevos estados y Rusia no se debe olvidar la importancia que en ellas tiene la presencia de las minorías rusas en el exterior, hasta el punto de que su sola presencia ha justificado en ocasiones una política exterior que no acaba de abandonar sus resabios imperiales. Por otra parte, se trata de un problema vinculado también a la propia transición política rusa llena de incertidumbres y animada por tensiones políticas contradictorias y con frecuencia de cuño nacionalista. El tratamiento de las minorías rusas y su posible discriminación ha alimentado el discurso nacionalista en Rusia y condicionado decisiones estratégicas significativas, como la retirada de tropas rusas estacionadas en las antiguas repúblicas de la URSS. El ejemplo claro es el de las repúblicas bálticas o el de Moldova. Sin duda existen intereses estratégicos que justifican sin necesidad de acudir al argumento de las minorías la pretensión rusa de conservar su ascendencia sobre los nuevos estados. Ascendencia que en general se ha debilitado en todos los ámbitos, pero que sigue siendo relevante. La intervención rusa ha sido determinante en la solución del problema de Crimea, Moldova, en las guerras civiles transcaucásicas y en los enfrentamientos armados internos en Tadjikistán. La presencia militar en la práctica totalidad de las repúblicas de la ex URSS es un elemento clave del nuevo escenario estratégico, hasta el punto de que ha sido acusada de intervenir en las crisis locales sin ánimo real de resolverlas, tan sólo con la pretensión de mantener una presencia militar efectiva y permanente.

La percepción en las nuevas repúblicas independientes de esta actitud ha avivado la sensación de amenaza ante la idea de un nuevo imperialismo, reacción a su vez a la presencia creciente de Occidente e incluso China en las antiguas áreas de influencia rusa. Si estamos o no ante un resurgimiento imperial es una cuestión debatida. Sea como fuere la estabilidad de Rusia y la moderación de su nacionalismo creciente e intervencionista en el exterior constituye un requisito sin el cual es difícil que la situación de las minorías rusas se normalice por completo, dado que la amenaza sentida por los nuevos estados independientes no tiene sólo un origen étnico, sino histórico y político. Para numerosos estonios, letones, ucranianos o kazajos detrás de las reivindicaciones de las minorías rusas está la propia Rusia, ansiosa por perpetuar su dominio y poder.

Notas

1. Kachia, J. (1993) "Entretien avec Édouard Chevardnadze", *Politique Internationale*, 60: 9.
2. Chinn, J. y Kaiser, R. (1994) *Russians as the new Minority*. Missouri.: Westview Press, pp. 75-76.
3. Op. cit. nº2, pág. 75.
4. Roy, O. (1998) *La Nueva Asia Central o la fabricación de naciones*. Madrid: Sequitur, pp. 5-6.
5. Kachia, J. (1993/1994) "Entretien avec Guntis Ulmanis", *Politique Internationale*, 62: 364.
6. *El País*, 20-2-1994, pág. 8.
7. Kieniewicz, J. (1996) "¿Hacia dónde va Rusia?", *Política Exterior* 49: 48.
8. Op. cit. nº.8, pp. 48-49.
9. Carrère d'Encausse, H. (1993) "Russie: à la recherche de l'identité perdue", *Politique Internationale*, 60: 37.
10. Kachia, J. (1993/1994) "Pays Baltes: cap sur l'Europe", *Politique Internationale* 62: 333.
11. Aron, R. (1966) *Trois essais sur l'âge industriel*, pp. 163. París: Plon.
12. Op. cit. nº.2, pp. 87-88.
13. Op.cit.nº.10, pp. 337-338.
14. Kachia, J. (1993/94) "Estonie: le spectre de l'ours russe", *Politique Internationale* 62: 351.
15. Op.cit. nº.5, pág. 363.
16. Birkaus, V. (1997) "Letonia y Europa", *Política Exterior* 60: 177-178.
17. Meyer, J. (1997): *Rusia y sus imperios 1894-1991*, pp. 459. México: Fondo de Cultura Económica.
18. Op.cit. nº.15, pág. 341.
19. Bonet, P. (1996) "El comunismo en Rusia: del rojo al blanco", *Meridiano Ceri* 7: 15.
20. A.A.V.V. (1993) "Heurs et malheurs de l'Europe post-communiste", *Politique Internationale* 60:103.
21. Féron, B. (1995) *Rusia, esperanzas y amenazas*, pp. 201.202. Barcelona: Salvat.
22. Taiibo, C. y González Enríquez, C. (1996) "La Transición política en Europa del Este", *Cuadernos y Debates* 61: 66.
23. Linz, J. y Stepan, A. (1996) "Toward consolidated democracies", *Journal of Democracy* 2:17.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.**

Fin de una época, fin de un siglo.
Miguel Ángel Vecino

Fin de una época, fin de un siglo

*Miguel Ángel Vecino

RESUMEN

Transcurridos diez años desde el fin de la bipolaridad, las expectativas que en un primer momento surgieron no se han hecho realidad. La falta de un marco conceptual que permita analizar objetivamente la situación actual, empeora una situación de por sí confusa. Los intentos hechos para describir el futuro no han sido, en la mayoría de los casos, más que constataciones de lo que era ya pasado. Si bien es cierto que algunos autores han procurado proponer estructuras de pensamiento que permitan aclarar la nebulosa internacional en la que se vive, desafortunadamente, en la mayoría de los casos han sido barridas por la fuerza hegemónica del “pensamiento único” basado en la descalificación sistemática y apriorística de todo aquello que no bendiga el nuevo mundo basado en el economicismo puro de la globalización. Dado lo imprevisible del hundimiento del antiguo esquema bipolar, se ha continuado poniendo en práctica proyectos que pertenecían al pasado, siendo un ejemplo notable de ello la implantación del euro. La realidad, sin embargo, no es la de una distribución de la riqueza sino la de una concentración de ésta, aumentando el número de pobres en el mundo, mientras las principales potencias pugnan por restablecer una independencia en la política exterior, frente al papel preponderante de los Estados Unidos. Así, los organismos internacionales y en primer lugar la ONU, se ven suplantados por otros consejos más o menos informales (como el G-8) donde se decide el futuro del mundo sobre la base del poder económico y de espaldas a la realidad de una población mundial dividida cada vez más en un pequeño núcleo de ricos y una numerosa cantidad de pobres que crece día a día.

Diez años después de la caída del Muro de Berlín y del final de la era bipolar en las relaciones internacionales, las esperanzadoras expectativas que se anunciaron en los primeros años han quedado en entredicho. Hoy, mucho más que hace una década, la humanidad parece volcada hacia el futuro, sin prestar gran atención a la historicidad de los acontecimientos, es decir a la relatividad temporal determinada por su inclusión en un contexto histórico. Contradictoriamente, de esa mirada fija en el futuro, aún no ha surgido un marco siquiera aproximado de la nueva era.

Desde el punto de vista intelectual, la ausencia de estructuras conceptuales, la falta de perspectiva sobre el futuro de las relaciones internacionales y la carencia de una discusión abierta sobre cuáles serán los posibles escenarios, deja claramente al descubierto las consecuencias de la imprevisión del cambio ocurrido a partir de 1989.

No se puede dudar que el final de la bipolaridad abrió una nueva época en las relaciones internacionales y en la política exterior, que fue recibida con alborozo. Se partió del axioma de que, al acabarse el antagonismo entre las grandes superpotencias, el ser humano entraba en una época de paz y prosperidad. La teoría de la llamada “paz democrática”, que tanto arraigo tiene en Estados Unidos desde mediados de los años setenta¹, parecía confirmarse, como anunció el presidente Clinton en su discurso de reelección en 1996, siguiendo en ello la línea ya adoptada por el presidente Bush. Ciertos intelectuales dieron un paso más en sus optimistas presagios y consideraron que el mundo entraba, políticamente hablando, en su último estadio evolutivo que se concretaba en la realización del sistema democrático-liberal (Fukuyama, 1992)². Económicamente, la globalización se convertía en el continente y, al mismo tiempo, en el contenido de las nuevas relaciones económicas internacionales. En definitiva, el ser humano iniciaba una nueva era, como la caída de Constantinopla fue el comienzo de la Edad Moderna, y la Revolución Francesa de la Contemporánea.

Sin embargo, los análisis hechos hasta el momento no pasan de la constatación del final de un período y de reconocer el comienzo de otro. La mayoría de los autores se limitan a consignar que hemos entrado en una época “post...” pero sin llegar a concretar los elementos que la caracterizarán, porque con “post” se dice lo que ya no es, pero no lo que se ha llegado a ser. Es preciso constatar que, en lo que ideológicamente atañe a las relaciones internacionales y a la política exterior, estamos en un período en el que la previsión ha desaparecido para dejar el terreno dominado por interrogantes sobre el futuro. Esta carencia es debida ante todo a la falta de discusión, la cual conlleva la imposibilidad de construir una “agenda” coherente de los problemas inmediatos o a medio plazo a los que tenemos que hacer frente. Muchos de los análisis hechos no son más que justificaciones de lo ocurrido, que adolecen de una lamentable mediocridad difícilmente disimulada bajo un vocabulario tan grandilocuente como huero.

De ellos es preciso colegir que hoy vivimos un momento en que sólo hay relaciones internacionales; la política exterior está ausente tanto teórica como prácticamente. A la desaparición del panorama político de los últimos grandes líderes se ha unido una incapacidad manifiesta de los hacedores de la política exterior para preparar un marco de prospectiva y análisis, de forma que en la actualidad los estados gesticulan, amagan, representan, hablan, pero no actúan porque les falta estrategia. En otras palabras, carecen de política exterior. Para que ésta exista se necesita ante todo una planificación, unas metas identificadas y un conocimiento de los actores y de los medios que intervendrán en su desarrollo.

Desde 1989 se han ido enunciando axiomas (frecuentemente presentados como realidades o descubrimientos con una muy endeble argumentación)³ más que formulando teorías. La evolución de los acontecimientos ha demostrado que la mayoría de esos axiomas se han ido desmoronando: el “descubrimiento empírico” de la paz democrática no es tan seguro que sea la solución universal para acabar con los conflictos internacionales⁴; la democracia tampoco parece que sea el último estadio evolutivo de la humanidad ni menos aún que se extienda por todo el planeta como un reguero de felicidad; y finalmente, la globalización no está aportando riqueza y pleno empleo a todo el mundo. Para remediar la completa desorientación sobre el escenario internacional futuro, sería necesario determinar las bases de lo que originó el nuevo período histórico, lo que han supuesto estos últimos diez años y de lo que hoy por hoy tenemos como evidencias en cuanto al próximo futuro.

ORIGEN DE UN COLAPSO, FIN DE UNA ÉPOCA

Cuando Mijaíl Gorbachov fue elegido séptimo secretario general del Comité Central del PCUS (Partido Comunista de la Unión Soviética) nadie pudo prever el cambio radical que se operaría en ese país causando el hundimiento de su imperio y el fin del sistema internacional existente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. No vamos a tratar aquí de las causas de ese colapso, sobre las que se han escrito y se escriben miles de libros eruditos, tanto referidos al caso soviético como al de sus satélites.

Constataremos solamente un hecho pero que da la pauta para comprender lo ocurrido después: la imprevisión y celeridad del hundimiento de la Unión Soviética y su zona de influencia. No sólo no hubo prácticamente ningún tratadista que previese el repentino final de ese sistema, sino que los estudios occidentales de los tiempos inmediatamente anteriores a 1989 le auguraban una larga existencia. Esto fue debido a una doble razón: por un lado, a la ignorancia sobre la realidad de la Unión Soviética y, por otro, a que Occidente terminó creyendo su propia propaganda sobre el peligro comunista, haciendo la amenaza más terrible de lo que en realidad era. Tanto la imprevisión como la celeridad impidieron que se pudiese tener un marco de referencia que ofreciese una política exterior alternativa y de ahí la cantidad de errores cometidos en los primeros años posteriores a 1989 y de promesas hechas a la ligera sin calibrar las consecuencias.

No ha sido suficientemente señalado el hecho de que fue la primera vez en la historia de la humanidad, en que un sistema político se derrumbó sin que sufriese un ataque directo por parte de otro sistema que pretendía sustituirlo. El régimen soviético no estaba sufriendo en la década de los ochenta una presión especialmente dura por

parte de Estados Unidos. Cayó como resultado de la inviabilidad acumulada durante siete décadas de existencia, por la irracionalidad teórica y práctica del propio sistema, que habían carcomido las estructuras del régimen hasta tal punto que el más mínimo movimiento de reforma precipitó toda el entramado hacia el desastre.

No podía hablarse en aquellos años de un enfrentamiento abierto entre las dos superpotencias, las cuales habían demostrado a lo largo de las crisis que habían ocurrido durante las décadas de condominio planetario, su adaptación al sistema establecido, el cual ninguna de las dos ni deseaba ni podía cambiar: “En octubre de 1953, el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos había aceptado en privado que los estados satélites de la Europa oriental ‘sólo podían ser liberados por una guerra general o por los propios rusos’. Como observa enigmáticamente Barlett, ‘nada de esto era posible’” (Kennedy, 1989). Ese contentamiento con el statu quo tuvo una ilustración significativa en la oposición que tanto Moscú como Washington hicieron al llamado *eurocomunismo*, por cuanto éste pretendía proponerse como vía intermedia entre el totalitarismo soviético y el capitalismo occidental, poniendo en peligro el esquema bipolar.

Por lo repentino del cambio, las relaciones internacionales se encontraron de la noche a la mañana privadas de las estructuras propias de un sistema: el bipolar, que había expirado dejando el terreno libre por abandono del enemigo a la hegemonía de la superpotencia superviviente, Estados Unidos.

INTENTOS DE CREACIÓN DE UNA TEORÍA EXPLICATIVA DEL CAMBIO: DEL RECURSO A LA HISTORIA, AL “PENSAMIENTO ÚNICO”

En un primer momento ese vacío estructural se quiso llenar mediante una transposición de épocas precedentes: algunos historiadores, como Zbigniew Brzezinski, lo compararon con el período subsiguiente a las revoluciones de 1848; otros con el período previo a la Primera Guerra Mundial; un tercer grupo, al período de entreguerras. Hasta un cierto punto, todas esas comparaciones se apoyan en similitudes reales (movimiento nacionalista, falta de un sistema universalmente reconocido en las relaciones internacionales, agudizamiento de los enfrentamientos, etc.) pero ninguna de ellas encajaba plenamente en la nueva situación creada, porque precisamente todo lo que esas situaciones tenían en común, que no se daba en la presente, era que el sistema internacional sobrevivía con retoques (en el caso de 1848), que se quería cambiar el sistema en favor de uno de los acto-

res (período previo a la Primera Guerra Mundial) o se estaba creando sobre las bases de una victoria en una guerra (período de entreguerras). Además, en todos esos casos no había surgido un único poder que eventualmente tuviese bajo su hegemonía a todo el planeta. Así, los ejemplos históricos servían como referencias para un estudio, pero no como modelo para el marco actual, por lo que a partir de 1989 los estados se encontraron frente a una serie de datos sin comparación con otros anteriores.

El recurso de la historia fue abandonado relativamente pronto para recurrir a una *utilización* interesada de ciertos acontecimientos históricos. Un paradigma de esta actitud puede ser la selección abusiva y tergiversada llevada a cabo por los partidarios de la “paz democrática”, utilización anterior a 1989 pero que se agudizó a partir de ese momento. Sin embargo, ante la imposibilidad de explicar y justificar válidamente los acontecimientos que se solapaban a una velocidad vertiginosa, se recurrió a una estrategia de evidentes caracteres totalitarios que Jean-François Kahn denominó “pensamiento único”: “la visión, cada vez más unívoca, que se nos propone –o que se nos impone– de lo que ocurre en el mundo desde el hundimiento del comunismo” (Kahn, 1995, p. 25). Este discurso *unívoco* sobre el mundo se basa en la absoluta necesidad de impedir una discusión amplia que ponga en tela de juicio las decisiones, frecuentemente irreflexivas, que toman los poderes constituidos, decisiones cuyas consecuencias son desconocidas o que siéndolo se teme que no serían admitidas por la mayor parte de la sociedad. El camino se ha trazado unilateralmente y el contestatario no es discutido sino desprestigiado o como dice el citado autor francés “el inconformismo se asimila a pensamiento bárbaro” (Kahn, 1995, p. 45).

Naturalmente, dado el predominio absoluto de Occidente en el mundo, ese “pensamiento único” ha supuesto la monopolización del concepto de humanidad y de valores humanos por el propio Occidente, excluyendo cualquier discusión abierta con otras civilizaciones, o la inclusión de ideas no acordes con sus intereses: “Occidente intenta y continuará intentando mantener su posición preeminente y defender sus intereses, definiéndolos con los intereses de la “comunidad mundial”. Esta definición se ha convertido en el eufemístico nombre colectivo (sustituyendo a “mundo libre”) para dar legitimidad universal a los actos que reflejan los intereses de Estados Unidos y otras potencias Occidentales” (Huntington, 1996, p. 184).

El “pensamiento único” ha impedido igualmente discutir temas capitales para el futuro de la propia Europa. Tenemos un ejemplo evidente con respecto a la construcción europea: cuando se celebró en Francia el referéndum sobre el Tratado de Maastricht, las posturas contrarias a la ratificación o incluso las que expresaban dudas sobre la oportunidad eran pública y reiteradamente denigradas cortando de raíz cualquier discusión sobre la base de que la crítica era “producto de la ignorancia del crítico”, “de la insensatez” de los que se oponen o, como se dijo en una ocasión en una radio pública francesa, “los críticos tienen la absurda pretensión de que empleemos nuestro escaso tiempo en escuchar sus estupideces”. El debate sobre la ratificación, en aquellos países en los

que había una élite política o intelectual refractaria, simplemente se escamoteó y cuando esto no pudo hacerse, el referéndum arrojó un resultado negativo (como en Dinamarca) o de dudosa validez (como en Francia). Otro ejemplo, ya a nivel europeo, fue el de la moneda única: nunca un tema tan vital para la vida y la soberanía de los estados ha sido tan apañado, dirigido, censurado y finalmente aprobado sin que los ciudadanos pudiesen dar su opinión con conocimiento de causa.

Merece la pena detenerse un segundo para insistir sobre la miopía e irracionalidad de la decisión sobre el euro. No fuimos pocos los que advertimos de la inoportunidad del momento para llevar a cabo ese proyecto. No es que la idea fuese mala en sí misma, sino que conllevaba riesgos enormes para el futuro: época de profunda inseguridad en el mundo debido a la transición que atravesaba, desigualdad entre las economías que formaban parte del proyecto, falta de sustento real de los presupuestos sobre los que se asentaba la futura moneda, etc. Fue como clamar en el desierto. Hoy vemos los resultados en la permanente depreciación del euro frente al dólar y las dificultades por las que atraviesa la construcción europea. Incluso cuando el Banco Central Europeo (BCE) decidió el 31 de agosto de 2000 volver a subir los tipos de interés hasta el 4,5%, la respuesta de los mercados financieros fue hundir el euro hasta su mínimo histórico con relación al dólar (0,8840). Es evidente que la tendencia no se invertirá hasta que los gobiernos europeos adopten una posición más realista. Pero esta subida en los tipos de interés, como las diez precedentes, no frenará la caída. Sin embargo sí frenará el crecimiento europeo, toda vez que si el BCE no quiere ver al euro despeñarse en los mercados financieros deberá continuar incrementando los tipos de interés. Además, la supuesta independencia del BCE con respecto a los gobiernos ha quedado negada por los hechos: cuando, pese al descenso de la cotización del euro, a Alemania le convenía impulsar sus exportaciones para reactivar su economía, el Banco Central no consideró oportuno aumentar las tasas de interés para no frenar la recuperación alemana (y de hecho desdenó la depreciación cuando a gritos se le pedía ese incremento que además frenaría la creciente inflación). No obstante, cuando los síntomas de inflación comenzaron a ser preocupantes igualmente en aquel país, el BCE inició la subida de las tasas.

El predominio de una nueva ideología oficial, admitida prácticamente en todos los estados, ha eliminado en su origen la discusión libre sobre el futuro del mundo. Todos aquellos que emitían dudas sobre la validez del camino seguido han quedado reducidos a la más mínima expresión testimonial, cuando no directamente acallados, lo cual ha dejado las manos libres a las élites detentadoras de los instrumentos decisivos para imponer el camino que ellas han escogido unilateralmente, pensando exclusivamente en sus intereses a corto plazo.

La élite dirigente defiende que la rapidez con la que se suceden los acontecimientos no deja lugar a discusiones estériles y de este modo se han suprimido simple y llanamente las discusiones, estériles o no; amoldarse a las exigencias del pensamiento actual

es la condición sine qua non para ser oído. Así, intentar formar un instrumento intelectual que sirva para estudiar el presente y prever los cambios proponiendo soluciones o caminos alternativos, se ha convertido en una imposibilidad práctica.

Sin embargo, es preciso sacar a relucir, siquiera como enunciado de una posible discusión, las eventuales consecuencias que traerán los acontecimientos que están teniendo lugar, para lo cual es prioritario empezar por delimitar aquellos temas que dominan el escenario internacional en estos momentos.

CARACTERÍSTICAS DE UN PERÍODO DE TRANSICIÓN

Las transformaciones que estamos viviendo no son más que la preparación de un cambio radical que será el núcleo de la nueva edad histórica, que sin duda alguna se caracterizará por dos notas contrapuestas: la globalidad y la división.

Por primera vez en la historia de la humanidad, todo el planeta es política, económica e intelectualmente abarcable, lo cual no quiere decir “dominable”. Esto es lo que se ha llamado la globalización, que está fundamentada en una concepción puramente económica de la evolución histórica. Para los partidarios de la globalización, las corrientes financieras y mercantiles se han convertido en el eje del mundo gracias a las telecomunicaciones y de la mano de la globalización se llevará a todo el planeta, los valores sociales, políticos y, por supuesto, económicos occidentales. Sin embargo, esto no son más que especulaciones sobre suposiciones, porque no hay nada empíricamente demostrado ni demostrable por ahora, dado que vamos por un camino totalmente desconocido y los elementos seguros que poseemos para enjuiciarlo son únicamente los hechos que tenemos a la vista. Así, con respecto a los valores democráticos supuestamente defendidos por el nuevo orden mundial: “no existe ninguna estructura creada que asegure que ese orden será organizado de acuerdo a líneas democráticas” (Falk y Strauss, 1999).

A partir de esos valores, lo que puede constatarse que está realmente produciendo la globalización es, por un lado, una nueva división del planeta, en la que se establece una frontera entre el mundo desarrollado y el resto; y por otro, un replanteamiento dentro del mundo occidental del llamado Estado del Bienestar, que sería una frontera interna de los estados desarrollados.

La primera de esas divisiones corresponde a la exclusión de los circuitos de interés económicos de aquellas zonas que, dado su subdesarrollo, no ofrecen atractivo como lugares de inversión. Prácticamente toda África, parte de América Latina y de Asia, están en esa zona. Un reciente estudio de Barbara Stallng (directora de la División de Desarrollo económico de las Naciones Unidas) y Wilson Peres señala que “las econo-

mías de América Latina y el Caribe son hoy más vulnerables debido a la globalización y a la liberalización del comercio y las finanzas, de lo que eran en el pasado” (Paff, 2000)⁵. Por lo menos a medio plazo, ese Tercer Mundo verá desvanecidas sus probabilidades de desarrollo y de mejorar su nivel de vida, el paro crecerá, las desigualdades sociales aumentarán y la dependencia del exterior desarrollado será mayor. Al ser el concepto de rentabilidad el baremo por el que se mide cualquier intervención, los estados que no contribuyan directa y sustancialmente a la riqueza global, mediante su actividad económica, no tendrán posibilidad de obtener beneficios de la globalización, y este principio es igualmente aplicable a nivel individual.

El impacto de la globalización no ha dejado de provocar un fuerte seísmo en la escala de valores que rigió el mundo hasta 1989. A través de la fuerza del pensamiento único, hoy en día muchas reivindicaciones sobre la redistribución de la riqueza mundial y el derecho de los países a disponer de sus propios recursos se han visto acalladas cuando no anuladas, sin que tampoco se pueda afirmar que se les haya atacado directamente. La ayuda a los países menos desarrollados no aparece ya en portada como elemento esencial de la actividad exterior de los estados más desarrollados, y si bien las peticiones de porcentajes del PIB que deben destinarse a ayuda al Tercer Mundo no han desaparecido, los gobiernos de la mayoría de los estados industrializados no cumplen con las promesas hechas anteriormente.

La segunda de las fronteras a las que me he referido tiene una connotación propia a los países industrializados. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la presencia de la Unión Soviética y su supuesta intención de dominar el mundo alentando los movimientos revolucionarios⁶, indujo a un cambio de perspectiva en la concepción demócrata-liberal de las obligaciones del Estado. El sistema puramente capitalista fue cediendo ante las presiones de los sindicatos y partidos de izquierda, en favor de una redistribución de la riqueza que evitase a grandes sectores de la sociedad tener que apoyar la revolución soviética para poder vivir dignamente. Se creó así un Estado intervencionista, principalmente en Europa Occidental, que se hacía cargo de una serie de prestaciones sociales (como la seguridad social, el seguro del desempleo, la creación de puestos de trabajo, etc.) y además se atrevía a nacionalizar aquellas empresas que se consideraban de especial interés o necesidad para el conjunto de la nación. Objetivamente hablando, éste fue un ataque directo al capitalismo como sistema económico, que quedó deformado en mayor o menor medida. Sin embargo, dado que la restauración del sistema capitalista en su estado puro podría causar un desastre mayor, se aceptó la deformación a cambio de no tener que hacer frente a una revolución social presumiblemente sustentada por el enemigo soviético. La consecución del pleno empleo, la lucha contra la pobreza, y el bienestar de la mayor parte de la población se convirtieron en ejes de la política económica de muchos gobiernos occidentales, aunque fuese siguiendo una política keynesiana que podía a largo plazo conducir a graves turbulencias económicas.

Los imperativos de la relación de fuerzas en el exterior se imponían sobre las consideraciones económicas. Estados Unidos se mantuvo aislado de esa corriente por las profundas diferencias económicas, sociales, ideológicas y políticas con respecto a Europa. Para Europa, la conflictividad social era una cuestión histórica; para Estados Unidos, un problema que podía solucionarse mediante los mecanismos intrínsecos a su propio sistema.

Lo que ha cambiado ahora es precisamente esa necesidad de frenar la revolución social sustentada desde el exterior. El fin del régimen comunista ha significado una desbandada ideológica, porque la columna vertebral sobre la que se sustentaba todo el entramado, la propia Unión Soviética y su sistema, se había hundido estrepitosamente: es difícil seguir creyendo en algo a lo que han renunciado los propios guardianes de la ortodoxia. La sociedad de consumo fue el gran enemigo del sistema soviético: en Occidente (como después se demostró que ocurría en los países ex comunistas) los obreros no querían derribar un Estado burgés para instaurar un Estado obrero, sino dejar de vivir ellos mismos como obreros y poder disfrutar de las ventajas de la vida burguesa.

El capitalismo de la edad de la globalización desea restablecer la puridad del sistema. La época de las grandes transferencias monetarias al Estado, vía impuestos, para redistribuir la riqueza toca a su fin; los propios sindicatos y los partidos de izquierda tienen enormes problemas para mantener unas reivindicaciones que son difícilmente sostenibles cuando hay una gran tasa de desempleo y una competencia internacional que obliga a abaratar costes para hacer frente a un desarrollo tecnológico que elimina cada vez mayor parte de mano de obra necesaria para llevar a cabo la producción. Ni los partidos de izquierda ni los sindicatos saben como resolver el problema y su inoperancia ha conllevado el descenso brutal en la sindicación en todos los países europeos y el escaso eco que suelen tener las llamadas a las grandes movilizaciones sociales.

No es que no se pueda crear empleo, sino que para crearlo es necesario que se acepten las nuevas condiciones del mercado. Si los gobiernos no quieren ver aumentado el nivel de desempleo y el cierre de fábricas tienen que aceptar las condiciones de la globalización y entre ellas está la de ayudar a las empresas a fabricar barato. Para ello, éstas necesitan pagar menos impuestos, no estar sujetas a una legislación laboral que impide o dificulta el despido, etc. Si el Estado acepta reducir los impuestos, tiene que reducir los gastos o endeudarse continuamente. Esta segunda opción queda descartada por el pensamiento económico actual dominante, por lo que la primera solución se mantiene, conduciendo a la reducción de prestaciones sociales antes aseguradas por el Estado. Así, el individuo queda sujeto a la necesidad de amoldarse a las nuevas condiciones laborales o ir al paro del cual cada vez es más difícil salir. Los que por razones de las nuevas exigencias laborales no quieren o no pueden adaptarse a los cambios, se ven encerrados al interior de una frontera que las normas del capitalismo de la globalización ignoran, quedando desamparados a su suerte. De ahí la proliferación de organizaciones no gubernamentales cuya misión es ocupar el terreno abandonado por el

antiguo Estado protector. Así, la pobreza dentro del mundo desarrollado está dejando de ser una excepción coyuntural para convertirse en una consecuencia lógica de la competencia a ultranza del más puro capitalismo.

LA LUCHA POR LA INFLUENCIA Y LA POLÍTICA DE PODER

Esta situación tiene un reflejo inmediato e innegable en las relaciones internacionales, puesto que la globalización conlleva un nuevo reparto del poder a escala mundial entre los principales actores. En el anterior sistema bipolar, los estados desarrollados occidentales respetaban ciertas prerrogativas en aquellas zonas históricamente dependientes (por ejemplo, Francia en el África francófona) y el poder o capacidad de maniobra no obedecía siempre a una relación con el poder real de cada Estado, sino que intervenían consideraciones de orden geoestratégico que falseaban la verdadera fuerza de cada uno de los actores. Además, los posibles enfrentamientos entre ellos siempre se mantenían dentro de unos límites que en modo alguno hiciesen peligrar el conjunto de las alianzas, sobre todo en Occidente. La cohesión necesaria para hacer frente al enemigo común coartaba la libertad de acción exterior y en el caso de Alemania o Japón, su política exterior se encontraba totalmente mediatizada por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial.

El fin de la bipolaridad y la desaparición de un enemigo común reconocido y temido, ha conllevado la pretensión de todos los actores de recuperar su plena libertad de acción, buscando una nueva distribución de poder acorde a sus ambiciones y a su fuerza real. Dentro del ámbito europeo, esta nueva realidad se evidencia justamente en una contradicción: cuando la unidad de acción se veía forzada por la realidad bipolar, no existían más que los esbozos de una política exterior común, que entonces hubiera sido relativamente posible llevar a cabo; cuando desapareció el enfrentamiento entre los bloques y esa política común pudo hacerse realidad, estados como Alemania evidenciaron desde un primer momento su pretensión de tener su propia política exterior que podía no sólo divergir de la de sus socios, sino incluso contravenir las decisiones tomadas junto a los otros miembros de la Unión Europea. Esto ocurrió con el reconocimiento unilateral por Bonn de la independencia de Eslovenia y Croacia días después de que se decidiese en una reunión de la UE que por el momento no se reconocerían a dichos estados. En la actualidad es difícil pensar en la posibilidad de que tal política común se haga realidad, pese a ciertos gestos simbólicos como el nombramiento de un encargado de la política exterior y seguridad común (el denominado *Mr. PESC*) cuya labor, por lo menos hasta

ahora, ha sido puramente figurativa. Ningún Estado permitirá que su política exterior sea dirigida por extraños y, además, desde el punto de vista democrático, admitirlo sería una aberración. A corto plazo y quizá también a largo plazo hay que abandonar el absurdo discurso “unionista” que por ahora sólo sirve para dejar en ridículo a ciertos políticos y desprestigiar la idea de Europa que tanto tiempo y esfuerzo ha costado forjar.

Si bien Estados Unidos es reconocido como la única superpotencia, su triunfo no se ha traducido ni se traducirá en un interés por todo el planeta. Durante la época bipolar, por el elemental principio de que quien no estaba en la propia zona de influencia, caía en la zona de la alianza enemiga, los intereses estadounidenses abarcaban la totalidad del planeta. En la actualidad, Washington puede permitirse ignorar, y de hecho ignora, a aquel o a aquellos que no ofrezcan interés para la economía globalizada, seguro de que el desdeñado no caerá en ninguna zona de influencia de un potencial enemigo, sino que caerá en el vacío del olvido. Estados Unidos no pretende ser una potencia absoluta a nivel planetario sino hegemónica, porque su dominio directo sobre todo el mundo no le sería rentable. Este poder es lo que Joffe denomina “Imperial soft power” (Joffe, 1997, p. 23)

La ruptura de las rigurosas estructuras de la época anterior a 1989 ha dejado libertad de distribución de zonas a las principales potencias, las cuales dependen de la voluntad de Washington para lograr ese espacio propio. Así, a título de ejemplo en el caso europeo, Alemania se ve obligada a seguir pautas de comportamiento impuestas, directa o indirectamente, por la potencia hegemónica, para poder tener un protagonismo a nivel regional; mientras que Gran Bretaña se basa voluntariamente en su estrecha relación con Estados Unidos para mantenerse en una situación de primera potencia, carácter que desmiente su pérdida de poder. Francia, a su vez, intenta librarse del corsé que la hegemonía americana le impone mediante un intento, condenado al fracaso, de tener una real libertad de acción en el exterior. Pero estas son pretensiones que rara vez se sustentan en algo más que un mimético y ancestral deseo de todos los estados de extender su influencia, no habiendo una planificación determinada para dar coherencia a esta pretensión.

Esta lucha por la primera fila en el escenario internacional tiene un reflejo indiscutible en dos organizaciones internacionales cuya reforma se ha presentado como ineludible: las Naciones Unidas, a nivel mundial, y la propia Unión Europea a nivel regional.

Las Naciones Unidas atraviesan un momento especialmente difícil. La unanimidad alcanzada en la Guerra del Golfo no fue el inicio de una nueva era sino la última etapa de la vida de una organización que ya no refleja la real correlación de fuerzas en el mundo. Estados Unidos había dejado bien patente su reticencia a colaborar con un organismo del que era el mayor contribuyente, pero del que no lograba obtener el apoyo deseado para respaldar sus acciones. Como ejemplo claro de la política de poder, Washington dejó de pagar sus contribuciones y luego puso fin al mandato del secretario general Butros-

Gali. Durante la Guerra en Kosovo, tanto Estados Unidos como otros estados pusieron en duda, cuando no negaron claramente, la necesidad de un mandato expreso de la ONU para poder intervenir militarmente en esa parte de los Balcanes.

Las otras potencias, reconociendo la necesidad de reorganizar el sistema onusiano y más en particular su Consejo de Seguridad, no lograban llegar a un acuerdo entre los que veían con sumo recelo una revisión del status quo heredado de la Segunda Guerra Mundial, y los revisionistas que juzgaban, con razón, que el Consejo de Seguridad no podía seguir representando sólo a los vencedores y dejar fuera a primeras potencias económicas como Alemania o Japón, o a estados demográficamente de primera magnitud como India, Brasil, Nigeria, etc. El problema subyacente no es otro que el control que se podrá ejercer sobre la reforma una vez iniciada. La falta de acuerdo sobre la transformación de las Naciones Unidas es una prueba de la lucha que muchos estados tienen entablada por una preeminencia que no quieren perder o que quieren obtener. Mientras, la reforma sigue en el limbo.

Nadie, sin embargo, parece haber querido profundizar públicamente en el análisis de lo que la ONU significa para la nueva edad histórica que empieza. Esta organización, como toda creación humana, es producto de una época concreta, sus fines quedan establecidos en virtud de las circunstancias de su momento histórico y las estructuras responden a la relación de fuerzas entre sus miembros. Las transformaciones tienen que ser tan profundas para adaptar la ONU a las nuevas realidades internacionales que cabría preguntarse si más que transformación no se tendría que hacer una refundación.

Sea lo que fuere, la primera cuestión que cabría plantearse es cómo se podrán transformar o refundar las Naciones Unidas sobre las nuevas bases internacionales si todavía no se conocen cuáles serán. El segundo interrogante será el de saber si una vez conocidas las coordenadas del nuevo orden internacional, las grandes potencias estarán dispuestas a aceptar una organización de ese tipo. Aquí, como en tantos otros casos, vivimos en un periodo “post” y no puede transformarse algo sólo pensando en lo que “ya no es”. La Cumbre del Milenio en septiembre 2000 ha demostrado la veracidad de esta descripción.

Esta idea de supremacía de las grandes potencias, tiene su traducción práctica en la importancia que ha adquirido el G-7 (8 con Rusia). Las decisiones más importantes en cuanto al conflicto kosovar no se tomaron en el cuartel general de la OTAN en Bruselas, ni en la sede de la ONU, sino en el entorno de las reuniones de los países más industrializados, incluso si alguno de ellos, como Japón, poco o nulo interés podía tener en semejante conflicto. A la imagen de la Europa de los Congresos del siglo XIX, las grandes potencias definían los intereses de la humanidad en virtud de sus propias preocupaciones, en una adaptación del principio político del despotismo ilustrado: “todo por la humanidad pero sin la humanidad”.

En esta parálisis reorganizativa, la Conferencia Intergubernamental que debía proceder a una transformación de las instituciones de la Unión Europea (UE) para adaptarlas a las nuevas realidades quedó en un simple proyecto que constataba una evidencia: la estructura actual de la UE no puede hacer frente a las consecuencias de nuevas ampliaciones. El problema residía en el desacuerdo entre todos los miembros sobre lo que cada uno cedería en aras de la construcción europea. Se constató que todos estaban de acuerdo en que los demás tenían que ceder. El esquema del conflicto en la ONU era aplicable (una vez adaptado a las circunstancias concretas) a la Unión Europea. Ante la dificultad en avanzar se ha escogido el camino más fácil: huir hacia adelante.

CONCLUSIONES

De las páginas que anteceden, se pueden extraer una serie de conclusiones sobre lo que sí es (y no únicamente sobre lo que “ya no es”) el panorama internacional en estos momentos.

Estamos en el período de transición de una nueva edad en la Historia. Dada la imprevisión del cambio acontecido, no existe una estructura conceptual capaz de sustituir al rígido esquema bipolar.

Concluida esa última época, es decir la división del mundo en Este y Oeste, los actores internacionales intentan encontrar un puesto en la nueva estructura planetaria que se está forjando que satisfaga sus deseos de poder e influencia.

Estados Unidos ha quedado como la única potencia cuyo poder y primacía son indiscutibles. No tiene competidores dada su inalcanzable superioridad no sólo sobre cada una de las otras potencias individualmente consideradas, sino sobre todas ellas reunidas. Además, para éstas, aunque no se regocijen especialmente de su papel subordinado, “la asociación con (Estados Unidos) es más importante para ellas que los lazos que las unen entre sí” (Joffe, 1997, pág. 21).

Los organismos internacionales respondían a unas circunstancias exteriores que ya no existen. Salvo que Estados Unidos esté especialmente interesado en su reforma y adaptación a los nuevos tiempos, su supervivencia está seriamente comprometida. En todo caso, es evidente que Washington no tolerará la creación de un centro de poder que incomode sus intereses.

El fin de la Unión Soviética supuso ante todo, la victoria de la economía de mercado que, gracias al fin de la división del mundo, ha entrado en una nueva era: la de la globalización.

El predominio de la economía capitalista ha obligado a los estados a un replanteamiento acelerado de sus medios y objetivos, sin que por ahora se haya logrado establecer una planificación totalizadora y coherente de cómo ha de ser el nuevo Estado, el cual por ahora se limita a volver al papel que el liberalismo abstencionista le dio durante el siglo pasado.

El predominio económico sí está imponiendo un nuevo concepto de distribución de la riqueza. Si la idea de “rentabilidad” se afirma como eje de la acción de los actores internacionales, cada vez más seres humanos, tanto dentro como fuera del mundo desarrollado, verán degradarse su situación económica, lo que producirá una reacción anti-universalista.

Si el Estado no vuelve a su papel de suavizador de las tensiones sociales y el libre-cambismo a ultranza domina la escena internacional, esas tensiones se agudizarán terminando por cuestionar la viabilidad del sistema democrático liberal y corriéndose el riesgo de que se produzcan movimientos reivindicatorios socioeconómicos a nivel planetario que intenten implantar un nuevo igualitarismo económico a costa, si es preciso, de los valores democrático-liberales. Pero la puesta en duda de la democracia puede igualmente originarse en la acumulación de poder económico en unos pocos sujetos, que consideren la democracia un sistema contrario a sus intereses.

La distribución del mundo en nuevas zonas de influencia que cada potencia intentará reservarse para sí, no frenará su eventual enfrentamiento a largo plazo si esa distribución no es respetada por las grandes compañías mundiales que suplanten el acuerdo político por una lucha por la apropiación de los mercados. Identificadas las zonas del mundo rentables y no rentables, las primeras serán un objeto de discordia entre los estados más poderosos, a no ser que la política rectifique las pretensiones ultra-liberales de la economía, mientras que las segundas serán el hervidero de una creciente pauperización.

En resumen, si el nuevo escenario mundial toma en consideración la necesaria salvaguarda de ciertos intereses nacionales y sociales a través de un acuerdo entre las exigencias políticas y las económicas, se puede iniciar una época de progreso a nivel planetario. Si por el contrario, lo político queda rebajado a un papel de ejecutor de las decisiones del pensamiento económico capitalista ultra-liberal, corremos grave peligro de entrar en una era de gran inestabilidad en la que la indiferencia hacia los más necesitados terminará germinando en enfrentamientos sociales a nivel nacional y mundial, como nunca antes se han visto.

La tarea más importante que tienen ante sí en estos momentos de transición los teóricos e historiadores de las relaciones internacionales es la de intentar imaginar los posibles futuros escenarios en los que se desarrollará la acción de los actores internacionales a medio y largo plazo; no puede pretenderse hoy en día crear un sistema de relaciones, pero sí debe intentarse sentar las bases para que una ulterior fase de la reflexión construya ese sistema, único fundamento posible para lograr la estabilidad y la paz internacionales.

Referencias bibliográficas

- FUKUYAMA, F. (1992) *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona: Ed. Planeta.
- HUNTINGTON, S. (1996) *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*. Nueva York: Simon and Schuster.
- JOFFE, J. (1997) *Foreign Affairs*. Sept.-oct.
- KAHN, J. F. (1995) *La Pensée Unique*. Fayard.
- KENNEDY, P. (1999) *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés.

Notas

1. La bibliografía es inmensa. Como ejemplos pueden consultarse, Russett, B. (1993) *Grasping the Democratic Peace*. New Jersey: Princeton University Press; Burg, S. L. (1996) *War or Peace* New York: New York University Press; Elman, M. F. (1997) (ed) *Paths to Democracy* Massachusetts: M.I.T.; Weart, S. R. (1998) *Never at War*. New Haven: Yale University Press; y el último libro publicado sobre el tema, al escribir estas páginas, Gowa, J. (1999) *Ballots and Bullets*. New Jersey: Princeton University Press.
2. Este autor ha sido muchas veces criticado y en ocasiones da la sensación de que sus detractores no han comprendido el fondo real de su argumentación. A mi entender plantea un sistema teórico que podría servir como base para reflexión, y no ser desechado con el desprecio que frecuentemente ha recibido. Cosa distinta es que sus afirmaciones sean discutibles. La teoría de Fukuyama está directamente relacionada en el aspecto internacional con la de la "paz democrática".
3. "Hablando estrictamente, la paz democrática es un descubrimiento empírico y no una teoría". Elman, M. F. pág.1. nota 1. en op. cit. Elman ed. en nota 1.
4. Para una crítica de esta teoría vease p.e. Vecino, M.A. (1999) "¿Son pacíficas las democracias?" en *Política Exterior* sept/oct. nº 71, pág. 133 y ss.
5. Paff, W. (2000) *International Herald Tribune*, 31 de agosto.
6. No siendo este el lugar para tratar en extenso el complejo tema de las intenciones imperialistas de la Unión Soviética, me limito a señalar la necesidad de replantearse la veracidad de la teoría que afirmaba que la URSS quería destruir Occidente. En mi opinión, durante la época de Stalin, los intentos expansionistas soviéticos en el mundo occidental fueron detenidos en seco y no hubo realmente ni la voluntad ni tampoco la creencia por parte de los líderes del Kremlin que tal revolución universal pudiera realmente ser llevada a la práctica.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.**

Macedonia: entre la crisis y la consolidación.
Carlos Flores Juberías

Macedonia: entre la crisis y la consolidación

*Carlos Flores Juberías

RESUMEN

De entre los países de la Europa postcomunista, Macedonia ha sido probablemente uno de los que más ha tardado en saltar a la palestra de la atención mediática. Pero, desafortunadamente, esa suerte de anonimato no ha sido la consecuencia natural de una existencia apacible y sin sobresaltos: muy al contrario, el país accedió a la independencia en medio de la hostilidad de sus vecinos, con una identidad nacional apenas perfilada, y en un contexto de fuertes tensiones interétnicas y de grave crisis económica. Así, que casi diez años más tarde Macedonia siga existiendo como Estado independiente y soberano, que mantenga las fronteras con las que se constituyó como tal, que haya conjurado la amenaza de una guerra civil, que se haya ganado un lugar en el concierto internacional y que, además, haya logrado desarrollar un sistema de gobierno razonablemente democrático, constituye un acontecimiento histórico de explicación nada sencilla. El presente trabajo pretende contribuir a encontrar esa explicación, analizando el modo cómo este país balcánico ha conformado y consolidado sus instituciones, ha intentado mejorar sus complejas relaciones interétnicas, ha desarrollado su sistema de partidos y ha logrado su reconocimiento por parte de la comunidad internacional.

*“Tis but thy name that is my enemy
... O, be some other name”
(William Shakespeare: Romeo and Juliet, 2.1)*

INTRODUCCIÓN: UN APUNTE EN TORNO A MACEDONIA Y A LAS DIFICULTADES DE SU TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Si la tantas veces repetida frase de McLuhan en torno a los quince minutos de fama a los que toda persona tiene derecho en algún momento de su vida fuese aplicable también a los países, podríamos decir que Macedonia es seguramente, de entre los países de la Europa postcomunista, el que más ha tardado en *disfrutar* de su parte alícuota de fama mediática.

En efecto, sorprendida por el fenómeno *Solidaridad* en Polonia, seducida por la *Revolución de Terciopelo* checa, perpleja ante los enigmas de la transición rumana, y pendiente en los años sucesivos de los conflictos armados desatados en Croacia, Bosnia, Chechenia y el Kosovo, la atención de la opinión pública internacional apenas ha tenido tiempo en esta última década de fijarse en ese pequeño país balcánico de identidad casi impenetrable¹, que pocos habrían sido capaces de situar correctamente en el mapa antes de que los noticiarios comenzasen a hablarnos de la tragedia de los más de 250.000 refugiados de la guerra del Kosovo.

Pero, desafortunadamente, en el caso de Macedonia el anonimato no ha sido la consecuencia natural de una existencia apacible y sin sobresaltos. Y es que, como han sintetizado Mircev y Spirovski (1998: 112), “inmediatamente después de declarar su independencia, Macedonia se encontró en medio de un casi total aislamiento internacional; sus ‘grandes vecinos’ expresaron abiertamente sus reivindicaciones y ejercieron presiones para dividirse entre ellos el territorio de Macedonia, al tiempo que negaban su identidad etnocultural y nacional; el ejército de otro Estado (la antigua Yugoslavia) seguía estacionado en la República y mantenía respecto de ella una actitud claramente hostil; y las fronteras del país se hallaban bloqueadas para el transporte, el comercio y las comunicaciones. Además, en la cercana Bosnia estaba en marcha una guerra horrible que amenazaba con desbordarse hasta los países vecinos. Por último, tampoco la ola de nacionalismo que se cernió sobre los antiguos países comunistas de Europa Central y del Este ignoró a Macedonia, generando un proceso de etno-politización que amenazó directamente las primeras conquistas del pluralismo”.

Así las cosas, que casi diez años más tarde Macedonia siga existiendo como Estado independiente y soberano, que mantenga las fronteras con las que se constituyó como tal, que haya conjurado la amenaza de una guerra civil, que se haya ganado un lugar en el concierto internacional, y que además haya logrado desarrollar un sistema de gobierno razonablemente democrático –con todas las reservas, en cada caso, que a continuación se mencionarán–, constituye si no un milagro, sí al menos un acontecimiento histórico de explicación nada sencilla.

El propósito de este estudio es dar cuenta del modo en el que Macedonia ha abordado –y, en buena parte, superado– los más importantes obstáculos que se han interpuesto en el camino hacia la consolidación de su soberanía estatal y de su sistema democrático; camino que inició cuando el 25 de enero de 1991 su recién elegido parlamento declaró la supremacía de su ordenamiento constitucional sobre el de la Federación Yugoslava, y que traspasó su punto de no retorno cuando el 8 de septiembre de ese mismo año el 95% de sus ciudadanos apostaron en referéndum por su disociación de Yugoslavia². Ciertamente, el listado de los problemas que han puesto en peligro la transición política macedonia no se agota en los cuatro que a continuación se analizarán, siquiera sea porque deliberadamente hemos renunciado a analizar la aguda crisis económica en la que el país se halla sumido, que le coloca en una posición de enorme debilidad frente a las instancias financieras internacionales, que condiciona todas sus políticas, y que amenaza con paralizar por entero la maquinaria estatal (véase Reuter, 1999). Pero, cuanto menos, confiamos en que una adecuada comprensión del modo en el que Macedonia ha conformado y consolidado sus instituciones, ha intentado mejorar sus complejas relaciones interétnicas, ha desarrollado su sistema de partidos y ha logrado su reconocimiento por la comunidad internacional será suficiente para explicarnos el modo en el que este país ha logrado escapar casi indemne de la crisis yugoslava y emprender el camino hacia la consolidación democrática.

DE LA INDEFINICIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO A LA INDECISIÓN EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El actual sistema político macedonio se halla definido en sus líneas esenciales por la Constitución del 17 de noviembre de 1991 (véase en International Institute for Democracy, 1996: 411-438), un texto relativamente breve en cuanto a su extensión, a menudo ambiguo en cuanto a sus afirmaciones y ecléctico en cuanto a sus principios, gestado en algo menos de cuatro meses por la Asamblea salida los comicios de 1990.

Por lo que hace a las instituciones en ella delineadas, una sucinta caracterización del sistema político macedonio exigiría tener presentes, cuanto menos, los siguientes datos:

a) Que el presidente macedonio es elegido por sufragio universal directo –en concreto mediante un sistema de *ballotage* o mayoría absoluta a dos vueltas– y para un mandato de cinco años de duración (arts. 80 y 81) –uno más que el de la Asamblea– renovable solamente una vez. Sus poderes, nada desdeñables, comprenden el derecho de veto sobre las leyes aprobadas por la Asamblea de la República –salvo que ésta las haya aprobado

por una mayoría de dos tercios— que el Parlamento sólo puede superar volviendo a aprobar la ley por mayoría absoluta (art. 75); además, es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (art. 79) y preside en Consejo de Seguridad de la República (art. 86); propone a la Asamblea al jefe del Gobierno, a los miembros del Consejo para las Relaciones Interétnicas, a dos de los siete vocales del Consejo del Poder Judicial y a dos de los nueve jueces del Tribunal Constitucional, y nombra libremente a los tres miembros del Consejo de Seguridad que no lo son por razón de su cargo (art. 84), aparte de ejercer las funciones habituales en estos casos de nombrar embajadores y aceptar cartas credenciales, conceder condecoraciones, ejercer el derecho de gracia, etc.

b) Que el poder ejecutivo reside en un primer ministro y un Gobierno responsables ante la Asamblea. Esta sujeción, en Macedonia, se verifica de una manera extraordinariamente rigurosa, pues tanto el voto de investidura (art. 90), como el de confianza (art. 93), como la moción de censura (art. 92) se proyectan no sobre el primer ministro sino sobre la totalidad de los miembros del Gobierno; además, la decisión de cesar a un ministro por parte del primer ministro precisa ser corroborada por la Asamblea en su primera reunión ordinaria (art. 94.3), y la de remodelar más de una tercera parte del Gobierno exige una nueva votación de investidura en los términos antedichos (art. 94.4).

c) Y que un Parlamento unicameral de 120 diputados elegidos por sufragio universal —la *Sobranie*, o Asamblea de la República de Macedonia— ejerce el poder constituyente (art. 131), el poder legislativo y el poder presupuestario (art. 68.1); convoca a referéndum (art. 73); declara los estados excepcionales (arts. 124 y 125); elige y controla al Gobierno (art. 72, et al.), y nombra asimismo al *ombudsman* (art. 77.1), al fiscal general (art. 106.3), y a los miembros del Consejo para las Relaciones Interétnicas (art. 78.4), del Consejo del Poder Judicial (art. 104.2) y del Tribunal Constitucional (art. 109.2). La Asamblea no es disoluble sino por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 63.5)³.

Sobre esta base, ¿en qué categoría cabría incluir al régimen político macedonio? En principio, y tanto si damos por buena la definición del semipresidencialismo originariamente acuñada por Duverger (1980), como si preferimos la más detallada de Sartori (1991), lo cierto es que el sistema político delineado por la Constitución macedonia de 1991 parece ajustarse fielmente a los patrones de esta forma de gobierno, cuyas virtudes —aun discutibles— no han pasado en modo alguno desapercibidas para varias de las nuevas democracias de su entorno (véase Flores Juberías, 1995). Pero una respuesta bien fundada a la anterior pregunta exige sin duda una descripción —y, sobre todo, una valoración— más precisa de los poderes que el presidente macedonio tiene atribuidos y de los que le han sido negados, así como del modo en que los ha venido efectivamente ejerciendo y de las posibilidades de influencia política que éstos le han brindado. Empezando por lo primero, lo cierto es que del listado de poderes que Aguilera de Prat y Martínez (2000: 131-132) consideran “condiciones necesarias del semipresidencialismo”, son muchos y muy significativos los que están ausentes o capitidismos en el caso del presidente macedonio: su facultad para elegir al

primer ministro está condicionada por la necesidad de que éste salga “del partido o partidos que tienen una mayoría en la Asamblea” (art. 90.1); su facultad para el nombramiento de altos cargos está mediatizada por la voluntad bien de la Asamblea, bien del primer ministro, bien –caso de los ministros– de ambas instancias (arts. 84 y 91); carece de competencias específicas en materia de relaciones exteriores, donde sí las poseen la Asamblea y el Gobierno (arts. 68 y 91); no puede convocar al Parlamento ni disolverlo anticipadamente; carece de iniciativa legislativa (art. 71) y no cuenta con competencia para convocar referéndums (art. 73). Pero además, los poderes que efectivamente le han sido atribuidos poseen un alcance harto limitado: su derecho de veto es superable por la Asamblea por mayoría absoluta y sin necesidad de que transcurra plazo alguno; su papel al frente del Consejo de Seguridad está a expensas del que deseen jugar el primer ministro, el presidente de la Asamblea y los ministros de Interior, Defensa y Asuntos Exteriores –miembros todos ellos de ese órgano–; y sus facultades como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas macedonias se hallan igualmente constreñidas por el papel del ministro de Defensa –al que, por cierto, la Ley de Defensa nacional de 1992 concede importantes atribuciones. Si a todo ello añadiésemos el dato de que poderes como el de veto sobre las leyes han sido ejercidos sólo una vez en ocho años⁴, el panorama quedará –estimamos– mucho más claro.

Así las cosas, y puestos etiquetar al régimen macedonio, quizás sería más adecuado recurrir a la categoría que Aguilera de Prat y Martínez (2000: 120) denominan “semipresidencialismos aparentes”, o hablar como hace Mircev (1997: 435) de “una combinación entre un sistema parlamentario y uno semi-presidencialista”, siempre sin olvidar las importantes consecuencias de la indisolubilidad del parlamento y de su control sobre el gabinete a la hora de valorar el papel de este último.⁵

En todo caso –y retomando a Sartori– habría que tener presente que si hay algo evidente en cuanto a la forma de gobierno semipresidencial es su enorme flexibilidad, que permite –a decir del politólogo italiano– “diferentes balances y cambiantes predomios de poder dentro del ejecutivo”... y que esto es precisamente lo que desde su creación ha venido sucediendo con el sistema político macedonio, que se ha movido lenta pero consistentemente desde un patrón de funcionamiento netamente semipresidencialista, en el que el presidente de la República ocupaba un papel de la máxima relevancia, hasta un modelo mucho más próximo al parlamentarismo, en el que la simbiosis o fusión entre Gobierno y mayoría parlamentaria están llamados a convertir al jefe del Estado en una figura de importancia secundaria.

Con toda probabilidad el momento clave en este proceso de transformación del sistema político macedonio vendría marcado por el brutal atentado sufrido por el presidente Gligorov en la mañana del 3 de octubre de 1995 (véase Chiclet, 1997). Aunque el anciano presidente salió vivo del intento de magnicidio, su estado físico quedó irremediablemente deteriorado, lo que unido a su avanzada edad –79 años en aquel momento– hizo de todo punto imposible que continuase ejerciendo su poder y su autoridad del modo que había

venido haciéndolo hasta entonces. El líder carismático, *padre* de la independencia nacional y motor principal de la coalición gobernante quedaría en adelante relegado a un papel secundario en el día a día de la acción de Gobierno, para ceder el protagonismo a su primer ministro, Branko Crvenkovski, al tiempo que el sistema político del país comenzaba a pivotar cada vez en menor medida en torno a la figura de su presidente y cada vez más en torno a la del Gobierno y la mayoría parlamentaria que le sustentaba. De la irreversibilidad de ese cambio daría en 1999 cuenta un dato significativo: el de que, llegado el momento de elegir al sucesor de Gligorov, ninguno de partidos con opciones reales de alcanzar la presidencia propusiese para el cargo a su líder principal, sino que optasen por un candidato de relevancia menor y –eso sí– de fidelidad política contrastada.⁶

Pero si el proceso de decantamiento del sistema político ha sido trabajoso, no le ha ido a la zaga en lentitud y laboriosidad el de dotar del necesario desarrollo normativo a las disposiciones constitucionales, y de adaptar la legislación heredada de la Yugoslavia socialista –más de 3.000 normas, entre leyes y reglamentos (Mircev, 1997: 430)– a las exigencias de un sistema democrático de derecho. Proceso en el que las valoraciones son, nuevamente, divergentes.

Por un lado, no cabe duda de que en los años transcurridos desde su creación, y pese a lo adverso de las circunstancias, el parlamento macedonio ha sido capaz de avanzar significativamente en el desarrollo legislativo de la nueva Constitución y –en general– en la creación del marco normativo del nuevo sistema democrático, proceso que ha supuesto su transformación en la institución más decisiva del proceso reformador en curso. A este respecto, las cifras aportadas por Mircev y Spirovski (1998: 117-118) y Spirovski (1995) en sus estudios sobre los primeros cinco años y medio de vida del parlamento macedonio dejan poco margen de discusión: la Asamblea de la República celebró en ese período (1991-mayo de 1996) 123 sesiones plenarias, en las que se abordaron 1.814 asuntos, mientras que sus comisiones permanentes se reunían en torno a las 25 veces por año, dedicando aproximadamente las dos terceras partes de su tiempo a los trabajos preparatorios de las 1.133 disposiciones normativas aprobadas durante ese período –más de doscientas por año, si excluimos 1994, último año de la primera legislatura. Lo que obliga a concluir que el parlamento macedonio fue en efecto durante su primera andadura una eficaz maquinaria legislativa, susceptible de hacer avanzar el proceso de institucionalización democrática a un ritmo más que aceptable⁷.

Pero a pesar de ello, el proceso de desarrollo constitucional en Macedonia ha revelado lo que Skaric (1998: 498-499; véase asimismo Skaric, 1994) describe como “una cierta ineficacia del Parlamento en el trabajo normativo”, y que Mircev y Spirovski elevan a la categoría de “efectiva neutralización en cuestiones esenciales de reforma social, cambio de sistema, intereses estratégicos nacionales e intereses del Estado”, que se ha concretado en injustificables dilaciones a la hora de aprobar una serie de leyes y de poner en marcha una serie de instituciones clave para la consolidación democrática del país.

Pese a su aparente divergencia, unas y otras apreciaciones no son en realidad contradictorias: si bien es cierto que el proceso de desarrollo normativo llevado a cabo en Macedonia ha sido ingente, que las circunstancias en que se ha desarrollado no han sido las más deseables y que el papel desarrollado en él por la *Sobranie* ha sido de la máxima importancia, no lo es menos que ciertas decisiones fundamentales para la consolidación democrática del país han sido puestas más de lo que habría sido deseable, realimentando de este modo la sensación de provisionalidad de la que más adelante se hablará e introduciendo un principio de desconfianza en la eficacia del nuevo sistema democrático.

Parte de las razones que explicarían ese hecho habría que buscarlas en el propio texto constitucional. De un lado, la redacción de sus artículos es a menudo demasiado ambigua, y sus directrices para el posterior desarrollo normativo demasiado vagas como para brindar al legislador objetivos claros a los que ceñirse –resultado, sin duda, del decidido propósito de los constituyentes de no predeterminar el perfil que habría que imprimir a instituciones y relaciones sociales que estaban entonces todavía por desarrollarse, pero causa, a su vez, de no pocos conflictos ante el Tribunal Constitucional⁸. De otra parte, la propia Constitución optó por exigir para legislar sobre una serie de materias una mayoría cualificada de dos tercios de los miembros de la Asamblea, disposición ésta que aunque respondiese al loable objetivo de promover el consenso, colocó a las fuerzas minoritarias en una posición idónea para bloquear las propuestas gubernamentales en temas auténticamente clave⁹. En última instancia, el hecho de que la Ley Constitucional sobre la Implementación de la Constitución –aprobada al tiempo que ésta– estipulase que hasta la adopción de nuevas leyes la antigua legislación socialista permanecería en vigor, eliminaría un incentivo tan poderoso para el desarrollo legislativo como el temor al vacío normativo. Pero también otras razones de índole política han pesado en esta lentitud, y de ellas, Skaric apunta cuanto menos dos: la carencia de un programa legislativo a largo plazo tanto por parte del Gobierno como de la Asamblea, y los permanentes conflictos étnicos, que han obligado a posponer una y otra vez la toma de decisiones –como la constitución del Consejo para las Relaciones Interétnicas o la puesta en marcha de la institución del *ombudsman*– que quizás en otras circunstancias habrían sido inmediatas.

LA CONFLICTIVIDAD EN LAS RELACIONES INTERÉTNICAS

Las tensiones interétnicas en Macedonia han constituido desde el momento mismo del acceso a la independencia de la nueva República una de las principales fuentes de

preocupación para la comunidad internacional y para los sucesivos gobiernos del país; afirmación ésta que –en todo caso– no debería ser tomada por incompatible con la de que Macedonia ha sido la única República yugoslava que ha conseguido permanecer al margen de los conflictos armados que han asolado a las demás entidades de la antigua Federación, restableciendo su independencia y soberanía de una forma legal y pacífica, y preservando en todo ese proceso de transformación política y económica su estabilidad social e interétnica interna (Mircev, 1997: 422).

Poblada por algo menos de dos millones de habitantes, el censo de 1994 reveló la existencia en la nueva República de un 66,5% de eslavo-macedonios, un 22,9% de albaneses, un 4% de turcos, un 2,3% de gitanos y un 2% de serbios, así como la presencia de otros grupos étnicos menores¹⁰, arrojando la estructura confesional del país un 66,7% de ortodoxos, un 30,06% de musulmanes, un 0,5% católicos, y un 2,8% de macedonios repartidos entre otras confesiones.

La comunidad albanesa constituye, pues, la minoría más importante dentro de la estructura poblacional de Macedonia; tanto más cuanto que sus tasas de crecimiento son sensiblemente mayores que las de la población eslava –en 1961 apenas representaban un 13% de la población del país (Ortakovski, 1997: 118)–, y que su nivel de desarrollo económico crece también de forma sostenida. Pero, sobre todo, su existencia constituye un factor político de la mayor relevancia, toda vez que nos hallamos ante una comunidad muy diferenciada culturalmente de la etnia mayoritaria, muy consciente de su identidad, muy movilizada en su defensa, concentrada en un ámbito territorial relativamente compacto (en la capital, Skopje, y a lo largo de las fronteras occidental y noroccidental del país) en donde a menudo constituye más del 90% de la población, y presente –como es bien sabido– al otro lado de la frontera en dos de los cuatro estados colindantes con Macedonia.¹¹

Aunque el texto constitucional de 1991 está –a decir de Mircev (1997: 432)– “absolutamente libre de cualquier traza de etnocentrismo o de cualquier regulación de la posición de los ciudadanos que les discrimine en función de su origen étnico”, lo cierto es que su adopción se llevó a cabo sin el voto de los diputados albaneses, y que desde ese momento la comunidad albanesa no ha dejado de airear sus reservas hacia lo que consideran un texto constitucional que los minusvalora. De todas, la objeción más sentida es la que afecta al texto del preámbulo constitucional, en el que, tras un breve recorrido por los principales hitos de la historia nacional, se afirma que “es un hecho histórico que Macedonia ha sido creada como el Estado nacional del pueblo macedonio, en el que se garantiza la total igualdad en los derechos civiles y la permanente coexistencia del pueblo macedonio con albaneses, turcos, valacos, gitanos y demás nacionalidades residentes en la República de Macedonia...”. Aunque, como es habitual en los preámbulos, la afirmación carece de implicaciones normativas, su presencia en lugar tan señalado ha generado al menos tres tipos de objeciones: una, la de las comunidades que se ven discriminadas por no hallarse

específicamente mencionadas, como es el caso de la serbia; otra, la de los albaneses, que argumentan que su importancia numérica y su presencia multiseccular deberían ser argumento suficiente como para ser considerados pueblo constituyente –y no simple minoría– del nuevo Estado macedonio¹²; y la tercera, la de quienes desde unas u otras comunidades discrepan de la idea de que Macedonia haya de ser el “Estado nacional” de ninguna comunidad, proponiendo a cambio un patriotismo cívico, aceptable para todos los macedonios con independencia de cuál sea su adscripción étnica. Sobre esta base, incluso la subsiguiente afirmación constitucional de que entre los fines del nuevo Estado se hallaba el de “asegurar la paz y la coexistencia del pueblo macedonio con las nacionalidades que viven en la República de Macedonia” fue igualmente contemplada por algunos como un intento de yuxtaponer a los eslavo-macedonios, como auténticos dueños del estado, de un lado, y a las minorías nacionales, como ciudadanos de segunda, de otro. Como se ha afirmado, “un desafortunado compromiso, que deja muchos interrogantes abiertos” (Jankuloski, 1996: 157).

En todo caso, los referentes constitucionales básicos deberían más bien ser los contenidos en el propio articulado de la Constitución que, por lo que se refiere al estatuto y a los derechos de las minorías étnicas, contiene un catálogo en principio suficiente¹³. Y es que, como explica Mircev (1997: 440), “la Constitución ciertamente asumió un muy alto nivel de garantía de estos derechos, en parte porque la mayoría de las disposiciones del proyecto constitucional sobre esta materia fueron objeto de debate, negociación y consenso con y entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos de base étnica. Las disposiciones constitucionales a este respecto son, por un lado, reflejo de la aceptación de los modelos europeos en materia de reconocimiento, progreso y protección de los derechos de las minorías pero, por otro lado, el resultado del compromiso entre los representantes de las distintas nacionalidades en torno a lo que en la práctica podría ser factible sobre este particular”.

Así, y sobre el espinoso tema del uso de las lenguas nacionales, el art. 7 de la Constitución establece que la lengua macedonia es el idioma oficial del Estado, aunque en los municipios donde haya una mayoría o un número considerable de habitantes pertenecientes a otra nacionalidad, su idioma y su alfabeto serán cooficiales con el idioma macedonio y el alfabeto cirílico, del modo que la ley determine. Por su parte, y en torno al derecho a la educación, la cultura y la información, el art. 48 afirma que “[L]a República garantiza la protección de la identidad étnica, cultural, religiosa y lingüística de sus nacionalidades”, y que los miembros de éstas “tienen el derecho a expresar libremente, promover y desarrollar su identidad y sus rasgos nacionales propios”; “a establecer instituciones artísticas y culturales, así como sociedades académicas y de otro tipo para la expresión, promoción y desarrollo de su identidad”, y “a recibir la enseñanza primaria y secundaria en su lengua materna, del modo que la ley determine”, si bien apostilla que “en las escuelas donde la enseñanza se lleve a cabo en la lengua de una nacionalidad se estudia-

rá también la lengua macedonia”. Por último, la Constitución contempla en su art. 78 la creación de un “Consejo para las Relaciones Interétnicas”, del que formarán parte, bajo la presidencia del presidente de la *Sobranie*, dos representantes por cada una de las principales nacionalidades del país (macedonia, albanesa, turca, valaca y gitana) y otros dos de las restantes minorías, elegidos todos ellos por la propia Asamblea. Dicho Consejo tiene como misión la de discutir todo cuanto afecte a las relaciones interétnicas en el país, pudiendo elevar propuestas y recomendaciones al Parlamento, pero no adoptar decisiones vinculantes para las demás instituciones del Estado.

Pese a la constitucionalización de todos estos derechos, la ambigüedad del articulado constitucional, unida a las reticencias de la mayoría eslavo-macedonia, y a la falta del necesario consenso para llevar a cabo el desarrollo normativo que las disposiciones constitucionales precisan (Caca, 1996: 152-153), ha hecho que su efectiva implementación se haya visto en buena medida ralentizada, ante la insatisfacción y la impaciencia de las distintas minorías y –muy especialmente– de la comunidad albanesa. Al mismo tiempo, la larga historia de ofensas recíprocas y desconfianzas mutuas entre albaneses y eslavo-macedonios, tan difícil de superar, no ha dejado de producir tensiones y disputas. De este modo, el campo de las relaciones interétnicas se ha convertido en la principal fuente de quejas en materia de Derechos Humanos¹⁴, y también en una de las principales fuentes de enfrentamientos políticos en Macedonia. Pese a que los sucesivos gobiernos han venido caracterizándose por una postura conciliadora y dialogante en el tema¹⁵, y pese a que la situación de las minorías en Macedonia resiste cualquier comparación con la vigente en los países de su entorno, o con la existente en otros momentos de la historia macedonia, el hecho es que aún hoy persiste la insatisfacción entre estas comunidades y, con ella, las subsiguientes tensiones interétnicas.

En concreto, las quejas de la comunidad albanesa se han venido proyectando sobre: la carencia de medios de comunicación impresos suficientes y la escasa duración de las emisiones en albanés de la radio y la televisión públicas (véanse Geroski, 1995 y Yacoub, 1998: 324-325); la insignificante presencia de los albaneses en la administración –y, más agudamente, en la policía y la oficialidad de las Fuerzas Armadas, donde apenas suman el 3,1% de los efectivos (Vankovska-Cvetkovska, 1996: 94-101)–. Asimismo, se quejan por su infrarrepresentación política por causa del discriminatorio trazado de los distritos electorales existentes¹⁶; la oposición oficial al uso de los símbolos nacionales albaneses –asunto éste en el que las tensiones interétnicas alcanzaron en el verano de 1997 su punto más alto con tres muertos y cientos de heridos (International Crisis Group, 1997)–; la falta de escuelas superiores en albanés y la negativa de los sucesivos gobiernos a reconocer la Universidad en lengua albanesa de Tetovo y a permitir su pacífico funcionamiento¹⁷; y las escasas competencias –y aún más escasos medios– de que han sido dotados los nuevos gobiernos locales, únicos capaces en principio de poner en manos de las minorías competencias de cierta relevancia práctica¹⁸. Los albaneses alegan además de cuando

en cuando discriminaciones puntuales por parte de la administraciones públicas y las fuerzas de seguridad. Por su parte, las quejas de la comunidad turca se han centrado también en la escasez de medios de comunicación y de instituciones educativas en turco; mientras que la comunidad serbia ha denunciado reiteradamente la censura del gobierno macedonio hacia los medios de comunicación provinientes de su país y las dificultades para el ejercicio de su culto originadas tras la declaración de autocefalia de la Iglesia Ortodoxa Macedonia. Menos celosa de su identidad cultural, la numerosa comunidad gitana, por último, no plantea más problemas que los ya de por sí importantes derivados de su deficiente nivel de desarrollo económico y cultural.

Sea como fuere, es innegable que en los últimos años los medios de comunicación en lenguas minoritarias han experimentado en Macedonia una apreciable expansión, con la transformación en 1994 del periódico oficial *Flaka* en diario, el aumento en 1996 de las horas de emisión en albanés de la televisión estatal, y la aparición en 1998 del periódico independiente *Fakti*¹⁹; que también la enseñanza en estas lenguas ha recibido un sensible impulso público²⁰; que el ejercicio presidencial del derecho de gracia y la amnistía aprobada por el Parlamento a finales de 1998 han ayudado a salvar situaciones políticas muy delicadas; que la reciente creación de un Ministerio de Autogobierno local y su asignación a un ministro albanés está llamada a mejorar en el futuro la autonomía y los medios materiales de las municipalidades; y que el camino para la creación de una universidad en lengua albanesa ha quedado ya despejado con la recientísima aprobación de la Ley de Educación Superior²¹. Pero, desafortunadamente ni ello parece suficiente para contentar a los sectores más radicales de la comunidad albanesa –para quienes nada que no sea la integración de los territorios sobre los que se asienta esta comunidad en una Gran Albania, resulta poco–, ni tampoco la mayoría eslavo-macedonia parece sentirse a gusto, habiéndose levantado ya voces argumentando que la creación de sistemas diferenciados para el ejercicio de determinados derechos de las minorías étnicas está sentando las bases potenciales para la futura separación de éstas, o cuando menos dando una potencial excusa para que algún país vecino decida intervenir en defensa de los derechos de sus connacionales, con grave detrimento para la soberanía nacional macedonia²².

En esta situación de equilibrio inestable, es fácil entender por qué la guerra del Kosovo generó una convulsión tan gigantesca en el sistema de relaciones interétnicas de Macedonia. De entrada, el masivo flujo de refugiados albano-kosovares que el país tuvo que atender –casi un cuarto de millón, según fuentes de Naciones Unidas²³– fue visto por la mayoría eslavo-macedonia como una auténtica amenaza para el frágil equilibrio étnico del nuevo Estado, amén de como una carga económica verdaderamente insoportable para un país sumido en la crisis permanente. Por otra parte, el riesgo de que el conflicto bélico prendiese en suelo macedonio (bien porque Yugoslavia se atreviera a atacar a las fuerzas de la OTAN asentadas en Macedonia, o a la propia población macedonia en represalia por el apoyo dado a la Alianza por su Gobierno; bien

porque los albaneses de Macedonia decidieran aprovechar la ocasión para sumarse a la lucha armada en pos de la secesión, o porque el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) [Ushtria Çlirimtare ë Kosovës (UÇK)] decidiera utilizar suelo macedonio para la preparación de sus ataques; bien porque los eslavos-macedonios más radicales decidieran por su cuenta imitar a sus vecinos del norte y atacar a los albaneses de Macedonia) nunca estuvo del todo descartado. Pero aunque las previsiones más pesimistas no se cumplieran, lo cierto es que las relaciones entre albaneses y macedonios se vieron afectadas por el conflicto del Kosovo de un modo que aún hoy resulta difícil de evaluar: como en su día señalaran con preocupación los análisis del International Crisis Group (1999 b), mientras que la comunidad albanesa de Macedonia vio desde el primer momento la problemática de los refugiados albanos-kosovares con extrema simpatía, los eslavos-macedonios permanecieron en un inicio distantes, para más tarde revelarse abiertamente opuestos a asumir los costes de todo orden generados por la marea humana que en marzo de 1999 cruzó sus fronteras septentrionales. De hecho, el modo de manejar la crisis de los refugiados por el Gobierno de Skopje estuvo a punto de provocar la salida de los albaneses del PDS de la coalición gubernamental encabezada por el VMRO-DPMNE cuando el ejecutivo propuso el cierre de las fronteras para detener el flujo de refugiados y restringir su número en territorio macedonio, o cuando no demostró el suficiente interés en mejorar sus condiciones de vida –al tiempo que, por el otro lado, hizo que la mayoría eslavos-macedonia volviese de nuevo a mirar a sus vecinos albaneses como una comunidad intrínsecamente problemática y potencialmente peligrosa. En última instancia, la humillación infligida por las tropas de la OTAN al ejército yugoslavo, y el escaso respeto mostrado –según algunos– hacia la soberanía territorial de Macedonia suscitó entre buena parte de la población eslavos-macedonia un fuerte rechazo hacia la presencia militar aliada en el país y, en general, hacia las potencias occidentales, tan proclives a hacer suya la causa albanesa.

LA PROBLEMÁTICA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Si fuera menester caracterizar con una sola palabra el sistema de partidos en Macedonia, seguramente no habría más remedio que abusar una vez más del adjetivo “complejo”. Y es que, si en Macedonia es posible constatar el fenómeno –tan familiar en la Europa del Este– de un sistema de partidos fracturado por las divisorias que separan a las comunidades étnicas, también encontramos una inusual –y, además, reitera-

da— constitución de coaliciones de gobierno entre formaciones representativas de una y otra comunidad; si encontramos signos que nos ponen de manifiesto la incesante adaptación a los nuevos tiempos de programas y estilos de liderazgo, también nos encontramos con partidos casi centenarios que siguen captando una parte sustancial del voto de los electores; si encontramos formaciones políticas en proceso de paulatina consolidación, resulta igualmente constatable una enfermiza tendencia a resolver cualquier diferencia política con el recurso a la escisión; y si encontramos elección tras elección una saludable tendencia a dejar de lado diferencias políticas secundarias y converger en bloques electorales fácilmente identificables y que simplifiquen las alternativas que se presentan al ciudadano, también encontramos una preocupante tendencia a deshacer estos bloques tan pronto han sido electoralmente rentabilizados, e incluso una inusual facilidad a la hora de pasar del gobierno a la oposición.

En vista de ello, y si también fuera menester describir en una sola frase el sistema de partidos en Macedonia, habría que apuntar cuanto menos la paulatina consolidación de dos grandes formaciones —una en la derecha nacionalista, otra en la izquierda democrática—, en torno a las que se ha venido polarizando la mayor parte del electorado eslavo-macedonio, la existencia de una pléyade de partidos representativos de las diferentes minorías étnicas del país —de entre los que destacan por su importancia los que representan a la comunidad albanesa—, y la continua aparición y desaparición de una larga serie de pequeñas formaciones centristas y liberales, de nombre, perfil, y fortuna electoral cambiante (véase Hoppe, 1995).

La Organización Revolucionaria Macedonia del Interior-Partido Democrático para la Unidad Nacional Macedonia —más conocida, por razones obvias, por su acrónimo VMRO-DPMNE— ha sido desde su fundación hace más un siglo el máximo exponente del nacionalismo macedonio, posición en la que desde el inicio de la transición democrática no ha hecho más que consolidarse. En los comicios de noviembre-diciembre de 1990, a los que el VMRO-DPMNE concurrió con el objetivo de conseguir “la unión étnica, espiritual y económica del pueblo macedonio dividido, y la creación de un Estado macedonio en unos Balcanes unidos y en una Europa unida”, el partido se hizo con el 24,2% de los votos y 38 escaños, colocándose como la fuerza más importante del nuevo parlamento y el auténtico motor del independentismo macedonio. Sin embargo, el ajustado resultado electoral —que dio 31 escaños a la Liga de los Comunistas de Macedonia-Partido para la Transformación Democrática, 20 a los albaneses del Partido para la Prosperidad Democrática y 17 a la Alianza de las Fuerzas Reformistas— hizo impracticable otra solución que no fuese la formación de un gabinete técnico de concentración formado por representantes de todas los partidos, presidido por Nikola Kljusev, pero colocado en última instancia bajo la égida del carismático presidente Gligorov. Después de múltiples fricciones el VMRO-DPMNE acabaría retirándose del gabinete después de que éste saliese derrotado en un voto de confianza a mediados de 1992, pasando desde ese momen-

to a la oposición. En ese contexto, el partido vería las elecciones de octubre-noviembre de 1994 como la ocasión idónea para clarificar su predicamento entre la sociedad macedonia y para corregir la enorme paradoja de que el partido más votado del país estuviese en la oposición. Sin embargo, los comicios se resolverían de modo muy diferente, y el partido acabaría retirándose después de la primera vuelta entre acusaciones de fraude en el recuento de votos y protestas por lo que consideraban una inaceptable interpretación de una ley electoral ya de por sí inaceptable²⁴. El VMRO-DPMNE pasaría así su particular “travesía del desierto”, permaneciendo como fuerza extraparlamentaria durante los cuatro años siguientes, en los que no obstante desplegó un incansable activismo al tiempo que una cierta tendencia hacia la moderación, que dio sus primeros frutos en las elecciones municipales del otoño de 1996, y que se saldó posteriormente con su arrolladora victoria en las generales de octubre de 1998 (véase International Crisis Group, 1998 b, 1998 c, y 1999 a)²⁵ y con la más ajustada de las presidenciales de octubre-noviembre de 1999 (véase International Crisis Group, 1999 c)²⁶, merced a las cuales su líder Ljubco Georgievski se haría con el cargo de primer ministro, y el hasta entonces viceministro de Asuntos Exteriores Boris Trajkovski con la Presidencia de la República.

La Alianza Social-Demócrata de Macedonia (SDSM) –con 27 escaños, el principal partido de la oposición en la actual legislatura– es el sucesor directo del Partido para la Transformación Democrática, nombre del que se dotaría la Liga de los Comunistas de Macedonia para marcar las distancias respecto del viejo partido único y concurrir a las primeras elecciones democráticas de 1990. Sus excelentes resultados en esas primeras elecciones parlamentarias –complementados con el posterior acceso de Kiro Gligorov a la presidencia– colocarían al partido en la posición idónea para hacerse con la jefatura del gobierno una vez éste fuese abandonado por los ministros del VMRO-DPMNE. De esta manera, Branko Crvenkovski se convertiría en septiembre de 1992 en primer ministro de un gabinete de coalición integrado por socialdemócratas, liberales, socialistas y albaneses. En las elecciones de 1994 tanto Gligorov como Crvenkovski renovarían sus respectivos mandatos gracias a la arrolladora victoria de la llamada Alianza por Macedonia, coalición electoral en la que se integrarían también los partidos Liberal y Socialista. De este modo la SDSM lideraría durante cuatro años más una reedición del Gobierno de coalición cuatripartito ensayado desde 1992, si bien en un contexto caracterizado –al menos hasta el abandono de los liberales en 1996– por la casi total ausencia de oposición parlamentaria. Sin embargo los escasos logros económicos de este período, unidos a la proliferación de casos de corrupción se traducirían bien pronto en la pérdida de las principales alcaldías del país, a la que seguiría dos años después la debacle electoral en las generales de 1998, y la derrota un año más tarde de Tito Petkovski en la segunda vuelta de las presidenciales.

Por lo que hace a las formaciones representativas de las minorías étnicas, podría decirse que esta fracción del sistema de partidos de Macedonia no es sino un fiel reflejo de la estructura étnica de su población. Así, en el país existen formaciones repre-

representativas de la comunidad bosnia (el SDAM, o Movimiento de Acción Democrática de Macedonia), de la comunidad serbia (el DPS, o Unión de los Serbios), de la comunidad turca (el DPTM, o Partido Democrático de los Turcos de Macedonia), de la comunidad gitana (el PCERM, o Partido para la Completa Emancipación de los Gitanos de Macedonia, el DPPRM o Partido Democrático Progresista de los Gitanos de Macedonia y el GUM, o Alianza de los Gitanos de Macedonia) y, naturalmente, también de la comunidad albanesa.

De estas últimas formaciones, la primera en aparecer fue el PPD (Partido para la Prosperidad Democrática), que en las elecciones de 1990 polarizó en torno a sus candidaturas la práctica totalidad del voto albanés, convirtiéndose así en el tercer partido del país y en el tercer pilar del nuevo Gobierno. Bajo la dirección de Abderramán Aliti el PPD se vio decisivamente beneficiado por el favor del presidente Gligorov, interesado en contar con un interlocutor receptivo entre la comunidad albanesa. Pero, con el paso del tiempo, sería precisamente esa estrategia de participación en las instituciones y de colaboración con las formaciones representativas de la comunidad eslavo-macedonia la que quebraría la cohesión interna del partido, provocando la salida de sus sectores más radicales, que formaron primero el Partido Nacional Demócrata (PDP) y más tarde el Partido para la Prosperidad Democrática de los Albaneses (PPDS), fusionados a finales de 1995 en el Partido Democrático de los Albaneses (PDS), liderado por Arben Xhaferi. Tras unos comienzos titubeantes —el PDP sólo consiguió cuatro escaños en las elecciones de 1994, por 10 del PPD— los radicales alcanzarían un importante triunfo en las elecciones municipales de 1996, con el logro de las alcaldías de Tetovo y Gostivar, las dos principales ciudades de mayoría albanesa. Aunque para las elecciones parlamentarias de 1998 ambos partidos presentaron candidaturas conjuntas, pasados los comicios las estrategias de ambas formaciones volvieron a diferir, intercambiándose de manera difícilmente explicable cuando el PDS y sus 11 diputados se integraron en la coalición gubernamental liderada por Georgievski, mientras que el PPD y sus 14 diputados pasaban, junto con los socialdemócratas, a la oposición. A la vista de los hechos —en la primera vuelta de las elecciones presidenciales el candidato del PDS obtuvo el 14,9% del voto, mientras que el del PPD se tenía que conformar con un preocupante 4,4%—, todo parece apuntar que ese cambio de posiciones entre los dos principales partidos albaneses está llamado a traducirse también en un cambio en su relación de fuerzas, que sin duda se verá reflejado en las inminentes elecciones locales del otoño del 2000.

Por lo que hace a lo que páginas atrás hemos denominado “pequeñas formaciones centristas y liberales”, nuestro listado debería comprender cuanto menos cuatro: el Partido Liberal (LP) de Stojan Andov, el Partido Democrático (DP) de Petar Goshev, el Partido Democrático de Macedonia (DPM) de Tomislav “Bombaj” Stojanovski y la Alternativa Democrática (DA) de Vasil Tupurkovski. Del primero, habría que apuntar que sería el heredero directo de la Alianza de las Fuerzas Reformistas —la formación creada por el ex

primer ministro Yugoslavo Ante Markovic en los últimos meses de vida de la Federación con la intención de comandar su transición pacífica hacia la democracia—, que concurriría a los comicios de 1994 junto con los socialdemócratas en la Alianza por Macedonia, y que después de dos años en el Gobierno se desmarcaría de éste en vísperas de las elecciones locales, para iniciar en solitario una andadura escasamente gloriosa. Del segundo, que tras situarse durante años en la órbita del nacionalismo —fue la única formación en seguir al VMRO-DPMNE en su boicot a las elecciones de 1994— acabó por decantarse hacia el centro político, para fusionarse en 1996 con el Partido Liberal, dando lugar al partido Liberal Democrático (LDP). Del DPM, que ha acabado por erigirse en el representante de los intereses de la minoría eslavo-macedonia asentada en las zonas de población mayoritariamente albanesa, de modo que es, pese a su autoubicación centrista, una formación esencialmente nacionalista. Y de la Alternativa Democrática —con 13 escaños, el segundo pilar de la actual coalición de Gobierno— que apenas ha sido otra cosa desde su fundación en 1998 que el instrumento de acción política del siempre carismático Vasil Tupurkovski —afirmación esta última que probablemente podría extenderse, respecto de sus respectivos líderes, a los otros tres partidos mencionados.

Pasando ya de las descripciones a las valoraciones, tres datos al menos merecen un apunte crítico. Por un lado, los partidos macedonios parecen hallarse embarcados en una continua disputa en torno a las reglas del juego electoral, que el tiempo no ha hecho más que enconar en lugar de acallar. De entrada, la ley electoral de 1990 permaneció en vigor hasta 1998 a pesar de sus muchas deficiencias técnicas, de sus negativos efectos políticos y de las continuas críticas de la oposición²⁷. Pero además, ninguna de las elecciones celebradas desde entonces —las parlamentarias de 1994 y 1998, las locales de 1996, y las presidenciales de 1999— han estado exentas de polémica. En las de 1994, los errores del censo electoral, las omisiones en el envío a los electores de la documentación con la que identificar el colegio al que estaban adscritos, el retraso en la expedición de los nuevos documentos de identidad con los que el elector debía acreditarse, la escasa formación del personal seleccionado para supervisar la votación y el recuento, y —en general— la torpeza de la Comisión Electoral Estatal provocaron —o, al menos, justificaron ante la opinión pública— la retirada del VMRO-DPMNE y del DP entre la primera y la segunda ronda electoral. En las locales de 1996, la delimitación de las nuevas municipalidades prácticamente en vísperas de los comicios, así como nuevas irregularidades censales, provocaron la desorientación de los electores y las suspicacias de la comunidad albanesa (véase National Democratic Institute, 1996). En las parlamentarias de 1998 —ya con las nuevas leyes para la elección de los miembros del parlamento, de distritos electorales, y de tarjetas de identificación de los electores en vigor— las objeciones de la oposición se proyectaron sobre la deficiente regulación del papel de los medios de comunicación, la denegación del derecho al sufragio de los macedonios en el extranjero y, una vez más, la penosa ejecutoria de la Comisión Electoral Estatal y las irregularidades en la distribución de las

tarjetas de identificación del elector. Por último, las recientes elecciones presidenciales vieron un considerable aumento de la tensión política cuando el SDSM imputó al fraude la masiva transferencia de votos en favor del candidato presidencial del VMRO-DPMNE entre la primera y la segunda vuelta verificada en los distritos de mayoría albanesa, imputación que tanto la Comisión Electoral Estatal como el Tribunal Supremo y los observadores internacionales ratificarían en parte y que, en última instancia, provocaría la repetición de los comicios –sin consecuencias en cuanto al resultado final– en 240 colegios (Constitution Watch, 2000: 24-26). Es evidente, pues, que a diez años de iniciada su transición, las fuerzas políticas macedonias siguen sin haber hallado el consenso necesario sobre las reglas del juego electoral.

Otro dato que es imposible no contemplar con preocupación es el de la evidente transposición de las fracturas étnicas que dominan a la sociedad civil macedonia al sistema de partidos. Y no se trata tan solo de que cada una de las minorías étnicas del país se haya dotado de su o sus propios instrumentos de acción política: es que incluso la mayoría eslavo-macedonia se ha sumado en muy buena medida a esta tendencia, toda vez que ninguna de las grandes formaciones políticas del país ha logrado en verdad traspasar la divisoria étnica y sumar bajo unas mismas siglas a porcentajes significativos del electorado de unas y otras comunidades²⁸. En consecuencia, del mismo modo que el PPD o el PDS se han erigido en portavoces de la comunidad albanesa, el VMRO-DPMNE, la SDSM, el LDP o la DA lo han acabado siendo de las distintas sensibilidades políticas de la comunidad eslavo-macedonia, sin que de momento existan auténticos partidos de base cívica. Por fortuna, este fenómeno –nada infrecuente, por otra parte, en la región (véase Flores Juberías, 1999)– no ha sido óbice en Macedonia para la consolidación de otros dos patrones de comportamiento –esta vez, mucho más saludables y mucho menos frecuentes–. Me refiero, de un lado, a la consolidación de un cierto grado de pluralismo político dentro de las comunidades minoritarias y, de otro, a la reiteración de coaliciones de gobierno entre las distintas formaciones albanesas y los partidos que en cada momento han representado a la mayoría eslavo-macedonia. A diferencia de lo que sucede en otros países balcánicos con importantes minorías étnicas como Rumanía o Bulgaria, en donde una sola formación se ha erigido en representante exclusiva de la minoría en cuestión, la comunidad albanesa de Macedonia ha sido lo suficientemente madura como para apostar por diferentes estrategias de acción –el posibilismo del PPD, la posición más dura del PDP, el separatismo radical del PPDS–, que a su vez le han permitido desarrollar diferentes políticas de alianzas con los partidos eslavo-macedonios, con el resultado –nada desdeñable– de haber contado con una presencia ininterrumpida en el Gobierno, fuese cual fuese el signo de éste.

Por último –y encadenando con esta última afirmación– desde sus primeros momentos el sistema de partidos macedonio ha venido presentando en lo que hace a la política de alianzas de las distintas fuerzas políticas una preocupante tendencia hacia

la volubilidad y el oportunismo. Por brindar sólo unos ejemplos, si en 1992 fue el VMRO-DPMNE quien pasó del Gobierno a la oposición, en 1996 fueron los liberales los que abandonaron la coalición gubernamental que dirigía la SDSM; si en 1994 los albaneses radicales se escindieron del PPD para dar lugar al PPDS, en las subsiguientes elecciones de 1998 ambas formaciones convergieron en la presentación de candidaturas conjuntas... aunque sólo fuera para seguir acto seguido estrategias contrapuestas; y si tras las generales de 1998 el VMRO-DPMNE, la DA y el DPS formaron una coalición de Gobierno, cuando un año más tarde se hubo de elegir al sucesor de Kiro Gligorov, cada formación propuso a su propio candidato. Así las cosas, no es sorprendente que el electorado macedonio haya dado reiteradas muestras de su volatilidad (véase Majonoski, 1994), o que todos los estudios de opinión revelen que es la personalidad de los líderes o los candidatos –más que la confianza en unas u otras siglas– lo que determina la respuesta de los electores. Ni tampoco que la desconfianza de los macedonios en sus instituciones representativas sea cada vez menor.

LA PUGNA POR EL RECONOCIMIENTO DE LA POSICIÓN INTERNACIONAL DE MACEDONIA

Si bien es cierto que el acceso de Macedonia a la independencia se verificó de manera más pacífica que el de las demás repúblicas de la antigua Yugoslavia (véase, por todos, Cohen, 1995), no lo es menos que el efectivo reconocimiento de ésta por la comunidad internacional no se ha verificado sino después de haber vencido a una larga serie de obstáculos –la mayor parte de ellos, interpuestos por sus propios vecinos (véase Tufan, 1997; Isakovic, 1997 y Mircev, 1999)– que han hecho de la cuestión uno de los caballos de batalla de los sucesivos gobiernos macedonios, que han ralentizado el desarrollo económico del país, y que han contribuido a aumentar la sensación de aislamiento e inseguridad de la ciudadanía macedonia.

En efecto, pese a haber declarado su independencia de manera pacífica y democrática el 17 de septiembre de 1991, el nuevo Estado macedonio no logró su admisión en Naciones Unidas hasta un año y medio después, en abril de 1993, y no fue hasta ese mismo año que el país fue admitido en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, demorándose hasta febrero de 1994 su reconocimiento por los Estados Unidos, e incluso hasta finales de 1995 su admisión en foros tan importantes como la OSCE (12 de octubre), el Consejo de Europa (9 de noviembre) y la iniciativa *Partnership for Peace* (15 de noviembre) (Véase Chiclet, 1997).

De todos los países de su entorno, el que mayor hostilidad ha desplegado ante el nuevo Estado ha sido, con mucho, Grecia. Apenas tres meses después de la declaración macedonia de independencia, el Gobierno conservador de K. Mitsotakis hizo pública la decisión griega de no reconocer al nuevo Estado y de utilizar todos los medios a su alcance como miembro de la UE para evitar su reconocimiento por el resto de los países de la Unión. La presión diplomática griega cosecharía sus primeros frutos en las cumbres europeas de Lisboa y Edimburgo, generando el aislamiento del nuevo Estado macedonio, y no tardaría en combinarse con un bloqueo económico, con una intensa campaña de sensibilización y movilización popular en el interior (véase Triandafyllidou, Calloni y Mikrakis, 1997), y con una también intensa campaña de concienciación de la opinión pública internacional y de movilización de la diáspora griega –iniciativas todas ellas que el Gobierno socialista de A. Papandreu no haría sino utilizar e intensificar, y que sólo remitirían en parte con la llegada de K. Simitis al poder– (véase, por todos, Zahariadis, 1996; Roudometof, 1996 y Kofos, 1999).

Como acertadamente ha sintetizado Nieto (1999), las diferencias entre Atenas y Skopje se alineaban en torno a cuatro órdenes de argumentos. Para el Gobierno macedonio eran irrenunciables:

- a) la afirmación de la existencia de una nacionalidad macedonia definida y distinta de las de todos sus vecinos;
- b) la existencia en Bulgaria y Grecia de minorías macedonias, cuyos derechos colectivos habían sido históricamente conculcados y que era menester defender;
- c) la afirmación de que esa nacionalidad macedonia hundía sus raíces en el imperio Alejandro y de Filipo, figuras históricas *helenizadas*, pero *no helenas*, al tiempo que;
- d) la unificación de todos los macedonios en un Estado que geográficamente se correspondiese con la Macedonia clásica –y que, por tanto, incluyese la Macedonia Egea (griega) y la Macedonia del Pirin (búlgara), junto con la Macedonia del Vardar (la actual República de Macedonia)– resultaba un ideal de futuro, que si bien no era posible en las presentes circunstancias plantear por los conductos oficiales, tampoco podía ser olvidado.

Frente a estas tesis, la postura griega sostendría:

- a) que Macedonia había sido desde sus orígenes parte integrante del mundo griego y que la existencia de una nación macedonia no había sido sino una invención reciente de la estrategia comunista en los Balcanes, carente de apoyatura histórica;
- b) que en Grecia no existía en modo alguno una minoría macedonia dotada de personalidad propia y perseguida por Grecia, sino a lo sumo pequeños núcleos de eslavos perfectamente helenizados y plenamente leales al Estado griego;
- c) que tanto Alejandro Magno como Filipo de Macedonia fueron figuras históricas griegas y nada más que griegas y;
- d) que, si bien el Gobierno de Skopje era muy libre de permanecer en la Federación Yugoslava o de separarse de ella, no tenía derecho ni a utilizar el nombre y los símbolos macedonios, ni a proponer cambio alguno en las fronteras existentes.

Sea como fuere, lo cierto es que el conflicto greco-macedonio abandonaría bien temprano los ámbitos de la etnología y la historiografía –tan poco apropiados para la acción diplomática– para acabar polarizándose en torno a un muy específico listado de afrentas. Así, el Gobierno heleno sintetizaría sus razones para vetar el reconocimiento de Macedonia –siguiendo de nuevo a Nieto (1999: 309)– en tres: el uso unilateral del nombre Macedonia por parte del nuevo Estado, el inaceptable contenido del preámbulo y de algunos artículos de la Constitución macedonia de 1991, y el uso de determinados símbolos en la bandera nacional y las monedas, así como la publicación de mapas que ignoraban las fronteras establecidas internacionalmente.

Las autoridades de Skopje resolverían con celeridad –y con menos coste político del esperado– las dos últimas objeciones griegas, primero introduciendo en los arts. 3 y 49 del todavía reciente texto constitucional sendas cláusulas por las que el nuevo Estado declaraba no tener “pretensión territorial alguna respecto de ningún Estado vecino” y renunciaba expresamente a “interferir en los derechos soberanos de otros estados o en sus asuntos internos”, y más tarde eliminando de su bandera nacional la Estrella de Vergina –insignia tomada del sarcófago del Rey Filipo–, colocando en su lugar un sol con ocho rayos y cambiando consiguientemente sus monedas. La primera de las objeciones griegas, en cambio, tropezaría con la rotunda negativa del Gobierno macedonio a aceptar cualquiera de los nombres propuestos por Grecia o por la comunidad internacional, tales como República de Skopje, Eslavomacedonia o Neomacedonia. A la postre, la cuestión del nombre se convertiría en el único escollo –al menos, el único declarado– en las relaciones greco-macedonias. Una situación que –a decir de Reimer (s. f.)– colocaba al país heleno “más allá tanto del Derecho internacional como de una política internacional practicable”, y que se prolongaría incluso después de que ambos países firmaran en 1995 –bajo evidente presión americana– un acuerdo interino mutuo entendimiento, por el que se establecían unas mínimas relaciones diplomáticas y se ponía fin al gravoso embargo griego. En el citado acuerdo se recurriría al nombre de Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM, si utilizamos las siglas inglesas) con el que la nueva República había sido admitida en Naciones Unidas, alternativa de la que –dice Nieto– “la principal virtud [...] es que no gusta a ninguna de las partes firmantes y, en consecuencia, no es utilizada por ninguna de ellas. Los griegos siguen hablando de ‘Skopia’ como denominación de todo el Estado y los macedonios utilizan el de ‘República de Macedonia’, excepto cuando por motivos legales no tienen más remedio que utilizar el reconocido internacionalmente”.

Desde 1995, y pese al levantamiento de su bloqueo comercial contra Macedonia, la actitud de Grecia hacia la nueva república balcánica ha seguido siendo hostil, hasta el punto de que sus sucesivos gobiernos no se han recatado en intentar bloquear los acuerdos de cooperación entre Macedonia y la UE, boicotear la participación de Macedonia todo tipo de cumbres y encuentros internacionales, dificultar las comunicaciones entre ambos países con exhaustivos controles fronterizos y asfixiantes requisitos burocráticos,

y desincentivar las inversiones griegas en Macedonia²⁹. Naturalmente, la cuestión del nombre no constituye sino una excusa tras la que esconder la poca simpatía de Grecia ante un vecino que, aunque escasamente competitivo en lo económico y menos influyente todavía en los planos diplomático o militar, podría sumarse al ámbito de influencia turco en la zona, restarle el apoyo serbio o incluso soliviantar a las comunidades eslavas en suelo griego... temores todos ellos que una atenta mirada a la realidad macedonia obliga a considerar como irreales, sino como verdaderamente disparatados³⁰.

Pasando ya al resto de los vecinos, habría que comenzar diciendo que si las relaciones entre Macedonia y Bulgaria nunca han sido malas, tampoco han sido todo lo fraternales que cabría esperar entre pueblos tan próximos en tantos sentidos. Ciertamente, Bulgaria fue el primer Estado en reconocer la independencia macedonia el 16 de enero de 1992, y es de todos sus vecinos el que mejores relaciones ha venido manteniendo con el nuevo Estado³¹. Pero nada de ello permite olvidar que Bulgaria ha tenido aspiraciones expansionistas sobre el actual territorio macedonio al menos desde los tiempos del Tratado de San Stefano, que el territorio macedonio fue hace no muchas décadas fraccionado entre las grandes potencias balcánicas de manera hartamente beneficiosa para Bulgaria y que, ya en nuestros tiempos, Bulgaria ha seguido sin reconocer de manera oficial la existencia de una nación y una lengua macedonia, persistiendo en la postura de que los macedonios son un pueblo esencialmente búlgaro, y que su idioma no es otra cosa que un dialecto del búlgaro –todo ello en abierta contradicción con la interpretación oficial macedonia y, muy particularmente, con el punto de vista de las fuerzas más nacionalistas, que no solamente reivindicaban la peculiaridad étnica y lingüística de los macedonios, sino que incluso mantienen la existencia de minorías macedonias en suelo búlgaro y su compromiso político con las mismas.

En cuanto a las relaciones entre Macedonia y la nueva Federación Yugoslava, ambos países no se reconocieron mutuamente hasta fecha tan tardía como abril de 1996, cuando sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores firmaron en Belgrado un acuerdo (véase “Agreement...”, 1996) por el que ambos estados se reconocían mutuamente como tales, aceptaban sus respectivas fronteras internacionales y acordaban la formación de una comisión de expertos que clarificase el trazado de la frontera común, se comprometían a respetar la soberanía, independencia e integridad territorial del otro y a resolver sus diferencias por medios pacíficos, y proponían el inicio de negociaciones para la conclusión de un acuerdo de cooperación económica y comercial. El acuerdo macedonio-yugoslavo del 8 de abril de 1996 colocó a Macedonia en la curiosa posición de ser la única república de la antigua Federación Yugoslava en mantener relaciones diplomáticas con todas las demás, pero sobre todo supuso para ambos países un avance diplomático importante. Para los yugoslavos, porque suponía allanar un obstáculo más en el camino hacia su pleno reconocimiento internacional a un coste relativamente bajo dada la práctica ausencia de motivos de tensión entre ambos países y,

adicionalmente, porque suponía un importante espaldarazo a su pretensión de ser reconocido como el único Estado sucesor de la antigua Yugoslavia³²; y para los macedonios porque, aparte de suponer una nueva reafirmación de su personalidad jurídica internacional y de su seguridad, suponía el paso previo para la tan necesaria apertura del mercado y de las fronteras serbias, además de constituir un nuevo punto en su favor en el interminable contencioso con Grecia –aliada incondicional de Serbia– cuyo Ministerio de Exteriores se apresuraría en declarar que el paso dado por Belgrado no había constituido un acto amistoso hacia Grecia.

La razón principal de ese retraso en el establecimiento de relaciones habría que buscarla tanto en el plano de la diplomacia como en el de la ideología (véase Dobrkovic, 1999). Por lo que hace a lo primero, incomodar a su aliado griego con el reconocimiento de Macedonia en un momento de grave aislamiento internacional habría sido por parte serbia una imperdonable torpeza. En cuanto a lo segundo, sería menester tener bien presente que para amplios sectores nacionalistas serbios –que recorren todo el arco político que va desde Draskovic a Seselj (Tufan, 1997: 289)– el actual territorio macedonio no es otra cosa que el extremo más meridional de la Gran Serbia, y sus habitantes una rama más de la misma familia, de modo que la posibilidad de dirigir contra Macedonia una ofensiva militar semejante a la lanzada primero contra Eslovenia, luego contra Croacia y más tarde contra Bosnia, no estuvo descartada hasta que las derrotas militares, los conflictos internos y la eficaz interposición de las tropas de Naciones Unidas³³ la hicieron del todo punto quimérica.

En todo caso, las optimistas perspectivas abiertas por el acuerdo de 1996 se vieron bien pronto frustradas por el agravamiento y posterior estallido del conflicto en el Kosovo³⁴. Desde el primer momento, los sucesivos gobiernos macedonios –sin duda, bajo presión de la minoría albanesa– habían venido abogando por la necesidad de conceder al Kosovo una generosa autonomía dentro de la Federación Yugoslava, postura que había contrariado ya a Belgrado en un buen número de ocasiones. Pero fue cuando los enfrentamientos interétnicos derivaron en un conflicto de primera magnitud cuando las posturas de Skopje y Belgrado se distanciaron hasta hacerse irreconciliables, toda vez que –como ya se ha indicado– el Gobierno macedonio optó por cumplir con sus compromisos internacionales y prestar a las fuerzas de la OTAN y a las agencias internacionales asentadas en su territorio todo el apoyo que éstas demandaron³⁵.

En cuanto a Albania, pese a que este país fue el primero en reconocer sin reserva alguna la independencia de Macedonia, las relaciones entre ambos estados han tropezado siempre en el escollo del estatus de la minoría albanesa en Macedonia, cuya defensa justifica a los ojos de Tirana actuaciones que desde Skopje se contemplan como injustificables intromisiones de un Estado en los asuntos internos de otro. En todo caso, la magnitud de estas tensiones rara vez ha trascendido el plano de la retórica política y, cuando lo ha hecho, ha sido por cuestiones tan prosaicas como el tráfico de armas o el paso de

trabajadores indocumentados de uno a otro lado de la habitualmente porosa frontera albano-macedonia. La razón de ello es triple: de una parte, porque el estatus de la minoría albanesa en Macedonia no ha hecho sino mejorar –por más que haya sido de manera lenta–; de otra, porque los problemas internos de Albania han sido durante estos últimos años de tanta gravedad –recuérdense, cuanto menos, los continuos flujos de refugiados, los procesos constituyentes fracasados, la crisis de las pirámides financieras con la consecuente explosión social de la primavera de 1997, la caída del Gobierno Berisha, los asesinatos políticos, el acoso al Gobierno socialista de Fatos Nano...– como para convertir en ridícula cualquier interferencia de Tirana en los asuntos internos de Macedonia; y, en última instancia, porque cuando el Gobierno de Tirana ha tenido tiempo para preocuparse por la situación de los albaneses allende sus fronteras, Kosovo –y no Macedonia– ha sido de continuo el escenario más necesitado de atención.

En última instancia, y pese a no tratarse de países limítrofes, también las relaciones entre Macedonia y Turquía merecen cuanto menos una breve reflexión. Y es que el interés de Turquía por labrarse una significativa influencia sobre los nuevos países independientes de la región, unido a su tradicional interés por debilitar cuanto sea posible la posición de Grecia –y, si se quiere, al peso de la cultura turca en la historia macedonia– ha hecho que las relaciones turco-macedonias hayan sido por regla general excelentes. En este sentido, Macedonia se ha convertido en un aliado natural para los turcos, a la vez que Turquía –entre otras cosas, miembro de la OTAN– ha resultado un apoyo providencial a la hora de que Macedonia ganase reconocimiento internacional. El hecho de que el país cuente con una comunidad turca de cierta relevancia y que ésta no plantee mayores problemas en el orden interno, no sólo ha permitido que dicho acercamiento sea más estrecho sino, sobre todo, que aparezca más *natural*.

CONCLUSIONES

El proceso de transición democrática y de consolidación del Estado en Macedonia está plagado de luces y sombras, de signos que mueven al optimismo junto con datos que hacen presagiar lo peor. Pero, de entrada, eso es ya mucho más de lo que cabría decir de los procesos que se han desarrollado de manera paralela en los países de su entorno geográfico; países que a menudo han gozado de una situación de partida más favorable y de un respaldo internacional más sólido que los de Macedonia. Recuérdese, cuanto menos, a donde han llegado las tensiones interétnicas en Bosnia, Yugoslavia o Croacia, hasta qué punto el autoritarismo y la corrupción se han arraigado en estos dos últimos países, o en qué situación se encuentran las economías yugoslava o albanesa.

Por lo que hace al desarrollo político e institucional del país, resulta en extremo preocupante la casi endémica falta de consenso en torno a las reglas del juego político, que han convertido a cada proceso electoral en una batalla librada más en los medios y en los juzgados que en la tribuna pública, todo ello con grave daño para el prestigio de las instituciones representativas y la confianza de la ciudadanía en su nuevo sistema político. Resulta, pues, en extremo perentorio que la comunidad internacional se implique más intensamente a través de sus agencias especializadas para persuadir a las fuerzas políticas macedonias de que el consenso es tan posible como necesario.

Por lo que hace al desarrollo de las relaciones interétnicas se ha dicho ya suficiente acerca de los avances llevados a cabo por los sucesivos gobiernos de coalición, y se ha alabado con sinceridad la sensatez de haber optado por una política inclusiva y no excluyente. Pero falta por ver si ese espíritu de cooperación seguirá en el futuro siendo capaz de salvar las distancias cada vez mayores que el progresivo proceso de distanciamiento entre albaneses y macedonios está creando, y –sobre todo– si sobrevivirá al cambio demográfico que se avecina. En este sentido, una flexibilización de la estructura territorial del país –que sin crear falsas expectativas de separación, dé a los gobiernos locales amplias competencias en las áreas más caras a las minorías– sería probablemente un buen antídoto.

Por último, si bien es cierto que la inserción de Macedonia en la comunidad internacional ha dejado en muy buena medida de ser discutida, no lo es menos que la galopante crisis económica por la que el país atraviesa y la compleja situación política de su entorno han colocado al país en una posición de extrema debilidad, dejándolo inerte ante todo tipo de presiones. Y que el esperado apoyo –financiero y diplomático– de la comunidad internacional ha sido mucho menor del que los macedonios –fundada o infundadamente– esperaban. Y en este sentido, no hará falta razonar mucho más de lo que ya lo hemos hecho para caer en la cuenta que una Macedonia que no sea más que una pieza intercambiable en el complejo rompecabezas balcánico, una suerte de parche con el que contribuir al arreglo de los problemas de la región, no constituye sino una nueva bomba esperando su turno para estallar.

Referencias bibliográficas

- ABAZI, I. (1997) "The UN in Macedonia. Defending No Man's Land", *Balkan Forum* nº 19, pp. 207-220.
- (1996) "Agreement on the regulation of relations and promotion of cooperation between the Republic of Macedonia and the Federal Republic of Yugoslavia", *Balkan Forum* nº 15, pp. 308-311.
- CACA, G. (1996) "Status and Rights of Nationalities in the Republic of Macedonia", *Balkan Forum* nº 15, pp. 131-154.

- CHICLET, C. (1997) "La macédoine en 1994-1995. Un pays déstabilisé", en Lhomel, E. y Schreiber, T. (1996) *L'Europe centrale et orientale*. París: La documentation française.
- COHEN, L.J. (1995) *Broken Bonds. Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition* (2ª ed.), Westview Press, Boulder, Co.
- (2000) "[Constitution Watch:] Macedonia", *East European Constitutional Review* nº 9/1-2, pp. 24-26.
- DANFORTH, L. M. (1995) *The Macedonian Conflict. Ethnic Nationalism in a Transnational World*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- DASKALOVSKI, Z. (s. f.) "Minority Rights Case Study: Macedonians in Greece", en www.gate.net/~mango/Kimlika.html.
- DOBRKOVIC, N. (1999) "Yugoslavia and Macedonia in the Years 1991-6: From Brotherhood to Neighbourhood", en Pettifer, J. (ed.) *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York: Macmillan.
- DUVERGER, M. (1980) "A New Political System Model: Semipresidential Government", *European Journal of Political Research* nº 8/2, pp. 165-187.
- FERRERO T., R.(1999) "En torno a la identidad nacional de Macedonia: la 'cuestión macedonia' de sus orígenes a la situación actual", en Flores Juberías, C. (Coord.): "Actas del I Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental. Vol. I", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 26/27, pp. 283-292.
- FLORES JUBERIAS, C. (1995) "Parlamentarismo vs. presidencialismo en las nuevas constituciones de la Europa Oriental", *Revista de las Cortes Generales* nº 35, pp. 241-310.
- (1999) "Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este", en Flores Juberías, C. (Coord.): "Actas del I Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (Vol. I)", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 26/27, pp. 65-96.
- GEROSKI, B. (1995) "Media Update, Southeastern Europe:] Waiting for a Second Chance in Macedonia", *Transition* nº 1/18, pp. 42-45.
- GOCEVSKI, T. (1996) "First Steps Towards an Autonomous Defence System of the Republic of Macedonia", *Balkan Forum* nº 15, pp. 285-306.
- Greek Helsinki Monitor (1998) *Greece Against its Macedonian Minority: The "RAINBOW" Trial*, ETEPE, Atenas.
- HOPPE, H.-J. (1995) "Die politische Szene der Republik Makedonien", *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* nº 47.
- International Crisis Group (1997) "Macedonia: The Politics of Ethnicity and Conflict (21/10/97)", en www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.
- (1998 a) "Macedonia: The Albanian Question In Macedonia: Implications Of The Kosovo Conflict For Inter-Ethnic Relations In Macedonia (11/08/98)"
- (1998 b) "Macedonia: 1998 Elections in Macedonia (09/10/98)", en <http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm>.
- (1998 c) "Macedonia Briefing: Opposition Wins Parliamentary Elections (04/11/98)", en <http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm>.
- (1999 a) "Macedonia: New faces in Skopje (08/01/99)", en <http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm>.

(1999 b) "Macedonia: Towards Destabilisation? The Kosovo Crisis Takes its Toll on Macedonia (17/05/1999)", en <http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm>

(1999 c) "Macedonia: Gearing up for Presidential Elections (18/10/99)", en <http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm>.

(2000) "Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf (02/08/2000)", en <http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm>.

International Institute for Democracy (1996) *The Rebirth of Democracy. 12 Constitutions of Central and Eastern Europe*. Council of Europe Publishing, Estrasburgo.

ISAKOVIC, Z. (1997) *International Position of Macedonia and Balkan Security*. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.

JANKULOSKI, Z. (1996) "'Nationality' (Minority Protection in Macedonia: A Question of Human Rights or Politics?)", *Balkan Forum* n° 15, pp. 155-186.

KOFOS, E. (1999): "Greek Policy Considerations over FYROM Independence and Recognition", en James Pettifer (ed.) *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York: Macmillan.

LAZAROV, R. (1995) "The Albanians in Macedonia: co-citizenship or...?" *Balkan Forum* n° 11, pp. 19-47.

MAJONOSKI, C. (1994) *Socijalno-politickiot i interesen identitet na politickite partii vo Makedonija*, Tesis doctoral, Universidad de Skopje (cit. en Dimitar Mircev e Igor Spirovski: "The Role and Early Experiences of the Macedonian Parliament...", cit. pág. 115).

Ministry of Defence of the Republic of Macedonia (1998 a) *The Strategy of the Defence of the Republic of Macedonia*, Skopje.

Ministry of Defence of the Republic of Macedonia (1998 b) *White Paper of the Defense of the Republic of Macedonia*, Skopje.

MIRCEV, D. (1997) "Edificando nuevas estructuras democráticas: el caso de Macedonia", en Flores JUBERIAS, C. (1997) (Dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, p. 428. Madrid/Valencia: CEC/IVEI..

(1999) "Engineering the Foreign Policy of a New Independent State: the Case of Macedonia", en Pettifer, J. (ed.) *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York: Macmillan.

MIRCEV, D. y SPIROVSKI, I. (1998) "The Role and Early Experiences of the Macedonian Parliament in the Processes of Transition", en Longley, L. D. y Zajc, D. (Eds.) *Working Papers on Comparative Legislative Studies III. The New Democratic Parliaments: The First Years*, IPSA Research Committee of Legislative Studies, Appleton, Wi., pp. 111-121.

MURDZEVA-SKARIC, O. y SKARIC, S. (1996) "Peace and UNPREDEP in Macedonia", Ponencia presentada en la XVI IPRA *General Conference 'Creating Nonviolent Futures'*, Brisbane, del 8 al 12 de julio de 1996.

National Democratic Institute (1996): "Report of the Pre-Election Assessment Mission in FYROM", original mimeografiado, Skopje.

NIETO GONZALEZ, J. (1999) "La postura griega ante el problema de Macedonia. Una aproximación a través de la bibliografía traducida a otras lenguas", en Flores Juberías, C. (Coord.): "Actas del I Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental. Vol. I", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 26/27, pp. 309-318.

NIX, STEPHEN B., ed. (1995) *Election Law Compendium of Central and Eastern Europe*. Kiev: IFES/ACEEEO.

- ORTAKOVSKI, V. (1997) "The Position of the Minorities in the Balkans", *Balkan Forum* nº 18, pp. 109-147.
- (1999) "The Kosovo Conflict and Macedonia", ponencia presentada en la *IV Annual Conference of the Association for the Study of Nationalities*, Nueva York, del 15 al 17 de abril de 1999.
- PETKOVSKI, M.(1997) "The Macedonian Economy: Five Years After Independence", *Balkan Forum* nº 18, pp. 211-212.
- PETTIFER, J. ed. (1999) *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York: Macmillan.
- POULTON, H. (1995) *Who are the Macedonians?* Londres: Hurst & Company.
- PRIBICHEVICH, S. (1982) *Macedonia: Its People and History*, The Pennsylvania State UP, University Park, PA.
- REIMER, L. (s. f.) "Macedonia: Cultural Right or Cultural Appropriation?", en www.gate.net/~mango/Legal.htm.
- REUTER, J. (1999) "Policy and Economy in Macedonia", en Pettifer, J. ed. *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York: Macmillan.
- RODRIGUEZ AGUILERA DE PRAT, C. y MARTINEZ, R. (2000) *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- ROUDOMETOF, V. (1996) "Nationalism and Identity Politics in the Balkans: Greece and the Macedonian Question", *Journal of Modern Greek Studies* nº 14/2, pp. 253-301.
- Sartori, G. (1994) *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, pp. 121-140. Basingstoke: Macmillan Press.
- SCHMIDT, F. (1995) "Balancing the Power Triangle", *Transitions* nº 1/8, pp 34-39.
- SILJANOVSKA-DAVKOVA, G. (1996) "Local Self-Government in the Constitutions of the Republics of Serbia, Croatia, Macedonia, and Slovenia", *Balkan Forum* nº 16, pp. 109-126.
- SKARIC, S. (1994): "Le role du Parlement Macedonien dans le nouveau regime democratique", en LONGLEY, L. D. (Ed.) *Working Papers on Comparative Legislative Studies I. The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*. Appleton, Wi.: IPSA Research Committee of Legislative Studies
- (1998) "Le bilan de la construction démocratique en ex-République yougoslave de Macédoine, 1991-1996", en Slobodan M. (Dir.) *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, pp. 497-513. Bruselas: Bruylant.
- SOKALSKI, HENRYK J. (1997) "Preventive Diplomacy: The Need for a Comprehensive Approach", *Balkan Forum* nº 18, pp 33-52.
- SPIROVSKI, I. (1995) "Functions and Development of the Macedonian Parliament", Ponencia presentada al *IV Congreso Mundial de la AIDC/AICL*, Tokio, del 25 al 28 de septiembre de 1995.
- TRIANDAFYLIDOU, A.; CALLONI M. y MIKRAKIS A. (1997) "New Greek Nationalism", *Sociological Research Online* nº 2/1, en <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/2/1/7.html>.
- TUFAN, S. (1997) "Macedonia and Its Neighbours", *Balkan Forum* nº 19, pp. 281-293.
- VANKOVSKA-CVETKOVSKA, B. (1996) "The Trial of Democracy in Macedonia: Ethnic Problems and the Military", *Balkan Forum* nº 16, pp. 81-108.
- (1999) "Between Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: The Macedonian Perspective of the Kosovo Crisis", ponencia presentada en la *40 Annual Conference of the International Studies Association*, Washington DC, del 16 al 20 de febrero de 1999.

YACOUB, J. (1998) "Les minorités en Europe centrale, orientale et balkanique", en Slobodan Milacic (Dir.) *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*. Bruselas: Bruylant.

ZAGAR, M. (1998/99) "La protección de las minorías nacionales en la Europa Central y del Este a través del Derecho constitucional e internacional", en Flores Juberías, C. (Ed. asoc.): "Derechos y libertades en las nuevas democracias de la Europa del Este", *Humana lura* nº [monográfico] 8/9, pp. 19-68.

ZAHARIADIS, N. (1996) "Greek Policy Toward the Former Yugoslav Republic of Macedonia", *Journal of Modern Greek Studies* nº 14/2, pp. 303-328.

Notas

1. Véanse, como estudios generales sobre Macedonia y los macedonios, los de Stoyan Pribichevich (1982), Loring M. Danforth (1995), Hugh Poulton (1995), James Pettifer, ed. (1999) y, ya entre nosotros, y de manera más sintética, Ruth Ferrero (1999).
2. De los 1.495.000 votantes inscritos, ejercieron su derecho al voto 1.074.000 (el 71,86%), de los que el 95,08% (el 68,32% de los censados) se mostraron a favor de la independencia. El dato se halla en Mircev, 1997: 428.
3. En realidad, la Constitución contempla otra vía para la disolución del Parlamento. Si según el art. 73.1 la Asamblea es la única autoridad legitimada para convocar referéndums, que habrán de versar sobre "materias concretas dentro de su esfera de competencias", y si se halla obligada a hacerlo cuando se lo soliciten al menos 150.000 ciudadanos (art. 73,3), resulta difícil negar que el cuerpo electoral podría en principio forzar la disolución anticipada de la Asamblea obligándola a convocar un referéndum al respecto y votando masivamente –la Constitución exige no sólo mayoría de votos, sino también la participación de la mayoría del censo– en favor de la disolución. Eso fue exactamente lo que los partidos de la oposición extraparlamentaria, liderados por el VMRO-DPMNE y el DP, intentaron hacer a mediados de 1996 para forzar la convocatoria de elecciones anticipadas después de que el Partido Liberal abandonase el Gobierno. La campaña de recogida de firmas se saldó con un éxito apabullante, ya que se recogieron 218.405 firmas –por más que de ellas sólo 171.548 fueran finalmente validadas– en un país con poco más de millón y medio de electores. Sin embargo, la Asamblea primero, y el Tribunal Constitucional más tarde, pusieron punto final a la operación afirmando que en el sistema político macedonio el legislativo sólo podía ser anticipadamente disuelto por acuerdo de sus propios integrantes y que que la Constitución no preveía explícitamente que un referéndum pudiera acordar la convocatoria anticipada de elecciones. La medida, jurídicamente discutible y políticamente inaceptable, generó una crisis institucional que sólo las elecciones de 1998 permitieron superar.
4. Tras la llegada al poder del nuevo Gobierno de Ljupco Georgievski, el parlamento macedonio –de mayoría opuesta al presidente– aprobó el 29 de diciembre de 1998 una ley de amnistía que pretendía principalmente la puesta en libertad de los ex alcaldes y otros cargos municipales de Tetovo y Gostivar, conocidos líderes nacionalistas albaneses, condenados a penas que iban de los dos

a los trece años de cárcel por for “incitación a la intolerancia racial, nacional y religiosa, e incitación a la rebelión”. El presidente Gligorov vetó formalmente la ley el 22 de enero, y el 4 de febrero de 1999 el Parlamento superó su veto. Los condenados fueron liberados al día siguiente.

5. A este respecto habría que tener presente la advertencia de Mircev (1997: 435) cuando afirma que, aunque en el sistema político macedonio el Gobierno aparece formal o normativamente como el poder más débil, “debido a la inestabilidad del sistema legal durante el período de transición, a la necesidad de sustituir las leyes heredadas de la Federación y a la ausencia de otras nuevas, su poder de decisión se hizo –y se mantiene todavía– considerable”, fenómeno propiciado de manera especial por “el proceso de abolición, reducción y transformación del sistema de autogestión local y obrera típico del sistema socialista, cuyas competencias serían en adelante asumidas por el Estado y sus órganos ejecutivos” y por “la abolición de la propiedad social y colectiva, y su conversión en propiedad estatal, con el ejecutivo convertido en el ostentador real de esa titularidad, y en el patrono de todo el personal empleado en el sector público”.
6. El candidato presidencial del VMRO-DPMNE, Boris Trajkovski, era en el momento de su nominación viceministro de Asuntos Exteriores y presidente de la Comisión de Política Exterior del partido. El candidato de la SDSM, Tito Petkovski, era diputado, habiendo sido presidente de la Asamblea entre 1996 y 1998. A mayor abundamiento, el candidato del PPD, Muhamed Halili, era embajador de Macedonia en Dinamarca, y el del DPS, Muharem Nexhipi, viceministro de Sanidad. Sólo las formaciones menores como el Partido Liberal y la Alternativa Democrática propusieron para la ocasión a sus líderes principales –Stojan Andov y Vasil Tupurkovski–, aunque probablemente no tanto por fe en la institución como por falta de otras bazas electorales.
7. Quede constancia, en todo caso, que esta concentración de la *Sobranie* en la tarea legislativa se ha producido a costa de un manifiesto descuido en las tareas de control del ejecutivo, y que este éxito suyo ha sido posible sólo gracias a la colaboración del mismo Gobierno en tanto que proponente de la mayor parte de las leyes (véase Mircev y Spirovski, 1998: 118).
8. En el período arriba indicado, y también según los datos de Mircev y Spirovski, el Tribunal Constitucional macedonio ha anulado 42 decisiones de la Asamblea, lo que supone un 4% del total.
9. En concreto, se trataba de las leyes relativas al escudo, la bandera y el himno nacionales (art. 5.2), el sistema de elección de la Asamblea (art. 62.5) y el reglamento de ésta (art. 66.4), la estructura administrativa del Estado (art. 95.2), la estructura global del poder judicial y sus normas de procedimiento (art. 98.5), el sistema de autogobierno local (art. 114.5), el sistema de defensa nacional (art. 122.2), la propia reforma constitucional (art. 131), la ley constitucional sobre la implementación de la Constitución (133.2) y, en general, de cualquier ley que la Asamblea deseara preservar del veto presidencial, toda vez que el art. 75.4 establece que el presidente sólo está obligado a promulgar una ley si ésta ha sido aprobada por el voto de los dos tercios de la cámara, pudiéndola vetar en todos los demás casos. De ellas, tanto la ley del escudo nacional como el Reglamento de la Asamblea se hallan aún pendientes de aprobación, de manera que siguen vigentes tanto el viejo emblema socialista –con su correspondiente estrella roja– como las normas de procedimiento adoptadas por la Asamblea en los años ochenta; las leyes sobre la organización y funcionamien-

- to de la administración del Estado, sobre el Gobierno y sobre los funcionarios públicos no han sido aprobadas hasta julio del 2000, la ley electoral –tan denostada– no fue reformada hasta julio de 1998 y la Ley del Gobierno Local no fue aprobada hasta abril de 1996.
10. Valacos, bosnios, búlgaros, griegos, croatas, eslovenos, etc. hasta un total de 29 nacionalidades (véase Yacoub: 1998, 321). En todo caso, la minoría albanesa nunca ha aceptado del todo el censo de 1994, al que acusan de subestimar gravemente su peso demográfico. Sus objeciones no se refieren tanto a los aspectos técnicos del censo –que fue realizado bajo la supervisión de la CSCE– como al hecho de que éste se basase para definir quién era ciudadano macedonio en lo dispuesto por la Ley de Nacionalidad de 1992, cuyas cláusulas tratan de manera diferente a los macedonios de origen albanés y a los eslavo-macedonios. De ahí que algunas fuentes de esta comunidad eleven el porcentaje de albano-macedonios hasta el 25%, el 30%, e incluso el 40% de la población de la República. En todo caso, para abril del año 2001 está previsto un nuevo censo, cuya preparación está despertando ya la polémica (véase International Crisis Group, 2000)
 11. Sobre las relaciones entre las comunidades de albaneses del Kosovo, Macedonia y la República de Albania, y las fricciones que entre éstas se han producido en los últimos tiempos véase Schmidt, 1995.
 12. Adviértase, en todo caso, que pese a sumar más de dos millones de personas y a ser mayoritarios en la Provincia Autónoma del Kosovo, tampoco la Constitución Federal yugoslava de 1974 reconoció a los albaneses el estatus de “nación constituyente”. Sobre el particular, véase Lazarov, 1995.
 13. Para un análisis comparado de la cuestión, véase Zagar (1998/99) y –con un mayor énfasis en la dimensión histórica del problema– Ortakovski (1997). Para un análisis del tratamiento de la cuestión en la historia constitucional de Macedonia, véase Caca (1996).
 14. Informes exhaustivos y fiables sobre la situación de los Derechos Humanos en Macedonia –y otros países– son tanto los *Annual Reports* de la International Helsinki Federation for Human Rights, como los *Country Reports on Human Rights Practices* del Departamento de Estado norteamericano. Los correspondientes a los últimos tres años pueden hallarse en sus respectivas páginas web en <http://www.ihf-hr.org/publicat.htm> y http://www.state.gov/www/global/human_rights/drl_reports.html.
 15. No es en modo alguno baladí mencionar que partidos albaneses han estado presentes en todos los gobiernos que se han formado en el país durante las dos últimas legislaturas. Así, en el primer gobierno formado por el socialdemócrata Branko Crvenkovski tras las elecciones de 1994, fueron de origen albanés (concretamente, del Partido para la Prosperidad Democrática) cuatro de los diecinueve ministros. En el actual Gobierno, resultante de las remodelaciones de julio del 2000 y cuarto presidido por el nacionalista Ljubco Georgievski, pertenecen al Partido Democrático de los Albaneses los ministros de Justicia, Autogobierno Local, y Trabajo y Política Social, ocupando el VMRO-DPMNE siete carteras, y la Alternativa Democrática las cuatro restantes (Véase *Macedonian Information Centre*, July 2000, en <http://www.makedonija.com/mic/>).

16. Hecho este que, aun siendo cierto, no ha sido óbice para el mantenimiento, legislatura tras legislatura, de una importante presencia parlamentaria de la minoría albanesa. Tras las elecciones de 1990, 23 de los 120 escaños de la Asamblea Nacional fueron ocupados por diputados albaneses (junto con dos gitanos, y otros dos autocalificados de yugoslavos), cifra que en las elecciones de 1994 bajó hasta 19 (junto con dos gitanos, un turco y un serbio), y en las de 1998 subió de nuevo hasta los 25 (con dos gitanos y un turco). Las cifras, que provienen de datos oficiales del Secretariado de Información del Gobierno macedonio, pueden hallarse en Ortakovski (1997: 141) y en la página web del parlamento macedonio en www.assembly.gov.mk/sobranie/
17. Para comprender adecuadamente la importancia simbólica y práctica de la Universidad de Tetovo para la comunidad albanesa es preciso tener presente lo que más adelante se dirá acerca del cierre de la Universidad de Pristina y sus consecuencias, pero también retener un dato: en las dos universidades públicas existentes en el país –la de los Santos Cirilo y Metodio en Skopje, y la de San Clemente de Ohrid, en Bitola– el número de estudiantes de etnia albanesa es del 5,6%, cuando el porcentaje de esta comunidad en el total de la población del país es, cuando menos, cuatro veces superior (los datos pueden hallarse en la página web creada por el Gobierno macedonio con motivo de la Expo 2000 de Hannover en <http://www.expo2000.gov.mk/>).
18. En efecto, Macedonia no sólo sigue siendo un Estado unitario, sino que es además un país extraordinariamente centralista, en el que los gobiernos locales apenas cuentan con patrimonio, ingresos, personal y competencias. Además, buena parte de los funcionarios locales son nombrados por el Gobierno, que además sigue en ello el más clásico *patronage system*. Sobre el particular véase, si bien de manera sintética, Siljanovska-Davkova (1996).
19. Según datos oficiales del Gobierno macedonio (véase “Mass Media in the Republic of Macedonia”, en <http://www.expo2000.gov.mk/>) en la actualidad, y desde 1996, los dos canales de la televisión estatal macedonia MTV emiten tres horas diarias de programación en albanés, una hora y media en turco, y 30 minutos dos veces a la semana en romaní, serbio y valaco. Por su parte, los cinco canales de la radio estatal emiten ocho horas y media diarias en albanés, cinco en turco, y 30 minutos en romaní y valaco. Además, a nivel estatal operan las emisoras privadas Canal 77, Sitel y A1, mientras que en el ámbito local lo hacen 29 emisoras de titularidad pública y 137 privadas, muchas de las cuales ofrecen emisiones en las lenguas de las nacionalidades.
20. Según datos oficiales del Gobierno macedonio (véase “Education in the Republic of Macedonia”, en <http://www.expo2000.gov.mk/>) en el año académico 1999/2000, 128 escuelas impartieron enseñanza primaria en albanés a un total de 76.644 niños, mientras 22 escuelas de enseñanza secundaria hacían lo propio con 14.353 estudiantes. Las referidas cifras suponen, respectivamente, el 37,2 y el 18,6% de los centros, así como el 30,1 y el 15,7% de los estudiantes de cada nivel.
21. En puridad, la nueva Ley –promovida por el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, gestada por un amplio equipo en el que incluso se contaban profesores de la Universidad de Tetovo, pero aprobada por apenas 61 votos a favor– no “legaliza” la Universidad de Tetovo, como han reivindicado durante años todos los partidos albaneses, sino que permite la creación de una universidad privada abierta a todas las etnias, en la que se enseñaría en

- albanés y en alguna otra lengua extranjera. Queda por ver, pues, si la comunidad albanesa asumirá el coste simbólico de cerrar la Universidad de Tetovo, y el económico de costear un nuevo centro de estas características (véase International Crisis Group, 2000).
22. A modo de paradoja cabría apuntar que la propia Constitución macedonia declara, en su art. 49, que “la República se preocupa por la situación y los derechos de quienes pertenecen al pueblo macedonio en los países vecinos, así como de los expatriados macedonios, les asiste en su desarrollo cultural y promueve los vínculos entre ellos”, tarea en la que la nueva República “no interferirá en los derechos soberanos y en los asuntos internos de otros estados”. Al menos medio millón de macedonios viven en otras repúblicas de la antigua Yugoslavia, además de en los países vecinos, sin olvidar las importantes comunidades de inmigrantes macedonios asentadas en Canadá, Australia, Estados Unidos y otros lugares (véase Caca, 1996: 149 a 151).
 23. En concreto, según los datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, a 17 de mayo de 1999 la cifra de refugiados kosovares en Macedonia ascendía a 229.300. Trazando un sencillo paralelismo, su impacto sobre la población del país sería el equivalente al que produciría en España la entrada de... ¡cuatro millones de refugiados!
 24. La ley electoral vigente tanto en los comicios de 1990 como en los de 1994 (véase Nix, ed., 1995: 192- 202) instituyó un sistema electoral mayoritario a dos vueltas en distritos uninominales, que no obstante operó en la práctica –como señala acertadamente Skaric (1998: 505)– no “a la francesa”, sino “a la inglesa”, esto es, como un típico sistema de mayoría a una sola vuelta, con la consiguiente desproporción en el reparto de votos y escaños. Ciertamente, para resultar elegido en la primera vuelta, la ley exigía haber obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, siempre que éstos representasen al menos la tercera parte del censo. Pero dado que la ley preveía también el paso a la segunda vuelta de todos los candidatos que hubiesen superado el 7% de los sufragios, y que la Junta Electoral prohibió su retirada tras la primera vuelta –con el peregrino argumento de que en su articulado no estaba especificada esta posibilidad– el funcionamiento del sistema acabó favoreciendo a la candidatura más votada en cada distrito, con independencia de que el resto de las formaciones concurrentes hubiesen obtenido en su conjunto más votos que ésta, o que ésta apenas se distanciase en unas décimas de sus más directos oponentes.
 25. Los resultados pueden hallarse en <http://elections99.RMacedonia.org/>.
 26. Los resultados pueden hallarse en <http://www.izbori98.gov.mk/english/>.
 27. ...Que básicamente venía abogando por la introducción de algún grado de proporcionalidad en el sistema. Esta exigencia se vería a la postre satisfecha al sustituirse el sistema enteramente mayoritario de la Ley de 1990 por un sistema mixto, en el que 35 diputados son elegidos por un criterio proporcional, según la fórmula d'Hondt, a partir de una lista nacional, entre los partidos que hayan superado el 5% de los votos emitidos; mientras que los 85 restantes lo son por el sistema hasta entonces vigente, con el matiz de que sólo los dos candidatos más votados en la primera vuelta pasan esta vez a la segunda. Por lo demás, la minoría albanesa presionaría con relativo éxito en favor de una reestructuración de los distritos más favorable a sus

- intereses, toda vez que la hasta entonces vigente adolecía de un marcado *malapportionment* en virtud del cual los distritos de mayoría albanesa contaban con una media de 20.000 electores cada uno, cifra que en los distritos de mayoría eslavo-macedonia era de tan solo 16.000.
28. Una de las escasas excepciones a esa regla la constituye la recientemente creada DA, quien en las últimas elecciones parlamentarias presentó bajo sus siglas a un total de quince candidatos “musulmanes”. Nótese, en todo caso, que pese a ser en su mayoría albaneses, el partido prefirió etiquetarlos como “musulmanes”. Otra excepción –igualmente necesitada de matizaciones– la brindó, también en las elecciones de 1998, el pequeño Partido Socialista Macedonio (SPM), quien propició la formación del llamado Movimiento para la Tolerancia Cultural y la Cooperación Cívica a partir de la convergencia de distintas formaciones minoritarias de base étnica (los gitanos del PCERM y el DPPRM, los turcos del DPTM, los serbios del DPS y los bosnios del SDAM). En este caso, y sin poner necesariamente en duda la sinceridad de los deseos de cooperación interétnica, no habría que perder de vista el hecho de que la nueva ley electoral había fijado una cláusula de barrera del 5% para entrar en el reparto de escaños, y que ninguna de las formaciones en cuestión tenía por sus propios medios la más mínima posibilidad de superar dicho porcentaje (Véase International Crisis Group, 1998a).
 29. Inversiones que, no obstante, se han multiplicado, en ámbitos tan relevantes como el petróleo, la electricidad, el textil, la alimentación y la banca, colocando a Grecia como principal inversor extranjero en el país, por delante incluso de Alemania.
 30. Aun así, el Gobierno griego ha venido siguiendo una clara política de hostigamiento frente a los ciertamente tímidos intentos de movilización política de los macedonios del norte de Grecia, que ha llegado incluso a merecer la condena del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en su sentencia de 10 de julio 1998 (Caso *Sideropoulos*) condenó al país heleno por violación del derecho de asociación de los macedonios. Sobre el particular, pueden verse los dos últimos informes del International Helsinki Federation for Human Rights en <http://www.ihf-hr.org/reports/ar98/ar98gre.htm> y <http://www.ihf-hr.org/reports/ar99/ar99gre.htm>. y así como el trabajo de Daskalovski (s. f.), y el estudio sobre el caso concreto del hostigamiento al Partido Arco Iris del Greek Helsinki Monitor (1998).
 31. Como dato significativo, baste señalar que en el período 1994/1995 –esto es, durante los años más duros del embargo griego– Bulgaria absorbió nada menos que las dos terceras partes de las exportaciones macedonias a los países vecinos, lo que equivalía al 22%-23% del total de las exportaciones macedonias (Petkovski, 1997: 211-212).
 32. Macedonia reconoció a la Federación Yugoslava no sólo con su nombre oficial de República Federal de Yugoslavia, sino también en la condición de Estado sucesor de la antigua República Socialista Federativa Yugoslava. Tal postura discrepó en su momento de la mantenida tanto por Eslovenia como por Croacia, países ambos que habían optado por una actitud de dureza ante Belgrado en la negociación del reparto de los bienes de la antigua Federación. La postura macedonia, más condescendiente, vino evidentemente propiciada por su necesidad de apoyos internacionales y, en especial, por su dependencia económica respecto de Serbia, factores

ambos ajenos a dos repúblicas septentrionales, plenamente reconocidas y más pendientes de sus prometedores vínculos económicos con Occidente que de sus pasadas relaciones con Serbia. En todo caso, Macedonia se reservó el derecho a seguir negociando el reparto de los fondos de la antigua Yugoslavia depositados en oro y divisas en bancos suizos.

33. Sobre la importancia del despliegue de las tropas de UNPREDEP en la frontera serbio-macedonia, véanse Murdzeva-Skaric y Skaric (1996), Sokalski (1997) y Abazi (1997). En torno a los problemas de crear unas fuerzas armadas eficaces en Macedonia, véase el análisis Gocevski (1996), así como la visión oficial del Gobierno macedonio en Ministry of Defence of the Republic of Macedonia (1998 a y b).
34. Véase sobre el particular International Crisis Group (1998 a), Ortakovski (1999) y Vankovska-Cvetkovska (1999).
35. Reincidiendo quizás en lo ya dicho acerca del impacto del conflicto del Kosovo sobre las relaciones interétnicas en Macedonia, es oportuno señalar que mientras que la comunidad eslavomacedonia ha tenido siempre una cierta inclinación a identificarse con las posturas serbias, para la comunidad albanesa de Macedonia el Kosovo ha sido siempre un referente de la mayor significación simbólica y práctica. Téngase presente que durante las décadas de aislamiento de la Albania socialista, la frontera entre este país y la Federación Yugoslava fue en buena medida infranqueable, mientras que entre los albaneses de Macedonia y los del Kosovo no existían mayores impedimentos de comunicación. De este modo, Pristina –y no Tirana– fue durante décadas la metrópoli de los albaneses de Yugoslavia, para quienes la frontera serbio-macedonia carecía por completo de significado. Como se ha dicho, “pese a ser la región más pobre de Yugoslavia, Kosovo ofrecía oportunidades educativas y laborales a los albanomacedonios más ambiciosos que se graduaban en la Universidad de Pristina. Más aún, la ilimitada movilidad interna de Yugoslavia permitió a los albaneses emigrar y asentarse libremente en todo el país, lo que resultó en numerosos matrimonios entre macedonios y albanoskosovares, y en vínculos de parentesco que todavía hoy ligan íntimamente a muchas familias en uno y otro territorio”. Además de ello, “para el Gobierno macedonio en la antigua Yugoslavia, la Universidad de Pristina –y, en general, la existencia de instituciones albanesas en el Kosovo– obvió la necesidad de que Skopje hiciera frente a muchas de las necesidades de la propia comunidad albanesa de la República” (International Crisis Group, 1997). Así las cosas, es fácil comprender que la brutal supresión de la autonomía provincial del Kosovo en 1989 tuviese para los albaneses de Macedonia un impacto no muy distinto del que tuvo para los propios albanoskosovares.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 51-52. Miscelánea.

El camino de la bicicleta. Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las cumbres iberoamericanas.

Manuel Montobbio

El camino de la bicicleta

Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las cumbres iberoamericanas

*Manuel Montobbio

RESUMEN

Para responder a la pregunta sobre el significado y sentido de las Cumbres Iberoamericanas en la sociedad internacional de la postguerra fría, sobre sus logros y retos de futuro, con especial atención a sus implicaciones para la política exterior de España, el autor acomete un itinerario intelectual cuyo punto de partida es la consideración de los actores y razones en el origen de las Cumbres, con especial atención a las políticas exteriores “motoras” de España –en el contexto de su “transición exterior”– y México; a continuación se acomete la consideración de los diferentes sujetos colectivos cuya construcción alternativamente se plantea –las Cumbres Iberoamericanas como tales, la Comunidad Iberoamericana de Naciones o el espacio iberoamericano; se analiza el funcionamiento y dinámica del proceso hasta la fecha, y los logros del mismo; y se pregunta en clave de futuro por las posibles direcciones de la evolución de un foro que necesariamente hay que entender como proceso, y por su posición estratégica en la compleja arquitectura en construcción de la inserción internacional, bilateral y multilateral, de América Latina. Un proceso impulsado desde arriba que ha caminado como la bicicleta, a base de seguir pedaleando en todo momento para no caer, al que se le plantea el reto de propagarse hacia abajo y consolidarse en una dinámica propia que no dependa en exclusiva del pedaleo inicial.

¿Cuál es el significado y sentido de las Cumbres Iberoamericanas en la sociedad internacional de la postguerra fría? ¿Cuáles los actores y razones en su origen y su caminar? ¿Cuál la ventana de oportunidad por ellas abierta en el proceso de construcción del nuevo orden internacional emergente, global y especialmente latinoamericano? ¿Cuál la meta u horizonte de su caminar, los pasos hacia ella? ¿Cuál su sentido y papel en el proceso de construcción de la política exterior de la España en democracia?

*Diplomático y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona

El siguiente trabajo ha sido publicado en el libro Rojas Aravena, F. (ed) (2000)

Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global. Caracas: FLACSO CHILE/ NUEVA SOCIEDAD

Responder tales preguntas nos invita a la realización de un viaje intelectual cuya estación de partida sería la doble consideración de los actores y razones en el origen de las Cumbres y de objeto político cuya construcción se pretende, abordando a continuación el camino recorrido hasta ahora y su legado, para plantearnos finalmente a dónde vamos, o a dónde queremos ir. Estaciones del viaje cuyo recorrido se pretende iniciar con estas líneas. Subamos al tren.

ORIGEN DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS. EL PROCESO DE LAS CUMBRES Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ESPAÑA EN DEMOCRACIA

Hoy escribimos sobre ellas, nos preguntamos sobre su sentido o su futuro, pero no sobre su existencia; para los actores relevantes de la sociedad internacional, especialmente para los de sus estados miembros –desde las cancillerías y gobiernos a los medios de comunicación y las opiniones públicas–, las Cumbres constituyen un fenómeno asumido, lo iberoamericano una dimensión presente, algo que forma parte de lo cotidiano, como si hubiera estado ahí siempre, consustancial y natural. Y sin embargo no siempre estuvieron ahí: hace apenas diez años estaban tan sólo en la idea o el sueño de algunos *policy makers* y políticos; posiblemente muchos de quienes hoy asumen su evidencia hubieran dudado que nunca tal idea fuera a convertirse en realidad. ¿Qué ha pasado en esta década o poco más?, ¿qué (y cómo) ha hecho posible la metamorfosis de la nada del ayer a las preguntas del hoy?

Sin duda, por un lado, las circunstancias. Las Cumbres son hijas de la sociedad internacional en la que nacen, en cuya evolución y conformación influyen a su vez. Una sociedad internacional en mutación, que ha dejado de ser lo que era y se construye y busca como algo que no es todavía del todo; que con el deshielo de la Guerra Fría ha abandonado su estructura bipolar y la tensión Este-Oeste como eje estructurador; que contempla y afronta junto a la globalización la emergencia de lo identitario y civilizacional, al tiempo que la conformación de grandes bloques de integración económica. Se trata de un nuevo orden internacional en construcción objeto de una plasmación particular en una América Latina que, frente a una inserción internacional previa fundamentalmente determinada por la relación bilateral de cada país con Estados Unidos, construyó en los ochenta –al hilo de la concertación en torno a la solución negociada de la crisis centroamericana– un orden latinoamericano con mayores márgenes de autonomía relativa,

tanto por la emergencia y consolidación de foros y procesos de concertación regional (Grupo de Río), como por el fortalecimiento de las relaciones con potencias extra-americanas, fundamentalmente la Unión Europea. Una sociedad internacional, en definitiva, de geometría variable, en cuyo seno se daba esa ventana de oportunidad para que determinados actores con voluntad política y visión suficiente acometieran la aventura/empresa de alumbrar el proceso de las Cumbres Iberoamericanas.

Pues, por otro lado y sobre todo, las Cumbres han sido posibles por la concepción y acción de los actores internacionales que las han creado y sostenido. Unos actores determinados con unas razones determinadas. En este sentido, las Cumbres son hijas de la voluntad y confluencia del consenso de todos sus estados miembros en el proceso de concertación que lleva a su nacimiento en Guadalajara. Proceso en que cada uno de ellos resulta decisivo e insustituible, pero que sin embargo arranca por el impulso diplomático de un motor de dos cilindros, articulado por México y España. Comprender el porqué de la conformación de este eje Madrid-México para la puesta en marcha del proceso de las Cumbres (entre otros) nos lleva a la consideración del papel del mismo en sus respectivas políticas exteriores, estructuralmente y en el momento de su creación.

Política exterior que, en el caso de España, procede contemplar y enmarcar en el rediseño de ésta acometido al hilo y como correlato de su transición política, que plantea la necesidad colateral de la transición exterior: de una política exterior de sustitución a otra de acción, sin rémoras por la situación política interior, en busca de su lugar en el mundo. Búsqueda primero de un modelo de prioridades y opciones de política exterior, de la estrategia y la acción para ponerlo en práctica después. Modelo que el consenso va concretando en torno a lo que Fernando Morán² definía como la política exterior de una potencia media: capaz de una presencia significativa en la agenda global, pero de una influencia sustancial sólo en determinadas zonas geográficas. En el caso de España, por razones objetivas e históricas, éstas son Europa (integración en la Comunidad Europea), América Latina y el Mediterráneo. Sin embargo, la dimensión interna de la integración comunitaria (aspiración histórica de las fuerzas democráticas y garantía y homologación del nuevo régimen) y el carácter objetivo del volumen de la relación económica con la Comunidad llevarán a la priorización en el tiempo del diseño y la negociación del encuadramiento europeo de España. Culminado éste, la construcción de una nueva relación y política hacia América Latina pasa al primer plano de las prioridades, sin embargo con una modificación sustancial en las coordenadas en que debe plantearse: la integración comunitaria supone la participación en la proyección exterior de un actor global cuyas prioridades se dirigen hacia otras zonas, quedando América Latina en un plano relativamente secundario de las mismas. Lo que plantea a la política exterior española en construcción un reto a la par que interrogante: el planteamiento de dicha construcción en dos fases, priorizando en la primera la integración europea ¿supone una posposición o una renuncia de facto a la construcción de un esquema privilegiado de relaciones que

implique un salto cualitativo en la proyección de España hacia América Latina? Pregunta para cuya respuesta el horizonte temporal del Quinto Centenario se constituyó en cita simbólica y en cierto modo obligada.

Transición exterior y dimensión exterior de la construcción europea constituyen los dos grandes retos y parámetros de fondo de una política exterior española en construcción que incorpora súbitamente, como parte indisoluble del acervo comunitario, la realidad de las obligaciones, políticas e instrumentos (política comercial común, política comunitaria de cooperación al desarrollo, cooperación política europea, esquemas de relaciones regionales...) de la proyección exterior comunitaria. España se encuentra, querámoslo o no, formando parte de un actor y potencia global –cuyas necesidades y posibilidades de planteamiento y proyección exterior van mucho más allá de los de una potencia media– por lo demás orientado en sus esquemas preferenciales de relación hacia zonas prioritarias no coincidentes con las contempladas por la política exterior española, en particular América Latina. La asunción de tal hecho, a la vez reto y posibilidad, y el planteamiento en tal marco de la transición hacia una relación privilegiada y en profundidad con América Latina, plantea a la política exterior española la necesidad de un reequilibrio en una doble dirección:

a) Por un lado, la necesaria redefinición y globalización de la política exterior bilateral. Integración europea significa globalización de su proyección exterior, tanto de sus posibilidades de influencia y acción en áreas en las que hasta entonces España había estado escasamente presente como de sus recursos a través de su contribución a los fondos comunitarios (Presupuesto y Fondo Europeo de Desarrollo [FED]). Rentabilizarla plantea la necesidad de globalización de su política bilateral, a un doble nivel:

- de planteamiento: necesidad de contar con análisis y planteamientos propios sobre la totalidad de cuestiones que definen la agenda internacional, tanto a nivel geográfico como temático, especialmente en aquellos ámbitos donde la Unión llega a donde no llega España en su capacidad bilateral, tanto para influir en la posición de la Unión como para obtener credibilidad y bazas negociadoras frente a los socios cuando se definen proyecciones exteriores de ésta que afecten a los intereses prioritarios de España;

- instrumental, al concretarse en lo fundamental la proyección exterior comunitaria en políticas instrumentales (comercial, cooperación) traducidas en mecanismos determinados, especialmente en el ámbito de la cooperación, en que los actores ejecutantes son empresas, consultores u organismos no gubernamentales. Carácter instrumental que plantea a la política exterior española la necesidad, por un lado, de desarrollar éste a nivel bilateral, en especial en el ámbito de la cooperación al desarrollo; y, por otro, de plantear el reequilibrio más allá de la propia acción exterior del Estado, concibiendo ésta como de integración, coordinación y potenciación de la proyección exterior no sólo del Estado y los poderes públicos en su conjunto, sino también de los distintos actores socioeconómicos (fundamentalmente empresas y ONG) con potencialidad de proyección exterior.

Bastaría esta razón, entre otras fundamentales, para justificar la creación, coincidente con la integración, de una verdadera política española de cooperación al desarrollo, tanto en la definición de sus objetivos y modelo como en el desarrollo de su infraestructura administrativa e instrumentos. Globalización de la política exterior española y de la cooperación como instrumento de la misma, mas al mismo tiempo necesidad de construcción de una política bilateral que contemple, junto a una visión propia de las necesidades y el futuro de la región, un esquema de relaciones, instrumentos y mecanismos que trasladen del discurso a la realidad la prioridad y la relación especial respecto a América Latina, con un doble mensaje y destinatario: América Latina, como muestra de la credibilidad y el compromiso en el salto cualitativo en las relaciones tras (a pesar de) la integración europea; y los socios de la Unión, como prueba y base de legitimidad de la pretensión española de hacer común una relación bilateral especial. Relación que será, con el trasfondo de la cita obligada del Quinto Centenario, tanto en lo político como en lo instrumental, objeto de un proceso de evolución y sustancial transformación del que constituyen ejemplos: el desarrollo, cuantitativo y cualitativo, de la cooperación; la creciente actividad y protagonismo diplomático, especialmente en la crisis centroamericana; los Tratados de Amistad y Cooperación; la participación y creación de foros iberoamericanos, proyectos y reuniones ministeriales, particularmente en el horizonte del Quinto Centenario; y especialmente la creación de las Cumbres Iberoamericanas y el sistema reuniones ministeriales que de ellas se deriva, expresión, desde la perspectiva española, de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

b) Por otro lado, el impulso de la redefinición de la propia proyección exterior de la Unión Europea, y la priorización y configuración en su seno de un salto cualitativo en el esquema de relaciones entre la Unión Europea y América Latina³.

En el caso de México, el impulso de la creación de las Cumbres se da también en tiempos de redefinición de su inserción internacional, fruto de una opción estratégica fundamental, coherente con sus relaciones económicas internacionales: la integración económica con Estados Unidos y Canadá a través de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Salto cualitativo que a su vez plantea una necesidad de reequilibrio hacia América Latina y, más allá, perspectiva desde la que posibilidad de impulso y creación de las Cumbres se configura como especialmente estratégica e instrumental.

Encontramos así una serie de elementos comunes en las razones y situación relativa de México y España a la hora de definir y acometer el impulso que lleva al alumbramiento de las Cumbres: una común ambición de liderazgo y afirmación como potencias en el ámbito iberoamericano; la definición de una opción estratégica e irreversible de inserción internacional a través de la integración regional (TLCAN, UE), coherente con sus relaciones económicas internacionales y su situación geoestratégica, y condicionadora de su margen de maniobra internacional, especialmente en el ámbito económico, por la traslación hacia arriba de poder de decisión y negociación. Esta inserción es al tiempo motiva-

dora de una conciencia y voluntad política de compensación o reequilibrio en el ámbito iberoamericano. Se trata no tanto de la opción exterior fundamental, sino de la opción de compensación de ésta; de afirmación –a pesar de ella, o frente a ella– de identidad, de lo político y lo cultural frente a lo económico, lo ideal frente a lo real. Frente a sí mismos, las propias opiniones públicas, el resto de estados y sociedades iberoamericanos, los socios de integración, y la sociedad internacional en su conjunto. Opción fruto, ante todo, de un convencimiento iberoamericano genuino de los respectivos decisores políticos, pero también de que esa dimensión iberoamericana de su proyección exterior fortalece y aumenta su peso relativo y margen de maniobra en el sistema internacional, globalmente, frente a las grandes potencias y en el propio ámbito de integración.

Si bien sobrepasa el propósito y dimensión de este trabajo acometer un análisis pormenorizado de las razones que llevaron a los otros estados miembros a aceptar y participar activamente en la gestación y evolución de las Cumbres, cabe señalar como razón objetiva y común esa percepción de que la existencia en sí misma de las Cumbres y esa dimensión iberoamericana en construcción, aparte de los frutos políticos y de opinión pública en el ámbito iberoamericano a que pueda ir dando lugar, supone un reforzamiento del peso relativo y de la posición global de cada uno de sus miembros en el sistema internacional.

Esta consideración de los actores y razones en el origen de las Cumbres requiere no sólo la de los presentes (entre los que cabe singularizar especialmente a Cuba, ausente de otros foros), sino igualmente la de los ausentes, entre los que cabe destacar a Estados Unidos, la OEA o el sistema de Naciones Unidas, y otras potencias relevantes del sistema internacional; así como, en el plano interno, las respectivas sociedades civiles y opiniones públicas, constituyendo, con sus consecuencias en uno y otro sentido, el de creación y desarrollo de las Cumbres un proceso impulsado fundamentalmente desde arriba, desde los respectivos gobiernos al más alto nivel.

¿QUÉ PERSONAJE BUSCAN LOS AUTORES?

¿Cuál es el sujeto colectivo en construcción? La respuesta a tal pregunta podría variar según el actor o analista de las Cumbres a quien se dirija. Si bien con diversos matices, dichas respuestas podrían ser fundamentalmente tres:

- a) las propias Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno como objetivo en sí mismo;
- b) la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN), de las que las Cumbres constituirían la máxima expresión al tiempo que instancia e instrumento para su estructuración y construcción;

c) el espacio iberoamericano, como ámbito de interrelación que abarcaría no sólo a los estados, sino también a las sociedades, promoviendo, además de la concertación y relación política entre Gobiernos y estados, la construcción y consolidación de flujos y redes de intercambio y relación en lo económico, lo cultural, lo académico, las comunicaciones, y todos aquellos ámbitos susceptibles de proyectarse e interrelacionarse en clave iberoamericana.

Según cual sea la respuesta, el sujeto colectivo puede considerarse un personaje real de la sociedad internacional actual o un personaje que todavía buscan los autores. Objetivo que, más allá de la medida en que pueda realizarse, mueve y orienta el sentido del proceso. En cualquier caso, aunque sólo el futuro podrá determinar el personaje que realmente encontraron o construyeron los autores, el presente nos señala una realidad que va más allá de las Cumbres en cuanto tales, en un doble plano:

Las reuniones en la cumbre no son sólo en la Cumbre: éstas son de algún modo la punta del iceberg, se asientan en y culminan no sólo un completo proceso de trabajos preparatorios, sino también en foros y reuniones iberoamericanos sectoriales de ministros y, más allá del ejecutivo, de todas las instituciones relevantes del Estado (reuniones de presidentes de Cortes Supremas de Justicia, de Tribunales Constitucionales, Federación Iberoamericana del *ombudsman*, de presidentes de Parlamentos, etc.). Con ello, dan lugar no sólo a acciones y posiciones comunes, sino también a una dinámica y una red de relaciones, tanto en los titulares como en las administraciones de las instituciones, que van haciendo de lo iberoamericano una dimensión natural de la propia proyección internacional, llevando a la consideración de lo iberoamericano como un espacio propio para la concertación y el diálogo y la construcción de iniciativas comunes, potencial generador de resultados y resultado en sí mismo. En el ámbito específico de las respectivas políticas iberoamericanas y de cooperación, las reuniones periódicas de coordinadores iberoamericanos y responsables de cooperación crean también una red de relaciones y confianza mutua con proyección en las respectivas políticas y acciones exteriores más allá de las Cumbres.

La cooperación iberoamericana, al constituir los programas y proyectos de cooperación creados por las Cumbres, expresión al tiempo que instrumento de construcción del espacio iberoamericano, que se hace realidad ante determinados círculos o actores de las sociedades (como los académicos y de investigación a través del programa CYTED, las organizaciones y poblaciones indígenas a través del Fondo Indígena, etc.), además tiene un efecto de conocimiento y credibilidad de las Cumbres ante la opinión pública.

La realidad, también, de otras realidades y experiencias, referente de lo que no se quiere ser, o de cómo no se quiere ser. Me refiero a la Commonwealth y la Communauté Française, mecanismos estructuradores respectivamente de las relaciones entre el Reino Unido y Francia y los estados que pertenecieron a sus respectivos imperios coloniales, contruidos al finalizar éstos fundamentalmente desde el liderazgo de la antigua metrópoli, funcionando asimismo en base a la centralidad del papel de ésta. Referente sin duda al mostrar la posibilidad de construir mecanismos estructuradores hacia el futu-

ro de relaciones provenientes de un pasado común. Mas también de las diferencias en el qué y el cómo de la construcción iberoamericana: transcurridos casi dos siglos desde las independencias iberoamericanas, el proceso de las Cumbres nada tiene que ver con la sustitución de una relación colonial como consecuencia de la finalización de ésta, sino que se trata de un proceso ex novo de estructuración de lo común —no sólo pasado, sino sobre todo presente— en pie de igualdad por un conjunto de potencias medias de similar peso específico en el sistema internacional, conjuntamente.

Se hace camino al andar. Tal vez los autores no sepan del todo la meta al final del camino, pero sí lo que les movió a iniciar la búsqueda de su personaje, a avanzar hasta ahora en su camino, a querer seguir caminando: la conciencia de la potencialidad de lo común, la necesidad de articulación de un mecanismo estructurador capaz, a modo de cilindro de Trotski⁴, de transformar dicha potencialidad en realidad. Aunque, o para lo que no necesariamente resulta imprescindible el consenso sobre la realidad última a construir, precisamente porque el camino se concibe como un proceso, cuyo inicio y avance es movido por el consenso en dar cada paso.

EL CAMINO DE LA BICICLETA

El camino de las Cumbres es como el de la bicicleta: una vez puesta en marcha hay que seguir pedaleando para que no caiga. Pedaleando en un enorme tándem a veintuno, lo que nos plantea la pregunta por las razones que llevan a éstos a seguir pedaleando. Aparte del convencimiento fundamental en el inicio del camino señalado en el párrafo anterior de la potencialidad de lo iberoamericano y la conveniencia y necesidad de su transformación en realidad, una triple percepción les irá motivando a ello: la del valor de la existencia de las Cumbres en la percepción y frente al resto de la sociedad internacional —fortaleciendo por tanto el peso relativo de cada uno de sus miembros en la misma—; frente a la opinión pública internacional y nacional; y como instrumento y foro para el desarrollo y consecución de los objetivos de la propia política exterior. A lo que se añaden en cada caso motivaciones o razones particulares.

El caminar de las Cumbres viene en buena medida determinado por su estructuración y sus instrumentos: su periodización anual; el cambio de Secretaría pro-témpore según cuál sea el país anfitrión de la siguiente Cumbre; el mecanismo de reuniones previas preparatorias; la institucionalización en cada cancillería de las figuras de los coordinadores iberoamericanos y los responsables de cooperación; la estructuración progresiva de reuniones ministeriales sectoriales y de los diferentes poderes e instituciones de los Estados iberoamericanos; la puesta en marcha de proyectos de cooperación y la asunción

de la cooperación como una dimensión e instrumento esencial de la construcción iberoamericana y las Cumbres –institucionalizada en el Convenio de Bariloche, suscrito en la Cumbre celebrada en dicho lugar (1995); la centralidad de un tema de debate y conclusión en cada Cumbre. Así, el proceso de las Cumbres camina de corto plazo en corto plazo, de momentum en momentum, lo que lo mantiene vivo y lo hace crecer, de Cumbre en Cumbre, de Secretaría pro-témpore en Secretaría pro-témpore. Cada una de ellas se plantea como objetivo prioritario de su política exterior la culminación exitosa de “su” Cumbre, de tema en tema y de programa en programa de cooperación.

En un primer momento, la existencia de las Cumbres era un objetivo y un éxito en sí misma, hacia dentro y hacia fuera. Esa existencia, su funcionamiento de año en año, la adquisición de experiencia y rodaje de los mecanismos diseñados, la puesta en marcha de programas de cooperación, la formulación progresiva de una doctrina temática iberoamericana, el fortalecimiento de relaciones entre los propios participantes... constituían elementos más que suficientes de eficacia y legitimidad.

A medio plazo, a medida que la experiencia acumulada y el tiempo transcurrido permiten contemplar el proceso en perspectiva, surge la pregunta sobre los resultados y utilidad del mismo, se empieza a plantear el análisis del pasado en clave de construcción del futuro, acometiéndose un proceso de reflexión sobre la dirección futura del proceso. Éste contempla cuestiones como el formato de las propias Cumbres, su institucionalización o su periodicidad, que han llevado a un proceso de rediseño todavía no concluido, entre cuyos frutos cabe destacar ante todo la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)⁵.

A largo plazo, el futuro de las Cumbres depende en buena medida no sólo de la inercia de sus mecanismos ya en funcionamiento, sino de la reflexión y las opciones estratégicas que se adopten para construirlo. Diseño del camino hacia delante que necesariamente debe partir de volver machadianamente la vista atrás sobre el camino recorrido, intentando aprender sobre él.

AL VOLVER LA VISTA ATRÁS

Contemplamos el legado de los avances hasta ahora del proceso, el legado en el después de lo que no existía en el antes.

Después de una década, lo iberoamericano es contemplado y se constituye en una dinámica natural de las respectivas diplomacias, de los estados, sus poderes e instituciones, tanto a nivel de sus titulares y responsables políticos, como de sus administraciones. Si bien puede y debe plantearse la reflexión sobre el hacia dónde y el cómo de

las Cumbres, su existencia constituye un acervo adquirido y consolidado para todos sus miembros y es objeto de su consenso generalizado.

Existencia y desarrollo también no sólo de esas redes de relación en todos los ámbitos del Estado, con su potencialidad expansiva más allá de la temática o estricto ámbito de acción de las Cumbres, sino también entre las sociedades iberoamericanas, cuando menos en ámbitos decisivos de las mismas (centros de investigación, universidades, industrias culturales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, movimientos indígenas, ciudades...). Todo ello responde en buena medida no sólo gracias al impulso político, sino a los programas de cooperación iberoamericana.

La cooperación iberoamericana, objeto del Convenio de Bariloche y encarnada en varios programas (CYTED-D, CIDEU, IBERMEDIA, Fondo Indígena, Becas Mutis, ARAUCARIA, Fondo Iberoamericano de apoyo a la Reconstrucción de América Central y República Dominicana, PAEBA, etc.), es el legado del camino recorrido al tiempo que cimiento de la construcción iberoamericana de cara al futuro.

Las declaraciones finales de cada Cumbre, sobre diferentes temas fundamentales para los estados y sociedades iberoamericanas y su futuro (gobernabilidad democrática, globalización, educación...), constituyen piezas de pensamiento o un corpus doctrinal común definidor en el papel de esa conciencia de identidad común en el origen y desarrollo de las Cumbres, creador a su vez de identidad y con potencialidad práctica de orientar la acción y la evolución de la realidad. Pues la teoría, aparte de su valor –simbólico, identificador y orientador– por sí misma, tiene evidentes ventajas prácticas, constituyendo uno de los retos del futuro el óptimo aprovechamiento de ellas. De alguna manera, el camino del papel a la realidad empieza por la elaboración de papeles que llevar a ésta.

Una década de Cumbres y construcción iberoamericana ha dejado también su huella en la opinión pública –nacionales e internacional–, para la que lo iberoamericano tiene una plasmación real y una posibilidad de articulación de la que antes carecía. Si bien el de la opinión pública constituye uno de los ámbitos en que la construcción iberoamericana tiene todavía sin duda un largo camino por recorrer, éste no debe impedirnos ignorar lo avanzado desde el punto de partida.

El camino recorrido incluye como parte fundamental de su legado el esfuerzo de reflexión y rediseño acometido, que muestra al de las Cumbres como un proceso vivo, cuyo futuro está por escribir, no determinado por la inercia de la dinámica establecida. Legado tanto por el valor de la reflexión por sí misma, como por la creación de la SECIB, instrumento de especial potencialidad para la construcción iberoamericana hacia el futuro.

Los efectos y el legado del proceso no se circunscriben al ámbito propio del mismo: tanto o más importantes, al menos en algunos casos, pueden considerarse los efectos colaterales sobre las respectivas políticas exteriores de los estados miembros. Particularmente en el caso de España, para quien el proceso de las Cumbres se constituye en objetivo fundamental de su política iberoamericana, que influye y es influido por otros dos procesos, el de la conformación de su política iberoamericana bilateral –exterior y de

cooperación— y el de salto cualitativo en las relaciones Unión Europea-América Latina, que constituyen los tres polos y base del edificio de su política iberoamericana, interrelacionados en un círculo virtuoso y retroalimentado. Más allá del ámbito iberoamericano, es de destacar especialmente el efecto, para todos los estados miembros, de constitución de las Cumbres en un activo de su política exterior y su posición internacional global, rentabilizable en otros foros y frente a otros actores internacionales.

Por último, el legado del camino recorrido puede y debe ser contemplado no sólo en referencia a las presencias, sino también a las ausencias, aquellas cuestiones o ámbitos que en un ejercicio de valoración puedan considerarse susceptibles de mejoramiento o mejor desarrollo para que las Cumbres alcancen su plena potencialidad, entre las que cabe mencionar la posibilidad y necesidad de fortalecer la presencia de lo iberoamericano ante la opinión pública, la cooperación iberoamericana, el seguimiento y cumplimiento de las resoluciones de las Cumbres.

Esta última cuestión, la del seguimiento y cumplimiento, nos plantea a su vez la pregunta de qué pasa entre Cumbre y Cumbre, de si hay un valle o un desierto entre ellas, cuestión a su vez estrechamente relacionada con la de la institucionalización del proceso. Logros y retos legado del camino recorrido, al tiempo que base sobre la que definir el camino a recorrer.

¿A DÓNDE VAMOS?

Pregunta consustancial al quién soy del hombre y la humanidad al contemplarse en el espejo, aplicada a las Cumbres implica preguntarse también a dónde queremos o podemos ir, qué queremos, quiénes y cómo.

¿Qué queremos y qué podemos? Nos encontramos con el triple referente, ya señalado, de las Cumbres Iberoamericanas, la Comunidad Iberoamericana de Naciones o el espacio iberoamericano como objetivo último del proceso; mas también con la limitación de lo que no podemos, fundamentalmente la integración económica, imposibilidad cuando menos en los casos de México, España y Portugal, por su respectiva pertenencia al TLCAN y a la UE, con todo lo que ello conlleva. Por otro lado, una mayor definición del objetivo constituye un arma de doble filo, pues si por una parte facilita su consecución, por otra puede dificultar el consenso, por lo que el proceso debe avanzar por el estrecho pasillo marcado por ambos extremos.

¿Hasta dónde podemos avanzar? La respuesta vendrá definida por el mínimo común denominador de los objetivos y posiciones de los participantes en el proceso, así como por la creatividad y capacidad de propuesta y negociación de quienes quieran seguir avanzando, de configurar el avance del proceso como un juego de suma positiva en que todos ganen,

y su sentido de la coyuntura y la oportunidad. Lo que nos remite al análisis de las respectivas políticas exteriores e intereses nacionales y sus objetivos globales e iberoamericanos. Lo que a su vez nos lleva a la pregunta de qué Iberoamérica queremos, qué orden internacional y qué inserción en el sistema internacional para ella. Y ello en un sistema internacional de arquitectura compleja, de globalización e integración, en el que los estados y actores se insertan en buena medida a través de su pertenencia a múltiples foros, en que su soberanía se basa cada vez menos en el aislamiento y la acción bilateral y cada vez más en la pertenencia y capacidad de decisión en el seno de foros decisivos. Lo que plantea la cuestión de qué papel juegan, o pueden jugar, las Cumbres Iberoamericanas en la compleja arquitectura de inserción internacional de cada política exterior, respecto a bloques de integración más inmediatos (UE, TLCAN, Mercosur), a foros intralatinoamericanos (Grupo de Río) y a otros entre América Latina y otras potencias o bloques extralatinoamericanos determinantes de su inserción internacional (Cumbre de las Américas, Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe⁶) y en la política exterior de cada uno de sus miembros.

¿Quiénes? ¿Los estados, o también las sociedades? ¿Qué papel pueden y deben jugar las sociedades civiles iberoamericanas?

¿Cómo? ¿Con qué instrumentos? La pregunta nos remite a la cooperación iberoamericana y su futuro, al debate sobre la institucionalización de las Cumbres y su posible sentido y alcance –entre el riesgo de su burocratización y la oportunidad de contar con un motor y mecanismo capaz de relacionar propuestas técnicas y definiciones de voluntad política, al tiempo que mecanismo de seguimiento y ejecución de sus decisiones–, a las respectivas políticas exteriores e iberoamericanas y sus instrumentos.

Preguntas que nos llevan a señalar la conveniencia de profundizar en el proceso de reflexión que pueda ir dándoles respuesta. Reflexión que se plantea no tanto en torno a si las Cumbres tienen sentido –pregunta que el camino recorrido parece haber respondido ya–, sino en torno a qué sentido podemos y queremos darles. Los estados iberoamericanos, pero también las sociedades, las opiniones públicas, los ciudadanos iberoamericanos. Proceso que podría desarrollarse cuando menos a un doble nivel: el de las instancias de decisión política de los estados y el del ámbito académico⁷.

Preguntas cuya respuesta procede plantear desde la conciencia de algunas lecciones o evidencias que se desprenden del camino recorrido. Como que la construcción iberoamericana es un proceso impulsado y realizado desde arriba, constituyendo en ese sentido su reto que la marioneta adquiera su propia vida, ser víctima de su propio éxito, que su dinámica adquiera una velocidad tal que no sea necesario pedalear la bicicleta para seguir avanzando, que se contagie hacia abajo; convertir un círculo vicioso en virtuoso cuya continuidad escape incluso de las manos de sus propios creadores. Y para ello resulta clave su concepción como proceso, en el que se avanza en círculos concéntricos y por aproximación progresiva frecuentemente, como en toda construcción humana, por prueba y error. Como el lugar privilegiado de lo identitario, lo cultural y lo político. Como la necesidad de considerar su dimensión relativa en los planteamientos globales de sus

constructores. Pero también como la conciencia de que el futuro puede ser lo que queramos que sea. De que si las utopías no se han realizado en la historia, sin embargo la han movido. Del poder de la voluntad política de los estados iberoamericanos, que ha hecho posible que hoy reflexionemos sobre un objeto político no identificado y en construcción, sin embargo ineludible referente del orden internacional iberoamericano y global de hoy, cuya existencia no resultaba evidente hace tan sólo una década. De la posibilidad y las posibilidades de la diplomacia, pues en definitiva las Cumbres Iberoamericanas constituyen un ejercicio de diplomacia y una prueba del valor de ésta.

Notas

1. Para una visión detallada del proceso de conformación de un nuevo orden internacional en América Latina a partir de los esfuerzos de solución negociada de la crisis centroamericana, vid. Manuel Montobbio (1997) "La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional en América Latina", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 37, pp. 131-149.
2. Moran, F. (1980) *Una política exterior para España*. Madrid: Planeta.
3. Para una visión al respecto, vid. Montobbio, M. (1998-1999) "La política exterior española y las relaciones Unión Europea-América Latina", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 3, otoño-invierno, pp. 17-31.
4. Trotski utilizaba el siguiente símil para resaltar la trascendencia de la organización para pasar de lo potencial a lo real: "Sin organización, la fuerza del descontento popular se disiparía como el vapor no encerrado en un cilindro".
5. Si bien la SECIB constituye sin duda el elemento de rediseño con mayor potencialidad transformadora de cara al futuro, cabe mencionar también el desencorsetamiento de la mecánica de la reunión de los Jefes de Estado y de gobierno, favoreciendo el diálogo y el intercambio de impresiones, y el mantenimiento de la periodicidad anual respecto a las Cumbres con sede prevista hasta el 2002, debiéndose abordar la decisión al respecto antes de dicho año.
6. La celebración en 1998 de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe en Río de Janeiro supone la emergencia de un nuevo foro al más alto nivel del que son miembros todos los miembros de las Cumbres Iberoamericanas, lo que plantea el reto de construir una relación positiva entre ambas, y particularmente a las Cumbres Iberoamericanas, el de erigirse en instancia cuyas decisiones e iniciativas adquieran capacidad de definición e influencia sobre la agenda y resultados sobre la Cumbre UE-ALC.
7. Si bien no pueden dejar de señalarse esfuerzos acometidos en este ámbito, muchas son las líneas a desarrollar todavía en el mismo. A modo de ejemplo, podría plantearse la realización de un estudio sobre el coste de oportunidad del no avance en la construcción iberoamericana, a modo del Informe Cecchini sobre el costo de la no creación del mercado único en la UE, que influyó en la decisión de proceder a ésta.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.**

Probando el modelo de actor racional: política interburocrática en
la política exterior de México, 1989-1994.
Alba E. Gámez

Probando el modelo de actor racional: política interburocrática en la política exterior de México, 1989-1994

*Alba E. Gámez

RESUMEN

A partir de la idea de que no siempre son determinantes externos los que explican el comportamiento internacional de un país, aun cuando éste sea subdesarrollado, el artículo sugiere que en el caso de México, el origen de los cambios en la política exterior realizados durante la administración de Carlos Salinas (1989-1994) radicó en la decisión del equipo gobernante de profundizar las políticas de liberalización comercial y financiera en el país, lo que canceló las posiciones tercermundistas que todavía hasta la mitad de los ochenta caracterizaban la imagen exterior del país. En ese sentido se propone el modelo de actor racional como el marco teórico que explica la orientación de la política exterior mexicana durante 1989-1994 y se señala al presidente junto con su equipo tecnocrático como la fuente principal de esos cambios. Atendiendo a que el modelo de actor racional es cuestionado sobre la base de que no contempla adecuadamente las interacciones entre agencias burocráticas, este artículo busca analizar la política exterior de México con el modelo de política burocrática de Allison.

Durante el período de 1989 a 1994 la dinámica de cambio en las políticas gubernamentales realizada por la administración del presidente Salinas involucró activamente el ámbito de la política exterior y transformó la percepción de la imagen exterior de México, imagen anteriormente percibida como cercana a las posturas de los países en desarrollo, incluso pese a las modificaciones efectuadas durante el período presidencial de Miguel de la Madrid. El Gobierno de Salinas adelantó, como una de las razones

principales del cambio, que la reestructuración del sistema internacional al fin de la Guerra Fría demandaba una política exterior más abierta e interdependiente. Las modificaciones tanto en la intensidad como en la dirección de las relaciones exteriores de México expresadas, por ejemplo, en la entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) llamaron la atención acerca de la naturaleza del cambio en política exterior.

Considerando las controvertidas condiciones políticas y económicas en que el presidente Salinas tomó posesión de su cargo en 1988 y las transformaciones en el sistema internacional, la opción de su Gobierno por el neoliberalismo económico sugería que la principal fuente de cambio en política exterior durante 1989-1994 era la (para entonces) generalizada tendencia hacia la globalización. Este artículo busca oponer esa interpretación debido a que minimiza la importancia del equipo de Gobierno a cargo de la reestructuración económica en la orientación de la política exterior y subestima los efectos del proceso de liberalización económica en el comportamiento internacional del país. Por contra, se intenta aquí explicar la reorientación de la política exterior mexicana a principios de los noventa *primordialmente* como resultado de la decisión del equipo gobernante de llevar a cabo una reestructuración completa de la economía mexicana. Esto es, durante la administración salinista el Gobierno buscó ajustar la política exterior a las necesidades del modelo de crecimiento económico ya promovido internamente desde mediados de los ochenta. En este contexto, se propone que el modelo del actor racional parece adecuado para entender la reorientación de la política exterior mexicana desde 1989 a 1994.

El modelo del actor racional explica la política exterior como una actividad racional dirigida a tomar la mejor opción de política y promueve la idea del Estado como un agente unitario y racional. Esta interpretación ha sido la base de la escuela realista en la disciplina de las Relaciones Internacionales, pero fue propuesta inicialmente como un modelo de política exterior por Allison (Allison, 1971). Sin embargo, a pesar de su atractivo, el modelo de actor racional ha sido cuestionado sobre la premisa de que ignora las complejidades involucradas en la toma de decisiones. En particular, las críticas a este modelo se dirigen a la insuficiente o a veces ausente consideración de la influencia de actores burocráticos. Atendiendo a esta objeción, Allison presentó un modelo alternativo que explica la política exterior en términos de *política burocrática*¹. De acuerdo a este último modelo, el comportamiento exterior del Estado se concibe en términos de negociación de intereses entre grupos burocráticos que compiten entre sí. La política exterior, siguiendo esta interpretación, es el producto de negociación y no el producto de una decisión racional.

El análisis la política exterior mexicana desde el nivel del sistema internacional sugiere que el comportamiento de los tomadores de decisiones (decisores) mexicanos responde a un comportamiento racional (Gámez, 2000). Sin embargo, puede argumentarse que el modelo de actor racional funciona simplemente porque la política exte-

rior se analiza como un *producto*, es decir, como un todo que en última instancia resulta coherente. Una manera de probar la pertinencia del modelo de actor racional en el caso mexicano durante el período estudiado es introducir consideraciones de índole interna en el análisis. Dado que el modelo de política burocrática reta el supuesto de racionalidad, los resultados de aplicarlo a la realidad mexicana pueden ser útiles para entender si la política exterior de México durante la administración de Salinas de Gortari fue en realidad el producto de un proceso racional de toma de decisiones.

Descubrir la dinámica interna de la toma de decisiones en política exterior ha recibido poca atención en la investigación acerca del cambio en la política exterior de México durante 1989-1994. Poco se ha dicho acerca del proceso de toma de decisiones en sí mismo, aun por aquéllos que tienen acceso a las personas situadas en los más altos puestos de decisión². Indudablemente se ha manifestado que debido a la importancia del tema económico en la política exterior la influencia de los ministerios relacionados con la economía se incrementó con relación a la del servicio exterior mexicano (Heredia, 1997: 96-97), pero no existe un análisis de la dinámica interna en el proceso de toma de decisiones exterior durante el Gobierno salinista.

Este artículo descansa en las características de la élite burocrática mexicana y su impacto en el proceso e implantación de toma de decisiones para aplicar el enfoque del modelo de política burocrática durante el período de estudio. El análisis se centra en la posición refrendada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con relación a las secretarías relacionadas con el cumplimiento de las políticas económicas –tales como la Secretaría de Comercio y la Oficina de Coordinación de la Presidencia (OCP)³. Debido al énfasis en la dimensión económica de la política exterior mexicana durante 1989-1994 podría suponerse que la influencia de la SRE declinó en ese período. La razón tiene que ver con que la SRE había consolidado una imagen de independencia y suficiencia políticas que fue cuestionada por las secretarías a cargo de los temas económicos en política exterior⁴.

Como se indica posteriormente, el proceso de toma de decisiones en política exterior (1989-1994) no debería ser percibido como el resultado de un proceso de negociación entre la SRE y otras agencias burocráticas. Por el contrario, de acuerdo a los registros de la prensa y declaraciones de miembros del Gobierno (que incluyen a los de la SRE), parece que esta secretaría tuvo una actuación reducida en dos aspectos importantes de la política exterior durante el período: el proceso de toma de decisiones y la implantación de la política económica exterior –área, esta última, que marcó la orientación general de la política exterior durante la administración de Salinas de Gortari. Si acaso, consenso más que negociación parece haber definido el comportamiento de los miembros del servicio exterior mexicano durante 1989-1994.

El artículo está dividido en cuatro secciones. La primera revisa el papel de la burocracia en la política exterior y el impacto que el grupo tecnocrático burócrata tuvo en la orientación de la política exterior mexicana durante la última parte de los ochenta y prin-

cipios de los noventa, así como las características de la toma de decisiones en la política exterior de México. La segunda parte analiza la actuación de la SRE y su participación como un actor fundamental en una negociación interburocrática. La tercera sección utiliza la información provista en la segunda parte para aplicar el modelo de política burocrática al caso mexicano durante 1989-1994. Finalmente se ofrecen un resumen y algunos comentarios finales. Se reconoce aquí que se requiere investigación adicional para dilucidar este tema pero se espera poder contribuir a la mejor comprensión de un ámbito de la política exterior mexicana que ha sido insuficientemente explorado.

BUROCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO

Hay evidencia suficiente para sugerir que la burocracia (en su visión tecnocrática) vinculada al poder ejecutivo del Gobierno tuvo una influencia determinante en la definición de la política exterior de México durante 1989-1994 (Cordoba, 1994). La influencia burocrática en la toma de decisiones se ha enfatizado como reconocimiento de que la burocracia responde a un juego de intereses. Esto es, que la burocracia crea beneficios y costes políticos para ciertos sectores de la sociedad, situación que no desaparece, aun cuando el Estado tiene una participación reducida en los procesos económicos y políticos (Smith, 1988: 229-230). El reconocimiento del poder que tiene la burocracia en la toma de decisiones dio origen al enfoque de política burocrática. El principal argumento de este modelo es que la política exterior no es el resultado de un proceso racional de toma de decisiones, sino el producto de negociaciones entre agencias burocráticas hasta que se alcanza un acuerdo satisfactorio para las partes (Halperin, 1974).

La influencia burocrática ha sido asumida como una característica del proceso de toma de decisiones en los países desarrollados más que en los en desarrollo (Smith, 1980). Sin embargo algunos autores han aplicado el enfoque de política burocrática a estos últimos países con resultados satisfactorios (Vertzberger, 1984). Con relación a México se ha señalado, irónicamente, que la centralización en la toma de decisiones en el poder ejecutivo le ha dado a la burocracia una mayor capacidad de maniobra debido a que las ramas legislativa y judicial del Gobierno han tenido un peso menor en la toma de decisiones (Camp, 1972). Esto no necesariamente significa que la burocracia haya tenido éxito en anteponer sus propios intereses en el proceso de toma de decisiones, pero sí resalta el hecho de que tiene un lugar importante en la selección de políticas aun cuando sea difícil determinar su actuación específica debido al predominio de la figura presidencial en tal proceso (Ibid: 3). En este artículo se parte de la premisa de que la negociación interburocrática es una entre varias fuentes posibles de toma de deci-

siones en política exterior, y que en ese sentido puede no explicar la política exterior mexicana en el caso particular de 1989-1994. Pero se sostiene también que no hay razones a priori que impidan su aplicación al caso mexicano.

La exitosa implantación de políticas tecnocráticas u orientadas hacia el libre mercado realizada por el Estado mexicano desde mediados de los ochenta ha dado un impulso renovado a la importancia de la burocracia en su versión tecnocrática dentro del proceso de toma de decisiones en México (Camp, 1986; Centeno, 1997). Esto no significa que el surgimiento de una perspectiva tecnocrática de y dentro del Gobierno sea un fenómeno nuevo en México o en América Latina⁵. Sin embargo, la novedad de la tecnocracia en su versión de los noventa consiste en que, lejos de ser tan sólo un grupo más dentro del Estado, los tecnócratas o burócratas con una visión económica neoliberal se convirtieron en el principal grupo que ha determinado la orientación de las políticas estatales (entre ellas, la de política exterior). Existe consenso respecto al hecho de que en México el período 1989-1994 significó la consolidación de la tecnocracia en el poder, teniendo en cuenta que la administración anterior tuvo mucho que ver en su avance (Centeno, 1997). Los tecnócratas se caracterizan por su expreso convencimiento de que la economía debe sanearse a partir de la eliminación de un Estado intervencionista. Para tal propósito los tecnócratas implantan políticas que tienen como objetivo principal alcanzar la eficiencia económica incluso en menoscabo de compromisos sociales, aunque también son reconocidos como políticos hábiles (Camp, 1995). El enfoque económico neoliberal de los tecnócratas contradice una larga trayectoria en la política mexicana relacionada con la organización del Estado y el papel asignado al mercado a la hora de redistribuir los recursos en la sociedad. Este enfoque también ha afectado la percepción acerca de cuál es el tipo de integración internacional para México, alejada de lo que se conocía como nacionalismo económico (Salinas de Gortari, 1991) y hacia la integración en los flujos de la globalización económica. Debido a que los tecnócratas desarrollan y trabajan dentro del ámbito burocrático (estando en un grado considerable aislados de presiones electorales) y son contratados por su conocimiento para resolver problemas (Camp, 1980), están en posición de influir importantemente en qué políticas serán adoptadas. Aunque la burocracia (el brazo administrativo del Gobierno) generalmente puede influir las políticas al interferir con o moldear su ejecución, los tecnócratas han estado en posición de *determinar* las políticas públicas⁶.

Investigaciones respecto a la propagación de la liberalización económica han resaltado el involucramiento tecnocrático en el diseño de las políticas públicas. Estudios han encontrado que no todos los intentos de estabilización económica bajo los principios de libre mercado han resultado exitosos (Geddes, 1995; Wallis, 1999). Esto ha permitido que se señale al equipo de Gobierno a cargo de la implantación de las políticas y su aislamiento de presiones sociales como las principales causas del éxito de la política⁷. En este proceso, la cohesión entre los miembros del equipo definida como

una “subcultura burocrática” parece tener un papel crucial. De acuerdo a lo anterior, la burocracia (de alto nivel) se ve como un actor importante en la definición y selección de políticas alternativas.

Partiendo de estos antecedentes, el tema es identificar si la negociación interburocrática propuesta por el modelo de política burocrática sirve para explicar la política exterior de México durante 1989-1994. Como se mencionó anteriormente, la nueva orientación de la política exterior mexicana resaltó la importancia de las secretarías relacionadas con las áreas económicas a la vez que modificó el perfil de la política exterior, alterando de ese modo la orientación diplomática tradicional de México. En este contexto podría esperarse que la SRE intentara oponer esas iniciativas, las mismas que tendrían a socavar su posición dentro del gabinete presidencial. Particularmente en un contexto en que el Gobierno reconoció que la política exterior era un elemento clave en su proyecto de desarrollo nacional⁸, la SRE podría haber estado en una mejor posición para presionar por una mayor influencia en el gabinete.

Las agencias burocráticas de alto nivel a las que me refiero son las Secretarías de Estado (ministerios). Cuando considero interacción burocrática como una fuente plausible de política exterior en México me refiero a las relaciones de la SRE con otras secretarías. Especialmente me inclino por aquellas que, debido a la importancia conferida por el Gobierno a la política económica exterior, tuvieron una elevada intervención en temas de política exterior y sus acciones fuera del país estuvieron en conflicto con los intereses de la SRE. En este sentido, supongo que la SRE intentó defender una posición que pudo oponer la interpretación tecnocrática porque alteraba la orientación tradicional de la política exterior. A continuación, se revisan brevemente las características del proceso de toma de decisiones en la política exterior mexicana a fin de contextualizar la aplicabilidad del modelo de política burocrática a la realidad del país durante 1989-1994.

Toma de decisiones en la política exterior mexicana

Son escasos los estudios acerca del proceso, características y actores específicos involucrados en la toma de decisiones de política exterior en México. Esto quizá refleja el carácter primordialmente diplomático de la participación internacional mexicana (que ha estado informado por la tradición de los principios básicos de política exterior⁹) y la centralidad del presidente en la toma de decisiones. Incluso análisis de decisiones particulares en política exterior son mínimos. Una excepción importante es la decisión del Gobierno mexicano de unirse al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) en 1982 (Casar y González 1990). A diferencia de 1985 (cuando la entrada a esa organización se debatió y aprobó por unanimidad por el gabinete del presidente De la Madrid), en 1982 durante el período presidencial de López Portillo las posturas de los miembros de su gabinete estuvieron divididas respecto a la pertinencia

de suscribir el acuerdo o no. El estudio de Casar y González mantiene que, como resultado de conflictos interburocráticos, el presidente López Portillo decidió no unirse al GATT. En la caracterización general del proceso de toma de decisiones en política exterior, las autoras encontraron que estuvo altamente centralizado, y que esta centralización tendía a localizarse casi exclusivamente dentro del gabinete.

La centralización en la toma de decisiones ha sido señalada como característica del proceso de elaboración de la política exterior en México, aunque la personalidad del presidente en turno parece ser un factor determinante en cuanto al grado de su relevancia. Chabat ha encontrado diferencias claras entre el grado de activismo ejercido por el presidente De la Madrid (1982-1988) en comparación con sus antecesores. Mientras Echeverría y López Portillo estamparon marcadamente su personalidad en política exterior, De la Madrid mantuvo un perfil bajo. Después de 1982, aparentemente debido al cambio en las prioridades de política exterior del Gobierno, algunas funciones de política exterior empezaron a ser manejadas por secretarías diferentes a la SRE, lo que produjo inconformidad en esta última. Durante este período, canales burocráticos (las Secretarías de Estado) tomaron decisiones cuando éstas eran compatibles con las prioridades de política exterior (en ese tiempo, los conflictos de Centroamérica y la negociación de la deuda eran los temas más urgentes y controvertidos en política exterior). El presidente intervenía en el proceso de toma de decisiones cuando presiones muy específicas, como por ejemplo del narcotráfico, sobrepasaban la capacidad burocrática (Chabat, 1989: 97). Sin embargo, parece que la falta de activismo presidencial fue más una decisión personal que la creación de una estructura burocrática *madura* o la democratización del proceso de toma de decisiones (Chabat, 1989: 91).

El alto perfil desarrollado por el presidente en México viene en buena medida permitido por el marco legal que regula los asuntos de política exterior. Sin una definición clara de lo que exactamente incorpora la política exterior, el presidente disfruta de poderes otorgados por la Constitución “para dirigir la política exterior”. La participación del poder legislativo es más bien limitado, pues sus tareas están más específicamente definidas, además de que la presencia predominante de miembros del PRI (Partido Revolucionario Institucional) en el Senado y, hasta hace unos pocos años, en el Congreso de la Unión significó en la práctica que el papel del poder legislativo fuera un contrapeso débil al ejecutivo. La participación de la burocracia en la toma de decisiones en el poder ejecutivo es más compleja porque, además de la SRE, otras agencias (secretarías y sus órganos subordinados) participan también en la formulación e implantación de la política exterior¹⁰. Así, mientras la toma de decisiones en política exterior se ha aceptado como una actividad centralizada en prácticamente todos los países, en México esta situación está sancionada por el marco legal constitucional, que permite al presidente funcionar como *el* decisor en política exterior. El presidencialismo, característica típica del sistema político mexicano, refuerza esta situación pues el control legislativo

al ejecutivo es en mucho nominal. Reconocer el rol del jefe del ejecutivo no es estudiar la política exterior mexicana con la lente del “reduccionismo psicológico” que enfatiza el rol del presidente como individuo y –en las palabras de Korany– plaga los análisis de países en desarrollo (Korany, 1974). Basar el análisis de política exterior en la identificación de los rasgos psicológicos del presidente Salinas como la fuente principal de la política exterior en México durante 1989-1994 sería efectivamente reduccionista. Pero también sería inadecuado soslayar la evidente importancia que el presidente tiene (si así lo decide) en el tipo de política exterior que se adopte para el país.

LA POSICIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN EL ÁMBITO BUROCRÁTICO (1989-1994)

Al analizar las fuentes de la política exterior mexicana durante 1989-1994 parece razonable sugerir que la SRE tuvo que haber sido un actor importante en un marco de negociación interburocrática. Sin embargo, en los ejemplos disponibles sobre disputas interburocráticas no es inmediatamente evidente que el servicio exterior mexicano haya tenido una actuación decisiva en el proceso. La flexibilidad en política exterior permitida por la generalidad de los principios básicos de la política exterior parece haber sido un elemento que ha socavado la capacidad de la burocracia a cargo del servicio exterior para fortalecer su posición dentro del gabinete presidencial. Esto tiene que ver con que, aunque la defensa de los principios básicos ha sido un imperativo para toda administración, cada Gobierno ha desarrollado su propio *estilo* al ponerlos en práctica. El grado con el que la SRE, y por lo tanto la burocracia del servicio exterior, puede incrementar su influencia está sujeta a la decisión del presidente respecto al grado de activismo o pasividad que debe proyectarse en política exterior. La actuación de la SRE ha sido, asimismo, condicionada por factores relacionados con la disponibilidad de recursos económicos. De acuerdo a las crónicas de la propia SRE, la riqueza petrolera de los ochenta fue un elemento importante que permitió que el activismo en política exterior fuera una opción viable para reducir la concentración de relaciones con los Estados Unidos durante la administración de López Portillo. Igualmente, el país redujo su participación en temas de cooperación internacional al parecer debido a los efectos negativos de la crisis de la deuda en 1982 (SRE, 1985).

El condicionamiento de la política exterior al presidente es reconocido por los miembros del servicio exterior quienes aceptan que, aun cuando otros actores de fuera del Gobierno participan en el diseño e implantación de la política exterior, la ejecución de la política exterior es prerrogativa constitucional del presidente (De Icaza, 1994).

Así, en las palabras de Sepúlveda, titular de la SRE durante 1982-1988, la delegación (distribución o concentración) de tareas de política exterior y en quién se haga ésta depende del estilo de gobernar del presidente (Sepúlveda, 1994)¹¹.

A pesar de lo anterior, no fue tarea fácil para los encargados del servicio exterior hacer compatible la reorientación de la política exterior durante 1989-1994 con la imagen tradicional de México en el exterior. En el contexto de la renegociación de la deuda externa mexicana y las elecciones panameñas de 1989, los Estados Unidos convocaron una reunión de la OEA (Organización de Estados Americanos) para solicitar la expulsión del presidente Noriega de la Organización, la suspensión de negociaciones diplomáticas con Panamá, y otras sanciones. El día anterior, la SRE había emitido un comunicado en el que decía: “Es lamentable que la situación panameña se haya agravado por la actitud personal del general Noriega, cuya reputación ética y moral es cuestionable, y quien hasta ahora ha hecho prevalecer sus intereses personales sobre los del pueblo panameño” (Castañeda, 1993: 213).

Según Castañeda, este tipo de declaración no tenía precedente en la historia de política exterior mexicana y se vio como el abandono del principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados con el fin de favorecer buenas relaciones con los Estados Unidos. Solana (Secretario de Relaciones Exteriores durante 1989-1993) fue cuestionado en el sentido de que tal declaración se percibía como parte de la política salinista de eliminar cualquier activismo “tercermundista” en política exterior. La respuesta de Solana fue que la política exterior “consiste en una política exterior activa y eficiente. Yo asignaría la palabra “protagonista” a otros asuntos, no a la política exterior de México. Sin embargo, la política exterior es profundamente responsable, ejercerá liderazgo en temas que le conciernen”. Los comentarios del secretario Solana, aun cuando aparentemente contradictorios, parecen ratificar la postura del presidente acerca de la orientación de la política exterior.

En este mismo sentido, el entusiasmo manifestado posteriormente por el titular de la SRE concordaba con la retórica desplegada por el presidente Salinas en el extranjero. Solana declaró que México “había decidido” su internacionalización y que haría todo para conseguirla “a través de la paz y el diálogo”, y expresó la voluntad mexicana por ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente (Solana, 1995: 66, 69). México ha participado dos veces en el Consejo de Seguridad (1946 y 1980-1981) pero no como una prioridad de política exterior. Al parecer, el temor a involucrarse en conflictos que no eran de interés para el país y que podrían afectar negativamente sus relaciones con los miembros permanentes del Consejo, especialmente los Estados Unidos, estaba tras esta actitud (Pellicer, 1994: 202). Solana explicó la nueva postura a favor de buscar un asiento en el Consejo de Seguridad como producto de la visión de Salinas de que la transformación del sistema internacional obligaba a México a desarrollar una participación más activa en todos los asuntos internacionales (Solana, 1995: 70).

La orientación de la política exterior durante el sexenio salinista, según Solana, fue en mucho el resultado de la iniciativa del presidente Salinas. Como Solana indicó, “una vez que [Salinas] definió su estrategia a partir de los cambios mundiales, decidió seguir con la idea de apertura. De esta manera se proyectó una nueva imagen de México en el exterior. Nunca la prensa mundial y los medios electrónicos internacionales habían prestado tanta atención [a México]. Esto se debe a una acción pensada, a una estrategia concretamente establecida para estar presentes en el exterior. Nosotros [los mexicanos] no queremos darle la espalda [al mundo] sino asimilarlo completamente, actuar en él y estar muy activos en todos los frentes” (Solana, 1995). Sin embargo, al parecer el Gobierno tenía un compromiso limitado respecto a ejercer un rol político que abarcara *todas* las áreas en el exterior pues Solana también señaló que todo el esfuerzo interno se había dirigido hacia la recuperación económica del país y a la obtención del reconocimiento de los centros financieros internacionales. Asimismo, la descripción del proceso de toma de decisiones realizado por Solana enfatiza la prioridad de los objetivos económicos sobre los diplomáticos en la administración de Salinas. Hasta ahora, no parecía existir una contradicción sustancial entre el servicio exterior, por un lado, y el presidente y otras secretarías, por otro.

Seara ofrece una caracterización diferente de la prioridad conferida a los asuntos económicos en política exterior al presentar a Solana como un funcionario diligente que trató de equilibrar la balanza que había sido sesgada a favor de los aspectos económicos (Seara, 1995). De esta manera, Seara definió a Solana como “el contrapeso a otras tendencias dentro del equipo gobernante, pero sin romper la lealtad y disciplina que un funcionario debe tener hacia el sistema del que es parte” (Seara, 1995). De acuerdo a Seara, Solana fue el promotor de los acuerdos de libre comercio firmados con los países latinoamericanos, presumiblemente como un medio de equilibrar la para entonces enorme atención prestada a los Estados Unidos a través del TLCAN (ídem: fn.5). El recuento de Seara sugiere que la SRE trató de recuperar la presencia latinoamericanista que tradicionalmente caracterizó el discurso mexicano en el exterior a fin de integrarlo a la orientación de política exterior que favorecía el equipo presidencial.

Declaraciones dentro de la SRE parecen apoyar la visión de Seara aunque niegan la noción de que la política exterior estuviera subordinada al proyecto económico implantado durante la administración de Salinas, o que la independencia en política exterior haya estado comprometida debido a negociaciones económicas con los Estados Unidos. El ministro Álvarez, director académico del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED, la rama académica de la SRE) aceptó que desde 1986 la Secretaría había perdido influencia en el diseño de la política económica exterior debido a la decisión presidencial de eliminar la Subsecretaría de Asuntos Económicos ese año¹². Esta situación permitió que otras dependencias ocuparan ese importante sitio en la elaboración de la política exterior. Álvarez aceptó que el presidente Salinas había reforzado tal situación al no nombrar a miembros de la SRE a cargo de las negocia-

ciones del TLCAN, aunque dijo que Solana había conseguido recuperar áreas económicas para la SRE entre 1989 y 1990. El reducido papel de la SRE en materia de política económica exterior salta a la vista dado que “no había ninguna posibilidad política o administrativa para que [la SRE durante 1989-1994] tuviera una subsecretaría de asuntos económicos externos”. Álvarez confirmó que la SRE no había conducido las negociaciones del TLCAN pese a que este acuerdo de libre comercio había sido una, si no la más, importante política exterior de la administración de Salinas. En este contexto, el ministro Álvarez sugirió que había sido un gran logro de Solana conseguir que funcionarios de la SRE acompañaran a los negociadores económicos en el proceso de negociaciones del TLCAN y de los acuerdos de libre comercio con Latinoamérica.

En opinión de Álvarez, Solana era consciente de que no había ninguna posibilidad de desarrollar una política exterior coherente sin involucrar temas relacionados con la política económica internacional y los procesos de liberalización económica. Este reconocimiento podría explicar el interés de Solana por fortalecer vínculos con Latinoamérica –aunque fuera bajo el esquema de política permitido por el Gobierno. Álvarez mencionó que Solana propuso en una reunión del gabinete de política exterior en octubre de 1989 que México debería fortalecer sus relaciones con la región centroamericana y que su propuesta fue aceptada. En su evaluación de la política exterior, Álvarez enfatizó razones geopolíticas, el liderazgo del presidente, y el bajo perfil de la SRE como las características principales de la política exterior de México durante 1989-1994. Sin embargo, realzó los esfuerzos de Solana para asegurar que la SRE estuviera relacionada con los negociadores comerciales especialmente en los temas laborales y de medio ambiente de los acuerdos de libre de comercio¹³. Más aún, Álvarez resaltó que los funcionarios de la SRE algunas veces tuvieron que resolver los problemas dejados por los negociadores comerciales. En su opinión, la política exterior mexicana durante 1989-1994 no fue sólo una reacción al TLCAN, y la inteligencia de Solana había permitido armonía entre el TLCAN y los principios básicos de la política exterior. Al final, defendió la idea de que la diversificación económica había sido exitosa aunque con un “alto coste [político]” dado que la pertenencia a la OCDE significó que México se reposicionara entre los grupos de poder internacional, presumiblemente del lado de los países desarrollados. Desafortunadamente, el ministro Álvarez no respondió la pregunta que él mismo se había hecho respecto a dónde ubicar a México, si fundamentalmente en el Norte o en el Sur.

El servicio exterior mexicano, 1989-1994

Dada la información anterior, el ministro Álvarez trató de adelantar una imagen del servicio exterior mexicano que no fuera tan débil y dependiente como generalmente se presenta. Pero aun si la SRE luchó por ser un contrapeso al sesgo pro-estadounidense del proyecto de diversificación económica, la Secretaría falló.

La diversificación económica fue un objetivo que incluso para los recuentos de la propia SRE no se alcanzó, pues las relaciones económicas con los Estados Unidos se fortalecieron más, mientras que las relaciones comerciales con otras partes del mundo se redujeron concomitantemente¹⁴. El ministro Álvarez enfatizó el intento de Solana, como titular de la SRE, de participar en el diseño general de la política exterior y en el diseño de la política económica exterior en particular. El funcionario intentó dar una imagen positiva de las relaciones entre la SRE en sus relaciones con otros grupos burocráticos. Sin embargo, sus propias declaraciones confirman que el servicio exterior se tuvo que ajustar al limitado margen de maniobra provisto por el grupo tecnocrático que implantaba las políticas gubernamentales; equipo que claramente privilegiaba la dimensión económica de la política exterior y la enorme importancia de los contactos con el mundo desarrollado en ese proceso.

En este sentido, el logro de los acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos como Chile (1990), Colombia y Venezuela (1992), muestran que el Gobierno deseaba dedicar alguna importancia a una región que tradicionalmente había sido una de las guías retóricas de la política exterior de México. A la luz de los resultados de diversificación de socios comerciales, evidentemente ese interés no fue suficiente para que Latinoamérica se convirtiera en el centro de la política exterior durante el período. El viaje de Salinas a Chile en marzo de 1990 ejemplifica esta situación. Salinas dijo entonces que: “estamos convencidos de que la unidad de América Latina es la respuesta adecuada a esta política de grandes bloques que se ha articulado alrededor del mundo, y la integración es la respuesta más eficiente frente a los problemas que sufrimos y ante la crisis económica que nos afecta a todos”. No obstante, el discurso de Salinas acerca de formar un bloque latinoamericano fue confrontado por un artículo en el *Wall Street Journal* que informaba respecto a las negociaciones que se estaban realizando desde febrero de ese año para establecer un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos (Ortega, 1990: 8).

La principal premisa del modelo de política burocrática es que la negociación interburocrática determina el resultado de la política exterior. Esto implica que las agencias burocráticas están en desacuerdo respecto a asuntos fundamentales de las políticas y tratan por tanto de influir en el proceso de toma de decisiones para adelantar sus propios intereses. Las políticas resultantes provienen, entonces, de negociación más que de una decisión racional (Allison, 1971: 171). En el caso de la política exterior de México durante 1989-1994, la importancia central de la política exterior para el modelo de desarrollo perseguido por la administración de Salinas es ampliamente reconocido (Rozental, 1993: 12-13). Hubo en ese período un vínculo explícito y pragmático entre las políticas interior y exterior. Lo que no es tan claro, sin embargo, es si hacer más pragmática la política exterior afectó la posición de la SRE al grado de que surgiera oposición dentro de sus filas en contra de la orientación de las políticas exteriores que se estaban implantando.

Aparentemente, dentro del cuerpo diplomático no había consenso acerca de la deseabilidad de las políticas exteriores que se estaban realizando durante la administración de Salinas¹⁵. No obstante lo anterior, parece que los funcionarios de la SRE no tuvieron la oportunidad de debatir tales políticas porque, al menos en el caso del TLCAN, los niveles medios y bajos del cuerpo diplomático desconocían los términos de su negociación (Hernández Haddad, 1999). Más aún, al parecer un sentimiento de vulnerabilidad rodeaba a los funcionarios del servicio exterior dado que la oposición a la línea de la SRE entrañaba la amenaza de no trabajar en esa dependencia, “la peor cosa que le pude pasar a un diplomático”, así que no había posibilidad alguna de disentir (*ídem*).

Si bien los funcionarios del servicio exterior no disputaron abiertamente la orientación general de la política exterior, sí expresaron sus opiniones acerca de la necesidad de que el país recuperara su antigua posición en la defensa del derecho internacional y la cooperación internacional y sugirieron que la SRE debería coordinar las actividades vinculadas a la política exterior de otras secretarías (Lozoya, 1994). En cierto sentido esto confirmaba críticas anteriores respecto a la falta de coordinación dentro del Gobierno mexicano en asuntos importantes como si Canadá se uniría al TLCAN o no –las declaraciones de funcionarios mexicanos en diferentes secretarías se contradecían a este respecto.

Quizá la crítica más fuerte de los miembros de la SRE respecto a la política exterior se refirió a temas de su ámbito de acción inmediata. Tal fue el caso respecto al nombramiento de políticos en lugar de diplomáticos en el servicio exterior (Fazio, 1988). Esta situación y, en general, la creciente influencia de funcionarios de otras secretarías en el servicio exterior causó inquietud entre los diplomáticos. Valero, subsecretario de Relaciones Exteriores (quien al parecer fue depuesto debido a diferencias en la manera de conducir la política exterior) extendió sus críticas más lejos, al considerar que la política exterior se había subordinado al TLCAN, y que Córdoba –el Jefe de Asesores de la Oficina del Presidente– había desplazado a Solana¹⁶.

EL MODELO DE POLÍTICA BUROCRÁTICA Y LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA, 1989-1994

Las dificultades señaladas por Allison a propósito de la evidencia necesaria para validar el modelo de política burocrática (Allison, 1971: 180-181) son suscritas en este trabajo, pues falta aún acceso a información directa de reuniones o testimonios de quienes participaron en la toma de decisiones. Por esta razón, la evidencia para aplicar en este artículo el modelo de política burocrática al caso mexicano descansa en una estrategia infe-

rencial a partir de los resultados de política exterior y en la posición de los actores gubernamentales a cargo de ejecutarla. Ante la ausencia de evidencia de primera mano se acude a testimonios, declaraciones y escritos de funcionarios de la SRE, discursos del presidente e información de los medios respecto a temas de política exterior. La información reunida a partir de estas fuentes puede ser interpretada de dos maneras.

La primera es que la SRE, en su capacidad formal como coordinadora de la política exterior, reconociera la inevitabilidad de reorientar la política exterior y la manera en que tal cambio de rumbo se realizaría. Esto es, que la SRE comprendiera la nueva importancia de los asuntos económicos en política exterior y aceptara su propio desplazamiento, al menos de la primera línea de la mesa negociadora, en favor de otras secretarías o actores (como Córdoba y Serra Puche). Sin embargo, debido a su perfil tradicional, el servicio exterior abogó por la inclusión de América Latina en la agenda de la política económica exterior para contraponer el impacto del fortalecimiento de las relaciones con los Estados Unidos, y el “Norte” en general.

La segunda interpretación es que, considerando su larga tradición como principal protagonista en las relaciones exteriores del país, la SRE haya disputado tanto la orientación de la política exterior durante la administración de Salinas como el bajo peso de la Secretaría misma en el diseño de la política exterior. Sin embargo, el hecho de que el servicio exterior mexicano tuviera efectivamente un papel tangencial en aspectos importantes de política exterior sugiere que la SRE no tuvo la capacidad real de oponerse a las iniciativas del presidente y de otras secretarías. En ambos casos, la utilidad del modelo de política burocrática parece dudosa.

De acuerdo con la primera interpretación, la SRE buscó ajustarse a la orientación de política diseñada por el equipo presidencial. De acuerdo con la segunda, aunque pudieran haber surgido *disputas* interburocráticas, es dudoso que las políticas emergieran como resultado de un *proceso de negociación*. En el mejor de los casos, dando a la SRE un peso similar en el proceso de toma de decisiones, consenso más que negociación podría ser la explicación para las políticas resultantes.

Es lógico asumir que una SRE fuerte tuvo suficiente peso e interés para participar, al menos, en los procesos de toma de decisiones relacionados con sus funciones dentro de la burocracia. Ciertamente el servicio exterior pudo haber estado de acuerdo con el contenido del cambio en la política exterior si una negociación interburocrática hubiera significado beneficios aceptables. Pero el cambio en detrimento de su propio peso relativo dentro de la burocracia —como Solana mismo reconoció con relación a las negociaciones finales del TLCAN (IMRED/Radio UNAM, 1996) y Álvarez corroboró al aceptar que más tarde “áreas habían sido recuperadas” para la SRE (Álvarez, 1999)— es difícil explicar dentro del modelo de política burocrática. Simplemente la dificultad reside en que cada grupo burocrático trata a toda costa de favorecer sus intereses. En un escenario de secretarías al menos similarmente poderosas, la reorien-

tación de la política exterior pudo haber emergido tanto con el consentimiento expreso de la SRE o en contra de las preferencias de esa Secretaría pero, [en este último caso], presionada por el presidente. Si acaso, lo que parece claro es que el rol disminuido de la SRE durante 1989-1994 le restó relevancia.

El examen de la posición de la SRE parece apoyar la visión de que fue un actor desplazado en aspectos importantes relacionados a la dimensión económica de la acción internacional de México. Sin embargo, esto no significa que la SRE no haya sido importante. Por el contrario, al buscar acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos, la SRE ayudó al Gobierno de Salinas a difuminar la enorme atención que el ejecutivo dedicó a sus relaciones con los Estados Unidos. El servicio exterior mexicano demostró que la estrategia de Gobierno basada en la apertura económica de México no estaba sólo dirigida a los Estados Unidos, *sino también a cualquier país interesado en ella*. La SRE no se opuso a la reorientación de la política exterior sino que se adaptó a ella. Su desempeño no fue como protagonista, como Solana aceptó, pero fue fundamental en tanto ayudó a suavizar aquellos aspectos diplomáticos que habían sido dañados de un modo u otro por los negociadores comerciales. Más aún, a través de consulados y embajadas, la SRE fue el mecanismo para propagar en el exterior los éxitos económicos del Gobierno, dado que como nunca antes las representaciones de México en el exterior fueron usadas con el propósito de la promoción económica del país. Esto, por otra parte, condujo a la apreciación de que el servicio exterior mexicano estaba promoviendo intereses del sector privado que nada tenían que ver con el interés general del país¹⁷.

EL MODELO DE ACTOR RACIONAL COMO UNA EXPLICACIÓN ALTERNATIVA AL MODELO DE POLÍTICA BUROCRÁTICA

Si la negociación interburocrática no ofrece una explicación satisfactoria a la política exterior durante el Gobierno de Salinas, ¿es de cualquier modo el ámbito burocrático una fuente plausible de política exterior? Ante la explicación insatisfactoria del modelo de política burocrática parecería que el modelo de actor racional es una buena alternativa. Esto es así si se acepta que la política exterior fue ajustada a las necesidades de la estrategia general de la administración de Salinas, cuyas líneas principales ya habían sido trazadas desde principios de su Gobierno. Visto en perspectiva, la política exterior podría ser explicada como resultado de un plan (sugerido en las declaraciones de Salinas cuan-

do era candidato a la presidencia) que tuvo una continuidad sobresaliente durante su Gobierno. Desde la instalación de la CAI (Comisión de Asuntos Internacionales) en febrero de 1988, Salinas ensalzó los valores patrióticos de México pero recalcó la necesidad de una política exterior activa, “aunque no aventurera” (Salinas, 1988). La política exterior no estaría basada en la confrontación porque en sus palabras eso significaría populismo (“el peor enemigo de nuestras aspiraciones de bienestar popular”). Más bien, sería una “política de principios”. Salinas no se refirió en esa época a la dimensión económica de la política exterior porque (como se desprende de los principios básicos que guían el comportamiento internacional de México) éstos no especifican un modelo de desarrollo en particular (FCE, 1993; Gámez, 2000). Sin embargo, Salinas declaró que en relación con el acuerdo comercial con los Estados Unidos había “márgenes para buscar un mejor entendimiento bilateral que provea reglas más claras y canales de intercambio entre ambos países, y abra condiciones menos restrictivas y fortuitas para nuestras exportaciones no petroleras. Mayor apertura económica [nos permitirá un mayor] acceso al Norte [los mercados de los países desarrollados]” (Salinas, 1988).

Un escrito de Córdoba Montoya, Jefe de asesores de la Oficina del Presidente durante el sexenio de Salinas, ilustra suficientemente el estilo y tipo de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en México en ese tiempo (Córdoba, 1994: 232-233). Córdoba desarrolla ahí un número de ideas que son consistentes con el modelo de actor racional. Su trabajo está editado en un libro que se centra en las políticas de estabilización económica en diferentes países, pero el de Córdoba no es un texto académico en sentido estricto: en él no hay una sola cita que apoye sus afirmaciones. Su ensayo es más bien un manifiesto realizado por uno de los funcionarios más influyentes en el Gobierno durante 1989-1994 que explica de qué manera fueron diseñadas y ejecutadas las políticas públicas en México. Córdoba es enfáticamente claro al describir las razones y las estrategias de la reestructuración económica de México. Su texto expone el cambio en el discurso oficial mexicano y no busca ensombrecer la naturaleza ni las estrategias de las políticas aplicadas durante el sexenio de Salinas. Por el contrario, en 1994, a la luz de la nominación de Salinas a la presidencia de la entonces naciente OMC (Organización Mundial de Comercio), Córdoba da lecciones de cómo tener éxito en la reestructuración económica y provee pistas claras acerca de algunas de las decisiones económicas que significativamente afectaron la política exterior de México a principios de los noventa.

Córdoba presenta la estrategia de liberalización económica como el resultado “de un cierto consenso acerca de los objetivos políticos del país en un mundo competitivo e interdependiente que involucra estabilización macroeconómica así como cambio estructural, que requiere liberalización comercial, privatización de empresas paraestatales, y desregulación de la actividad económica, que incluye los mercados financieros” (Córdoba, 1994: 232-233). Según él, esta visión consensuada acerca de las estrategias de desarrollo emergió lentamente durante el transcurso de los ochenta, y no era total-

mente compartida en todos los círculos de toma de decisiones en el Gobierno, por no decir de los diferentes grupos de la sociedad en su conjunto. Córdoba señala que el programa de estabilización mexicano fue exitoso por “el hecho de que muchos de los funcionarios encargados de la planeación de las reformas de los ochenta habían tenido posiciones en el Gobierno durante los últimos años de los setenta, y habían vivido las consecuencias de un manejo fiscal irresponsable sin poder impedirlo. Estos funcionarios eran conscientes de la necesidad de mantener una disciplina fiscal estricta sobre las finanzas del sector público, independientemente de las presiones internas de la burocracia y de los costes sociales de corto plazo” (ibid.: 235). Córdoba reconoce que el sistema político corporativo fue clave para el éxito de la reforma en lugar de ser un obstáculo y que, aunque el Gobierno tuvo que negociar con grupos poderosos, una vez que se consiguió su apoyo la reforma funcionó expeditamente (ibid.: 279).

Por último, Córdoba no considera la homogeneidad de perspectivas en el gabinete económico como un elemento necesario para el éxito de la estrategia. Pero sí recalca la necesidad de una “visión compartida del futuro y un diseño general claro de política”, de manera que los riesgos derivados de una cohesión excesiva eran considerados menores que los costes asociados con una divergencia permanente de perspectivas (que podrían llevar a una parálisis en la toma de decisiones): “en tal situación, la unidad es preferible a la diversidad dentro del Gobierno” (ibid.: 282). Dado que las perspectivas acerca del rol del Estado en la economía y el alcance de la liberalización comercial habían sido acordadas en los ochenta, el período de 1989-1994 fue de implantación de las políticas más que de conceptualización de las reformas. En este sentido, el presidente Salinas (economista él mismo) se dedicó a las negociaciones políticas que eran cruciales para el flujo de las reformas aunque siempre presidió el gabinete económico donde Córdoba orgullosamente reconoce que “nunca se filtró información alguna respecto a asuntos económicos a la prensa” (ídem). De acuerdo a la evaluación de Córdoba, el principal cambio en el período de Salinas fue en las actitudes y mentalidades, teniendo siempre detrás “la visión de futuro de Salinas”.

El relato de Córdoba respecto al proceso de toma de decisiones en México durante 1989-1994 se refiere principalmente a la dimensión económica de las reformas. Pero dado que el proyecto de Gobierno de Salinas funcionó en mucho alrededor de esa dimensión, también puede ayudar a entender como ocurrió el proceso de toma de decisiones en general. En principio nos permite saber que una parte de la burocracia promovió un consenso respecto de las políticas de crecimiento salinistas y que este consenso fue después apoyado por otros grupos poderosos en la sociedad. En el caso de los trabajadores, Córdoba se refiere directamente a la importancia del corporativismo como un medio de control de masas. En el caso de “otros grupos poderosos” (presumiblemente la Iglesia y el sector empresarial) Córdoba admite que el Gobierno negoció con ellos y que esos grupos trabajaron positivamente para la implantación de las políticas

del Gobierno. Pero quizá los comentarios de Hernández Haddad en el sentido de que beneficios económicos estaban tras el apoyo a las iniciativas del Gobierno no parecen estar alejados de la verdad.

La importancia dada a la discreción en el gabinete económico (de donde emergió el TLCAN) sugiere que la SRE no estuvo al frente de este tipo de decisiones, puesto que no formó parte de ese gabinete. El presidente Salinas creó la OCP como el órgano, presidido por Córdoba, que estaba a cargo de los cinco comités especializados del gabinete presidencial: economía, agricultura, desarrollo social, política exterior, y seguridad nacional. Sin embargo, aunque el Secretario de Comercio participaba en el comité de política exterior, el titular de la SRE no lo hacía en el comité de economía (Arriaga, 1994). Parece que el servicio exterior mexicano prácticamente no participó en el diseño de la política económica o en su implantación, al menos no en los encuentros iniciales que eran considerados decisivos para la estrategia del Gobierno. Cuando, por ejemplo, Salinas decidió la integración al TLCAN los emisarios fueron Córdoba y Serra Pucho, y no Solana. La solicitud de ingreso a la OCDE también tuvo la misma tónica (Proceso, 1995). Incluso el propio Solana recaló la subordinación del servicio exterior a las maneras tecnocráticas cuando dijo que él estaba enterado y participaba en todo porque veía a Córdoba una vez a la semana (*idem*). La reducida posición de la SRE sugiere que, pese a que los funcionarios del servicio exterior intentaron luchar para mantener su influencia en la toma de decisiones de política exterior, explicar la política exterior mexicana durante 1989-1994 en términos de *negociación* como plantea el modelo de política burocrática de Allison es dudoso. El análisis anterior indica que durante la administración de Salinas la toma de decisiones estuvo altamente centralizada y concentrada, y que estuvo dirigida al logro de objetivos (principalmente económicos) específicos. También muestra que el equipo tecnócrata sí tuvo un papel importante en la formulación e implantación de las políticas, de las cuales formaba parte la política exterior.

CONCLUSIONES

Indudablemente las condiciones internacionales afectan toda política exterior. Sin embargo, aun cuando el impacto de las condiciones externas sea grande, la actuación de los tomadores de decisiones se vuelve crucial para entender tal impacto y actuar en consecuencia. Al oponer la noción de que las decisiones de política exterior son el resultado de un proceso racional de toma de decisiones el modelo de política burocrática arguye que un proceso de negociación entre grupos burocráticos determina la política exterior. En el caso mexicano la importancia de la burocracia es ampliamente recono-

cida en el proceso de toma de decisiones debido a la aceptación del carácter centralizado de la selección de políticas en el presidente y su gabinete.

Al analizar la política exterior mexicana durante 1989-1994 es difícil ofrecer un análisis definitivo acerca de los resultados de aplicar el modelo de política burocrática porque no hay evidencia a la mano acerca de debates o reuniones que pudieran iluminar este asunto. Como se mencionó anteriormente, en estas circunstancias uno tiene que guiarse por los resultados de las políticas y la posición de los actores en su implantación. De ser válida esta estrategia pueden inferirse varias conclusiones acerca de las fuentes, contenidos y procesos de la política exterior mexicana durante 1989-1994. La primera es que una negociación interburocrática no parece haber sido la principal fuente de la política exterior durante el período. Desde el principio de la administración salinista los asesores más cercanos del presidente diseñaron una trayectoria y estrategia de política exterior que, puede decirse, fue cuidadosamente seguida. Incluso la aparente modificación más relevante (la decisión de entrar al TLCAN) complementó más que interrumpió la estrategia original de la política (económica) exterior¹⁸. El TLCAN es un ejemplo particularmente importante del grado con el que se modificó la política exterior pues resalta dos aspectos de la política exterior en esa época. Primero, muestra la consolidación de la decisión del Gobierno de establecer un vínculo pragmático y duradero entre las políticas interna y exterior que siguiera los principios del libre mercado. Segundo, en términos de toma de decisiones, confirmó el limitado rol asignado a la SRE en la ejecución de una política que obviamente fue una, si no la más, importante de las políticas exteriores durante ese sexenio.

La liberalización económica en México cambió las prioridades de la política exterior. Del mero involucramiento diplomático en los asuntos internacionales, la política exterior se vinculó activamente a los asuntos económicos. En ese proceso, el servicio exterior mexicano tuvo una importancia secundaria en el diseño y ejecución de la política exterior. Parece que las secretarías relacionadas con los aspectos económicos, quienes representaban mejor la nueva orientación del Gobierno, se impusieron sobre la SRE. Sin embargo, no obstante la relevancia de los cambios, sería erróneo sostener que hubo una reestructuración absoluta de la política exterior en México durante 1989-1994. Los aspectos tradicionales del comportamiento exterior de México encarnados en la defensa de los principios básicos de la política exterior continuaron. Esto fue así debido a que tales principios no contradecían el proyecto general de crecimiento propuesto por el equipo de Salinas, y porque además eran necesarios para equilibrar el cambio en la orientación de la política exterior realizado durante esa administración. Al continuar los lazos de cooperación con los países latinoamericanos y en foros internacionales (en temas de cooperación para el desarrollo, protección a la infancia, y en contra del narcotráfico), los líderes mexicanos probaron que no se alejaban completamente de las bases tradicionales de la política exterior, sino que sus políticas estaban orientadas hacia todos los países y no únicamente hacia los Estados Unidos o el "Norte".

Existe una tendencia entre los decisores e investigadores mexicanos a reconocer la política exterior mexicana en términos del prestigio moral logrado a través de la defensa consistente del derecho internacional y de una imagen tercermundista que impregnó la retórica del servicio exterior (Flores Olea, 1994). Que los funcionarios del servicio exterior disintieran durante la administración de Salinas con la línea de política exterior pudo haber sido un resultado probable. La razón provendría de que los miembros del servicio exterior percibieran el pragmatismo (introducido por las necesidades de la estrategia económica) como socavamiento de su prestigio. Sin embargo, parece que la SRE no se opuso a la nueva orientación de la política exterior sino que buscó acomodarse a las políticas gubernamentales al integrar a Latinoamérica, una de las áreas tradicionales de involucramiento del servicio exterior, dentro de la dinámica de libre comercio. Este pudo haber sido un compromiso que conviniera a los funcionarios de la SRE. De haberse opuesto a la decisión presidencial de fortalecer las relaciones con Estados Unidos podían haber terminado en lo que Hernández Haddad considera el peor escenario para un diplomático: que el Estado, su único empleador, lo excluya de cualquier posibilidad de continuar su carrera. Esta explicación (además de que existiera un consenso creciente acerca de las ventajas de una mayor apertura económica entre las generaciones más jóvenes del IMRED) necesita mayor corroboración. En cualquier caso, el énfasis de Álvarez respecto a los esfuerzos de Solana para fortalecer los vínculos de México con Latinoamérica muestra la intención de la SRE de ligar los ámbitos tradicionales de la política exterior mexicana con la nueva concepción de la política exterior durante 1989-1994. Dado que tanto el modelo de desarrollo (crecimiento) económico de Salinas como la (no protagonista) defensa de los principios básicos de la política exterior mexicana no eran incompatibles sino complementarios, la continuidad en la política exterior no se interrumpió. Posiblemente esta sea una de las contribuciones más importantes de la administración salinista, ya reconocida por otros autores: la sustitución de una política exterior de confrontación por una de armonía diplomática en asuntos de tradicional disputa con los Estados Unidos. Otra contribución tuvo que ver, al mismo tiempo, con el uso de la diplomacia como un medio de promover la imagen de éxito económico que el Gobierno deseaba presentar en el exterior.

El declive de la SRE con relación a otras secretarías, tanto en lo que se refiere a la orientación como a la ejecución de aspectos importantes de la política exterior, sugiere que la negociación interburocrática no fue la principal fuente de la política exterior durante 1989-1994. Debido a la obediencia implícita al presidente como el único empleador en la representación estatal, el servicio exterior no se opuso abiertamente a la orientación presidencial que era además favorecida por otras agencias burocráticas. Más aún, en un contexto en que los funcionarios no ligados con el servicio exterior mexicano ejecutaron las iniciativas más importantes que afectaron la política exterior, la SRE fue evidentemente desplazada del TLCAN, una (si no la más) importante política de la administración del presidente Salinas.

La alta concentración de la toma de decisiones en un grupo reducido de individuos hace tentador pensar que el modelo de actor racional pudiera ser la fuente primordial de la política exterior salinista. El relato de Córdoba y las declaraciones de los propios funcionarios de la SRE respecto de las características del proceso de toma de decisiones denotan el fuerte convencimiento de los funcionarios de gobierno de la necesidad de reestructurar la economía mexicana, y por extensión, la política exterior. Dado que la recuperación económica del país en los términos definidos por el equipo de Gobierno salinista requería de una política exterior activa y pragmática, las políticas exteriores implantadas para conseguir ese propósito durante 1989-1994 pueden identificarse con un comportamiento coherente con el modelo de actor racional.

Referencias bibliográficas

- ALLISON, G. (1971) *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. EEUU: Harper Collins Publishers.
- ARRIAGA, V. (1994) "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, 34 (4), pp. 572-594.
- CENTENO, M. A. (1997) *Democracy within reason. Technocratic revolution in Mexico*. Pennsylvania: Penn State Press.
- CAMP, R. (1972) *Exploratory research into the role of the Mexican bureaucracy as a national policy-maker: possible cases-studies*. Reino Unido: University of Essex.
- CAMP, R. (1980) *Mexico's leaders. Their education and recruitment*. University of Arizona Press.
- CAMP, R. (ed.) (1986) *Mexico's political instability: the next five years*. Boulder: Westview Press.
- CAMP, R. (1995) *La política en México*, México: Siglo XXI.
- CASAR, M. A. y GONZALEZ G. (1990) "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT" en Russell, R. (ed.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, pp. 165-204. Argentina: GEL.
- CASTAÑEDA, J. (1993) *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*. México: Cal y Arena.
- CHABAT, J. (1989) "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Green, R. y Smith R. (coords.) *Retos en las relaciones entre México y los Estados Unidos*, pp., 87-124. México: FCE-Comisión para el futuro de las Relaciones México-Estados Unidos.
- CONAGHAM, C.; MALLOY, J. y ABUGATTAS, L. (1990) "Business and the 'Boys': the politics of neoliberalism in the Central Andes", *Latin American Research Review*, 25 (3), pp. 3-30.
- CORDOBA, J. y WILLIAMSON, J. (ed.) (1994) *The political economy of policy reform*, pp. 232-284. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- DE ICAZA, A. (1994) "La política de diversificación. Una apreciación global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, pp. 79-93. México: IMRED.
- FLORES OLEA, V. (1994) "Política exterior de México hacia América Latina (1981-1990)", en Sepúlveda, C. (comp.) *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, pp. 173-198. México: FCE.

- FAZIO, C. (1988) "El servicio exterior, emporio de políticos convertidos en diplomáticos eventuales", *Proceso* n° 614, 18-03-88, pp. 8-9. México.
- FCE (1993). *Principios, instrumentos básicos para la política exterior de México*. México: FCE.
- GAMEZ VAZQUEZ, A., E. (2000) "Mexican foreign policy and the end of the Cold War, 1989-1994", Tesis doctoral, Universidad de Essex, G.B.
- GEDDES, B. (1995) "The politics of economic liberalization", *Latin American Research Review*, 30 (2), pp. 195-214.
- HALPERIN, M. (1974) *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- HAMILTON, N. (1982) *The limits of state autonomy: post-revolutionary Mexico*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- HEREDIA, B. (1997) "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México", COLMEX/IMRED (comp.). *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México: COLMEX/IMRED, 81-99.
- HERNANDEZ HADDAD, H. (1999) Entrevista con el autor, Ciudad de México, enero 21 y 27 de 1999.
- IBARRA, M. E. (1991) "Córdoba Montoya es el problema de la diplomacia. Ricardo Valero, ex-Subsecretario de Relaciones Exteriores enjuicia: el servicio exterior, subordinado a Washington", *Proceso*, 748, 4-III-91, pp. 6-9. México.
- KORANY, B. (1974) "Foreign policy models and their empirical relevance to Third World actors: a critique and an alternative", *International Social Science Journal*, 26 (1), pp. 70-94.
- LOZOYA, A. (1994). "México y la cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, PP. 131-140. México: SRE.
- ORTEGA PIZARRO, F. (1990) "Mientras públicamente se decía 'no' al convenio con Washington, ya se negociaba", *Proceso*, 02-IV-90, PP. 8-9, México.
- PASTOR, R. (1992) *Whirlpool: U.S. foreign policy toward Latin America and the Caribbean*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- PELLICER, O. (1994). "México y las Naciones Unidas 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría" en César Sepúlveda (comp.) *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, pp. 199-231. México: FCE
- Proceso (1995) 942, México, p. 16.
- ROZENTAL, A. (1993) *La política exterior de México en la era de la modernidad*. México: FCE.
- SALINAS DE GORTARI, C. (1991) "Tercer Informe de Gobierno", *Comercio Exterior*, noviembre, México.
- SALINAS DE GORTARI, C. (1988). "Nuestro proyecto, la grandeza de México". *Discursos de campaña*, Tomo IV, del 1 al 13 de febrero. México: PRI.
- SEARA, M. (1995) "Prólogo", *Fernando Solana, Cinco años de política exterior*. México: Porrúa.
- IMRED/Radio UNAM [1996]. *La política exterior de México en voz de ex-Cancilleres*, cassette, México: IMRED.
- SEARA, M (1984) *Política exterior de México*, 2nd ed., México: Harla.
- Secretaría de Gobernación (1988) "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 7-12-88. México: SG.
- SEPULVEDA, B. (1994) "Los intereses de la política exterior" en César Sepúlveda (ed.) *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, pp. 17-99. México: FCE.

- SRE (1985) *Política exterior de México. 175 años de historia*, Vol. 1, p. 311, México: SRE.
- MUÑOZ LEDO, P. (1993) *La sociedad frente al poder. Debates parlamentarios, 1989-1991*. México: Diana.
- SILVA, P. (1996) "Studying technocracy in Chile: what can be learned from the Mexican case", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 61, diciembre, pp. 39-64.
- SMITH, B.C. (1988). *Bureaucracy and political power*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- SMITH, S. (1980). "Allison and the Cuban Missile Crisis. A review of the Bureaucratic-Politics model of foreign policy decision making", *Millennium*, 9 (1), pp. 21-40.
- SKOCPOL, T. (1982) "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research" en Evans B., P., Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (eds.) *Bringing the state back in*, pp. 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- SOLANA, F. (1995) *Cinco años de política exterior*. México: Porrúa.
- VERTZBERGER, Y. (1984) "Bureaucratic-organizational policies and information processing in a developing state", *International Studies Quarterly*, 28, pp. 69-95.
- WALLIS, J. (1999) "Understanding the role of leadership in economic policy reform", *World Development*, 27 (1), pp. 39-53.

Notas

1. En su obra, Allison propone tres modelos de política exterior: actor racional, política burocrática y proceso organizacional. Estos modelos son explicaciones alternativas, aunque Allison señala que no necesariamente se oponen entre sí. A pesar de esto, se utiliza aquí el modelo de actor racional y el de política burocrática con el fin de identificar el rol de la burocracia y el tipo de influencia que ésta ejerció en el proceso de elaboración de la política exterior mexicana durante 1989-1994. Una razón adicional es que se asume que la toma de decisiones tan importantes como la orientación de la política exterior no puede descansar en un seguimiento rutinario de la política exterior por parte de las dependencias que intervienen en esos procesos.
2. Al referirse a una entrevista con Salinas, Pastor contribuyó a propagar la idea de que un cambio en la visión personal del presidente Salinas respecto de la situación internacional a fines de los ochenta había sido la razón principal para integrar México al TLCAN, pues al parecer esa no había sido la intención original al principio de su administración (Pastor, 1992).
3. La OCP, cuyo titular era Córdoba, fue creada una semana después de que Salinas tomara posesión como presidente de la República. La OCP era la agencia a cargo de coordinar los cinco comités o gabinetes especializados que el Presidente había designado para controlar de cerca la implantación de las políticas gubernamentales. Estos gabinetes se referían a la economía, agricultura, desarrollo social, política exterior y seguridad nacional (Secretaría de Gobernación, 1988).
4. Se ha señalado que en cierto modo desde 1983, pero definitivamente antes de 1988, México desplegó una imagen izquierdista o 'tercermundista'. Esta percepción se basa en la defensa del derecho internacional aun cuando eso significara que México se opusiera a los estados

poderosos, lo que le redituó prestigio especialmente en el mundo en desarrollo. Por otra parte, el régimen surgido de la Revolución de 1910 desplegó una retórica nacionalista que internacionalmente denunciaba la distribución desigual de los recursos económicos y políticos y las presiones a que se sometía a los países más débiles. Sin embargo, debido a que la naturaleza general de los principios en que está basada la política exterior mexicana permite cierta flexibilidad en la implantación de las políticas, el Gobierno podía determinar el grado de énfasis que aplicaría en cada situación. Tanto la búsqueda para eliminar la imagen de confrontación como el cambio hacia el liberalismo económico realizado desde fines de los ochenta han sido factores que, se afirma, han socavado el prestigio y la influencia diplomática del país. Ver los discursos del senador Muñoz Ledo (Muñoz Ledo, 1993).

5. Es bien conocida la importancia de los 'científicos' y su influencia en la implantación de políticas económicas liberales en México durante el Porfiriato a principios del siglo XX. El ascenso de los tecnócratas a las posiciones más altas del Gobierno en el caso chileno puede rastrear-se a finales de los veinte (Silva, 1996), mientras que su propagación en casi toda la América Latina es ampliamente conocida (Conaghan et al., 1990).
6. Que el Estado (o los decisores estatales) pueda diseñar e implantar políticas aun cuando no surjan de presiones sociales, o que lo hagan aun en contra de los sectores/clases más importantes en la sociedad, es un tema largamente debatido bajo el título de la autonomía relativa del Estado (ver Skocpol, 1982; Hamilton, 1982).
7. Sin embargo, "existe un acuerdo reducido respecto a qué capacidades administrativas cuentan y cómo se relacionan con el sistema político en su conjunto, y aun menos respecto a porqué algunas burocracias se han desarrollado como decisores más efectivos que otras" (Geddes, 1995: 196).
8. Como lo expresó el entonces subsecretario de Relaciones Exteriores, el presidente Salinas decidió conscientemente utilizar la política exterior como una herramienta práctica para lograr la estabilización económica del país. Así, la política exterior permitiría formar alianzas fundamentales para el Estado mexicano a fin de llevar a cabo la reestructuración económica y la integración en los asuntos mundiales, y publicitar las políticas económicas internas a través de la actividad diplomática (Rozental, 1993).
9. Estos se refieren a la primacía del derecho internacional y a la deseabilidad de que los países en desarrollo rebasaran ese estado. Los principios básicos son: autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de otros estados, solución pacífica de controversias internacionales, prohibición del uso de la fuerza como solución a problemas internacionales, igualdad jurídica de los estados, cooperación internacional para el desarrollo, y búsqueda de la paz y seguridad internacionales.
10. Adicionalmente, parece que la SRE renunció a tener una participación más activa en la política económica exterior. Cuando Salinas era candidato a la presidencia le preguntó al entonces titular de la SRE, Bernardo Sepúlveda, su opinión respecto a si el servicio exterior mexicano debería encabezar la estructura administrativa de la promoción del comercio exterior (un elemento clave en la estrategia del candidato). Era una reunión del IEPES (el brazo ideológico del

- PRI) sobre comercio exterior del cual supuestamente emergerían las políticas exteriores de Salinas. Era el momento para que Sepúlveda abogara por un mayor rol para la SRE. Sin embargo, Sepúlveda eligió no dar una respuesta directa y se limitó a ilustrar el caso específico de un consorcio mexicano-argentino coordinado por los gobiernos de ambos países en asociación con el sector empresarial. Salinas no hizo mayores comentarios después de eso (Salinas, 1988).
11. Se ha señalado que a pesar de que las acciones de otras secretarías han invadido algunas funciones de la SRE, no ha habido ningún conflicto fundamental entre ellas "quizá porque los conflictos se han resuelto por el arbitrio político del presidente de la República" (Seara, 1984: fn 37, p. 27).
 12. Entrevista personal de la autora con el ministro Jorge Álvarez, al tiempo titular de la Dirección Académica del IMRED, el brazo académico de la SRE, en donde se entrena a los futuros diplomáticos del país. Ciudad de México, enero 20 1999. Las referencias a Álvarez en el texto provienen de esta entrevista.
 13. Sin embargo, en una entrevista posterior, Solana confió que le hubiera gustado que el servicio exterior mexicano hubiera tenido una presencia mayor en las negociaciones finales de TLCAN (IMRED/Radio UNAM, 1996).
 14. Mientras en 1988 la participación de los Estados Unidos en el comercio exterior total de México era de 66,2%, su participación se incrementó a 76,4% en 1993. Este crecimiento conllevó que Europa redujera su participación el comercio exterior mexicano de 13,9% en 1988 a 8,7% en 1993, y que Japón lo hiciera de 14,5% a 10,7% (De Icaza, 1994).
 15. Entrevista personal de la autora con Humberto Hernández Haddad, cónsul en San Antonio, Texas; dos veces diputado federal y senador en una ocasión, representando al PRI. Ciudad de México, enero 21 y 27 de 1999. Las referencias posteriores a Hernández provienen de estas dos entrevistas.
 16. Declaraciones de Valero (Ibarra, 1991). Como anécdota se supo después que cuando el Papa recibió a Salinas en una visita privada, quién lo acompañó fue Córdoba mientras Solana esperaba en la antesala. El presidente Bush también reconoció la influencia de Córdoba al decir que cuando éste último iba a Washington era porque el presidente Salinas quería algo importante. Solana estaba encargado únicamente de las formalidades (Proceso, 1995).
 17. Hernández Haddad señaló que había colusión entre algunos miembros del servicio exterior mexicano y otros grupos que detentaban importantes intereses políticos y económicos. Recordó haber informado a Angel Gurría (quien sustituyó a Solana como titular de la SRE en 1994) que una Corte Federal de Estados Unidos estaba investigado a Manuel Muñoz Rocha (buscado en ese entonces en México por estar implicado en el asesinato del presidente nacional del PRI, ocurrido ese mismo año). Gurría le respondió que no había lugar para cónsules policías en la política moderna de México, y que vería que la experiencia de Hernández se aprovechara en otra área. Como resultado, Hernández renunció a su puesto como cónsul general.
 18. El Gobierno mexicano presentó el TLCAN como la decisión del Presidente Salinas. De acuerdo a esa interpretación, el presidente se dio cuenta de que Europa del Este era el destino al que se dirigían los flujos de capital en lugar de a México, esto a pesar de la profundidad del programa de estabilización realizado en México.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.**

**El factor de amenaza: ejes de la percepción de amenaza chilena.
Cristian M. Leyton Salas**

El factor de amenaza: ejes de la percepción de amenaza chilena

*Cristian M. Leyton Salas

RESUMEN

A pesar de los cambios sistémicos globalizantes, los entes estatales siguen inmersos en un virtual estado de naturaleza internacional. Esta característica inmanente a las unidades estatales hace que estas últimas tiendan a percibir cualquier acción, intención y/o capacidad de los estados que les circundan como potencialmente amenazantes para su seguridad económica, cultural, militar y política. Poco importa el grado de integración y de cooperación interestatal, mientras no exista un órgano supraestatal capaz de monopolizar el uso de una fuerza legítima, el factor de amenaza constituirá la característica central en toda relación internacional. Esto significa que el factor de amenaza no puede ser, en ningún caso suprimido, solo controlado. Por ello, resulta necesario hacer la luz tanto sobre el concepto como sobre los factores de amenaza tradicionales que han afectado la seguridad político-militar del Estado chileno. Antes de ahondar en el concepto de seguridad cooperativa, tan de moda actualmente, primero debemos ser capaces de comprender las fuentes tradicionales que han servido de fundamento, han determinado e influido en el posicionamiento estratégico del país en el concierto de estados del Cono Sur. Se propone, en conclusión, trabajar el vacuum teórico evidenciado por el campo de los Estudios Estratégicos en Chile.

The territory of a state is the base from which it operates in time of war and the strategic position which it occupies during the temporary armistice called peace.

Colin S. Gray, 1977

Minacia, en latín, describe una palabra, un gesto, un acto a través de los cuales un sujeto expresa la voluntad de hacer daño a otro¹. De esta forma, el concepto de *amenaza* constituye un signo que presagia algún tipo de peligro para la integridad global de una entidad cualquiera. La percepción o *percipere*, cuanto a ella, aparece como una

*Investigador Asociado del Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio (CEADE),
Fuerza Aérea de Chile (FACH)

representación consciente a partir de sensaciones generadas por la expresión de una intencionalidad, esgrimida consciente o inconscientemente por otro. De esta forma el término de *percepción de amenaza* tiene un origen sociológico, vale decir, es producto directo de algún tipo de relación humana.

En este sentido, la amenaza es un factor constitutivo de las relaciones sociales por cuanto este principio se encontraría, teóricamente, al origen de la formación y emergencia de la vida societal. El *estado de naturaleza*, avanzado por Thomas Hobbes², comprendido como “una situación de guerra de todos en contra de todos en donde el hombre es un lobo para el hombre” demuestra el papel jugado por este principio en la constitución de órganos superiores al individualismo humano. La percepción de amenaza a la integridad física y moral de los individuos les impulsaría a crear y delegar, conscientemente, en un órgano superior, ciertas libertades que le son inherentes con el fin de que éste les garantice seguridad y paz en sus relaciones interpersonales. Este contrato social *lockiano*³ garantiza que cualquier conflicto que se produzca al interior de los límites nacionales y soberanos de un Estado serán resueltos por un árbitro –poder judicial–, cuya decisión última deberá ser acatada por los entes en conflicto. Su acatamiento está asegurado por el monopolio legítimo de la fuerza que detiene el Estado, quien es el encargado de resguardar la institucionalidad vigente. El Estado emerge, entonces, como la solución frente al permanente estado de inseguridad que caracterizaba la vida pre-estatal.

Ahora bien, si a nivel nacional los individuos están protegidos por el monopolio de la violencia legítima ejercida por el Estado, sobre el plano interestatal vale decir de las relaciones entre unidades estatales soberanas que el factor de amenaza continúa, por el contrario, ejerciendo un dominio absoluto, por cuanto a nivel internacional no existe un ente supranacional detentor del uso de la fuerza legítima. Así como la naturaleza soberana de los estados les permite dotarse de una organización interna propia, su autonomía frente a las otras unidades estatales les capacita para establecer relaciones de igual a igual. Ambas características les otorgan la facultad única de elegir libremente entre la cooperación o el conflicto con sus semejantes.

En teoría, el único factor que incidiría en esta elección es la *voluntad política* de los órganos decisivos políticos impulsando a las máximas autoridades del Estado, a adoptar una u otra estrategia, la paz o la guerra, el conflicto o la cooperación.

Inmersos en este virtual *estado de naturaleza internacional*, los entes estatales tienden a percibir cualquier acción, intención y/o capacidad de los estados que le circundan como potencialmente amenazantes para su seguridad, tanto económica, cultural, militar como política.

De esta forma, a partir del momento en que no existe un órgano supraestatal capaz de monopolizar el uso de una fuerza legítima y superior a todos los entes estatales del sistema internacional, el factor de amenaza constituirá la característica central en toda relación internacional.

INTRODUCCIÓN AL FACTOR DE AMENAZA INTERESTATAL

Pero en términos prácticos, ¿cómo se exterioriza esta percepción de amenaza?

Tal como ha sido expuesto en un comienzo, la amenaza implica intrínsecamente la *posibilidad* que enfrenta un Estado de perder o verse despojado, ya sea de una posesión material o de una condición económica, política o militar. En síntesis, la privación de algo percibido por las autoridades en cuestión, como un determinado valor nacional, como el territorio, la restricción o pérdida de soberanía, la suspensión de beneficios económicos, la pérdida de autonomía decisoria y de la independencia política, o bien la disminución de las capacidades de influencia sobre el plano internacional.

Tal como podemos observar, el factor de amenaza tiene una doble naturaleza epistemológica. Por un lado expresa y describe una *consecuencia* (la pérdida de una posesión o condición), pero por otro lado se manifiesta como un *medio*, vale decir, como un instrumento de poder que será utilizado por un ente estatal para poner en juego la seguridad de su semejante (coerción, disuasión, presión económica, diplomática o política). Si bien la primacía de un medio de poder sobre otro dependerá de múltiples factores sistémicos, el que más atrae la atención de los círculos ligados a los estudios estratégicos es el instrumento de *coerción*, vale decir, la utilización efectiva de la fuerza, puesto que éste implica el uso de la guerra con el fin de alcanzar objetivos políticos.

El factor de amenaza temporal: *real y potencial*

Las fuentes de amenaza percibidas por los círculos decisorios político-militares están determinadas por un factor de tipo *temporal*. Cabe decir que, tal como el concepto de “ataque sorpresa” se subdivide en aquel de tipo *preventivo* y *preemptivo*, dependiendo de la inminencia posible de la conflagración, la percepción de peligro para la integridad territorial y soberana de un país se subdivide en una percepción de amenaza real y otra potencial, dependiendo, esta vez, del estado de los preparativos bélicos de un Estado cualquiera.

La amenaza real se refiere, entonces, a un peligro inminente, generalmente militar, medido en días y horas, mientras que la amenaza potencial se refiere más bien a cualquier preparativo bélico asociado a políticas declaratorias hostiles poniendo, a medio y largo plazo, en peligro la seguridad militar –económica y/o política– del país. En este caso la amenaza percibida podría materializarse en cuestión de semanas y meses. En resumen, por un lado hablamos de *acciones* concretas, por otro lado de *intenciones*.

De esta forma, ¿si la paz es definida por algunos como la ausencia de guerra, la seguridad debe ser comprendida como la ausencia de amenaza? Considero que no. La existencia de un ente supraindividual a nivel nacional –el Estado– no elimina per se el sentimiento de amenaza de los individuos, sino que más bien otorga un cierto grado de seguridad, según el cual cualquier conflicto que se genere podrá ser resuelto por un

tercer ente, en este caso, por los órganos judiciales. En el caso de no ser acatado el fallo, no es el demandante quien se hará cargo de hacerlo cumplir, sino una entidad que les es superior a ambos. De esta forma, el individuo delega el uso de la fuerza coercitiva al Estado, asegurando de esta forma un clima propicio para la prosperidad socioeconómica y el desarrollo del conjunto de sus potencialidades.

En este sentido, la seguridad no debe ser comprendida como la ausencia de amenazas militares y no militares, sino más bien como la ausencia de fuentes de amenaza reales. En otras palabras, el factor de amenaza siendo una característica inherente del sistema internacional sólo puede ser disminuido, pero en ningún caso suprimido. Por ello, un Estado goza de una seguridad relativa en el momento en que los entes decisivos no perciben un peligro *inminente* para su soberanía, su sobrevivencia y/o sus instituciones. La amenaza existe pero es potencial, en el sentido en que podría en un futuro lejano desarrollarse y tomar forma, pero que, dadas las condiciones actuales, no merece la toma de medidas de protección territorial y soberana extraordinarias⁴.

Una característica para retener: tanto la amenaza potencial como la real no son inclusivas, en el sentido que no identifican a ningún actor específico como fuente de amenaza. Todos los actores del sistema internacional, estatales o no, pueden eventualmente evolucionar hacia una amenaza a los intereses nacionales.

El *factor de hostilidad* ocupa, en este sentido, un papel central⁵. Es este factor de animosidad el que introduce la diferencia entre la percepción de seguridad –amenaza potencial– y de inseguridad –amenaza real–. ¿Qué hace que Canadá no se sienta amenazado militarmente por los Estados Unidos, gran superpotencia militar mundial? ¿Cómo se explica que Bélgica no se sienta amenazada militarmente pese a su delicado emplazamiento geoestratégico, en medio de dos colosos militares tales como Francia y el Reino Unido? En cambio, ¿qué hace que Estonia sí se sienta amenazada por Rusia, pero no por Bielarús?

La respuesta es el factor de hostilidad interestatal. Existe inseguridad en el momento en que algún grado de hostilidad se establece entre dos o más estados. ¿Pero sólo eso basta? Raramente la hostilidad entre estados soberanos se limita sólo a un antagonismo estático. En efecto, la mayor parte del tiempo este factor se asocia a la adquisición de ciertas *capacidades* bélicas y se potencia, a la vez, a través de determinadas *políticas declaratorias* dejando presagiar algún tipo de *intención* en usarlas.

En este sentido, es necesario establecer que tanto las intenciones como las capacidades de las unidades estatales son por naturaleza irregulares, vale decir, que éstas tienen la característica de cambiar abruptamente en el tiempo. Esta aseveración tiene aún más significado entre estados que han mantenido, en un pasado cercano, algún tipo de relación conflictual. Tal es el caso alemán, por ejemplo. La reunificación alemana simbolizó no sólo el fin del glacis⁶ soviético en Europa del Este, sino también el resurgimiento de una Alemania elevada al rango de gran potencia económica y militar, europea y mundial. Este último hecho provocó la reacción de las autoridades francesas, temerosas de

ver a este nuevo coloso, una vez más, unificado y libre en el corazón mismo de Europa. Si los órganos estatales franceses no lograron ejercer un control sobre esta unificación al intentar negociar la reunificación sí lograron, al menos, mantener a Alemania *contenida* dentro de una organización militar, la OTAN⁷. Ahora bien, no sólo una percepción de amenaza militar impulsaba el ballet diplomático que mantuvo el Quai D'Orsay durante los primeros días y meses del proceso de reunificación germana, sino que también intervino una amenaza de carácter político: Francia perdía su rol protagónico en los asuntos europeos, dejaba de ser el pivote político del conjunto de Europa Occidental. La historia no ha dado razón a la percepción de amenaza francesa: Alemania cambió su potencial pero no sus intenciones. Diferente fue el caso alemán durante el Tercer Reich. Hitler no cambió, declaratoriamente, sus intenciones *pseudopacifistas* (aunque lo hizo en secreto), pero sí, y en forma reservada, sus capacidades. El resultado de esta transformación de la amenaza, de una potencial a una real, comenzó a verse desde 1939 en adelante.

En este sentido, la identificación de las intenciones y la evaluación de las capacidades del adversario potencial son fuente de atención de la mayor parte de los órganos estatales por cuanto éstas permiten al Estado prepararse política, diplomática y militarmente ante cualquier eventualidad. Ahora bien, no obstante el hecho que las capacidades bélicas de un Estado pueden permitir a otro conocer los alcances y límites de la amenaza a afrontar (existe una diferencia entre un Estado que adquiere misiles balísticos de largo o mediano alcance tierra-tierra y otro que adquiere sistemas de misiles tierra-aire⁸; el primero es por naturaleza ofensivo, el segundo de defensa antiaérea), el conocimiento de las intenciones políticas y militares de un ente estatal es una tarea mucho más subjetiva. En efecto, el proceso que conlleva descifrar si las intenciones de un Estado son hostiles o no, está sujeto a un alto grado de subjetividad, por cuanto es tarea de la *inteligencia nacional* determinar el tipo de amenaza, y esto, a corto, mediano y largo plazo. Esta *inteligencia* es la que debe, entre los *ruidos*, aislar las *señales* y así descifrar las verdaderas intenciones vecinales. Si los medios actuales de adquisición de la información dependen en su mayoría de medios electrónicos, el procesamiento sigue en manos de seres humanos con prejuicios, sumidos a la influencia ideológica, así como a pensamientos deseados (conocidos como *wishful thinking*). Es una tarea breve, imperfecta, difícilmente alcanzable, pero absolutamente necesaria en un sistema internacional marcado por el estallido de la amenaza y la difusión de la potencia.

Este antecedente nos conlleva a identificar otra característica del factor de amenaza.

El factor de amenaza *general* y *específico*

Así como existe una *disuasión general* (*general deterrence*), vale decir, una política de Estado tendiente a declarar públicamente que es una política de defensa disuasiva la que se adoptará ante cualquier fuente de amenaza, y una *disuasión específica* (*specific*

deterrence), que describe e identifica las acciones precisas pudiendo ser percibidas como fuente real de amenaza, y por ende, pudiendo exigir el uso de la fuerza por el estado amenazado, existe también una amenaza general y otra específica.

Por amenaza general debemos entender la *identificación* de una fuente de amenaza potencial. En otras palabras, el Estado prioriza y jerarquiza a los estados pudiendo constituir una amenaza para sus instituciones. Ello dependiendo de diversos factores, tales como el pasado histórico, el choque actual y/o tradicional de intereses, intenciones percibidas como expansionistas, la creación de zonas de influencia, la adquisición de glacis militares ofensivos, etc.

En cambio, denominamos amenaza específica a cualquier acción percibida como hostil que emane de un ente estatal con quien existe un factor de hostilidad en vigor, pudiendo, a corto plazo o en la inminencia, convertirse en un peligro para la integridad territorial o soberana del país. Así, cuando la amenaza general evoluciona por medio de acciones y de políticas declaratorias hostiles acompañadas, en la mayor parte de los casos, por la adquisición de nuevo material de guerra, ésta se convierte en una de tipo específica. En este caso nos referimos a una concentración inhabitual de tropas vecinales en zonas fronterizas, a su movimiento y despliegue, al bloqueo de ciertos puntos geoestratégicos sensibles o vitales para la estructura económica local, la firma de alianzas militares de carácter ofensivas, la adquisición de capacidades de ataque estratégicas y ofensivas, ya sean éstas balísticas o aviónicas, etc. En pocas palabras, nos referimos a una *acción actual* que describa algún tipo de riesgo *inminente* para la seguridad nacional.

De esta forma, la amenaza general describe la fuente tradicional de amenaza en un estado *pasivo* (hasta que el factor de hostilidad disminuya o desaparezca convirtiéndose en una amenaza potencial), mientras que la amenaza específica se refiere a un tipo de amenaza en estado *activo*, operacional. Por un lado hablamos de intenciones tradicionales, por así decir, mientras que por otro lado nos referimos a acciones concretas.

Ahora bien, si la amenaza está subdividida por factores de tipo temporal, también lo está por uno de orden *cualitativo*.

El factor de amenaza *limitado* y *absoluto*

En efecto, la percepción de amenaza estatal está ligada al grado de peligro al que debe enfrentarse la unidad estatal. Ésta puede ser limitada o absoluta.

Por limitada entendemos la obtención de beneficios económicos, políticos o militares destinados, ya sea al ejercicio de algún tipo de influencia a nivel vecinal, regional o mundial, o a restablecer o reforzar el estatus quo sistémico, o a modificar el equilibrio de poder —militar o de intereses—, entre otros. En términos prácticos, y a título de ejemplo, podemos decir que la mayor parte de los conflictos en el sistema internacional obedecen a esta clasificación.

Cuando hablamos de percepción de amenaza absoluta hacemos referencia a la eventualidad de, no sólo ver limitada la soberanía nacional sobre determinadas competencias estatales (pérdida de poderío defensivo u ofensivo), o sobre específicas zonas geográficas, sino verse despojado de *todo* poder soberano, vale decir, la desaparición como Estado, y por ende, todas las consecuencias que de este hecho se desprenden.

Este fenómeno puede ser generado por dos factores:

a) por un lado, como producto de una invasión, conquista y ocupación de ciertas *zonas vitales*, tales como la capital política de un país, por ejemplo –constituyendo la desmembración su más extrema expresión;

b) por otro, como producto de la *interrupción de la continuidad territorial* de un país.

Cuando nos referimos a la amenaza absoluta hacemos referencia, por lo general, a estos casos específicos:

a) la amputación de ciertas zonas geográficas esenciales para la supervivencia del ente estatal, especialmente, de zonas geoeconómicas vitales para el funcionamiento de la estructura económica nacional;

b) la pérdida de zonas geoestratégicas fundamentales para la defensa territorial de un centro vital, incluyendo la adquisición por un Estado percibido como hostil de zonas geopolíticas vitales pudiendo otorgarle una capacidad de proyección de potencia mayor y de esta forma inhibiendo la propia.

A título de ejemplo, podemos citar el caso de algunos países monoexportadores y oligoexportadores, como Arabia Saudita. En este caso, no es necesario ocupar Ryahd, su capital, para amenazar su existencia como Estado soberano; la sola ocupación de sus zonas petroleras concentradas en su mayoría al este del territorio nacional constituiría la vía para despojarla de cerca del 80% de su PIB en una sola acción de fuerza

El factor de amenaza constituye, tal como lo hemos visto, la principal consecuencia del estado de inseguridad en el cual viven las relaciones interestatales. Frente a esta realidad, el Estado reacciona adoptando una serie de medidas a carácter político, económico, militar e incluso cultural, dependiendo de la coyuntura internacional, de las capacidades nacionales, de la voluntad política estatal así como del grado de autonomía política del ente estatal.

La respuesta político-militar frente al factor de amenaza se expresa generalmente por la vía de la llamada *política de defensa*, la cual encierra en sí una amplia gama de subrespuestas, las cuales están asociadas a una *gran política* estatal. Entre las más adoptadas podemos citar el rearme, la disuasión, la formación de alianzas ofensivas o defensivas, la modernización militar, el desarme (por la fuerza, vale decir, la guerra o la negociación), el control de armamentos, la conciliación, o bien, la acomodación.

Es así como el Estado formula frente a una amenaza militar, real o potencial, de naturaleza exógena un conjunto de medidas a carácter defensivo, por medio de la política de defensa, con el fin de neutralizar las fuentes de peligro para la integridad territorial del país y de su soberanía.

En este sentido, es necesario establecer que toda política de defensa está influenciada y/o determinada por la relación que se establece entre tres factores constitutivos de la teoría de seguridad: la *configuración territorial*, el factor de *hostilidad interestatal*, y el *equilibrio militar regional*⁶. El valor estratégico acordado a cada factor, en la formulación de la doctrina militar (vale decir, los principios que guían el uso de la fuerza militar), depende, generalmente, de dos fenómenos:

a) Del grado de hostilidad interestatal regional o vecinal percibido por cada unidad estatal. La importancia de los tres factores antes mencionados radica en el hecho que, en conjunto, generan una síntesis, la cual es central para comprender las relaciones de competición y/o de cooperación vecinal. Esta síntesis se encuentra materializada en la percepción de amenaza generada por los órganos decisorios político-militares estatales. Es esta percepción de peligro la que influencia y/o determina que, dadas ciertas condiciones, la *ocasión* de servirse de una fuerza coercitiva emerja como la solución última en un conflicto de intereses que, hasta ese entonces, sólo estaba limitado a una fricción eminentemente política, económica o diplomática. En este sentido son las posibles *intenciones* secundadas por ciertas *capacidades* las que determinan el valor asignado a cada uno de los factores antes señalados.

b) El valor estratégico también depende de las capacidades materiales y no materiales nacionales. Por capacidades materiales debemos entender el conjunto de los recursos económicos de un país, el capital demográfico o humano del mismo, las capacidades bélicas letales o de transporte y de movilización de sus fuerzas armadas y de orden, entre otros medios. Por el contrario, hablamos de medios no materiales cuando nos referimos al grado de unidad nacional reflejado por un país cualquiera, a la capacitación de los individuos formando parte los órganos estatales de decisión política, el grado de culturización de la población nacional, la capacidad de autonomía política del Estado vis a vis de la comunidad de potencias mundiales, el grado de unidad nacional en tiempo de crisis, la eficacia diplomática del estado, etc.

Tal como podemos apreciar, no todos los factores de seguridad tienen el mismo valor en la formulación y elaboración de políticas de defensa. Así como en determinados casos es el *conjunto* de factores el que influye y determina la política de defensa de un país, tal es el caso de Israel por ejemplo, en otros sólo *determinados* factores dictan la implementación de ciertas políticas militares, tal como fue el caso de la confrontación indirecta soviético-estadounidense durante la Guerra Fría.

En el primer caso, la configuración territorial del Estado hebreo, sumada al grado de hostilidad interestatal, impulsa el mantenimiento por Israel de un equilibrio militar regional fundado en un desequilibrio estratégico en su favor. Los factores en cuestión dictaban al Estado israelí una política de defensa *doctrinalmente* defensiva, pero *operacionalmente* ofensiva fundada sobre un sistema de *casus belli* de naturaleza estratégica, así como la creación de glacis militares en todas sus fronteras políticas internacionales.

En el caso soviético-estadounidense el factor determinante, en cambio, era el *equilibrio militar*, fundado esta vez en un balance nuclear cualitativo, pero además en un desequilibrio militar a nivel de las fuerzas convencionales, desequilibrio compensado por una supremacía cuantitativa soviética pero con una superioridad cualitativa occidental.

Tal como hemos visto, la configuración territorial de un país, como su emplazamiento y su configuración física, no es sinónimo de amenaza si ésta no está asociada al factor de hostilidad interestatal. Si este factor existe entre unidades estatales distantes geográficamente pero sin medios letales de expedición, intercontinental o de largo alcance, la amenaza puede, eventualmente, permanecer a nivel de amenaza *potencial* hasta el momento en que el Estado en cuestión se dote de una capacidad balística o aviónica de largo alcance. Ahora bien, si la hostilidad se establece entre estados vecinales, la amenaza pasa a ser explícita, real e inmediata, tal es el ejemplo indo-pakistaní. Si agregamos a este escenario una configuración geoestratégica tal que los *centros vitales* nacionales del Estado son completamente vulnerables como consecuencia de una falta de profundidad estratégica horizontal, la percepción de amenaza se convierte en *absoluta*. En este caso, dos macroestrategias y dos microestrategias pueden ser adoptadas por el Estado bajo amenaza: sobre el plano de las macroestrategias, hablamos de la puesta en obra, ya sea, de un sistema de disuasión –conflicto indirecto y controlado– o de un régimen de cooperación mínimo o avanzado. En cuanto a las microestrategias, y no menos importantes: por un lado, la operacionalización de una política de defensa *activa*, de prevención y de anticipación. Por otro lado, la adopción de una política de defensa *pasiva*, de absorción y de contraataque.

La primera política tiene como objetivo desarmar la fuente de amenaza antes que ésta haga uso de su potencial militar, mientras que la segunda tiene como objetivo último neutralizarla por medio del intercambio de *territorio por tiempo*, esperando idealmente que en un mediano plazo las condiciones para la eventual *desaparición* o *disminución* del factor de hostilidad que les enemista se instale, desarrolle y solidifique.

En este sentido, ¿cuál ha sido la influencia de los factores geopolíticos y geoestratégicos en la formulación de la política de defensa chilena durante el período 1973-1990? ¿En qué medida la percepción real o potencial de una amenaza para la integridad física y soberana del país era determinada y/o influenciada por factores geográficos? En resumen, ¿en qué medida la geopolítica así como la geoestrategia nacional determinarán *Qué* política de defensa para Chile?

Si bien es cierto que la tarea de responder a esas preguntas sugiere un análisis detallado del tema, interesante sería, al menos, resaltar en esta ocasión las principales fuentes de amenaza que alimentan la política de defensa chilena en el período en cuestión. En este sentido, y para tal afecto, sería preciso bosquejar las potenciales y reales fuentes de amenaza para Chile. ¿Cuáles y cómo se asimilan las amenazas percibidas por las autoridades chilenas desde el punto de vista geoestratégico?

GEOESTRATEGIA TERRITORIAL CHILENA Y PERCEPCIÓN DE AMENAZA

“Chile una larga y angosta faja de tierra”, esta ya tradicional frase resume a la perfección las dos principales características geográficas del territorio chileno.

Con una frontera de 6.280 km de largo, aproximadamente, y una extensión de 756.626 km², el ancho máximo no sobrepasa en ningún punto del territorio nacional los 435 km, siendo su estrechura promedio los 180 km. Estos datos no tienen ningún valor político ni militar si no se les asocia a dos factores: por un lado, el de amenaza interestatal vecinal y, por otro, un factor geoestratégico, el emplazamiento de los *núcleos* o *centros vitales* del país.

A continuación, analizaremos los principales antecedentes geopolíticos nacionales, así como los factores geoestratégicos que determinan e influyen la percepción de amenaza estatal chilena. Luego será cuestión de abordar, someramente, la respuesta político-estratégica que, en principio, debería guiar la formulación de una política de defensa.

Principales factores geoestratégicos del territorio chileno

Digamos que Chile goza de una *profundidad estratégica vertical*, pero carece de toda *profundidad estratégica horizontal*⁰.

Por profundidad estratégica debemos entender la distancia que separa los núcleos vitales estatales¹¹ de las fronteras políticas internacionales¹². Esta definición nos permite comprender el sentido amplio del término en cuestión, aunque sería necesario agregar un último elemento: la configuración geográfica de la frontera internacional¹³. No sólo la extensión que separa las principales ciudades de un país puede determinar o influenciar la percepción de amenaza, sino que también interviene la configuración morfológica de la frontera, pudiendo ésta desencadenar una aventura belicista o bien neutralizarla. En este caso, y a título de ejemplo, las fronteras políticas internacionales del Estado Confederado de Suiza tienen un decisivo efecto disuasivo al favorecer una defensa en la profundidad topográfica montañosa helvética (sumada, evidentemente, a las modernas capacidades bélicas suizas así como a su sistema de conscripción permanente *soldado-ciudadano*). De esta forma, la posibilidad de poner en práctica una estrategia de atrición frente a un enemigo externo parece haber disuadido, hasta el momento, cualquier intento de invasión.

Tal como ya ha sido mencionado, la existencia y el emplazamiento geográfico de los núcleos vitales de los estados determinan o influyen la percepción de amenaza. En el caso chileno, dos núcleos vitales pueden ser identificados:

- a) la zona cuprífera emplazada en el extremo norte del país;
- b) la zona central.

El territorio nacional goza de una profundidad estratégica norte-sur, pero carece de toda profundidad estratégica en su eje este-oeste. En este sentido, cabe señalar que en la zona central, conocida como el Valle Central, la distancia entre la zona costera y la frontera internacional varía sólo entre 40 y 80 km de ancho.

Ahora bien, la profundidad estratégica vertical del territorio chileno es relativa por cuanto sólo lo es en relación a un núcleo vital, vale decir, su capital y no a su centro vital económico, la segunda región de Antofagasta.

El núcleo vital de la zona norte

La zona minera de Chile se concentra entre las primera y tercera regiones, siendo la más importante y principal, la región de Antofagasta, la cual aglutina el 100% de la producción de cobre del país. Su importancia radica en la magnitud actual de las operaciones de extracción, en la diversidad de la producción, así como en el nivel histórico de las inversiones que allí se han realizado. ¿Qué razón lleva a considerar a esta zona como un *núcleo vital*?

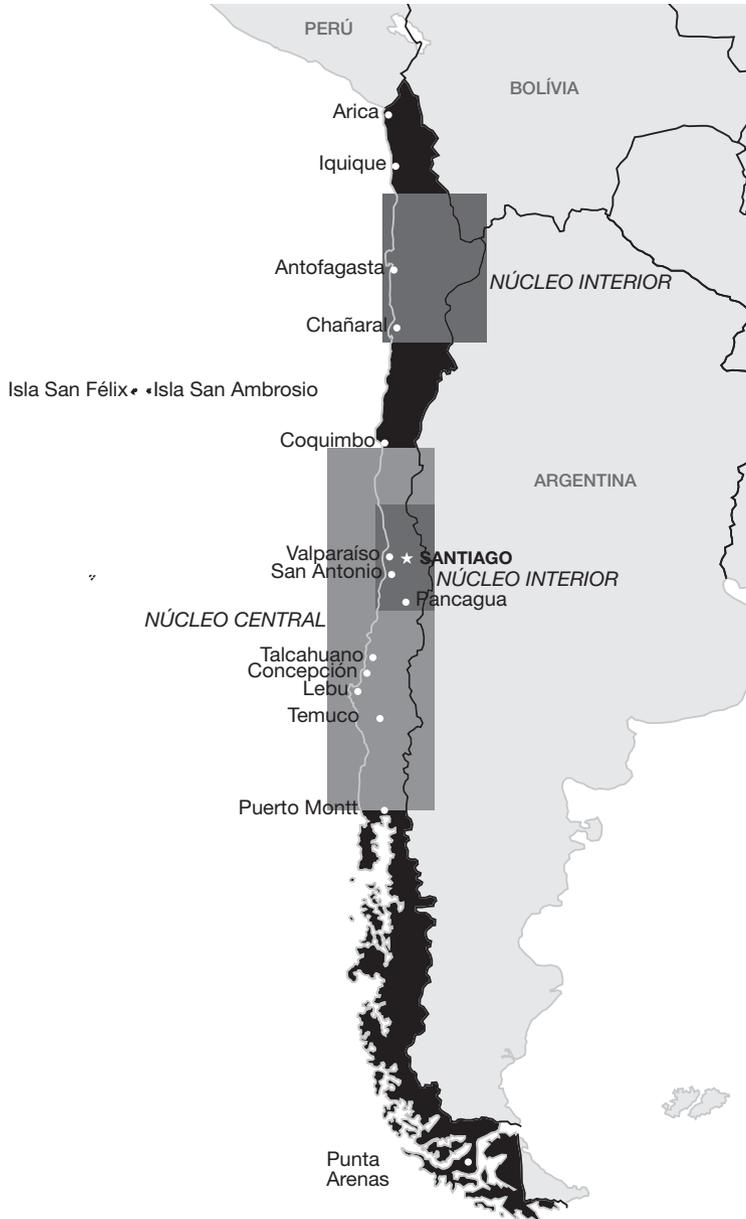
Para responder tenemos que tomar en cuenta el papel jugado por esta zona en la estructura económica chilena, vale decir, los recursos allí generados y su importancia para la economía nacional. Cabe tener en cuenta que cerca del 42,4% del total de las exportaciones nacionales es generado por los ingresos provenientes de la venta del cobre producidos en esta zona, y ello sin olvidar que otro 8% es generado por la explotación de otros minerales (nitrito y hierro, principalmente) procedentes de esta misma región¹⁴. Esta situación crea, como es lógico, una alta dependencia de la economía nacional hacia los recursos que allí se generan, por cuanto aproximadamente un 60% del PIB se produce en estas tres regiones del norte chileno.

De esta forma, dada la estructura oligoproductora de la economía chilena¹⁵, la región cuprífera constituye un núcleo vital por cuanto su amputación, temporaria o permanente, del territorio chileno podría no sólo paralizar la estructura económica del país, sino destruir las bases del conjunto de su economía nacional.

Este fenómeno implicaría diferentes consecuencias para el poder nacional: despojarlo de toda capacidad adquisitiva logística –en caso de conflagración general–, diezmar gravemente la capacidad de negociación política de posguerra de los órganos estatales chilenos, menoscabar la capacidad de resistencia de la población civil, así como generar un clima de crisis social interna sin precedente en la historia chilena pudiendo obligar al Estado chileno a ceder frente a demandas exteriores intolerables.

En resumen, la ocupación de esta zona, o en otro caso, su disgregación –temporal– del Estado chileno, por una potencia extranjera significa de facto el fin de la soberanía nacional por ser el *heartland*¹⁶ mismo de toda la estructura que sostiene la economía chilena.

Figura 1.1. Núcleos o zonas vitales de Chile



Fuente original: CIA Factbook 1999. Modificaciones gráficas Cristian L.

El núcleo vital de la zona central

La existencia de *vacuums* demográficos en los extremos del territorio chileno así como una concentración demográfica y político-administrativa orientada hacia el centro del país hace de la zona central un *núcleo vital* imprescindible para la supervivencia del Estado chileno como ente soberano.

Dos factores alimentan este estatus particular:

Es, en esta zona central, que el *heartland* coincide con la capital nacional político-administrativa del Estado chileno. No sólo la sede del gobierno se encuentra emplazada en esta zona, sino que además las sedes de todos los estados-mayores de las Fuerzas Armadas, así como los de Orden y Seguridad interior. Cabe señalar, además, lo desventajoso de la distribución geoestratégica de los centros decisorios estatales tales como el Palacio de Gobierno, así como los edificios de las Fuerzas Armadas. En efecto, la mayor parte de éstos se concentran en un radio no mayor a los 500 metros, por lo que su ubicación sigue la tendencia a la concentración de los centros vitales nacionales en espacios reducidos y evitando con ello la dispersión.

Sobre el plano demográfico esta zona central se subdivide en dos grandes sectores: por un lado encontramos lo que podemos llamar el *núcleo central*, y por otro, el núcleo interior. El núcleo central comprende desde la IV Región de Coquimbo hasta la X Región de Los Lagos. Es entre estas regiones que la mayor parte de la población chilena está emplazada¹⁷. El peso demográfico de esta zona es tal que aproximadamente 9 millones de personas sobre un total de 14 viven al interior de estos límites regionales. Este gran núcleo central concentra, además, las más importantes urbes demográficas del país a las que se les asocia, naturalmente, los principales centros económicos, financieros y comerciales¹⁸.

Cuando hablamos de núcleo interior nos referimos a dos regiones bien precisas: la Región Metropolitana y Valparaíso. Estas dos regiones albergan más del 50% de toda la población del país. En este sentido, cabe señalar que Santiago concentra el 37% de la población de toda la nación, así como el 45% de toda su población urbana. En cuanto a la V Región de Valparaíso, ésta tiene más de 1.300.000, siendo la segunda región más poblada del país.

De esta forma, la ocupación del núcleo interior *decapitaria*, en términos estratégicos, al organismo estatal nacional. En cuanto al núcleo central, cualquier acción bélica que le sea dirigida podría menoscabar decisivamente la capacidad de resistencia de la población por los efectos psicológicos sobre la moral del esfuerzo de guerra civil.

En términos generales, y tal como podemos apreciar, Chile es por naturaleza bicéfalo, con dos centros vitales: tanto la fuente principal de sus capacidades como sus centros de decisiones político-estratégicas se concentran en dos espacios extremadamente limitados en cuanto a superficie, pero extralimitados en cuanto a la extensión de las líneas fronterizas a proteger. Estos antecedentes son agravados por la proximidad de los centros vitales en cuestión a las fronteras políticas vecinales. En el caso específico

de la capital nacional, la profundidad estratégica en su eje oeste-este no existe por cuanto su límite administrativo coincide con los límites internacionales del país.

Ahora bien, si analizamos los núcleos interiores de la zona cuprífera del norte chileno veremos que la distancia entre los principales yacimientos de cobre y los puntos de transporte, así como de redes viales que les están asociados, en ningún punto sobrepasan los 50 km. De esta forma, la distancia en su eje este-oeste se limita a unos cuantos kilómetros, mientras que en su eje norte no es de más de 200 km. En ambos casos, la profundidad estratégica no permite una defensa a conciencia sin sacrificar, temporariamente, los núcleos vitales interiores del Estado chileno, lo que es, por esencia, prohibitivo.

Pasemos de esta constatación geoestratégica a los principales ejes de la percepción de amenaza chilena.

PRINCIPALES EJES DE LA PERCEPCIÓN DE AMENAZA CHILENA

La tarea que implica analizar los principales ejes de la percepción de amenaza chilena no puede hacerse en un vacío histórico ni coyuntural, sin embargo, con la finalidad de llevar a cabo el análisis, nos limitaremos a exponer los principales ejes teóricos de la percepción de amenaza nacional, sin apoyarnos, esta vez, en un estudio de caso.

Así como las relaciones comerciales de un país evolucionan a lo largo del tiempo, así lo hace la percepción de amenaza. Sin embargo, así como un país puede gozar en un momento dado y durante un período histórico en particular de una bonanza económica, ello no cambia, necesariamente, los fundamentos de la estructura económica nacional. Un Estado cuyas estructuras económicas son, por esencia, oligo y monoproduccionistas estará siempre expuesto a una mayor vulnerabilidad política exógena así como a una mayor fragilidad socio-política interna, y ello, no obstante una prosperidad económica coyuntural.

De esta misma forma, el factor de hostilidad, cuando existe, puede expresarse en forma *potencial*, pero también en forma *real*, inminente. En otras palabras, la amenaza no deja de existir por el mero hecho de que ésta no se expresa en la acción, intención o capacidad, sino que existe por el hecho de que las relaciones internacionales están inmersas en un sistema anárquico en donde el uso de la violencia constituye, aún hoy en día, el último recurso de resolución de conflictos.

En este análisis general, se van a resaltar los principales *ejes* de la percepción de amenaza chilena. No se trata, en ningún caso de retrasar la evolución de la percepción de amenaza nacional, sino más bien hacer destacar las variables constantes que tienen

relación con los factores de amenaza a la integridad territorial y soberana chilena, ello siempre desde un punto de vista vecinal y no extra-regional.

Chile y el factor de amenaza vecinal

Digamos en primer lugar que la percepción de amenaza chilena es dicotómica: ésta, en teoría, se expresaría en términos de amenaza limitada, pero en la práctica toma más bien la forma de amenaza absoluta. En efecto, la percepción de amenaza es limitada por cuanto lo que estaría en juego es la amputación de los dos *vacuums* demográficos del país. Por un lado, el extremo sur del territorio nacional, por otro, su extremidad norte. Los núcleos vitales interiores no estarían amenazados directamente, en lo que se refiere a una posible invasión, conquista y ocupación, sino que más bien lo estarían las zonas débilmente pobladas en relación con los núcleos centrales.

La adquisición por Chile de las regiones norteñas ricas en minerales a comienzos de siglo habría creado en los círculos políticos y militares chilenos la necesidad de instaurar una política vecinal de estatus quo¹⁹, mientras que estos mismos círculos nacionales percibirían a los estados vecinos norteños como unidades estatales *revisionistas* del orden territorial de la posguerra del Pacífico.

No sólo las políticas declaratorias vecinales justificarían esta percepción de amenaza, sino que también sus capacidades bélicas en determinados períodos históricos recientes. Es así como en la zona del extremo sur, las políticas declaratorias y las capacidades bélicas transandinas no sólo han incidido en determinados períodos históricos en esta percepción de amputación territorial, sino que también la voluntad política de transformar la amenaza en hechos concretos. En este sentido, únicamente el factor de *oportunidad* habría impedido que tal amenaza se materializara en distintos períodos históricos recientes. En este sentido, un factor de amenaza clave que pueden alimentar esta percepción de amputación territorial es el débil poblamiento de ambos extremos del país. En ambas zonas, la absorción demográfica, en caso de ocupación, no constituiría un problema humanitario insoluble para los países vecinos, contrariamente a los casos de Kosovo o de Bosnia-Herzegovina, por ejemplo.

Ahora bien, ¿en que medida esta amenaza no sería, en términos prácticos limitada, sino más bien *absoluta*? Tal como ya ha sido expuesto, el peligro de amputación territorial no recaería en el centro del país, (más precisamente, en su *núcleo vital interior*), sino más bien en la periferia del extremo norte y sur del país. No es la capital político-administrativa del Estado la que estaría en juego, sino zonas que le están muy distantes. Si esta situación se diera en un Estado que cuenta con una profundidad estratégica multidireccional como Rusia, por ejemplo, la ocupación de sus espacios periféricos no pondría en peligro la existencia del estado como ente soberano. Pero la situación geoestratégica chilena dista mucho de la rusa. La ocupación o amputación del extremo

norte chileno significa, tal como ya lo hemos planteado, el desmoronamiento de toda la estructura económica chilena como consecuencia del carácter *bicéfalo* del poder nacional. Si tomamos como referencia, esta vez, el extremo sur, la pérdida de esta zona significaría, en términos prácticos, perder no sólo el acceso a la Antártica chilena, sus aguas –ricas en recursos– y los pasos hacia el Atlántico, sino que esto abriría a la armada vecinal la puerta de acceso a las costas chilenas en toda su extensión y con todas las consecuencias que se desprenden. Estas razones explican el porqué de la amenaza *absoluta*: la existencia del Estado chileno mismo como ente soberano estaría en juego.

Otra característica propia al medioambiente geoestratégico chileno es la posibilidad real de ver, no sólo ocupadas sus zonas vitales, sino también de ver interrumpida su *continuidad territorial*. En efecto, la angostura y extensión vertical del territorio chileno posibilitan la ocupación de franjas territoriales pudiendo de esta forma, literalmente, cortar al país en dos. Tal como ya ha sido mencionado anteriormente, en la zona central la extensión este-oeste fluctúa entre 40 y 80 km de ancho. Un acto de este tipo podría traer consigo diferentes consecuencias, entre las más importantes encontramos:

- a) la interrupción de las líneas de comunicación y logísticas internas;
- b) la interrupción del flujo comercial desde y hacia diferentes zonas del país;
- c) la inauguración de un proceso de anexión territorial por una potencia vecinal. Golpe psicológico a los efectivos armados en conflicto y a la sociedad en su conjunto.

En el primer caso, la solución paliativa a esta posibilidad provendría de un sistema de *defensa zonal*, en donde se divide el país de acuerdo a las características geoestratégicas del territorio nacional. Este sistema operacional consistiría, someramente, en dotar de plena autonomía táctica, estratégica y logística, a unidades militares completas. Es así como éstas son compuestas por batallones de tanques, de infantería motorizada y mecanizada, de artillería, apoyadas, a su vez, por un soporte logístico en toda la fase, ya sea ésta de penetración en territorio enemigo, como en la defensa pasiva de su propio territorio. En cuanto a este último punto, la defensa zonal permite una reducción de las líneas de comunicaciones interiores, tanto logísticas como operacionales²⁰.

En cuanto al segundo punto, éste se encuentra íntimamente asociado al fenómeno de ocupación expuesto anteriormente. La gran diferencia radica en que la ocupación de una franja transversal del territorio chileno –cortándolo en dos– es que en esta coyuntura la amputación territorial no es total, sino que es parcial. En otras palabras, el segmento bajo ocupación se limita al territorio continental y no marítimo, lo que permitiría mantener, teóricamente, un contacto con la otra sección del territorio nacional por vía marítima sólo en el caso, evidentemente, de mantener una supremacía aérea y naval.

Finalmente, la perpetuación de una división territorial podría, eventualmente, venir acompañada por un proceso de anexión.

Si hablamos de la percepción de amenaza chilena en términos de amenaza general y específica central, cabe señalar una característica: la amenaza general ha coincidi-

do en ocasiones con la potencial y la específica con la real. En efecto, tradicionalmente Chile ha identificado a tres unidades estatales regionales como fuentes de amenaza directa para la seguridad nacional: Argentina, Perú y Bolivia. Ahora bien, históricamente, es con estos tres países que Chile a mantenido vigentes hipótesis de conflicto²¹ y es con estos tres países que el factor de amenaza ha evolucionado de la intención a casi la acción.

El período actual de acercamiento político entre las naciones del Cono Sur así como la voluntad declaratoria de integración regional ha atenuado, oficialmente, las hipótesis de conflicto en vigor²². No obstante este fenómeno, las fuentes de amenaza no han desaparecido, sino que éstas se han convertido en fuentes de amenaza potenciales: existen, pero no se dan las condiciones para que evolucionen a una de tipo real.

La historia reciente y pasada nos muestra que en el sistema internacional los acuerdos interestatales sólo dependen, en su acatamiento, de la voluntad política de los gobiernos y regímenes en oficio. Por esta razón toda política de conciliación debe ser alimentada por actos concretos de transparencia militar y de confianza mutua. Ahora bien, no obstante lo anterior, la existencia y el mantenimiento de un ejército muy bien entrenado, capacitado y equipado continúa siendo el mejor garante de la integridad territorial y de la soberanía nacional, y ello, hasta que el factor de hostilidad interestatal disminuya, evolucionando la amenaza de una real a una potencial.

Ya hemos revisado los puntos de referencia geoestratégicos del territorio chileno así como la percepción de amenaza que éstos generan. Pasemos a continuación a abordar, las líneas directoras de lo que deberían ser las respuestas chilenas frente a esta realidad vecinal.

Política de defensa chilena: ¿doctrinalmente defensiva pero operacionalmente ofensiva?

Oficialmente, la política de defensa chilena, tal como nos la representa en el *Libro Blanco de la Defensa*, es por esencia defensiva²³. No obstante esta política declaratoria, el Reglamento de la Conducción Estratégica del Ejército de Chile, la *Doctrina Básica de la Fuerza Aérea* y el libro *Estrategia Naval* del vicealmirante H. Justiniano nos enseñan que los principios conductores de la estrategia operacional de estas tres ramas de las fuerzas armadas chilenas son esencialmente ofensivas²⁴. ¿Estamos hablando entonces de una política de defensa doctrinalmente defensiva pero operacionalmente ofensiva?

Los límites editoriales impuestos en esta ocasión no me permiten avanzar detalladamente en este cuestionamiento, sin embargo lo que sí es factible es extrapolar ideas básicas que nos permitan hacernos una idea de lo que debería ser la política de defensa chilena, y ello, a la luz de la geoestrategia así como de la geopolítica del territorio chileno²⁵.

¿Qué política de defensa?

Dos grandes principios estratégicos tipifican, generalmente, las políticas de defensa de los estados: las políticas de defensa pasivas y las activas. En otras palabras, aquellas que, dadas ciertas limitaciones materiales, optan por absorber territorialmente un ataque sorpresa y luego contraatacar, y aquellas que, dadas determinadas condiciones geoestratégicas, optan por anticipar el desencadenamiento de un ataque adversario enemigo con el fin de dictar los términos, el lugar y el momento de la conflagración.

Tomemos como ejemplo la evolución de la política de defensa de la OTAN en Europa durante la Guerra Fría²⁶. A comienzos de los años setenta, la política de defensa de la OTAN podía ser calificada como pasiva. Ésta consistía en reaccionar defensivamente frente a un ataque del Pacto de Varsovia a través de un repliegue táctico de sus fuerzas, esperando, con ello, la llegada de refuerzos desde los Estados Unidos y del Reino Unido, principalmente. Se trataba, en esencia, de sacrificar transitoriamente territorio por tiempo. Para ello, se eligió una *defensa en profundidad*, vale decir, desplazar sucesivamente las líneas defensivas hacia el interior del territorio de la Alemania Occidental²⁷. El objetivo último era pues retrasar el avance de las fuerzas de élite soviéticas, o los Grupos de Maniobra Operacional (GMO) y del Pacto, en su entrada al territorio de la Alianza. Dados los impresionantes dispositivos defensivo aéreos soviéticos así como su concentración en una extensión limitada de territorio, las fuerzas de la OTAN veían coartada la posibilidad de operacionalizar una estrategia de *ataque en profundidad*, vale decir, mas allá de la línea de frente o FEBA (*Forward Edge of the Battle Area*) sólo con la ayuda de sistemas de aviones de ataque estratégico.

Ahora bien, la problemática ligada a la adopción de dicha estrategia de defensa pasiva era lo inaceptable de su puesta en operación: 30% de la población alemana occidental así como 25% de su base industrial se concentraban en una extensión de sólo 100 km, la que corría en forma paralela a lo largo de la frontera con su similar oriental. Los daños colaterales y directos que una defensa en profundidad implicaba eran prohibitivos para la existencia misma del estado de Alemania Occidental.

A mediados de los años setenta, esta doctrina cambia ligeramente. Se adopta una estrategia de defensa avanzada (*forward defense*). Básicamente, se trataba de neutralizar casi in situ, vale decir en la frontera misma, los asaltos militares del Pacto²⁸. Por ello, era una doctrina de negación de los objetivos político-militares soviéticos.

La problemática de esta estrategia era su carácter reactivo, vale decir, que sólo sería puesta en práctica una vez el ataque sorpresa soviético estuviera consumado y no en el momento o antes que este fuese activado. Esta característica reactiva de la estrategia de *forward defense* implicaba, entonces, daños colaterales a las zonas fronterizas alemanas occidentales así como permitían a las fuerzas del Pacto dictar los términos de la fricción bélica.

Finalmente, en noviembre 1984 el SACEUR (*Suprem Allied Commander of Europe*), aprueba y decide implementar la doctrina *Follow on Forces Attack* (FOFA)²⁹. La doctrina Rogers (que toma el nombre del general Bernard Rogers, instigador de la nueva política militar), consistía en atacar en profundidad las fuerzas del segundo escalón soviéticas –la reserva estratégica– con el fin de impedir que las unidades GMO fuesen apoyadas en su fase de penetración en territorio occidental³⁰. Esta estrategia era, en gran parte, de atrición por cuanto se daban como objetivos militares, no sólo las fuerzas de reserva del segundo escalón del Pacto, sino también sus principales puntos de aprovisionamiento, rutas, y aeropuertos.

En resumen, esta estrategia toma en consideración la geoestrategia del territorio de la Alemania Occidental, al buscar la profundidad estratégica faltante en el ámbito enemigo y no en el suyo. De esta forma, la política de defensa de la OTAN en Europa evoluciona de una estrategia pasiva, esperando primero absorber el primer golpe del Pacto (defensa en profundidad) y luego contenerlo (defensa hacia adelante), para finalmente optar por una política de defensa activa-reactiva, de ataque en profundidad (*deep attack*) del territorio enemigo³¹. No obstante esto último, no se trataba de embestir preventivamente las fuerzas del Pacto, sino de esperar el primer asalto soviético y de desgastar las fuerzas destinadas a colmar las aperturas hechas por los Grupos de Maniobra Operacional de la ex URSS. Si las fuerzas de defensa antiáreas soviéticas impedían la plena puesta en práctica de esta doctrina, a mediados de los años setenta, el desarrollo y adquisición por parte de las fuerzas occidentales de misiles inteligentes (GPM), por ejemplo, más precisos y capaces de atravesar mayores distancias (por ende, con una alta capacidad de supervivencia), abrieron la puerta a su adopción final.

A la luz de los argumentos precedentes, ¿cómo debería operacionalizarse la política de defensa chilena? La similitud geoestratégica entre ambos casos, el chileno y el alemán es evidente.

La realidad geoestratégica y geopolítica nacional impondría una política de defensa doctrinalmente defensiva pero operacionalmente ofensiva. En otras palabras, Chile expande y transforma el principio de política de defensa defensiva acordándola a su vulnerabilidad aérea y terrestre. Chile no tiene ambiciones territoriales, pero dada la geoestrategia de sus centros vitales operacionalizará una estrategia de reacción militar preventiva.

De esta forma, la configuración territorial chilena, su emplazamiento y características geográficas asociadas al factor de hostilidad vecinal, así como al emplazamiento de sus zonas vitales deberían, en teoría, imponer al estado chileno la puesta en práctica de una política de defensa activa, vale decir, de ataque anticipado, transfiriendo las hostilidades, lo más pronto posible a territorio enemigo, y ello, en caso de sentir amenazada la santuarización de sus zonas vitales. Chile no podría negociar espacio por tiempo ya que carece de este último factor defensivo.

Los círculos decisorios político-militares chilenos al optar por una política de defensa activa buscarían aniquilar, por el uso de la sorpresa y del ataque indirecto, cualquier concentración de fuerzas potencialmente hostiles desplegadas en la proximidad de la frontera. En este sentido, Chile puede optar por una política de defensa doctrinalmente defensiva –Chile no hará uso de la fuerza en primer lugar–, pero operacionalmente ofensiva –Chile usará la fuerza en caso de sentirse amenazada. La problemática política impuesta por esta estrategia se resuelve por medio de la adopción de una política declaratoria de *casus bellis*, vale decir, explicitando toda acción y capacidad vecinal pudiendo poner en peligro la seguridad territorial y soberana de la nación y por lo tanto, justificando una acción de fuerza defensiva, incluso antes de ver operacionalizada la amenaza potencial. Entre los *casus bellis* más susceptibles de ser declarados encontramos, entre otros, una concentración de fuerzas inhabituales en la zona fronteriza, la adquisición de ciertos tipos de armas de carácter ofensivo (desarrollo o adquisición de una capacidad balística), la creación de alianzas militares, el bloqueo de ciertos pasos marítimos, así como el cierre del espacio aéreo internacional a vuelos nacionales.

La cuestión central es saber si se dan las condiciones materiales, políticas y coyunturales para la adopción y puesta en práctica de tal doctrina militar. Parece evidente, a la luz de las nuevas relaciones interestatales a nivel vecinal, marcadas por la cohabitación entre la disuasión y la cooperación, que tales condiciones han dejado de materializarse. De esta forma, mientras el factor fuerza aún genera percepciones de amenaza reales, el factor de cooperación limita su ventilación a un nivel eminentemente disuasivo permitiendo avanzar por el difícil pero necesario camino hacia la conciliación de intereses nacionales.

A título de conclusión y con el fin de extender el debate, ¿en qué medida, entonces, la geoestrategia y geopolítica del territorio nacional determinan realmente la política de defensa chilena, sobre todo en este período de convergencia estratégica? ¿En qué medida otras variables internas y externas, influyen o deberían influenciar la política de defensa y de seguridad de Chile, no obstante el imperativo impuesto por su geografía, por los factores de amenaza tradicional así como por su geoestrategia nacional?

Notas

1. *Diccionario Larousse*, versión 1.0, Lrisi Interactive 1997.
2. Hobbes, T. (Wesport, Wiltshire, 1588 - Hardwick Hall 1679). Filósofo inglés. Promotor de un materialismo de tipo mecanicista que concebía al hombre con una tendencia natural hacia el temor y el deseo. Por ello, para vivir en sociedad, este autor consideraba que los hombres debían renunciar a ciertos derechos en función de un soberano, el cual representaba el orden (*Léviathan*, 1651).

3. Locke, J. (Wrington, Somerset, 1632 - Oates, Essex, 1704). Otro filósofo inglés. Promotor del liberalismo político, considera que la sociedad reposa sobre un contrato y que por lo tanto el soberano debe obedecer las leyes que él mismo esta encargado de hacer cumplir (*Cartas sobre la tolerancia*, 1689).
4. En resumen, podríamos decir que el factor de amenaza es por naturaleza estructural y orgánico, forma parte de los mecanismos y de la estructura misma del sistema internacional. Una visión mas detallada de este fenómeno nos es presentada por Knorr, K. (1987) "Threat Perception", *Historical Dimensions of National Security Problems*, The University Press of Kansas, pp. 78-117.
5. Jean Barrea nos entrega una descripción epistemológica de gran valor en su obra, Barrea, J. (1994) *Theorie des Relations Internationales*, 3 era ed. Artel, pp. 126-146. Ver además, Garnett, J. (edit.) (1970) *Theories of Peace and Security, A Reader in Contemporary Strategic Thought*. Londres: Macmillan.
6. Por glaxis debemos entender un espacio o zona geográfica emplazada al exterior de las fronteras políticas nacionales ubicándose entre entes estatales hostiles entre sí y utilizada, por consiguiente, a fines de seguridad militar. En relación a este tópico consultar, Débié, F. (1990) "À quoi ça sert la Géostratégie?", *Stratégique, F.E.D.N*, vol. 2, no.90, pp. 85-88.
7. No obstante el hecho que las mismas autoridades alemanas dejaron ver, desde los primeros meses del proceso de reunificación, la intención de mantenerse dentro de la Alianza Atlántica.
8. No obstante, el hecho que al adquirir dichos sistemas de defensa antiaérea, el Estado se proponga utilizarlos como paraguas protectores en una estrategia de penetración en territorio adversario, tal como sucedió en la guerra del Yom Kippur en 1973. En esta ocasión las fuerzas egipcias adquirieron sistemas avanzados Sam-6 soviéticos con el fin de proteger el avance de sus tropas en el momento de atravesar la ribera occidental del Canal de Suez ocupada por los israelíes. No obstante esta excepción, más alarma causa aún la adquisición de algún vector con características de ataque estratégico que aquel destinado al uso táctico, y ello, a excepción de países que no poseen profundidad estratégica.
9. En ciertos casos, el equilibrio de intereses juega un rol central en la percepción de amenaza así como en la formulación de una política de defensa. Tal fue el caso de la guerra de Yom Kippur o de Ramadán en 1973, entre israelíes y fuerzas aliadas sirio-egipcias. Egipto, consciente que el equilibrio militar favorecía al Tshal israelí decide, de igual forma, atacar el Estado hebreo. La racionalidad de este acto se explica por el desequilibrio existente a nivel de intereses: para los egipcios el estatus quo de 1967 era de lejos más intolerable que una derrota militar en 1973. Ello fue la chispa de una nueva guerra con Israel, donde la victoria política del Estado egipcio se impuso sobre la militar israelita al obligar, a este último, a devolverle el Sinaí gracias a la intervención de toda la comunidad internacional en la resolución de la problemática heredada de la guerra de los Seis Días en junio 1967.
10. Evidentemente, esta aseveración es relativa, puesto que depende exclusivamente del factor de hostilidad interestatal. No obstante esta consideración, la asumiremos como totalmente válida a fines del presente análisis.

El factor de amenaza: ejes de la percepción de amenaza chilena

11. Por núcleos vitales debemos entender los centros de concentración de las principales agrupaciones demográficas, económicas, políticas y militares de una nación.
12. Definición inspirada de Yariv, A. (1980) "Strategic Depth», *The Jerusalem Quarterly*, no. 17, otoño pp. 23-31.
13. La problemática ligada a la influencia que ejerce la configuración morfológica de la frontera en la seguridad militar estatal será tratada ulteriormente en un *paper* de próxima aparición.
14. Según la Comisión Chilena del Cobre y el *World Metal Statistics* la producción chilena de cobre fue, en 1998, de 3.686,9 Tm. En cuanto a la inversión extranjera focalizada hacia el sector minero, el Comité de Inversiones Extranjeras estima que durante 1997 la inversión autorizada fue del orden de los 7.893,7 millones de dólares, mientras que la inversión efectiva alcanzó los 1.705,5 millones de dólares. Para información más detallada conviene visitar el sitio web de Cochilco. Al 42,4% habría que agregar el 20,6% asociado al sector agropecuario, el 12,6% al sector forestal, el 10,9% al sector pesquero, y el 13, 2% al industrial. Banco Central de Chile sobre la base de los Informes de Aduana (Embarques), 1999. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Estudios (noviembre, 1999).
15. Y, señalemos, que hasta recientemente monoprodutora en el sentido en que un solo producto ha representado históricamente más del 50% del cálculo del PIB en la estructura económica nacional: del guano, pasando por el salitre y terminando con el cobre.
16. Harold Mackinder introdujo el concepto de *heartland* o zona pivote con el fin de definir la principal zona geográfica de concentración del poder político, económico y militar de una nación. Mackinder, H. (1994) *Democratic Ideals and Reality: A Study of the Politics of Reconstruction*, Londres: Constable. Consultar además, Claval, P. (1994) *Géopolitique et géostratégie*, París: Édition Nathan.
17. Según el censo de 1992 la población total era de 13.321.803 personas; las estimaciones para 1995 eran de 14.237.000; de éstas, se estima que un 90% viven en una franja territorial de tan sólo 1.000 km de largo por aproximadamente 180 km de ancho (núcleo central).
18. Entre las ciudades más importantes encontramos Santiago, la capital nacional con cerca de 4.295.593 personas; la ciudad de Concepción, importante centro agrícola e industrial del país con 326.789 personas; Viña del Mar, con 303.589 personas; y Valparaíso, principal centro portuario del país con 274.228 personas.
19. En otras palabras, ni la política exterior ni la de defensa se dan como objetivo último la adquisición de extensiones territoriales adicionales; en este sentido el estado chileno declara no tener ninguna pretensión territorial.
20. En este sentido, no es lo mismo desplazar suministros militares a lo largo de 1.000 km desde los centros de aprovisionamiento hasta la zona de fricción bélica que hacerlo en un eje de 50 o 150 km.
21. En este caso, la llamada variante H3V o hipótesis vecinal con tres enemigos atacando juntos surge como la hipótesis más extrema en un conflicto regional.
22. En relación a este punto consultar Leyton, S. C. (1999) "De la Seguridad Cooperativa a la Seguridad por la Cooperación/Disuasión. Un Estudio de la Política de Seguridad por la Convergencia Estratégica", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, FLACSO*, Año 14, N°.4, octubre-diciembre.

23. «La Política de Defensa de Chile es, en el plano político-estratégico, de carácter disuasivo y su orientación fundamental es defensiva». *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, p. 88.
24. Tres son los principios que se repiten en cada uno de los reglamentos de conducción estratégica: ofensiva, sorpresa y concentración de los medios.
25. Cuando hablo de geoestrategia lo hago en función del control del espacio en términos de seguridad militar, mientras que cuando se hace referencia a la geopolítica del territorio nacional lo hago en función del territorio en términos de influencia política. Por un lado se trata de pensar el territorio o el espacio en términos de seguridad militar, por otro pensar el espacio en términos de capacidad de influencia política más allá de las fronteras nacionales.
26. Ver, Davis, J. C. y Pfootzgraf, R. L. (1983) "The Atlantic Alliance and US Global Strategy", *Special Report, Institut for Foreign Policy Analysis*, Cambridge, septiembre pp. 29-41. Ver además, Sutton, B. D. (ed) (1984) "Deep Attack Concept and the Defence of Central Europe", *Survival*, Vol. XXVI, Número 2, marzo-abril, pp. 50-70.
27. La extensión transitoriamente cedida era de aproximadamente 40 km al interior del territorio alemán occidental.
28. En este caso, la distancia entre la frontera internacional de ambas Alemanias y las líneas del frente de fricción militar era de aproximadamente 3 km. En resumen, la defensa hacia delante estaba limitada a menos de 5 km de las concentraciones demográficas e industriales de la Alemania Occidental.
29. La doctrina FOFA de la OTAN podía ser operacionalizada conjuntamente con la doctrina del ejército norteamericano conocida como *Air Land Battle*, la cual era eminentemente anti-fuerza y limitada a una extensión promedio de 150 km de distancia del punto cero del frente de batalla.
30. La penetración en territorio del Pacto era de 300 a 600 km en su máxima extensión.
31. Ahora bien, no obstante el hecho que las doctrinas de la OTAN constituyen, ante todo, doctrinas de interdicción, es decir, de ataque de la retaguardia con el fin de impedir la llegada de refuerzos militares, ésta también forma parte de la política de defensa activa, pero en su lectura de estrategia anti-logística.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.**
Miscelánea.

El papel de Portugal en el contexto internacional.
Pablo Antonio Fernández Sánchez

El papel de Portugal en el contexto internacional

*Pablo Antonio Fernández Sánchez

RESUMEN

Hace un año, Portugal celebraba el 25 aniversario de la llamada Revolución de los Claveles con la que se iniciaba el imparable proceso de democratización y consiguiente plena incorporación de Portugal a la comunidad internacional institucionalizada. La apuesta de Portugal por una descolonización ordenada y por la plena integración al mundo del derecho internacional, le valió inicialmente ser Estado miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en dos ocasiones desde entonces, presidiendo también la Asamblea General de dicha organización.

En el campo de la seguridad y de la defensa, Portugal inició un giro sin precedentes en su reciente historia. Su tradicional alianza con la OTAN ha sido reforzada por nuevos conceptos estratégicos y por la incorporación de Portugal a los nuevos programas de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en organizaciones como la ONU, la Unión Europea Occidental, la OSCE e incluso en el marco de la Unión Europea, donde participa muy activamente en consonancia con su nivel en relación con los otros miembros. En el artículo también se analiza el proceso de incorporación de Portugal a las instituciones comunitarias y su participación directa y precisa en la evolución que éstas han seguido en los últimos años, y su inclusión en todos los supuestos de integración regional, desde la "eurozona" al marco Schengen; a la vez que se señalan los logros que ha supuesto para Portugal esta apuesta tan racional. Por último, se analizan los cambios producidos en sus relaciones bilaterales con España.

El preámbulo de la Constitución portuguesa de 1976 explica el hecho revolucionario cuyos 25 años se acaban de conmemorar de la siguiente manera: "El 25 de abril de 1974, el Movimiento de las Fuerzas Armadas, coronando una larga resistencia del pueblo portugués e interpretando sus más profundos sentimientos, derribó el régimen fascista.

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Huelva
Este trabajo está dedicado al Profesor Doctor José Manuel Pureza da Silva, de la Universidad de Coímbra, por sus constantes desvelos en estrechar lazos ibéricos.

Liberar a Portugal de la dictadura, de la opresión y del colonialismo representó una transformación revolucionaria y el inicio de un cambio histórico de la sociedad portuguesa”.

Y en efecto, hoy día, ni la sociedad portuguesa¹ ni Portugal en cuanto entidad política en el contexto internacional son lo mismo. Se ha producido un efecto rebote que ha llevado, podríamos decir, a una modernización de Portugal y ello, lógicamente, ha conducido a la inserción de Portugal en la comunidad internacional en el lugar que por derecho propio le corresponde.

El hecho de que la revolución industrial o la revolución humanística no se hubieran asentado en Portugal hacía necesaria su reintegración en la economía mundial, aunque para ello tuviera que encontrar equilibrios internos; entre otros, la apertura de sus mercados o el relanzamiento de sus relaciones comerciales con España. Pero el hecho que aceleró más su necesidad de reintegración fue la pérdida de sus colonias². Por ello, una vez restablecido mínimamente el orden jurídico-político interno y superado el sistema tradicional hubo que buscar un camino que reinsertara al país en el nuevo contexto mundial.

La sociedad portuguesa requería transformarse, encontrar nuevos modelos que le orientaran y le articularan un nuevo proyecto. Pero para ello necesitaba nuevas condiciones económicas que le permitieran esa modernización que tanto necesitaba.

El primer proceso de reintegración de Portugal tenía que ser, por tanto, en la economía mundial y, por ello, se hacía imprescindible su inserción en las Comunidades Europeas. Para ello, había que preparar el país en todos los terrenos pero, sobre todo, en la dimensión económica. Las relaciones tradicionales, proteccionistas y, en cierta forma, artificiales, apoyadas en una determinada estructura social ya concluida, y en un contexto político favorable, no podían servirle al nuevo Portugal. Había que cambiar hábitos proteccionistas, impulsar nuevas formas de productividad, tener más y mejores equipamientos, contar con inversiones extranjeras, etc. En definitiva, como ha reconocido De Sousa Ferreira³, la apertura de la sociedad portuguesa implicaba la aceptación de una orientación externa que redujera la capacidad de decisión del poder nacional; ya que, esa función orientadora, al facilitar la definición de líneas de política interna, disminuye el margen de conflicto por lo que el proceso de integración contribuye a un mayor equilibrio social.

Pero, a pesar de su evidente importancia, las Comunidades Europeas no podían representar el único camino de Portugal hacia la modernidad. Ésta exigiría nuevos retos y nuevos encajes en política internacional: instituciones económicas internacionales, Naciones Unidas, seguridad y defensa, fijación de nuevos objetivos políticos, integración latinoamericana, nueva dimensión de la lusofonía, etc.

A ello se dirige la propia Constitución portuguesa de 1976, cuando en su art. 7 dice textualmente:

“1. Portugal se rige en las relaciones internacionales por los principios de independencia nacional, del respeto de los Derechos Humanos, del derecho de los pueblos,

de la igualdad entre los estados, de la solución pacífica de las controversias internacionales, de la no injerencia en los asuntos internos de otros estados y de la cooperación con todos los pueblos para la emancipación y el progreso de la humanidad.

2. Portugal preconiza la abolición del imperialismo, del colonialismo y de cualquier otra forma de agresión, dominio y explotación en las relaciones entre los pueblos, así como el desarme general, simultáneo y controlado, la disolución de los bloques político-militares y el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, con vista a la creación de un orden internacional capaz de asegurar la paz y la justicia en las relaciones entre los pueblos.

3. Portugal reconoce el derecho de los pueblos a la autodeterminación e independencia y al desarrollo, así como el derecho a la insurrección contra todas las formas de opresión.

4. Portugal mantiene lazos privilegiados de amistad y cooperación con los países de lengua portuguesa.

5. Portugal se compromete en el refuerzo de la identidad europea y en el fortalecimiento de la acción de los estados europeos en favor de la democracia, la paz, el progreso económico y la justicia en las relaciones entre los pueblos.

6. Portugal puede, en condiciones de reciprocidad, con respeto del principio de reciprocidad y teniendo presente la realización de la cohesión económica y social, establecer mediante tratados el ejercicio en común de los poderes necesarios para la construcción de la unión europea.”

Por eso, la sociedad portuguesa no debe resistirse a la internacionalización de su nuevo papel en la sociedad internacional. Como ha dicho su ministro de Asuntos Exteriores, las coordenadas de la base de la política exterior portuguesa “resultan de considerar a Portugal como una nación europea, poseedora de una identidad histórica y cultural bien definida (...) con plena adhesión a los principios y valores humanos, políticos, culturales y económicos de Europa. Simultáneamente, Portugal es una nación detentora de una fuerte vocación marítima, no exclusivamente atlántica, cuya localización estratégica le ha conferido a lo largo de la historia la posibilidad de ser un puente de unión entre Europa, América y África y Asia”⁴. Como reconoce Nuno Severiano Teixeira, Portugal, país europeo “es también un país atlántico. Potencia pequeña, semiperiférica y con una sola frontera terrestre, Portugal vive siempre un equilibrio geopolítico inestable, entre la presión continental (...) y una alternativa marítima”⁵.

Ahora bien, sería temerario ver todos los aspectos de la política exterior de Portugal. Por ello debo limitar mi análisis y mi reflexión sólo a algunos campos. Me parece, en este sentido, que los más omnicomprendivos de la situación de Portugal en el contexto internacional se dan en el campo de las Naciones Unidas, los asuntos de seguridad y defensa, la Unión Europea y, por las particularidades especiales que tiene y por el campo geográfico en el que se hace este análisis, las relaciones hispano-lusas. Por esa razón me dirijo sólo a estos aspectos, pero que explican perfectamente su restricción material.

PORTUGAL Y LAS NACIONES UNIDAS

Portugal y España entraron simultáneamente en las Naciones Unidas en 1955 y ello marca, como dice Medeiros Ferreira “el inicio de dos movimientos de sentido contrario para los dos estados ibéricos en la sociedad de naciones: en cuanto a España, la entrada en la ONU le permite su salida del aislamiento internacional, para Portugal, esa entrada marca el fin de la tolerancia externa respecto a su administración, sobre todo, en lo que se refiere a la política colonial”⁶.

En diciembre de 1961, por tanto ya después de la proclamación de la Resolución 1514 (XX) de 14 de diciembre de 1960 que contenía la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, India invadió y ocupó los territorios portugueses de Goa, Damao y Diu, incorporándolos a su territorio. La Asamblea General de las Naciones Unidas no intervinieron dada su posición en este tema, pero sobre todo, por la debilidad de Portugal y la fuerza de la India⁷. Ni siquiera tuvo Portugal el apoyo de sus aliados.

En los años sesenta surgen movimientos de liberación nacional en Angola, Guinea-Bissau y Mozambique. Guinea-Bissau se autoproclama independiente y es reconocida por Portugal en 1973.

En 1960 Portugal presentó su candidatura al Consejo de Seguridad como Miembro No Permanente. Sin embargo, tanto su situación interna como externa, con la dictadura de Salazar y con su dimensión colonial ultramarina, hizo de esta candidatura un completo fracaso que se estrelló en las votaciones celebradas en diciembre en la Asamblea General.

Portugal fue Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 1979-1980 como premio a la instauración de la democracia en el país y en detrimento de su propio rival, Malta, un país que, aun siendo mediterráneo, no es competitivo con Portugal. Asimismo, también llegó a ser Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 1997-1998. En esta ocasión “se trataba obviamente de una oportunidad para consolidar la imagen de un país plenamente empeñado en contribuir de modo constructivo al desenvolvimiento de la comunidad internacional, a través de una participación global, activa y eficaz”⁸.

El Representante Permanente de Portugal ante las Naciones Unidas, António Monteiro, ha manifestado que “la candidatura portuguesa al Consejo de Seguridad no constituyó un mero producto de cualquier laboratorio diplomático. Osaría afirmar que corresponde a un imperativo nacional: el de mostrar allende las fronteras una nueva ‘imagen de marca’ de Portugal, en cuanto país moderno, abierto al exterior y con capacidad y voluntad de asumir responsabilidades propias en la esfera internacional”⁹.

Los rivales de Portugal que fueron candidatos en esta ocasión eran de mayor importancia, Australia y Suecia y, además, formularon su candidatura e hicieron su campaña en común, cuestión sin precedente en este campo¹⁰. En esa época Portugal tuvo que

lidiar con toros tan bravos como el tema de Irak, de Angola y de Yugoslavia, llegando a ocupar la presidencia del Comité de Sanciones contra Irak y la Comisión de Compensaciones para Kuwait.

En 1997, simultáneamente a la candidatura para el Consejo de Seguridad, Portugal propuso al profesor Freitas do Amaral para ocupar la Presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su rival era presentado por Australia y el desafío se encontraba, pues, en el grupo occidental. Sin embargo, Freitas do Amaral fue finalmente el presidente, al mismo tiempo que Portugal se sentaría con derecho de voto en el Consejo de Seguridad.

Por otra parte, Portugal tiene presencia regular en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y presta asistencia electoral en misiones de paz, entre ellas, en Namibia, Mozambique, Angola, Bosnia o Sáhara Occidental y mantiene posiciones relevantes en el área del medio ambiente, la droga y la propia información en el campo de actuación de las Naciones Unidas. Además, y de forma voluntaria, subió su contribución al sostenimiento de las Naciones Unidas y a la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Así, “Portugal pasó de un país aislado durante décadas en el marco de las Naciones Unidas, a un país que hoy es visto como uno de los estados más empeñados en el desarrollo de la capacidad operacional de la Organización”¹¹.

PORTUGAL Y LA PAZ, LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Nadie duda de las privilegiadas relaciones entre los Estados Unidos y Portugal, sobre todo en el campo de la seguridad y la defensa común¹², relaciones ya consolidadas desde que ambos países flirtearon durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, hoy día no puede decirse que por parte de Portugal la defensa y la seguridad, así como la contribución a la paz internacional, se dirijan a una estrategia intrafronteriza.

No hay que olvidar que, como ha dicho Medeiros Ferrera “desde hace mucho, y evidentemente a partir de la emergencia de la lucha armada en las colonias a principios de la década de los sesenta, Lisboa estaba prisionera de lo que pasaba en África. Puede decirse, sin miedo a equivocarse, que el régimen dictatorial vivió sus últimos veinte años pendiente de una solución para los problemas africanos que siempre fue incapaz de encontrar. De hecho, Lisboa, más que capital de un imperio colonial, estaba subyugada por éste”¹³. Así, el propio ministro de Defensa portugués ha reconocido que los objetivos de la política de defensa de Portugal no están ahora en sus propias fronteras sino que repercuten en la participación de Portugal en organizaciones como la OTAN¹⁴, la UEO¹⁵, Naciones Unidas, la OSCE¹⁶ o la propia Unión Europea¹⁷.

En efecto, el concepto estratégico nacional portugués ha comprendido que el concepto tradicional de soberanía tiene factores limitativos poco acordes con la realidad internacional presente. Es verdad que antes de la Segunda Guerra Mundial Portugal necesitaba la alianza con el Reino Unido porque de esa entente dependía la libre circulación marítima, de la que dependía a su vez la comunicación y la defensa del imperio portugués. No olvidemos que al tener estructura de estado multicontinental, cualquier alteración de las fuerzas de poder, sobre todo marítimas, afectaría gravemente a la funcionalidad del Estado¹⁸.

Tras el regreso de Portugal a sus fronteras peninsulares y su inserción irrenunciable al nuevo orden, como otros muchos estados europeos, ha seguido el “camino del Estado exiguo, por ejemplo sin capacidad financiera, sin moneda y sin defensa, toda apunta en el sentido de que el europeísmo condicione las opciones y las capacidades de intervenir autónomamente en el resto del mundo”¹⁹.

Esta realidad hizo que Portugal se entregase resueltamente a los nuevos planteamientos de seguridad y defensa, reconociendo que tenía que aliarse, según sus posibilidades, con sus vecinos geográficos e ideológicos. En Portugal, por tanto, la defensa y la seguridad han tenido que adaptarse a los nuevos conceptos. Por ello, la Constitución tuvo que revisarse en septiembre de 1997 para permitir la supresión del servicio militar obligatorio y para poder profesionalizar a las fuerzas armadas, así como para consagrar las “nuevas misiones” de las fuerzas armadas portuguesas para satisfacer los compromisos internacionales asumidos por el Estado en el plano militar, participar en operaciones de paz y misiones humanitarias, en misiones de interés público y en acciones de cooperación técnico-militar²⁰.

El programa de defensa nacional portugués de 1995 recoge la prioridades estratégicas: primero la europea y atlántica; la del África lusófona después, y la del Centro y Este de Europa, así como el Mediterráneo. Por tanto, prima la dimensión peninsular, como no podría ser de otra manera. Por ejemplo, el ministro portugués de Defensa, para justificar la participación de Portugal en las fuerzas de la OTAN en la antigua Yugoslavia, ha dicho: “en cuanto miembro fundador de la OTAN no podría nuestro país [Portugal] sustraerse a sus responsabilidades. Nuestra presencia tiene una dimensión asignada a los recursos de que disponemos, en términos comparativos y absolutos, y refuerza significativamente la credibilidad externa de Portugal”. El mismo ministro creía meses antes de la anterior cita que la participación portuguesa en IFOR, las fuerzas aliadas en Bosnia-Herzegovina, era una cuestión de credibilidad²².

Esa credibilidad externa también se manifiesta en las operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la ONU, de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), de la OTAN, de la Unión Europea Occidental (UEO), e incluso de la UE, en las que viene participando sobre todo desde 1990.

PORTUGAL Y LA UNIÓN EUROPEA

Como ya he dicho, la apertura de Portugal a la sociedad internacional como resultado de su modernización exigía una primera aproximación a la integración regional. Esto iba a requerir una transformación radical no sólo de la economía portuguesa sino también de otros aspectos sociales y, por ello, los agentes y los operadores sociales portugueses se verían compelidos a adaptarse a los nuevos ritmos.

Se iba a producir una alteración de los poderes tradicionales y se iban a transferir competencias de decisión a órganos internacionales, con lo que de intervención tiene este traspaso de competencias, antes soberanas. No se trataba sólo de aspectos económicos o sociales para los que se podía encontrar un consenso en la propia sociedad portuguesa, sino de aspectos de defensa y seguridad o monetarios que requerían un consenso político y unas actitudes estratégicas de las élites nacionales y de la entidad política del Estado en cuanto tal.

Y todo esto no resultó fácil en el Portugal de aquellos años. La pérdida de competencias soberanas y el nuevo grado de dependencia del exterior, así como el ritmo impuesto a las reformas necesarias de adaptación, resultaban peligrosas para la cohesión estatal. Se hacía, pues, necesario contar con ayudas externas. De ahí la imperatividad de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión para financiar parte de las nuevas necesidades, sobre todo en infraestructuras y equipamientos.

El primer paso hacia una política de europeización fue dado en septiembre de 1976 con la entrada de Portugal en el Consejo de Europa. En esa misma fecha se comienza a sondear diplomáticamente a las distintas cancillerías europeas para conocer el nivel de receptividad que tendría una eventual solicitud de Portugal a las Comunidades Europeas.

La respuesta fue bien acogida, por lo que el 28 de marzo de 1977 se presenta la solicitud de adhesión. Sin embargo, el proceso negociador habría de ser largo y duro: no se obtuvo una respuesta afirmativa hasta mayo de 1978. Y a partir de ese momento comenzaría el verdadero calvario de la negociación de los distintos períodos transitorios y las particularidades del ingreso de Portugal en las Comunidades. El 12 de junio de 1985, en el escenario del Monasterio de los Jerónimos, en Lisboa, tiene lugar la firma solemne del Tratado de Adhesión de Portugal a la Comunidad Europea (CE)²³. Fue un día histórico, sin duda alguna. Se tuvieron en cuenta los problemas portugueses en relación a las grandes libertades comunitarias: personas, bienes y capitales, y por ello se establecieron períodos transitorios largos, así como condiciones especiales y excepciones en materia de seguridad social, de circulación de trabajadores, de libertad de establecimiento, de derechos aduaneros, de comercio de materias sensibles, como el textil, regímenes específicos para la agricultura, etc.

Todo este proceso de adhesión de Portugal a la CE fue largo y tedioso aunque no tanto como el español. Sin embargo, el mero hecho de que fue superado justifica que no tenga que ser objeto de comentario.

La presencia de Portugal en Bruselas le garantiza una posición digna dentro de sus posibilidades políticas como Estado pequeño. Así, después de haber participado activamente en el proceso de reforma de la Comunidad Europea²⁴, a finales de 1999 cuenta con 5 votos en el Consejo Europeo (España, por ejemplo, tiene 8), con 25 diputados (España, 64), y 1 Comisario (España cuenta con 2); también tiene 3 Directores Generales²⁵ (de 54 en total), 8 Directores (de 161), etc. En total, tiene el 2,9% del total de funcionarios de alto nivel.

El Gobierno portugués sabe, y así lo ha expresado a través de su Secretario de Estado para Asuntos Europeos, que tiene que “situarse en el primer grupo de países que tengan el euro, como el aprovechamiento de una oportunidad histórica para evitar entrar en un nuevo ciclo de situarse en la periferia del centro europeo, en un momento en que emergen factores que muchos interpretan como indicadores de una disgregación del tejido integrador, que [les] puede afectar negativamente”²⁶. Por ello, Portugal tuvo profundo empeño en alcanzar las primeras etapas de la Unión Económica y Monetaria Europea, a pesar de la vulnerabilidad de su asimétrica economía²⁷, a pesar del debate político ambiguo que se traslucía y de las críticas que se vertían, tanto por la opinión pública como por la política²⁸. Hoy la experiencia portuguesa en materia de desempleo, por ejemplo, contrasta con la española. Mientras la tasa de desempleo en Portugal en 1997 fue del 6,8% en España fue del 21%.

Ahora bien, tras los acontecimientos de 1989 se han producido cambios tan importantes en el escenario europeo que han cambiado el panorama de forma radical. La evolución de la CE puede convertir a Portugal en un país periférico y desviar los fondos financieros que ahora recibe para hacerlos llegar al este europeo, donde hay países dinámicos que pueden aportar a la Europa comunitaria más elementos de cohesión que Portugal. Se ha dicho, como ha recordado el primer ministro portugués, que en un raciocinio puramente egoísta, a Portugal no le interesa la ampliación de la Europa comunitaria, pero, como el mismo Guterres nos indica, “el egoísmo, a largo plazo, es normalmente una actitud estúpida, aunque a corto plazo pueda parecer una actitud inteligente”²⁹. En este sentido, reconoce que a Portugal le “interesa, e interesa vitalmente a Europa, en la perspectiva de la competitividad con los grandes bloques económicos de los Estados Unidos, o liderados por los Estados Unidos y por Japón, que en Europa deja un espacio de estabilidad, de paz. Y la ampliación de la Unión Europea es un factor decisivo para la consolidación de la paz, de la estabilidad y la democracia en la Europa Central y del Este. Por eso, contribuye a nuestra propia seguridad y a nuestra propia competitividad, en el cuadro global de las relaciones internacionales, la perspectiva del Gobierno portugués de ser favorable políticamente a la ampliación”³⁰.

Pero, precisamente por todas estas razones, Portugal tiene que tener previsto otras relaciones en la vertiente atlántica u otros compromisos extraeuropeos que se dirijan a África o Asia. Ésta es, entre otras, la razón por la que la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa se institucionalizara en Lisboa en 1996.

RELACIONES HISPANO-LUSAS

Como sabemos, el concepto estratégico de Portugal y España a lo largo de la historia ha sido si no divergente, sí diferente³¹. Uno de los hitos que marcaron esta diferencia fue en la Primera Guerra Mundial, cuando Portugal decidió participar en la guerra como parte beligerante mientras España se mantuvo neutral.

Durante la Segunda Guerra Mundial se firmó el “Pacto Ibérico” para forzar la no intervención de ninguno de los dos países en la guerra. Sin embargo, los éxitos de las campañas africanas de los aliados permitieron cambiar la estrategia portuguesa. Así, se produjo lo que se llamó “neutralidad continental”, que implicaba la no beligerancia de los dos países ibéricos, pero por imposición de los aliados para evitar un posible nuevo teatro de operaciones en la península. Se llamó “neutralidad continental” porque en octubre de 1943 se concedieron facilidades a los aliados en las Azores, por lo que la neutralidad de Portugal sólo se producía en su región continental metropolitana. De esta manera los aliados concentraban sus fuerzas en el Mediterráneo y en el Norte de África.

Ganada la guerra, los aliados premian a Portugal no tanto por su apoyo en las Azores como por su no beligerancia. Este premio fue el ingreso de Portugal en la OCDE, en 1947, en la OTAN como miembro fundador en 1949 o en la EFTA en 1960. Recordemos que en aquellos tiempos España estaba aislada completamente del escenario internacional, lo que fue aprovechado por Portugal para reorientar su visión estratégica³².

La relajación de la presión sobre España durante los años cincuenta y, sobre todo, los acuerdos de España y los Estados Unidos para el establecimiento de bases militares en territorio español, abocaron a lo inevitable, una vez consolidados los procesos democratizadores en el interior. Por ello, la entrada de los dos países en las Comunidades Europeas vino a suponer un impulso definitivo a las nuevas relaciones hispano-lusas, y digo nuevas, por cuanto se centran en la confianza y en la cooperación más estrecha, lo que nunca se había producido, dado que ambos países se miraban con recelo.

Es verdad que las nuevas relaciones, financieras, económicas y comerciales, sin olvidar las relaciones culturales y políticas, pueden tener un precio secundario: la imagen de desequilibrio en favor de España. Incluso podría dejar entrever un menoscabo en la representación de Portugal en el contexto internacional, dado que España se divisa más como interlocutor no sólo de la península sino también de la proyección de lo peninsular. Ante la atonía portuguesa, incluso las relaciones comerciales con los países lusófonos de África se han incrementado por parte de España.

No hay que olvidar que Portugal necesita de España en sus relaciones físicas con Europa, y esto es observado por los lusos con preocupación, ya que les sitúa en la periferia. La larga frontera de Portugal y España es una realidad que afecta no sólo al plano de las comunicaciones (terrestres, ferroviarias o aéreas) sino también a cuestiones estratégicas para Portugal como la energía, la electricidad, la capacidad hídrica, las reservas

estratégicas de gas natural, etc. Tampoco hay que olvidar que España está privilegiada en el sistema financiero internacional, lo que le permite un nivel de negocios y tecnológico que supera al de Portugal. Por ello las empresas transnacionales establecen sus sedes en España para hacer su distribución en todo el territorio ibérico.

Por último, las relaciones de España y Portugal en el ámbito de la seguridad y defensa están enmarcadas en el contexto de las relaciones de estos dos países con sus aliados en la OTAN, OSCE, UEO y UE. Pero a nivel bilateral, España y Portugal han firmado Tratados de Amistad y Cooperación (11.11.1977), Acuerdo sobre Facilidades de Sobrevuelo y Aterrizaje de aviones militares entre las fuerzas armadas de Portugal y España (14.3.1985), Acuerdo de cooperación técnica en materia de cartografía militar (8.4.1993), Acuerdo técnico sobre cooperación y apoyo mutuo de búsqueda y salvamento (15.12.1993) y Acuerdo de Defensa Aérea (10.5.1997).

CONCLUSIONES

Tanto Portugal como España, y como tantos otros estados, están condicionados, en el ejercicio del poder político, por variables limitadoras de su libertad de decisión, que no controlan y se inscriben en un sistema internacional en el que más de un elemento se escapa a su capacidad de gestión³³.

Ni que fuera por esta razón, España y Portugal deberían de prestarse más atención. Tradicionalmente han estado viviendo juntas, por condena geográfica, pero divididas más que por las fronteras, por el desconocimiento. Por ello la nueva realidad del mundo tiende a favorecer el enriquecimiento de un necesario contacto humano, económico, social y político. Puede decirse, como ha reconocido Jesús Cebeiro que la nueva multilateralidad europea ha favorecido nuestra bilateralidad³⁴.

Es verdad que la desconfianza en la implantación económica, sobre todo de España en Portugal, pero, a veces, también de Portugal en España, nace de las viejas relaciones autárquicas nacionalistas. Sin embargo, el mundo de hoy no sólo admite, sino que exige un intercambio productivo y financiero que permita una globalización no sólo económica, sino social y humana. Para ello se requiere un fuerte empuje de las opiniones públicas para que se presionen a sus respectivos gobiernos y se convenzan de las bondades de abrir no sólo sus fronteras sino sus mentalidades para recibir toda la riqueza que suponen los bienes y las ideas de los que son diferentes.

Octubre 1999

Notas

1. Para una visión general de la evolución de la sociedad portuguesa ver el libro Leite Viegas, J. M. & Firmino da Costa, A. (coords.) (1998) *Portugal, que Modernidade?* Portugal: Celta Editora, Oeiras.
2. Respecto al proceso descolonizador de Portugal convendría leer el libro Macqueen, N. (1997) *The decolonization of portuguese Africa: metropolitan revolution and the dissolution of empire*. London & New York: Longman. Sin embargo, este libro es parcial y adolece de ciertas virtudes como el rigor. No obstante puede servir para tener una panorámica de los acontecimientos.
3. Sousa Ferreira, E. (1995) "A lógica de opção pela Europa", en AA.VV. *Portugal hoje*, p. 295. Lisboa: Ed. Instituto Nacional de Administração.
4. Gama, Jaime (1997) "A política externa", en la revista *Nação e Defesa*, nº 83, Jul-Set, p. 47.
5. Teixeira, N. S. (1996) "Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986" *Política Internacional*, nº 12, p. 55.
6. Medeiros Ferreira, J. (1995) "Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa", *Política Internacional*, nº 11, p. 15.
7. Recordemos en este momento la invasión y ocupación de Las Malvinas por Argentina el 2 de abril de 1982 y la reacción de la potencia colonial, el Reino Unido y las Naciones Unidas.
8. Trigo de Negreiros, J. (1998) "Portugal no Conselho de Segurança da ONU", en *Janus Anuario de relações exteriores* (Suplemento Especial), p. 69.
9. Monteiro, A. (1999) "A presença portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998", en *Política Internacional*, nº 19, vol. 3, p. 163.
10. *Ibidem*, p. 164.
11. *Ibidem*, p. 165.
12. Ver en este sentido el estudio de Brito, Nuno F. (1995) "Para a acta: o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos de América", en *Política Internacional*, nº 11, pp. 135-157.
13. Medeiros Ferreira, J.: *Op. cit.*, p. 25.
14. Jiménez Redondo, J. C. (1999) "Portugal, Espanha e a formação da NATO", en *Política Internacional*, vol. 3, nº 19, pp. 97-111.
15. Gomes, N.(1998) "Portugal e a Uniao da Europa Ocidental", en *JANUS Anuario de relações exteriores*, Suplemento especial, pp. 72-73.
16. Neves Berbém, A. (1998) "Portugal e a OSCE", en *JANUS Anuario de relações exteriores*, Suplemento especial, pp. 74-75.
17. Vitorino, A. (1997) "A política de Defesa Nacional", en *Nação e Defesa*, nº 83, jul-set, p. 39.
18. Moreira, A. (1995) "Conceito Estratégico Nacional", en AA.VV., *Portugal hoje*, p. 309. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
19. *Ibidem*, p. 312.
20. Duque, J. (1998) "As novas mnissoes das Forças Armadas", en *JANUS Anuario de relações exteriores*, Suplemento Especial, p. 44.

21. Gama, J (1997) "A política externa", en *Nação e Defesa*, nº 83, Jul-Set p. 53.
22. Vitorino, A. (1996) "Uma questao de credibilidade: a participação portuguesa na IFOR", en *Política Internacional*, nº 12, pp. 87- 96.
23. Para ver un análisis de este proceso, Gama, J. (1995) "A adesao de Portugal às Comunidades Europeias", en *Política Internacional*, nº 10, pp. 5-19.
24. Vasconcelos, A. (coord.) (1995) *Portugal no Centro da Europa . Propostas para una Reforma Democrática do Tratado da Uniao Europeia*. Lisboa: Quetzal Editores.
25. Categorias de A-1.
26. Seixas da Costa, F. (1998) "Portugal e o Desafio Europeu", en *Nação e Defesa*, nº 85, Primavera p. 21.
27. Un breve análisis de esta conveniencia puede verse en Nogueira Leite, A. (1995) "Portugal e a Uniao Económica e Monetária", en *Política Internacional*, nº 11, pp. 97-109.
28. Para un análisis de este debate, ver Torres, F. (1998) "The Case for Economic and Monetary Union: Europe and Portugal", en *Nação e Defesa*, nº 85, Primavera, p. 42 y ss.
29. Guterres, A. (1997) "A política geral do Governo", en *Nação e Defesa*, nº 83, jul-set, p. 16.
30. *Ibidem*, pp.16 y 17.
31. Para ver un estudio que se acerque a estas realidades desde distintos puntos de vista, véase (1991) *Portugal, España y Europa. Cien años de desafio (1890-1990)*. Mérida: Centro Asociado de la UNED.
32. Para una visión omnicompreensiva, ver Oliveira, C. (1995) *Cem anos nas relações Luso-Espanholas*. Lisboa: Ed. Cosmos.
33. Moreira, A. (1997) "Soberania de Serviço" en *Janus Anuário de relações exteriores*, p. 18.
34. Cebeiro, J. (1998) "Ainda um grande desconhecido", en *Janus Anuário de relações exteriores*, p. 156.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.**

Mohamed VI y la paradoja de la transición marroquí.
Thierry Desrues

Mohamed VI y la paradoja de la transición marroquí¹

*Thierry Desrues

RESUMEN

En este artículo se analiza algunos aspectos del primer año de Mohamed VI en el trono de Marruecos. El nuevo soberano ha sido presentado como la encarnación del cambio al tiempo que éste ha situado su reinado bajo el signo de las reformas. Por ello, dicho análisis se enmarca dentro del debate sobre la transición democrática haciendo hincapié, por un lado, en el peso de las inercias heredadas del pasado así como en las nuevas oportunidades que pueden surgir bajo la presión de las nuevas coyunturas; y, por otro lado, en el hecho de que el proyecto de democratización no puede restringirse al ámbito político. Desde esta doble perspectiva se presenta el legado de Hassan II caracterizado por la centralidad de la institución monárquica y por la subordinación de la sociedad política a ésta. Los límites de la apertura política de los últimos años plantean la necesaria renovación del sistema electoral y de la sociedad política así como la renovación del Majzen y de sus fórmulas de gestión neopatrimonial que han sido eficientes a la hora de controlar la sociedad pero incapaces de promover el desarrollo socioeconómico. Asimismo, el nuevo soberano hereda una situación socioeconómica deteriorada que, con la no-resolución del conflicto del Sáhara, plantea un alto grado de incertidumbre sobre el alcance del proceso de cambio. Por ello, el proyecto reformista de Mohamed VI pasa por la consolidación de unas sociedades civil y económica que actúen de relevos entre el poder político y la sociedad. Mientras tanto, en el periodo de transición actual, la paradoja radica en el hecho de que las demandas de cambio convergen hacia el nuevo monarca, por lo que éste además de reinar sigue gobernando.

El acceso de Mohamed VI al trono de Marruecos durante el verano de 1999 es un acontecimiento tanto interno como externo de primera magnitud. En el plano interno ello se debe a las esperanzas y a la incertidumbre que envuelven el fin de una etapa con la muerte del rey Hassan II, una personalidad de tal envergadura que los últimos

¹Doctorando del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Córdoba). Profesor asociado del Departamento de Lenguas Romances y Estudios Semíticos, Universidad de Córdoba.

38 años de la historia de Marruecos son presentados a menudo cuasi-confundidos con la figura del monarca. En el plano externo, la indudable capacidad de Hassan II para moverse en el entramado de la diplomacia internacional permite al nuevo soberano poder contar con el apoyo de los Estados Unidos y de la Unión Europea, así como de las *petromonarquías* de la península árabe.

El legado que recibe Mohamed VI es ambivalente en muchos aspectos, ya que a los años sombríos sucedió en los últimos tiempos una relativa liberalización política, si bien no se podía esperar que el verdadero cambio fuera posible con Hassan II, como él mismo reconocía, dejando entrever que con su hijo quizás sí pudiera suceder. No obstante, como manifestaba uno de los líderes islamistas en una entrevista concedida al diario *El País* ¿acaso ello significaba que después de Hassan II todo fuera posible?²

El objetivo de este artículo es aportar algunas respuestas provisionales a esta pregunta, a la luz del primer año en el trono de Mohammed VI. Para ello, es necesario recordar tanto el peso de las inercias heredadas de la trayectoria histórica de Marruecos (que siguen estructurando el juego político), como subrayar que dicha estructura puede evolucionar bajo la presión de las coyunturas que irán surgiendo. Así, presentaremos el legado de Hassan II para evaluar el alcance de las decisiones y actividades del rey Mohammed VI. En este sentido, es preciso superar el frenesí de las informaciones que nos llegan sobre el país para intentar captar algunas claves que devuelven la coherencia al primer año del monarca en el trono.

Para ello, enmarcamos nuestra reflexión dentro de la cuestión de la transición democrática, de su posibilidad y de su plasmación en términos de instituciones y prácticas. Recordemos que en un contexto de hegemonía de los paradigmas liberales se entiende por transición el proceso de cambio que lleva a la instauración de un régimen acorde con los cánones de la democracia liberal. Ello significa la implementación de la separación de los poderes dentro de un marco legal constitucional; de la celebración periódica de elecciones pluralistas, competitivas y transparentes que permitan una circulación de las élites políticas en el poder; de la vertebración de dichas élites en partidos políticos cuya función radica en la agregación de los intereses de la sociedad. Inspirándonos en la trilogía propuesta por Linz y Stepan (1996), parece ser que el éxito de la transición democrática en Marruecos requeriría además la intervención en el espacio público de actores colectivos con intereses e identidades hasta ahora escasamente articulados. Desde esta perspectiva, la formación de una sociedad económica y de una sociedad civil con una vocación liberal permitiría dinamizar a la sociedad política y favorecer la posterior consolidación democrática.

La lectura de los discursos del nuevo monarca apuntan en esta dirección, ya que se ha comprometido a realizar cuantas reformas sean necesarias para instaurar el Estado de derecho, la cultura democrática, el liberalismo económico y la solidaridad social, pero el cumplimiento de este compromiso plantea una seria paradoja. En efecto, si bien es un

compromiso que responde a demandas surgidas, tanto desde dentro como desde fuera de la sociedad marroquí, y está apoyado en la firme convicción del propio monarca de que es necesario aplicar un programa de profundas reformas políticas y económicas, su puesta en marcha implicará que éste renuncie a parte del inmenso poder político que ha heredado.

LA NATURALEZA DEL RÉGIMEN Y LA SOCIEDAD POLÍTICA

La situación política interna está marcada por el tema de la naturaleza política del régimen marroquí, y si será capaz o no de consolidarse como una democracia y un Estado de derecho. En este sentido, es importante tener en cuenta que en Marruecos la continuidad del Estado se identifica, desde hace varios siglos, con la monarquía y la dinastía alauí, lo que ha sido confirmado con los actos de proclamación de Mohamed VI como rey y muy especialmente con la ceremonia de la *baya* (declaración de lealtad y de sumisión de las élites). De ahí que la consolidación de la democracia en Marruecos parece que ha de pasar por la continuidad del régimen monárquico. Sin embargo, aunque existe un amplio consenso en torno a la institución monárquica, no existe un consenso similar sobre la amplitud de los poderes que se le atribuyen al soberano. El reinado de Hassan II ha estado marcado por el principio que tanto le gustaba repetir al difunto monarca: “el rey reina y su pueblo no comprendería que no gobernara”. La cuestión que se reabre con Mohamed VI no es, por tanto, si el rey debe reinar, sino si debe gobernar.

El Príncipe de los Creyentes y la constitucionalización de la monarquía

Durante su largo reinado (1961-1999) Hassan II construyó un régimen político tutelado por la monarquía, en el que si bien se reconocía un sistema pluralista de partidos, éstos eran relegados a una posición marginal y subordinada. Esta hegemonía se basó en tres pilares (Hammoudi, 1997): a) la alianza con las élites rurales (Leveau, 1976); b) el control sobre el aparato tecnocrático del Estado y las fuerzas del orden (ejército y policía), y c) la neutralización de las élites urbanas (Waterbury, 1975).

Se produjo así una especie de retorno a las bases tradicionales del proceso de legitimación del poder político en Marruecos, convirtiéndose la institución monárquica en el representante supremo de la nación y, consecuentemente, monopolizando la función de arbitraje entre los distintos grupos de intereses existentes en la sociedad marroquí. Sin embargo, dicha supremacía fue cuestionada en repetidas ocasiones, lo que llevó a que las

fuerzas del orden y, en particular, el ejército cobrasen un protagonismo creciente en la vida pública. Tras los sucesivos intentos de golpe de Estado que se produjeron a principios de los años setenta protagonizados por militares del propio entorno del monarca, como el general Ufkir, y aprovechando el contexto unánimista creado por la recuperación de la integridad territorial tras la anexión de la antigua colonia española del Sáhara occidental en 1975, Hassan II posibilitó la participación, aunque limitada, de los partidos de la oposición procedentes del movimiento nacionalista. Esta tímida oferta de participación no significó un cambio en la naturaleza de las relaciones entre ambas partes (monarquía y partidos de la oposición), ya que fue acompañada de la sacralización de la monarquía como institución situada por encima de la Carta constitucional. El proceso de sacralización se fundamentaba en la exégesis de un corpus religioso e histórico que legitimaba la monopolización del poder en manos del monarca califa, jerife y jefe del Majzen. Así, se ha hablado de una reinención de la tradición (Tozy, 1999). Desde esta perspectiva, la participación de las fuerzas políticas se contemplaba como una concesión del monarca, fuente de todo poder, que aceptaba consultar (*shura*) a sus consejeros (ministros o parlamentarios)³. Ello hizo que la década de los ochenta estuviera marcada por una serie de conflictos políticos en un campo político desactivado, es decir, en el cual el poder no está en juego (Tozy, 1991). Dicha desactivación no hubiera sido posible sin la amenaza y el uso de todo un arsenal de represalias contra los espacios de disidencia. Por lo que, a finales de los años ochenta, la imagen de Marruecos quedó ensombrecida por la cuestión de la situación de los Derechos Humanos y de las libertades civiles, al tiempo que la situación socioeconómica se degradaba. Esta conjunción de factores condujo a un punto muerto en vísperas de la celebración de un referéndum sobre el Sáhara Occidental mientras sus vecinos magrebíes parecían apostar por la democratización.

Es dentro de este contexto que a principio de los noventa Hassan II buscará impulsar la asociación de la oposición en el Gobierno. Tras varios fracasos y dos reformas de la Carta constitucional (1992 y 1996), se dieron las condiciones para que la oposición aceptara la oferta real, y en 1998 el rey nombró primer ministro al socialista A. Youssoufi, líder histórico del partido de la oposición USFP (Unión Socialista de Fuerzas Populares) que encabezó los resultados de las elecciones legislativas de 1997. Se iniciaba así el proceso de cambio consensuado y otorgado que ha recibido el nombre de “alternancia”.

Dicha fórmula de cambio ha permitido una cierta circulación de las élites, que contrasta con el bloqueo que afecta a los otros países magrebíes. No obstante, plantea serios límites, a saber: en primer lugar, la mayoría de escaños que reúne el Gobierno en la Cámara de Representantes se ve limitada por su marcada heterogeneidad, reflejo a su vez de la segmentación de la escena política, puesto que este Gobierno está constituido por siete partidos políticos cuyas señas de identidad debemos buscar más en sus distintas trayectorias y las relaciones históricas de sus líderes con el régimen, que en sus contenidos ideológicos. En segundo lugar, los resultados de las elecciones legislativas reflejan algu-

nas sombras y ello a pesar de ser las urnas de cristal. Así, dichos comicios se caracterizan por un alta tasa de abstención (42%) y un gran número de votos nulos o en blanco (superior a un millón), que reflejan una desafección de la política e incluso un rechazo de las reglas actuales del juego político por gran parte de la población (Daoud, 1997)⁴. Además, se han reproducido ciertas prácticas fraudulentas y clientelares, ya que si bien permanecen algunas dudas sobre el alcance de la no intervención de la administración (López García, 1998), lo cierto es que demasiados candidatos recurrieron a la compra de votos desoyendo las directivas del rey⁵. Dicha desnaturalización hace que en la práctica el sistema electoral se asemeje en cierta medida a un sistema censitario velado (Catusse, 2000).

De hecho, las críticas a la labor del Parlamento que formuló Mohamed VI, en su discurso de inauguración de la sesión parlamentaria en octubre de 1999, pueden considerarse como el reconocimiento implícito de su escasa legitimidad democrática⁶. A tenor de ello, la celebración de elecciones limpias antes de que acabe la actual legislatura se perfilaría como una prueba de la voluntad democratizadora del nuevo monarca.

La renovación de la sociedad política

Desde un punto de vista procesual se podrá hablar de democracia una vez que se consiga la elección de los representantes de la población en los distintos niveles territoriales mediante mecanismos competitivos, capaces de seleccionar de forma pluralista y transparente los candidatos sobre la base de propuestas políticas programáticas. Sólo este tipo de elecciones puede otorgar una mayoría gubernamental legitimada para llevar a cabo las políticas públicas que desea la sociedad marroquí. Ello significaría una verdadera ruptura con el período precedente, que exigiría la reforma del modo de escrutinio vigente y la renovación de la sociedad política.

Hasta la fecha, el modo de escrutinio y el control del ministerio de Interior sobre las elecciones, así como la cultura política dominante marcada por el clientelismo y el populismo, desvirtuaron la naturaleza democrática de los comicios. Por lo tanto, se evidencia la necesidad de buscar mecanismos de ingeniería electoral que permitan la emergencia de una mayoría parlamentaria coherente alrededor de un solo partido político, acompañado por su alter ego en una oposición con contenidos ideológicos y programáticos. La democracia es también una cuestión de confianza entre las partes que requiere un respaldo legal, un compromiso sobre las reglas del juego que evite la caducidad de la democracia una vez la pasada fecha electoral y, por lo tanto, que proteja a las minorías. De ahí, que una de las tareas de Mohamed VI, que sigue gestionando el tiempo político, sea promover la reforma de la ley electoral.

No obstante, ello debe de ir acompañado de una renovación de la sociedad política. Anticipándonos a los acontecimientos futuros, creemos que la necesaria recomposición del escenario partidista marroquí podría hacerse en torno a tres o cuatro grandes

tendencias ideológicas capaces de movilizar y reflejar tanto los intereses como las identidades plurales de la sociedad, a saber: el liberalismo conservador, la socialdemocracia y el islamismo en sus distintas vertientes. Estas tendencias, además de aceptar las reglas del juego democrático, deben incorporar otras reivindicaciones legítimas, como son el pleno reconocimiento de la cultura y la identidad de las poblaciones bereberes como parte integrante de la identidad nacional marroquí. En este sentido, el mantenimiento de un polo movilizador en torno a la prioridad del hecho diferenciador lingüístico-cultural bereber bien podría convertirse en el elemento bisagra de futuras coaliciones gubernamentales.

Más allá de meras especulaciones propias de la prospectiva política, varios interrogantes permanecen abiertos debido a la inercia de los comportamientos políticos heredados del período anterior. En primer lugar, ¿en qué medida la sociedad marroquí será capaz de proyectar sus demandas en términos de intereses de clases o ideológicos? En segundo lugar, ¿en qué medida los partidos políticos serán capaces de encontrar formulas de agregación de estas demandas que superen las formas de movilización clientelares o populistas, dado que sus modos de funcionamiento internos actuales no lo permiten aún?⁷. En tercer lugar, tras la destitución de Driss Basri, el gran artífice de los resultados electorales durante la experiencia de democracia *hassaniana*, ¿cómo debemos de evaluar el hecho de que Mohamed VI mantenga bajo su control el ministerio de Interior? ¿Acaso debe de ser percibido como un paso previo que garantice el rumbo del cambio o por el contrario indica un cierto recelo ante la dosis de incertidumbre inherente a cualquier proceso electoral realmente libre?

De cualquier forma, lo que sí parece claro es que un requisito fundamental para que en el futuro puedan celebrarse elecciones locales y legislativas realmente libres consiste en la “desbasrización” de la administración, de acuerdo con la expresión de Bernabé López García.

¿Reforma del Majzen o formación de un nuevo Majzen?

El Majzen es un sistema de gobierno que atraviesa la historia del Estado marroquí. Compartiendo los rasgos propios de una sociedad de cortesanos (Elias, 1982), el Majzen asienta su poder sobre la base de unas redes de clientelismo al tiempo que asimila las técnicas del Estado burocrático occidental heredadas del despotismo administrativo colonial. Así, al tradicional control discontinuo de los distintos grupos y notabilidades por el Majzen, el ministerio de Interior superpone su red jerarquizada de agentes de autoridad territorial y tutela a las distintas administraciones públicas inhibiendo su funciones de promoción del desarrollo económico y social en aras del statu quo político. Además de estar a menudo asociado con el desarrollo de las actividades ilícitas y de corrupción, la lógica de la fórmula de gobernabilidad del Majzen hace que las reformas del Estado, como son las de la regionalización o la administración, no

hayan propiciado una mayor responsabilidad democrática. En efecto, las concesiones democráticas en el ámbito local permiten al país enmarcarse en el debate sobre la descentralización, tan en boga en las democracias occidentales. No obstante, tras las similitudes de la retórica, la construcción de las regiones evidencia que sus objetivos son otros, ya que consistirían más bien en: a) descargar sobre las instituciones electas la gestión de prerrogativas que el Estado central no puede asumir, pero sin otorgarles los medios para tal misión; b) fomentar la integración de nuevas élites al tiempo que se restringe el horizonte político de éstas al ámbito local; y c) impulsar el compromiso de las distintas élites con el desarrollo regional al tiempo que se neutralizan ciertos elementos centrifugos de la sociedad como son las identidades tribales.

La destitución del ministro de Interior, Dris Basri, ha sido percibida como una promesa de futuros cambios en el funcionamiento del Majzen. No obstante, no podemos obviar que el rey: a) ha destituido a Basri sin haber consultado previamente al primer ministro⁸; b) ha hecho uso de su poder de nombramiento, ratificando así la preservación de los dominios reservados de palacio⁹; c) ha confiado el puesto de secretario de Estado de Interior a uno de sus compañeros del Colegio Real¹⁰. Todo ello revela que Mohammed VI no renuncia a sus prerrogativas, confirmando así la tesis de la formación de un nuevo Majzen.

En este sentido, comprobamos que los indicios de cambio afectan a la circulación del personal en los cargos pero, ¿en qué medida serán suficientes para que se imponga la nueva concepción de la autoridad, esto es, de servicio público y de movilización de la sociedad civil, a la que apela el monarca en sus discursos?

ESTILO Y MÉTODO: CONTINUIDAD Y RUPTURA

De acuerdo con la historiografía marroquí, cada nuevo rey debe conquistar su legitimidad popular. Así se entiende la frenética actividad del monarca en el primer año de su reinado. Además de la ya citada destitución del ministro de Interior, Driss Basri, ha emprendido otras iniciativas dotadas de una fuerte carga simbólica, dirigidas a generar un nuevo estilo en la relación con su pueblo. Esta sigue siendo una relación sin intermediarios, pero ahora se trata de una vinculación que aprovecha el contacto directo y la proximidad con las masas y que no descansa tanto en la distancia y la reverencia temerosa hacia el poder característica del período precedente. Parte de las decisiones y de los actos públicos realizados por Mohamed VI suponen, de hecho, un cambio en el estilo autoritario arraigado durante el reinado de su padre, alentando una movilización de las iniciativas procedentes de la sociedad civil que contrasta con la fosilización de los comportamientos de la clase política.

La capitalización de la popularidad de Mohamed VI

Mohamed VI está capitalizando su popularidad en términos de legitimidad. Dentro de dicha dimensión simbólica podemos señalar el fin de la arbitrariedad con que la monarquía había tratado a los distintos tipos de oposición al régimen. Por ejemplo, el trato con la región del Norte y en particular del Rif, y con las distintas familias de la oposición política (por ejemplo, el regreso a Marruecos de la familia del oponente asesinado en 1965 Ben Barka, y de Abraham Serfaty, prisionero político durante 17 años por su postura prosaharawi, o la liberación del jeque Abdeslam Yasine, principal líder islamista confinado bajo arresto domiciliario durante años). La preocupación del monarca por zanjar definitivamente los años sombríos del régimen se refleja también en el nombramiento de una Comisión de Indemnización de las Víctimas de la Represión.

El cambio se manifiesta también en el mayor respeto a los derechos de expresión y de manifestación. Prueba de ello es la publicación de varios informes en la prensa independiente sobre temas que hasta hace poco tiempo eran tabúes (por ejemplo, sobre los presos políticos, o sobre el Sáhara). Ello es ensombrecido, no obstante, por algunos casos de censura, que indican que algunos de los antiguos reflejos autoritarios siguen todavía vigentes. Otra prueba de la apertura ha sido la autorización de las manifestaciones de Rabat y Casablanca en marzo de 2000 que reunieron, respectivamente, a los partidarios de dos concepciones enfrentadas sobre el papel que debe desempeñar la mujer dentro de la sociedad marroquí.

Hemos apuntado como en algunas declaraciones e iniciativas reales se observa ya un estilo y un método que divergen con el pasado y que parecen más acordes con la época actual y las nuevas generaciones marroquíes. El seguimiento de los primeros meses del nuevo reinado que ha realizado la prensa hace hincapié en los indicios de modernidad, aunque esto no significa que se haya renunciado a las importantes atribuciones que ostenta el monarca. Por ello, la concentración de poderes en la institución monárquica convierte al nuevo rey en el único actor con capacidad de imponer el cambio, sin maximizar los riesgos de inestabilidad inherentes a cualquier proceso de transición política. Así, es el árbitro supremo entre los intereses divergentes dentro de la sociedad, pero sobre todo es él quien fija los límites de lo legítimamente reivindicable. Ello significa, de una parte, que la primera tarea de Mohamed VI ha de ser la de consolidar su legitimidad popular, ya que goza de un importante capital de simpatía y, de otra parte, que el talante democrático de la figura del rey será un elemento fundamental para marcar el ritmo y el alcance de las reformas.

En definitiva, en el ámbito político, Mohamed VI ahonda en la línea trazada por su padre con una diferencia importante: la eliminación de los obstáculos al cumplimiento de sus objetivos de legitimación de su figura aviva las esperanzas de cambio. Estos obstáculos se identifican hasta la fecha en términos de personas más que de instituciones, lo que refleja tanto el peso de la cultura neopatrimonial como sus límites.

El fracaso de este tipo de gestión en Marruecos se evidencia con particular preocupación en la grave situación económica y social que padecen amplias capas de la población. Por ello, ante la inercia de la sociedad política y los desafíos socioeconómicos el papel de los actores procedentes de la sociedad económica y la sociedad civil cobra una especial relevancia en el proyecto reformador de Mohamed VI.

Desigualdad y promoción de los actores del cambio social y económico

La situación socioeconómica constituye uno de los principales riesgos de regresión para Mohamed VI, algo de lo que el nuevo monarca es consciente a tenor de lo manifestado en sus distintas intervenciones públicas y de la puesta en marcha en noviembre de 1999 de la segunda campaña de solidaridad nacional. Asimismo, el nuevo monarca ha confirmado su preocupación por la solidaridad territorial y social, reconociendo los déficits que padecen las regiones del norte y del este de Marruecos, y renovando el pacto con el sector agrario mediante una exención fiscal hasta el año 2010 en un contexto marcado por la sequía.

Una situación como la actual, fuertemente deteriorada, alimenta las frustraciones de grandes capas de la población y ofrece un amplio caldo de cultivo para los populismos de todo tipo, especialmente para la incógnita islamista. Estos últimos muestran una particular preocupación por la justicia social que se plasma tanto en su discurso, cuyo punto álgido fueron las declaraciones del jeque A. Yasin sobre la fortuna del rey¹¹, como en el activismo que desarrolla al lado de las poblaciones desfavorecidas. Con su compromiso en la lucha contra la exclusión y la pobreza, el rey parece querer situarse en el terreno ocupado por los islamistas, un terreno abandonado con demasiada frecuencia por la clase política. Así, se entiende lo siguiente: la sobriedad con que se han desarrollado los festejos para la Fiesta del Trono, que contrasta con el despilfarro de ceremonias anteriores; el papel destacado otorgado a la sociedad civil en los discursos del monarca, señalándola como ámbito complementario al del Estado; y su preocupación por las funciones de las mezquitas y los ulamas en materia religiosa y educativa, apostando por un islam tolerante y moderado.

Además se puede esperar que el monarca no dudará en asumir las prerrogativas que le confieren su estatuto de Príncipe de los Creyentes. Estos elementos pueden ser percibidos como un desafío al islamismo, pero también pueden interpretarse como una forma de satisfacer parte de las reivindicaciones propias del repertorio islamista, lo que podría ser un preludio a la integración de las distintas tendencias políticas del islamismo en el juego político.

Otros retos importantes son los relativos a la mujer y al desempleo juvenil, es decir a dos colectivos que representan la mayor parte de la población marroquí. De las estadísticas se desprende que la mujer urbana tiende a alargar la duración de sus estudios y a

incorporarse cada vez más al mercado de trabajo. Aun así, queda mucho camino por recorrer, como ha sido reconocido por el rey, para quien no puede haber desarrollo económico en un país donde la mitad de la población (las mujeres) está en una posición jurídica subordinada y es víctima de importantes carencias (analfabetismo, desempleo, etc.). Por otra parte, este nuevo comportamiento de las mujeres provoca el retraso de la edad para el matrimonio y del nacimiento del primer hijo, lo que erosiona el modelo de familia patriarcal tradicional dejando entrever una ruptura de gran calado (Fargues, 1996). No es de extrañar así que surjan respuestas antagónicas para gestionar el cambio social que afecta a la mujer. Así, las movilizaciones de marzo de 2000 en Rabat y Casablanca han mostrado que el principal escollo a la aplicación del “Plan de Acción Nacional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo” propuesto por el Gobierno en marzo de 1999, es la reforma del estatuto jurídico de la mujer. Tema de primera relevancia que seguirá estando en el centro del debate social y político en los próximos años.

Otro elemento que debilita el patriarcalismo, según Fargues, es que los que detentan el poder, es decir, los hombres mayores, se ven amenazados por los que detentan el saber, es decir los jóvenes urbanos escolarizados. La sociedad marroquí es una sociedad de jóvenes (el 60% de la población tiene menos de 25 años), pero unos jóvenes en los que el desempleo se ceba con especial virulencia (oficialmente el 23% de los jóvenes urbanos están parados, siendo relativamente importante el índice de paro entre los titulados superiores), y para los que ni la economía informal ni la emigración son ya una válvula de escape.

Junto a ello, el reto de desarrollar el sistema educativo es de la máxima importancia en un país como Marruecos, donde la mitad de la población es todavía analfabeta. En este sentido, las declaraciones e iniciativas del nuevo monarca son esperanzadoras, ya que el decenio que viene ha sido proclamado el de la educación y de la formación. La voluntad real de llenar de contenido y de aplicar las conclusiones de la Conferencia Nacional para el Empleo de Marrakech (diciembre de 1998) y de la Comisión Nacional para la Enseñanza y la Formación (septiembre de 1999) sacude la tradicional ausencia de efectividad de esas reflexiones más allá de su valor como diagnóstico. No obstante, si bien las campañas tienen un cierto impacto en términos de movilización y de sensibilización, éstas no bastan para hacer una política pública portadora de cambios estructurales. Además ocurre que, en un contexto de “corsé presupuestario”, las inversiones públicas no son privilegiadas, mientras que por el contrario la aportación de la sociedad civil crece sobre los escombros del Estado de bienestar. Así, la sociedad es apelada a encargarse de las funciones tradicionalmente asumidas por el Estado con el beneplácito de los organismos financieros internacionales. La cuestión radica en saber si la sociedad está preparada para asumir esta concesión.

La sociedad civil está aún en una fase de emergencia ya que está constituida por un tejido asociativo caracterizado por la precariedad financiera, la informalidad debi-

do a la legislación restrictiva en materia de libertad de asociaciones, y la escasa profesionalización de sus miembros activos. A pesar de ello, las iniciativas se multiplican notándose una verdadera dinámica asociativa que abarca ámbitos tan variados como la salud, el desarrollo rural, la alfabetización, el medio ambiente, etc. Dentro de la agenda del gobierno Yusufi también está incluida la reforma del marco jurídico que regula la vida asociativa. Cabe así afirmar que la coyuntura actual es favorable al desarrollo del tejido asociativo, sobre todo cuando éste intenta suplir las carencias del Estado, pero la desconfianza sigue dominando aún las relaciones de las clases política y burocrática con el asociacionismo dedicado a la defensa de los Derechos Humanos (políticos, civiles, de la mujer, etc).¹²

En este sentido, otro de los requisitos para impulsar el proceso de modernización que necesita la sociedad marroquí sería la formación de una sociedad económica capaz de crear empleo y responder satisfactoriamente a los criterios de competitividad y jurisdicción que se imponen al tejido empresarial ante la constitución de una Zona Euromediterránea de Libre Comercio en el horizonte del 2010. El anuncio por el rey de la creación del Consejo Económico y Social (CES) —que contempla la Constitución proclamada en 1996— es un paso más en la racionalización de la vida económica del país y en la apertura de vías de diálogo entre el mundo de la empresa y del trabajo. En realidad se trata de la aceleración de un proceso de reformas alrededor de la tríada formada por mercado, contrato y confianza, ya en marcha desde principio de los años noventa¹³. El principal beneficiario de este proceso parece ser la clase empresarial, cuya importancia creciente se refleja en el protagonismo que su portavoz, la Confederación General de Empresas Marroquíes (CGEM), ha adquirido en el espacio público. Además, dicho beneficio no se restringe a la cuestiones meramente empresariales, ya que se ha comprobado su participación en el mundo asociativo así como su entrada en política con ocasión de los comicios de 1997 (Catusse, 1999 y 2000). De acuerdo con los discursos del mundo empresarial, se dibuja un modelo de empresario “ciudadano”. Así, el nuevo empresario no limita su campo de actividad a lo económico sino que, respaldado por sus competencias privadas, se involucra en los asuntos de la polis. Su compromiso con la política y/o con el tejido asociativo sería pues la consecuencia lógica de una nueva ética del empresariado. De esta forma el empresario, paradigma del individualismo y del interés egoísta, contribuye al interés colectivo. Una de las cuestiones pendientes radica en saber en qué medida este tipo de empresarios se está convirtiendo en el modelo dominante más allá de la adecuación de su discurso a la retórica de la monarquía, del Banco Mundial o de la Unión Europea. Podría ser que los empresarios se hayan convertido en los nuevos defensores del trono, como lo sugiere Catusse, ya que, sin perder de vista la realidad de los entramados de intereses corporativistas y clientelares, la racionalidad instrumental del empresario también se beneficia de su identificación con el proyecto de democratización.

El Sáhara: obstáculo nacionalista e incógnita militar

La cuestión del Sáhara, cuyo referéndum ha sido de nuevo retrasado, pesa fuertemente en la política marroquí, en términos no sólo de la integridad territorial o del coste para el erario público, sino también de democracia¹⁴. Por ahora, el rol del ejército se ha limitado a la ocupación de parte del territorio del Sáhara, pero no se puede olvidar que su poder constituye para el régimen tanto la principal amenaza para su estabilidad (Leveau, 1998) (intentos de golpe de Estado en 1971 y 1972) como el último recurso movilizable para garantizar su perennidad (restablecimiento del orden social en 1965, 1981, 1984 y 1990). Además, el silencio que envuelve esta institución¹⁵ contribuye a que se presente como una gran incógnita en el escenario futuro de Marruecos. De ahí que la búsqueda de una rápida solución por vía pacífica y democrática al conflicto del Sáhara sea un tema de la máxima importancia para el nuevo monarca¹⁶. La realización del referéndum es un mandato de la ONU que pondrá a prueba la credibilidad democrática de la monarquía alauí ante una comunidad internacional –y particularmente ante la Unión Europea– con la que Marruecos está especialmente interesado en mantener lazos de integración. Si bien es cierto que el referéndum puede ser una vía de solución del problema del Sáhara si los resultados son favorables para Marruecos, también puede ser una fuente de inestabilidad interna si le son desfavorables. De ahí que el problema del censo se convierta en un tema de suma trascendencia. Como lo argumenta A. Serfaty (1998), el problema de la solución del conflicto mediante la celebración de un referéndum plantea un gran dilema, ya que sólo puede haber un vencedor y un vencido, no dejando espacio a una tercera vía de suma positiva para ambas partes. En todo caso, el problema radica en saber gestionar los resultados del referéndum sean cuales fueren. Para ello, Mohamed VI –ya sin la trayectoria despótica de su padre– debe utilizar toda su fuerza de persuasión ante los dirigentes saharauis para ofrecerles su incorporación al proyecto de un Marruecos democrático y descentralizado política y administrativamente. En este sentido, sería conveniente ir considerando la posibilidad de una futura incorporación pacífica del Sáhara a dicho proyecto –independientemente de cuáles sean los resultados del referéndum– tanto desde un marco institucional marroquí necesariamente renovado¹⁷, como desde el marco de la construcción de la Unión del Magreb Árabe.

Desde este cambio de perspectiva, hay que analizar las decisiones adoptadas por Mohamed VI en los primeros meses de su reinado. Así, resultaba coherente con este nuevo planteamiento la retirada del tema del Sáhara de las prerrogativas de Driss Basri, que antes de su destitución gestionaba directamente con el rey. Las protestas de las poblaciones saharauis en El Aaiún durante el mes de septiembre de 1999 y la posterior represión policial han evidenciado el fracaso de sus métodos y precipitado su destitución. También es coherente con la nueva situación que el rey haya encargado al primer ministro Yusufi la dirección de una Comisión Real de Seguimiento de los Asuntos del Sáhara y le haya ordenado la preparación de las elecciones de parte de los futuros miembros del Consejo Consultivo

Real para Asuntos del Sáhara. Esta última decisión contrasta con las prácticas de libre designación que fueron la norma durante el reinado de Hassan II para establecer la composición de los distintos Consejos Reales Consultivos que creó¹⁸.

El Sáhara ha sido durante años la coartada del régimen para legitimar el unanimismo nacional detrás del trono y la represión de las voces discordantes. En el período de transición actual, el reconocimiento del derecho a la discrepancia sobre la cuestión del Sáhara –como factor de integración nacional– consistiría una ruptura con el pasado y sería una prueba de que el cambio está en marcha en Marruecos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los ejemplos que ilustran nuestro análisis reflejan la existencia en Marruecos de un período de transición, es decir, de evolución incierta de la regulación política de la articulación entre las tres sociedades que hemos identificado. La ambivalencia que rodea a los indicios de cambios se debe al hecho de que éstos no se han plasmado aún en una política de cambio en términos de su materialización en políticas públicas y de institucionalización. En realidad, parece como si todas las demandas de cambio convergiesen hacia la figura el rey, que actúa como el motor del proceso de transición.

En el contexto actual la opción democrática cumple una función de legitimación del rey pero todavía se caracteriza por su sustancial falta de contenido. La paradoja es que el rey gobierna cuando para muchos actores y observadores su advenimiento habría de coincidir con el de la democracia. También es verdad que en un período de transición cobra aún mayor relevancia la gestión del ritmo de la política. Además, el éxito de esta transición depende de otros factores, como son la mejora del bienestar social y económico de esa gran parte de la población que vive en la escasez. Es en este nivel socioeconómico en el que la construcción democrática requiere la consolidación de unas sociedades civil y económica que actúen como relevos entre una sociedad en transformación y el poder político. Cabe mencionar también que los riesgos de involución no pueden ser descartados del todo. Asimismo, si no se resuelven los desequilibrios podríamos asistir a la reconducción de fórmulas de gobernabilidad propias del Majzen. De esta compleja fórmula depende en parte el fin de la incertidumbre que sigue planeando sobre el alcance de los cambios en marcha. La cuestión queda por lo tanto abierta ya que, si bien la posterior consolidación de la democracia en su versión liberal debería fundamentarse en una monarquía constitucional menos intervencionista que en el pasado, ¿en qué medida se puede afirmar que, durante el período de transición, el intervencionismo reformador de un monarca ilustrado sigue siendo una condición necesaria para su logro?

Referencias bibliográficas

- CATUSSE, M. (1999) "L'entrée en politique des entrepreneurs au Maroc. Libéralisation économique et réforme de l'ordre politique". Tesis doctoral, Universidad de Derecho, Economía y Ciencias de Aix-Marseille/IEP de Aix-en-Provence, Aix-en-Provence. 2000; "Economie des élections au Maroc", *Monde Arabe, Maghreb-Machrek*, nº 168, pp. 51-66.
- DAOUD, Z. (1997) "Maroc: les élections de 1997", *Monde Arabe, Maghreb-Machrek*, nº 158, oct.-dec., pp. 105-128 .
- DEL PINO, D. 1990 *Marruecos entre la tradición y el modernismo*, Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada.
- DESRUES, T. (1999) "Mohamed VI, entre la esperanza y la incertidumbre", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 69, 51-56. y Moyano, E. (Coord.) (1997) "Cambio, gobernabilidad y crisis en el Magreb", CSIC, *Politeya*, nº 11, Madrid.
- ELIAS, N. (1982) *La sociedad cortesana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FARGUES, Ph. (1994) "La demografía de la familia en el Magreb independiente", en M.A. Roque (ed.), *Las culturas del Magreb*, Barcelona: ICM, pp. 129-142.
- HAMMOUDI, A. (1997) *Master and disciples. The cultural foundations of Moroccan authoritarianism*. London/Chicago: University of Chicago Press.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, M. (1996) *La política exterior de Marruecos*. Madrid: Mapfre.
- LEVEAU, R. (1976) *Le fellah défenseur du Trône*. París: Presses de la Fondation des Sciences Politiques.
- (1998) "Réussir la transition démocratique au Maroc", *Le Monde Diplomatique*, nº 536, pp.14-15.
- LINZ, J. y STEPAN, A. (1996) *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe South America, and Post-communist Europe*. Baltimore/London: The John Hopkins University Press.
- LOPEZ GARCIA, B. y HERNANDO DE LARRAMENDI, M. (1997): "Sáhara y regionalización en Marruecos", en *Cambio, gobernabilidad y crisis en el Maghreb*, Col. Politeya. Madrid: CSIC, pp. 81-96.
- LOPEZ GARCIA, B. (1998) "Del Marruecos virtual: historia electoral de una alternancia calculada", *Meridiano CERI*, nº 20, abril, pp. 4-10.
- (1999) "El Sáhara, España y Marruecos", *Política Exterior*, nº 70, julio/agosto, pp. 21-26.
- (2000) *Marruecos en trance: nuevo rey, nuevo siglo, ¿nuevo régimen?*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- SERFATY, A. (1998) *Le Maroc du Noir au Gris*. París: Syllepse.
- TOZY, M. (1991) "Représentation/Intercession, les enjeux de pouvoir dans les champs politiques désamorçés au Maroc", en M. Camau (dir.) *Changements politiques au Maghreb*. París: Ed. du CNRS.
- (1999a) *Monarchie et Islam politique au Maroc*. París: Presses de Sciences Po.
- (1999b) "Réformes politiques et transition démocratique", *Monde Arabe, Maghreb Machrek*, nº 164.
- WATERBURY, J. (1975) *Le Commandeur des Croyants*. París: PUF.

Notas

1. La responsabilidad del análisis que se presenta aquí sólo incumbe a su autor aunque desea mencionar el hecho de que se ha beneficiado de conversaciones mantenidas con colegas y amigos marroquíes y españoles, en particular durante los encuentros organizados por el IESA-A/CSIC (noviembre 1999 y junio de 2000) y la Escuela de Traductores de Toledo (julio de 2000). Tras la revisión de una primera versión del texto de este artículo, la lectura de la obra de B. López García (2000) *Marruecos en trance*, Política Exterior/Biblioteca Nueva, evidencia la deuda que tenemos con él. Para quien desee profundizar en el conocimiento de Marruecos le remitimos a dicha obra.
2. "Todo es posible después de Hassan II", entrevista con Arsalan Fathala dirigente islamista, *El País*, 11 de enero de 1998.
3. Así, la Segunda Cámara del Parlamento se denomina Cámara de los Consejeros. Su función consiste en contener los posibles atrevimientos reformistas de la Cámara de los Representantes.
4. Cabe mencionar la decisión de no participar en los comicios de dos tendencias políticas. De una parte, el movimiento islamista, al-Adl wa al-Ihsan, del Jeque A. Yacin, que estuvo bajo arresto domiciliario durante años y cuyo poder de convocatoria popular es importante. De otra parte, otras formaciones de la izquierda radical, como el Partido de la Vanguardia Democrática y Socialista (PADS), cuya audiencia si bien parece ser marginal, juegan, no obstante, un papel importante dentro del movimiento obrero y de los círculos de la incipiente sociedad civil, en particular, en la lucha por la defensa de los Derechos Humanos y las libertades civiles.
5. Véase *El País*, 13 de noviembre de 1997.
6. Véase el semanario *Maroc-Hebdo*, "Le Rêve marocain", 5-11 de noviembre de 1999.
7. Puede sorprender el recurrente aplazamiento durante años de la convocatoria de los congresos nacionales de muchos de los partidos políticos marroquíes, si no fuera por el hecho de que el funcionamiento de estos últimos deja mucho que desear desde un punto de vista de la participación democrática de las bases.
8. Si nos atenemos a las escuetas declaraciones que A. Yussufi realizó ante los medios de comunicación la noche de la destitución de Driss Basri, éste mantenía que no procedía extenderse sobre esta decisión real mientras no tuviera más amplias informaciones procedentes de Rabat (declaraciones a la cadena de televisión francesa France 2, el martes 9 de noviembre 1999).
9. Así, este ministro fue impuesto por Hassan II al gobierno Yussufi de la misma forma que los ministros de Defensa, Asuntos Exteriores, Justicia, Habus –bienes religiosos– y de la Secretaría General del Gobierno. Según la Constitución el rey nombra a los ministros, no obstante, la oposición entiende que el primer ministro propone las personas para el cargo.
10. El nombramiento de un hombre de confianza en la persona de Fuad Alí al Himma como secretario de Estado de Interior marca la voluntad de Mohamed VI de no permanecer al margen de lo que sucede en un ministerio que controla las fuerzas de seguridad y las administraciones locales. Véase "Los compañeros de colegio del rey", *El País*, 11 de noviembre/1999.

11. Véase el memorándum, "A qui de droit", de A. Yacin que reclama la repatriación de la fortuna del rey Hassan II.
12. La lucha por la defensa de los Derechos Humanos en Marruecos es reveladora tanto de la capacidad reivindicativa del movimiento asociativo como de la ausencia de institucionalización de los mecanismos propios de un Estado de derecho. Asimismo, ¿en qué medida el regreso de algunas personalidades tales como A. Serfaty o la familia Ben Barka, que fueron verdaderos "parias" de la época anterior, debe de considerarse como un acto simbólico de clemencia real dirigido hacia la comunidad internacional o, al contrario, como símbolo de la ruptura y del nuevo rumbo que el movimiento pro-Derechos Humanos espera en Marruecos?.
13. Véase, M.Catusse (1998) "De la lutte des classes au dialogue social. La recomposition des relations professionnelles au Maroc", *Monde Arabe/Maghreb-Machrek*, nº 162, pp. 18-38.
14. Véase el artículo de B. López García, "Sáhara y democracia en Marruecos", publicado en *El País*, 17 de agosto de 1999.
15. El asunto del capitán Mustafá Adib, que denunció en el periódico *Le Monde* el comportamiento corrupto de ciertos elementos de dicha institución, evidencia la falta de transparencia de los asuntos relativos al ejército. Sobre el ejército véase Daguzan, J.F. (1998) *Le dernier rempart? Forces Armées et politique de défense au Maghreb*. París: Publisud/Fondation Méditerranéenne D'Etudes Strategiques.
16. El monarca alauí es, según la Constitución y la tradición marroquíes, el defensor de la integridad territorial, y así lo recoge el pacto de lealtad que se plasma en la *baya*.
17. Sobre las perspectivas de una posible solución al conflicto del Sáhara mediante el proceso de regionalización ligado al de la descentralización en Marruecos, véase López García y Hernando de Larramendi (1997).
18. Sobre los Consejos Consultivos Reales, y en particular sobre el relativo al Sáhara, véase Hernando de Larramendi (1996), pp. 114-116.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 51-52. Miscelánea.

La salud reproductiva en el marco de la cooperación al desarrollo.
Itziar Lozano

La salud reproductiva en el marco de la cooperación al desarrollo

*Itziar Lozano

RESUMEN

El propósito del presente trabajo es revisar el tratamiento que la cooperación al desarrollo ha dado a los derechos sexuales y reproductivos, a través de tres aspectos de la situación que se da en México como ejemplo ilustrativo: los actores que hoy están en pugna en torno a los derechos en cuestión (las agencias donantes internacionales, y específicamente las de Naciones Unidas, el Vaticano e iglesias nacionales, y el movimiento feminista); las iniciativas que abordan la salud sexual y reproductiva desde la perspectiva del *empoderamiento*; y las formas posibles de establecer relaciones de cooperación Norte-Sur en una perspectiva realista y viable.

Respecto a las alternativas de apoyo y financiamiento a proyectos de derechos reproductivos, se analizan las resistencias de los agentes de cooperación a incorporar la temática. Se presentan asimismo elementos de propuesta para la adopción de una estrategia integral, se mencionan algunos posibles puntos de entrada así como los dilemas que se presentan a los organismos receptores de solicitudes, y se comentan las posibles estrategias de alianza entre los organismos del Sur y del Norte.

La sexualidad y la reproducción son dos ámbitos de la vida que han definido centralmente la identidad de las mujeres a través de la historia. Ambos son sistemas de poder, muy lejos de lo “natural”, ordenados institucionalmente por el parentesco, el estado y las formas de organización económica y cultural. Ambos se asientan en una historia del cuerpo definida por mandatos y prohibiciones que van configurando la subjetividad y controlando el lugar social que las mujeres –y los hombres– ocupan.

*Doctora en psicología clínica. Especialista en temas de subjetividad femenina, derechos sexuales y reproductivos y ciudadanía de las mujeres.

Este trabajo fue presentado en las Jornadas sobre Salud Reproductiva organizadas por la Organización de Salud Pública de Euskadi, en Bilbao, el 28 de noviembre de 1999.

Nuestras culturas, a través de conceptos tradicionales de la femineidad, determinaron que las vivencias de la sexualidad y maternidad femeninas debían de estar sujetas a la prohibición del conocimiento sobre sí mismas, de la autodeterminación sobre su dinámica y de la definición de su propio valor. El desarrollo de los sujetos femeninos pasa (aunque no exclusivamente) por la recuperación del cuerpo sexual y reproductor, y requiere revertir la prohibición para lograr la apropiación de estos tres procesos. Es este sentido de apropiación el que está encerrado en el reclamo de los derechos sexuales y reproductivos.

El propósito de este trabajo es lanzar una mirada sobre las formas en que los derechos sexuales y reproductivos han sido abordados en el marco de las relaciones de cooperación al desarrollo, presentando algunas de las dinámicas que hoy están en marcha en México, y los actores en pugna en torno a ellas: el gobierno, la Iglesia y el movimiento feminista. Un segundo aspecto del tema se podría plasmar en la pregunta: ¿Cómo traducir nuestro discurso de los derechos reproductivos en proyectos y propuestas desde la óptica del empoderamiento de las mujeres? Y en tercer lugar, como establecer la relación entre contrapartes Norte-Sur, y cómo hacer viables y realistas las propuestas?

Desde estos objetivos, he ubicado el trabajo en México, como país ilustrativo de algunas de las dinámicas latinoamericanas en este tema.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA SALUD REPRODUCTIVA EN MÉXICO: CONTRADICCIONES E INTERESES EN JUEGO

Como país con influencia en la región, hoy se están jugando en México al menos tres proyectos con intereses contrapuestos en torno a la salud reproductiva. Cada uno de ellos está conectado con las redes de financiamiento tradicionalmente llamadas de cooperación internacional, y tiende lazos a través de todo el país y el continente. Uno de los proyectos es el del Vaticano. Un segundo proyecto es el del Gobierno Federal mexicano, inscrito en la lógica demográfica y de gobernabilidad que emana de los grandes donantes internacionales (bancos y Naciones Unidas). Y un tercer proyecto es el del movimiento feminista, con carácter nacional y vinculado al mismo tiempo con los movimientos de muchos otros países.

El proyecto gubernamental mexicano de salud reproductiva y la cooperación internacional

En México, como en otros países de la región, la cooperación ha sido un factor central para consolidar las políticas de población en áreas como la investigación, la capacitación y la adquisición de suministros, los servicios directos, la ejecución de los programas piloto y la introducción de los temas de población y medio ambiente¹.

Sin embargo, estas actividades, realizadas al servicio de lógicas demográficas, se han caracterizado por priorizar métodos impositivos centrados en poblaciones que no reciben la información suficiente para entender lo que se les está aplicando. Por ello el consentimiento informado se volvió demanda del movimiento feminista, demanda que todavía hoy no ha sido satisfecha.

En los años ochenta se institucionalizan en México los programas en el plano técnico y financiero, y entra en vigor el concepto de Meta, que representa el compromiso que el país establece con el FMI, y que condiciona la ayuda externa a la reducción de las tasas de crecimiento de la población a niveles preacordados. La importancia de la Meta es que funciona a través de estímulos individuales al personal médico y marca los mínimos de cada uno de los diferentes métodos de control a ser aplicados por ellos. La actitud propiciada por la Meta es la de no proporcionar información completa a la paciente, la no presentación de las opciones, la ausencia de un enfoque educativo real. El movimiento feminista mexicano ha peleado contra esa norma de diversas maneras, pero hasta el presente no ha logrado que sea eliminada.

En este sentido un avance importante fue el Congreso organizado a fines de 1999², por la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas para analizar y denunciar las violaciones a los derechos sexuales y reproductivos de que las mujeres indígenas son objeto como resultado de la guerra en Chiapas y de otros procesos que avanzan en el país. Uno de los programas denunciados fue el Progresá, iniciativa gubernamental orquestada en 1998, que entrega dinero en efectivo a las mujeres por enviar a sus hijas e hijos a la escuela. En las zonas indígenas se ha comprobado que el programa condiciona esta ayuda económica a que la beneficiaria se someta a la ligadura de trompas (salpingoclasia)³.

Todo ello habla del carácter ambiguo de la cooperación internacional que pasa por el Gobierno. Mientras que los medios de planificación familiar están más avanzados en México que en otros países, y muchas mujeres se han beneficiado de ellos, otras muchas tienen que estar a la defensiva, en un medio que viola sus derechos despojándolas de su derecho a optar. Recientemente, los organismos de cooperación internacional han adoptado el discurso de la autodeterminación de la mujer. No obstante, no se han pronunciado de forma pública y definitiva en contra de las violaciones a estos derechos.

El proyecto del Vaticano

En México, la jerarquía católica orquestó su campaña de preparación para el Jubileo del año 2000 a propósito de la visita a México de Juan Pablo II. Aunque la guerra no es nueva, la campaña ha adquirido tintes extremados: “Que ningún mexicano se atreva a vulnerar el don sagrado de la vida en el vientre materno”, dijo el Papa cuando llegó al país en enero de 1999. Y desde ahí la estrategia de ataque y agresión.

Esta estrategia no se queda en la campaña en contra del aborto, sino que intenta combatir la filosofía y posiciones feministas en todos los niveles. Llama la atención el volumen de recursos económicos volcados en la campaña, que ciertamente la colocan fuera de los medios nacionales y en el campo de los intereses internacionales.

En respuesta a los tímidos avances gubernamentales en la promoción del condón y de la educación sexual en las escuelas, los obispos han orquestado una serie de medidas para golpear a todos sus oponentes a la vez. Para contrarrestar el efecto de los libros de texto, los obispos han promovido que la Asociación de Padres de Familia difunda un folleto dirigido a las familias y las escuelas, atacando a “las feministas de género”, argumentando que sus tesis podrían llevar a la destrucción del individuo, de la sociedad y de la ética.

Otro instrumento de agresión ha sido las acusaciones públicas repetidas que los obispos han lanzado hacia 30 grupos feministas, que han trabajado durante años con mujeres de todos los niveles socioeconómicos, tildándolos de grupos peligrosos para la sociedad. En los tiempos que corren en México, esto significa abrir el terreno para que cualquier persona se sienta libre de agredir a estos grupos de manera impune⁴.

Por otro lado, en 1998 la presión de los obispos logró detener una propuesta de normatividad oficial que contenía una definición de embarazo que abría la puerta a la posibilidad de interrumpirlo. La misma propuesta incluía la entrega de las pastillas de anticoncepción de emergencia como parte de los servicios institucionales de salud.

Las recientes elecciones de 1999 colocaron a un partido de derecha al frente del país, y antes incluso de que el nuevo presidente accediera a su cargo, grupos de extrema derecha, civiles y gubernamentales, envalentonados por la coyuntura favorable, impulsaron acciones para revertir cualquier condición que facilitara el acceso de las mujeres al aborto. En concreto, el Congreso del Estado de Guanajuato aprobó una reforma legislativa dirigida a penalizar a las mujeres que abortaran por causa de violación. Esta medida logró revertirse por la reacción y movilización generadas en muchos sectores de la sociedad mexicana, movidos por el temor de que éste fuera el inicio de una ola regresiva .

El proyecto feminista en torno a los derechos reproductivos

El movimiento feminista mexicano tiene ya veinte años de experiencia en la defensa de los derechos sexuales y reproductivos y los detenta como una de las más altas prioridades de sus luchas y acciones. En palabras de Pilar Muriedas, directora de Salud

Integral para la Mujer (SIPAM, 1999), el movimiento arribará al nuevo siglo con importantes avances en este campo, expresados en leyes y políticas públicas, y también en una creciente conciencia de esos derechos. Muriedas habla de la lucha contra el conservadurismo, en sus diversas expresiones políticas e ideológicas, como una de las batallas centrales a ganar⁵.

De los múltiples caminos que las mujeres están utilizando para avanzar en el proceso, desde la acción de las ONG, quisiera subrayar aquí tres aspectos: los avances de la investigación inspirada por el feminismo; las experiencias de trabajo directo con las mujeres; y las acciones dirigidas a impactar a las instituciones gubernamentales.

Las experiencias incluidas en el apartado siguiente tienen en común un acercamiento a las mujeres y a los hombres como sujetos con derecho a determinar sus propias formas de vivir su sexualidad y su maternidad, y una búsqueda por encontrar formas de propiciar el fortalecimiento de las mujeres en este proceso.

LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DESDE LA ACCIÓN DE LAS ONG

La investigación

Para generar estrategias, es un factor clave conocer la experiencia de las mujeres a nivel de su subjetividad, de sus resistencias al cambio, de los arreglos internos y profundos que ellas elaboran en torno al cambio de los esquemas tradicionales. Asimismo, es necesario conocer las resistencias del sistema social e institucional al cambio de las mujeres. Cada vez más, las mujeres investigadoras en ONG y academias han trabajado en estos campos. Se presentan aquí dos investigaciones como ejemplo.

Una de ellas, realizada por Rivas, Amuchástegui y Ortiz (1999)⁶, se titula “La negociación de los derechos reproductivos en México”, y examina el proceso de apropiación de éstos por parte de las mujeres en el espacio familiar, comunitario y público. Las mujeres que participan en el estudio provienen de estratos socioeconómicos bajos, viven en diferentes partes de la república y participan en grupos de acción y reflexión urbanos, sindicales y de la Iglesia. El enfoque se apoya en entrevistas en profundidad.

Los resultados indican que las mujeres se encuentran en un proceso de validación de su derecho a tomar decisiones sobre su reproducción, y que para realizar esta validación se están basando en tres elementos: primero, en el respaldo y legitimación que les ofrece

el formar parte de un grupo en donde está permitido intercambiar opiniones sobre las estrategias y los conflictos generados en el intento de negociar el ejercicio de sus derechos en sus familias, parejas y entorno. Segundo, el hecho de que la mayoría son mujeres que ya criaron hijos, les dá un sentido de haber cumplido con su deber, y poder ahora disfrutar de una mayor autodeterminación. Y tercero, algunos elementos de las campañas oficiales de planificación y del discurso del personal de salud, les proporcionan un discurso sobre sus derechos, aunque en la práctica éstos no se respeten plenamente.

El estudio profundiza en el concepto de derechos que tienen estas mujeres, que no se apoya simplemente en el hecho de ser seres humanos, sino en algo que se gana o que es otorgado por otros a través del sufrimiento, el trabajo, o como retribución al mal comportamiento de la pareja. Paralelamente, el sentido de la ciudadanía es casi inexistente. Estos, y muchos otros elementos hallados, hablan de la complejidad que debe abordarse en un trabajo grupal de esta naturaleza.

Una segunda investigación ilustrativa se titula “Ser mujer: un riesgo para la salud?”⁷, y retoma los planteamientos de Marcela Lagarde sobre la construcción del sentido de poder en las mujeres aplicado a la salud reproductiva. Las autoras construyen un instrumento de investigación a partir de las entrevistas a mujeres indígenas de seis etnias mexicanas. Después, van relacionando las condiciones de enfermedad con la actitud de las mujeres frente a ellas, desde la actitud de impotencia asumida hasta la apropiación de los medios para enfrentar la enfermedad, análisis del cual derivan un índice de poderío y salud.

La relevancia de estos dos estudios, entre muchos otros que hoy se realizan en México, es que miran la enfermedad desde la óptica de género como relación de poder que marca todos los aspectos de la vida. Desde esta óptica, se están creando nuevos discursos y marcos filosóficos, conceptuales y políticos para acceder al conocimiento, con medidas cuantitativas afinadas y con un nuevo sentido de la complejidad de las cosas. Muchos de los aspectos investigados tienen que ver con procesos subjetivos complejos, con las construcciones simbólicas de la identidad femenina y masculina, y con las formas de representación que van regulando las percepciones, comportamientos, sentimientos, y transformaciones en la identidad femenina. Son por ello planteamientos de fondo que permiten acercarse a las mujeres de nuevas maneras.

También permiten investigar cuestiones de estrategia. Por ejemplo, actualmente en México las mujeres no se acercan a la detección temprana del cáncer cérvico-uterino, después de haber sido objeto de varias campañas de difusión, aunque el país tiene los índices más altos de esta enfermedad en el registro de Naciones Unidas. ¿Cuáles son los temores o las desidentificaciones de las mujeres para este no acercamiento? ¿Por qué no se han apropiado del conocimiento? O bien, ¿cómo hacer que la información y conocimiento racional les llegue a nivel emotivo y práctico?

La cooperación vasca podría entrar en estos temas de varias formas. Una de ellas, por ejemplo, sería la de apoyar la elaboración de tesis profesionales por parte de muje-

res vascas en México o en otros países. De esta manera, tanto el proceso como los resultados servirían a los dos países, desmitificando la dificultad para establecer el nexo entre los dos y aportando bases para acciones y proyectos.

Los proyectos de base: experiencias de trabajo directo con mujeres

Existe una gran carga de evidencia respecto a que la salud sexual y reproductiva se trabaja de manera más efectiva cuando está enmarcada en un conjunto de esfuerzos que permiten a las mujeres ir desarrollando el sentido de apropiación en este ámbito al mismo tiempo que en otros. De esta manera, el discurso de resistencia se integra y adquiere fuerza. En este sentido, se mencionan aquí algunos ejemplos realizados en diferentes espacios y tipos de población, que son fruto de algún tipo de cooperación internacional, y que podrían reproducirse de diferentes formas en otras situaciones.

Programa para mujeres adolescentes: Nicaragua, Costa Rica y Honduras⁸

Este programa, implementado centralmente por ONG y financiado por la UE en tres países de Centroamérica, propuso como su objetivo central el empoderamiento y desarrollo del liderazgo de las mujeres jóvenes y adolescentes. En este marco, los temas de identidad, autoestima y salud sexual y reproductiva emergieron como un conjunto que constituyó una constante de las actividades que se llevaron a cabo: cuestiones laborales, educativas/escolares y otras.

Un ejemplo de esta perspectiva de integralidad está ilustrado por una ONG costarricense, llamada PROCAL, que trabajó en diferentes pueblos rurales. El organismo reunía por separado al grupo de las madres, padres y maestras y, por otro lado, al grupo de las adolescentes, elaborando y profundizando sobre las actitudes hacia la sexualidad de las jóvenes, y sobre las alternativas viables para reducir conflictos. En un segundo momento se promovía la organización de otros sectores de la comunidad con el fin de facilitar su acción sobre los poderes locales para el desarrollo de servicios, espacios de discusión, capacitación, reunión, etc. La valoración del proyecto indicó que este enfoque multidimensional había permitido trabajar con menos conflicto entre las adolescentes y las familias, y había logrado cambios reales en las comunidades.

Otra ONG, Cefemina, también costarricense, trabajó con mujeres jóvenes, convocándolas a la capacitación laboral en vinculación con un instituto profesional, y en este contexto se dieron talleres sobre identidad, violencia, sexualidad, protección contra embarazos no deseados y definición de proyecto de vida.

Durante su segunda etapa, los organismos participantes en el proyecto impulsaron la formación de redes nacionales entre los tres países, para fomentar el liderazgo y visibilizar las demandas y protagonismos de las jóvenes en torno a estos temas⁹.

Del conjunto de esta experiencia se puede decir que generó una masa crítica entre las ONG, que en el contexto de la coordinación y análisis del programa se vieron involucradas en la discusión sobre los derechos sexuales y reproductivos, y sensibilizadas a la necesidad de su integración en todos los proyectos y dinámicas. La multidimensionalidad que integran estos temas “prohibidos” con otros temas ya legitimados, reduce (no elimina) la amenaza y el conflicto. El manejo simultáneo, paralelo y coordinado de temas de salud reproductiva en varios proyectos generaliza la experiencia y no permite que ninguna institución sea estereotipada o estigmatizada por el manejo de un tema específico. Finalmente, la visibilidad generada por el programa aumentó la legitimidad del tema para ser aceptado por el resto de la población y por la opinión pública.

Sexualidad y sida

Una iniciativa interesante fue impulsada en 1997 por SISEX (Sistema Nacional de Promoción y Capacitación en Salud Sexual, A.C.) ONG dedicada a los temas de sexualidad y sida. Este colectivo lanzó una convocatoria muy amplia a otras ONG a nivel nacional, invitándolas a reflexionar sobre la necesidad de integrar estos temas en el marco de sus trabajos, y ofreciendo sus servicios para la facilitación de los talleres.

Sorpresivamente, se obtuvo una impresionante respuesta, y a partir del segundo año surgió una red de grupos participantes en los talleres. Actualmente la solicitud de talleres continúa y existe un programa de formación de promotores para dar respuesta a la demanda.

Uno de los aspectos específicos de este proyecto es el impulso al condón femenino, como “la doble defensa”, frente al VIH-sida y frente al embarazo. Mientras que muchas mujeres lo encuentran incómodo, otras lo viven como un instrumento que les proporciona un sentido real de control sobre la situación y no les genera problemas secundarios. El proyecto promueve la importación del condón de manera no oficial, ya que éste no se produce en México ni lo importa la institución oficial de salud. La facilitación de esta importación también podría constituir materia de cooperación internacional.

El impulso a la masculinidad no agresiva como proyecto

Un proceso que va generando legitimidad es el de los hombres que reflexionan sobre la construcción de una masculinidad no dominante y agresiva. Varias ONG¹⁰ han trabajado en la introducción de este tema en grupos sólo de hombres o en grupos mixtos. En estos, se combina la reflexión de mujeres y hombres por separado y después conjuntamente, hasta alcanzar una profundización en la forma en que cada uno de ellos ve al otro y las implicaciones que estas percepciones tienen para el cambio.

Uno de los grupos, que ha formado el Laboratorio de Exploración de la Masculinidad¹¹, incorpora conceptos de salud mental y analiza las manifestaciones de enfermedad y salud física, sexual y reproductiva en el marco de los roles y trabajos tradicionales. Este tipo de reflexión se ha realizado con comunidades cristianas de base, con hombres *golpeadores* que acuden a los centros por denuncias de sus esposas, con promotores que trabajan en organización comunitaria. Esta propuesta ha tenido una recepción importante en algunas experiencias con madres y padres de familias, a partir del trabajo con los niños en edad escolar. El Colectivo de Hombres No Violentos también posee una larga experiencia en este campo (Cervantes, 1998)

Los servicios directos de atención médica y la salud reproductiva

En zonas donde las instituciones de salud pública no tienen servicios adecuados de salud reproductiva, frecuentemente las ONG feministas en América Latina han establecido servicios de atención médica que buscan no solamente remediar los problemas, sino también ofrecer un modelo de atención diferente del que dan las instituciones, promoviendo la organización de las mujeres en torno a la obtención de los servicios, la autoprotección y el empoderamiento en las relaciones personales. En este contexto, la formación de promotoras, la formación y legitimación de las parteras, la accesibilidad a los servicios para la atención a la salud de las y los adolescentes, son aspectos que ya se han ido profundizando.

Existen algunas experiencias en las que el Centro de Salud Reproductiva ha logrado establecer una interlocución real con las instituciones y poderes locales, incidiendo en sus prácticas y políticas. Un ejemplo de este proceso es el proyecto de Sipam (Salud Integral para la Mujer), ONG que puso en marcha, con fondos de la cooperación internacional y en coordinación con el Instituto de Salud oficial, un sistema de unidades móviles para atender a las colonias populares en el Distrito Federal.

Finalmente, es necesario señalar la importancia de reforzar las experiencias de las redes que han permitido al movimiento social de mujeres visibilizar la problemática, generar denuncias y ejercer presiones. Un ejemplo de este proceso es la Red de Salud mexicana, integrada a partir del trabajo de grupos feministas y de lucha contra el sida en México, que ha logrado cuestionar y exigir de las instituciones del Estado prácticas diferentes en torno a diversas problemáticas. Uno de sus instrumentos, por ejemplo, ha sido la organización anual de un tribunal para denunciar y enjuiciar públicamente la violación de los derechos sexuales y reproductivos. La Red ha permitido introducir propuestas legislativas en torno al sida, ha participado en la elaboración de la ley oficial sobre salud reproductiva, y ha redactado informes alternativos para organismos internacionales que den cuenta de la situación real de las mujeres, frente a los informes oficiales que la encubren.

Como conclusión de este apartado podríamos decir que desde el movimiento feminista se ha logrado introducir un nuevo discurso y una amplia gama de iniciativas que buscan empoderar a las mujeres en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Promueven la organización de servicios o facilitan el acceso de aquéllas a éstos; buscan las formas de generar en mujeres y hombres el deseo del saber y la necesidad de establecer el dominio sobre sus cuerpos y sus relaciones personales y sociales; y promueven la movilización con el fin de ganar control sobre los procesos. Muchos de estos proyectos han sido respaldados por organismos de la cooperación internacional (ONG del Norte) que no condicionan ni imponen sus formas sobre las ONG ejecutoras o sobre las poblaciones.

LAS ALTERNATIVAS DE LA COOPERACIÓN VASCA EN TORNO A LA SALUD REPRODUCTIVA

Incidir de un país a otro en un área de la vida que ha sido silenciada por los tabúes y las dinámicas tradicionales de poder entre mujeres y hombres, es una tarea que merece un cuidadoso diseño de estrategia. Algunos aspectos tendrían que considerarse de manera particular.

Las resistencias

Existen obstáculos que surgen de la falta de convicción o claridad de las propias ONG del Norte que reciben las solicitudes de financiamiento y canalizan los fondos. Las ONG europeas frecuentemente consideran esta dimensión de la salud como algo circunstancial, no de vida o muerte, como son la desnutrición o las enfermedades contagiosas. Esto evidencia la gran ignorancia que existe en este campo, y la necesidad de ir desarrollando e informando al respecto.

Otro tipo de resistencias emerge de las organizaciones y agencias que piensan que introducir preocupaciones sobre salud reproductiva es un atentado contra los patrones culturales de las comunidades y constituyen un arma del imperialismo primermundista. Esto sucede de manera especial en casos de zonas indígenas de América Latina, o en las culturas fundamentalistas de diversos países africanos.

Es fundamental que las mujeres feministas impulsen cambios en las percepciones de las ONG del Norte para combatir ambos tipos de resistencia —el desinterés resultante de no ver esta problemática como eje nodal de muchas otras, y la sacrali-

zación de la opinión de los líderes masculinos de una comunidad, como si la opinión de los líderes sintetizara y agotara todas las necesidades de la población y sus expresiones culturales. En muchas comunidades indígenas, las mujeres están excluidas de las asambleas comunales, y es responsabilidad de la agencia u ONG donante comprender las condiciones de vida de esta parte femenina de la población y no aliarse ciega o irresponsablemente con la población masculina o con el grupo de hombres dirigentes.

Ciertamente, no se trata de que la ONG o el colectivo que transmite fondos, o que toma iniciativas para ofrecerlos, llegue a una comunidad imponiendo proyectos a cambio de dinero. Pero sí podría tratarse de que llegue con información, con claridad en torno a la perspectiva de género, a la democracia y a los procesos comunitarios. Que llegue en actitud de respeto y que solicite poder escuchar de manera amplia e incluyente a los diferentes grupos que integran una comunidad. De esta manera su cooperación no contribuiría a abrir más las brechas entre grupos sociales desiguales, como son hombres y mujeres, sino a fortalecer a aquellas y aquellos que en esa comunidad no tienen voz ni recursos.

La estrategia integral

Típicamente en las comunidades donde las necesidades de salud reproductiva son mayores, es más complejo para las mujeres acceder a información y servicios, porque las costumbres tradicionales lo dificultan.

En estas comunidades, es necesario desplegar estrategias integrales y de mediano plazo, en las cuales la salud reproductiva sea parte de otras medidas que se refuerzan y sostienen entre sí. Es necesario que se planifique en varias etapas, que considere cuidadosamente quién es el grupo beneficiario y de qué manera se podría facilitar el empoderamiento de éste, cómo legitimar las acciones, superar las resistencias e identificar los puntos de entrada más viables.

Puntos de entrada: experiencias que ya están en marcha

Las ONG europeas que deseen iniciar un proceso de cooperación en este campo, podrían hacerlo apoyando proyectos que ya contengan algunos aspectos de género y de salud reproductiva. A través del respaldo a proyectos que ya lograron un reconocimiento, como son todos los descritos en el apartado anterior, el organismo europeo podría conocer el proceso ya avanzado, dialogar con la ONG implementadora y la organización o grupo destinatario sobre las necesidades de éste, plantear interrogantes, y evaluar los resultados. También permitiría entender la argumentación legitimadora del proyecto ante la comunidad y las reacciones de ésta, para utilizar la experiencia en otros países o regiones.

Conocer el campo de la salud y de las ONG y organizaciones implementadoras en cada región

Es frecuente que los organismos europeos reciban proyectos para los que no poseen un estudio de contexto amplio o un diagnóstico de necesidades. Pueden no conocer la legitimidad de un grupo solicitante o su capacidad de ejecución. Tal vez desconocen las experiencias previas realizadas en la zona y su implicación para el proyecto que se solicita.

El desarrollo de procesos de cooperación en salud reproductiva se vería fortalecido si fuera precedido de algunas iniciativas de investigación para la identificación del estado de la cuestión en una determinada región: identificación de agentes sociales involucrados; problemas y necesidades definidos; organizaciones del movimiento de mujeres; y resistencias potenciales a proyectos de este tipo, entre otros aspectos.

Estas investigaciones podrían facilitarse financiando el trabajo de tesis de estudiantes o pasantes europeas, que acudan a las regiones de interés y trabajen con estos objetivos en colaboración con grupos feministas u ONG ejecutoras que tengan experiencia en la región.

Otra alternativa es solicitar que una ONG local, experta en cuestiones de salud reproductiva, sea financiada para realizar el estudio de identificación en el área priorizada por las ONG. De esta forma las ONG tendrían un conocimiento más amplio y afinado de las posibilidades de acción, podrían establecer prioridades, y entrar en diálogo con las y los actores con los cuales haya más afinidad.

¿Quién es el grupo beneficiario y de qué manera se empodera?

Una política feminista de cooperación en salud reproductiva tendría en mente el fortalecimiento –empoderamiento– de los grupos o sectores a quienes apoya. Para lograrlo es fundamental seleccionar ONG implementadoras y grupos sociales con quienes sea posible entablar una relación para poder adueñarse del conocimiento, la fuerza y la capacidad de conducir la planificación de acciones y hacer un seguimiento del proceso.

Como ayuda para mantener este aspecto en mente podríamos recordar los cinco elementos que Sara Longwe incluye en el proceso de empoderamiento¹²: la existencia de recursos y servicios (componente de atención/beneficencia); el acceso a éstos, superando discriminaciones y dificultades de género; la concienciación en torno a las causas y consecuencias de la problemática de la salud reproductiva, incluyendo las relaciones de poder entre los géneros; la participación individual y colectiva en decisiones sobre la propia salud; y, finalmente, el control sobre los procesos que regulan el acceso a la salud. Esto último incluiría el acceso a la información, servicios, recursos y alimentos, relaciones de pareja, dinámicas institucionales, etc. Todo ello implica necesariamente que los grupos y sectores participantes en un proyecto alcancen la capacidad de autoorganizarse e iniciar una acción colectiva desde una posición de sujeto.

Las solicitudes que las organizaciones sociales envían para el apoyo a la salud no siempre indican si el proyecto se propone respaldar este tipo de empoderamiento del grupo llamado beneficiario. Frecuentemente las organizaciones requieren servicios para sus integrantes mujeres, o para las poblaciones sobre las que tienen influencia, pero no permiten o fomentan la concienciación de mujeres y hombres sobre las causas de la enfermedad, que no estriban solamente en la pobreza o en las carencias materiales. Por ejemplo, existe una profunda relación entre la enfermedad en las mujeres y la experiencia de violencia en el contexto de la maternidad y la sexualidad; entre la salud física/emocional y el empoderamiento individual en la relación de pareja y familia. Un acercamiento a la salud desde esta perspectiva puede amenazar o cuestionar patrones tradicionales de relación y trato hacia las mujeres.

Es importante por ello valorar el potencial de transformación que encierra cada proyecto de salud reproductiva para crear condiciones en que las mujeres generen y fortalezcan su sentido de derecho a la salud y a todas las situaciones que dan soporte a ésta; condiciones que legitimen la idea de que los hombres deben responsabilizarse de su propia sexualidad y vida reproductiva, y que son capaces de hacerlo; condiciones para adquirir destrezas, fortalecerse individualmente, organizarse, afectar decisiones, y crear fuerza colectiva.

Los aparentes dilemas entre la salud materno-infantil y la salud reproductiva

En lugares y regiones donde han existido programas de salud materno-infantil y se han formado promotores, es frecuente que éstos sean hombres y que hayan constituido organizaciones con presencia y fuerza considerables. También es frecuente que estas organizaciones se sientan amenazadas por la aparición de programas de salud reproductiva que, hasta la fecha, se han dirigido más hacia la población femenina, y ponen un acento especial en la participación de las mujeres, como pacientes y como agentes.

Existen experiencias que ilustran las dificultades de las ONG especializadas en salud materno-infantil para aceptar la salud reproductiva. En el caso de las ONG que trabajaban con ACNUR en Chiapas¹³, superar las resistencias implicó el despliegue de varias acciones paralelas: trabajar con los profesionales y promotores de salud para ofrecerles una visión integradora a través de talleres y cursos; impulsar diagnósticos participativos, conducidos por mujeres y hombres de la comunidad o cercanos a ésta, para obtener evidencias de la situación real de salud-enfermedad de las mujeres y poner en evidencia la situación de descuido producido en la salud de las mujeres; vigilar los programas para evitar procesos escondidos de sabotaje de las acciones de salud reproductiva; impulsar coordinaciones entre ambos equipos de salud; sostener un nivel de estatus comunitario para los hombres promotores de salud, y reducir su defensividad.

En las comunidades, en general, es necesario: sensibilizar, realizar reuniones de información y coordinación sobre el tema; promover la generación de un discurso y

argumentación aceptables para todos; impulsar cursos de identidad para mujeres y para hombres (sobre masculinidad, entre otros temas), y promover cursos técnicos sobre salud reproductiva.

La estrategia de alianzas

Alianzas Norte-Norte. La coordinación entre ONG europeas interesadas en promover acciones de cooperación en el ámbito de la salud reproductiva puede ser una fórmula importante para lograr un impacto más significativo que el de las actividades fragmentadas o los apoyos muy reducidos. Los organismos podrían coordinarse para reforzar acciones tales como la elaboración de estudios de contexto, diagnósticos participativos, el envío de recursos humanos para la capacitación técnica, la instalación de servicios, o el apoyo a la coordinación entre grupos comunitarios y ONG para el intercambio de experiencias.

Este tipo de coordinaciones podrían producir avances e impactos interesantes en las acciones de salud reproductiva, desde una perspectiva de equidad de género, en regiones donde una sola institución carecería de la fuerza y recursos para ello.

Las alianzas Norte-Sur, por otra parte, establecidas entre organismos de una y otra región, son determinantes para asegurar la sostenibilidad de los trabajos. Ambos requieren fortalecerse y adquirir nuevas capacidades, y el intercambio entre ellos puede ser complementario y generar nuevas ideas para la cooperación mutua. Aunque existe amplia experiencia de relaciones de cooperación en el nivel de los organismos no gubernamentales europeos, el tema de la salud reproductiva no se ha promovido entre éstos, y sería necesario impulsar intentos más sistemáticos.

COMO CONCLUSIÓN

A pesar de los avances logrados por las mujeres en el ámbito del ejercicio de sus derechos reproductivos, falta mucho campo por cubrirse. Existe todavía un profundo desconocimiento de las necesidades y deseos de las mujeres del sur —a veces también de las del norte—. En el terreno de la cooperación, la coordinación de las ONG del norte entre sí, y particularmente las mujeres feministas con movimientos sociales y organismos afines, y el afianzamiento de sus vínculos con las del Sur, es un factor decisivo para continuar transformando mentalidades y desarrollando recursos que las mujeres —y los hombres— del Sur puedan hacer suyos. Será un reto del milenio que esta cooperación no sea impositiva, que contribuya a la democratización de las relaciones entre mujeres y hombres, y que fomente el ejercicio de sus derechos y de su libertad.

Referencias bibliográficas

- AMUCHASTEGUI, A. (1998) "Saber o no saber sobre sexo: los dilemas de la actividad sexual femenina para jóvenes mexicanos", en Sasz, Y.; Lerner, S. *Sexualidades en México. Algunas aproximaciones desde la perspectiva de las ciencias sociales*. México D.F.: El Colegio de México.
- BARRANCO, B. (1999) *Revista Conscience*, Nueva York, enero.
- CERVANTES, F. (1998) *Coriac: Reflexiones de una experiencia de trabajo con hombres que se reconocen violentos*. México, DF.: Mimeo.
- HERRERA, O., DE KJEIZAR, B., REYES, E. (1998) *Salud y géneros: Una experiencia de educación popular en salud con hombres y mujeres*, México.
- GONZALEZ, E. (1995) *Conservadurismo y Sexualidad en México*. México, Rayuela Editores, 1994.
- LONGWE, S. (1989) *La conciencia de género: Elemento ausente en los proyectos de desarrollo del tercer mundo*. Helsinki: FINNIDA.
- LOZANO, I. (1999) *Género y refugio*. México: ACNUR.
- MURIEDAS, P. (1999) *Avances del movimiento feminista por la salud de las mujeres en México*. México, DF.: Mimeo.
- Programa "Mujeres adolescentes", *documento de proyecto*. UE, 1996-1998.
- Programa "Mujeres adolescentes", Informe final. UE, Costa Rica, 1998.
- RIVAS, M. "La negación de los derechos reproductivos en México"; en Sasz, Y.; Lerner, S. (1998) *Sexualidades en México. Algunas aproximaciones desde la perspectiva de las ciencias sociales*. México D. F.: El Colegio de México.
- SAYAVEDRA, G. (1998) *Ser mujer: Un riesgo para la salud?* México D. F.: Red de Mujeres.
- ROSENBAUM, R. (1998) "El papel de la cooperación internacional en los programas de salud reproductiva", en *Memoria de la reunión regional sobre salud reproductiva en América Latina*, México: FNUAP

Notas

1. Durante los años setenta y ochenta, las agencias que en mayor medida apoyaron los programas de población en el país fueron la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, y el Fondo de Población de Naciones Unidas. Como organismos no gubernamentales, en México estuvieron la Fundación Ford, Rockefeller, Population Council, Federación Internacional para la Planificación de la Paternidad y otros. Detrás de varias de estas ONG ha estado la Agencia Internacional para el Desarrollo, y detrás de ésta el Departamento de Estado Norteamericano (*Memoria de la reunión regional sobre salud reproductiva en América Latina*, UNFPA, México, 1998). El apoyo del FNUAP de Naciones Unidas a México pasó centralmente a través de un organismo llamado Mexfam y tuvo como objetivo la expansión de los servicios de planificación familiar. Durante la década de los noventa, de manera más directa, asesora al Gobierno mexicano en planificación de los servicios de salud reproductiva en los

estados de la república. Tradicionalmente este tipo de cooperación ha obedecido a objetivos e intereses demográficos, respondiendo a lógicas neomalthusianas. Éstas han teñido el tipo de actividad que la cooperación ha desarrollado, centrada fundamentalmente en la investigación operativa, que permite probar las grandes estrategias antes de su implementación en gran escala; el diseño de mecanismos y contenidos para la capacitación de recursos humanos; y la investigación sociodemográfica que permite conocer las características de hombres y mujeres en materia de salud reproductiva.

2. Congreso Nacional sobre los Derechos Reproductivos, 11 de octubre de 1999, realizado en el Hotel Ejecutivo de México, D.F.
3. Grupos feministas mexicanos, que participan en la Campaña “El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres”, están realizando una investigación sobre este tema.
4. Barranco, B. (1991) *Revista Conciencia*, Nueva York, enero.
5. Muriedas, P. (1999) *Avances del movimiento feminista por la salud de las mujeres en México*. México, D. F: Mimeo.
6. En Sasz, I.; Lerner, S. (1998) *Sexualidades en México. Algunas aproximaciones desde la perspectiva de las ciencias sociales*. México D.F.: El Colegio de México.
7. Sayavedra, G. (1998) *Ser mujer: Un riesgo para la salud?* México D.F.: Red de Mujeres.
8. Programa “Mujeres adolescentes”, documento de proyecto. UE, 1996-1998.
9. Informe final de actividades, “Programa mujeres adolescentes”. UE, Costa Rica, 1998.
10. Herrera, O., de Kjeizar, B., Reyes, E. (1998) *Salud y géneros: Una experiencia de educación popular en salud con hombres y mujeres*. México (El Colectivo de Hombres No Violentos también posee una larga experiencia en este campo).
11. Grupo Salud y Género, A.C.
12. Longwe, S. (1989) *La conciencia de género: elemento ausente en los proyectos de desarrollo del tercer mundo*. Helsinki: FINNIDA.
13. Lozano, I. (1999) *Género y refugio*. México D.F.: ACNUR.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 51-52. Miscelánea.

La reforma de las Naciones Unidas. La anticipación y la prevención
como objetivos principales.

Alexandra Novosseloff

La reforma de las Naciones Unidas

La anticipación y la prevención como objetivos principales

*Alexandra Novosseloff

RESUMEN

Para abordar el actual tema de la reforma de la ONU debemos analizar con honestidad los problemas existentes. Ante todo es necesario tener en cuenta los profundos cambios ocurridos desde el fin de la Guerra Fría y ser conscientes de las limitaciones de una organización internacional y de la estructura del sistema de la ONU. Sólo a partir de ese análisis pueden hacerse propuestas para racionalizar y hacer más eficiente el funcionamiento de la ONU. Esta organización no sólo necesita una racionalización, sino una visión que le de un propósito y un significado. Este artículo propone que sus metas principales sean la anticipación y la prevención –debe ser la guardia avanzada y la conciencia del mundo. En este contexto, la ONU es un instrumento indispensable y valiosísimo en las relaciones internacionales.

Los enormes cambios que han tenido lugar en las relaciones internacionales desde mediados de los años ochenta han situado la reforma de las Naciones Unidas en el centro de la agenda internacional. ¿Qué debe hacer para adaptarse al nuevo contexto internacional caracterizado por la globalización y la fragmentación? Da la impresión de que esta organización no se ha anticipado, ni siquiera ha acompañado, en su estructura y métodos de trabajo, a la evolución del sistema internacional. Parece haberse conformado con mantener e implementar la agenda que imperaba durante la Guerra Fría. El empleo masivo y a veces excesivo de las costosas operaciones de mantenimiento de la paz, sin una estrategia política ni medios apropiados, ha intensificado las críticas al sistema, acusado de dar la misma respuesta a problemas cuya naturaleza y orígenes han cambiado.

* Doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de París II-Panthéon-Assas (Centre Thucydide); Chargée de mission, French Ministry of Defense, Directorate for Strategic Affairs
(Artículo traducido del inglés por Ainara Solana Moreno)

El cincuentenario de la organización constituyó una oportunidad ideal para, en palabras del antiguo Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, efectuar la transición de "la vieja a la nueva ONU". Sin embargo, los estados miembro dejaron escapar esta oportunidad de discutir de manera seria y decidida el tema de la reforma y establecer una agenda detallada para su implementación¹.

Pero, paradójicamente, fue después del cincuentenario de la ONU cuando entre los miembros surgió un nuevo interés por la reforma. En 1996, Estados Unidos tomó la iniciativa², apoyado por el G7/G8, seguida de un calendario detallado para la implementación de las reformas del entonces recién elegido Secretario General Kofi Annan³.

A finales del 2000, la *Cumbre del Milenio* (celebrada entre el 6 y el 11 de septiembre de 2000) y la *Asamblea del Milenio* representaron una segunda oportunidad para que los estados miembros reflexionasen acerca del porvenir del sistema de las Naciones Unidas. No sólo estaba en juego el futuro de la ONU, sino también su propia existencia. La intención de estas reuniones era replantear, a un alto nivel, el futuro de la ONU y su adaptación al mundo que le rodea y a sus nuevas misiones. El objetivo principal de estos eventos era concienciarse de esa necesidad, además de identificar nuevos retos y las reformas que estos suponen. En otras palabras, ¿cómo puede la organización adaptarse a la evolución del sistema internacional para "proporcionar al siglo XXI una ONU equipada, financiada y estructurada que sirva de forma eficaz a las personas para las que fue creada"⁴? Estas preguntas abordan tanto los preparativos para el siglo XXI, a fin de "controlar mejor lo impredecible"⁵, como los principios, objetivos y el futuro del sistema de Naciones Unidas en general. No se trata únicamente de una adaptación y gestión día a día. Es más bien una cuestión de previsión para tratar de establecer un sistema realmente acorde con los retos del mañana⁶.

UNA PRIORIDAD: PREVER PARA ADAPTAR

Una reforma efectiva de las Naciones Unidas requiere un análisis en profundidad de su contexto internacional. Es inevitable una reflexión anticipada y un esfuerzo: por tanto, 'replantearse' el período de postguerra Fría es la principal prioridad. De hecho, no se ha organizado ninguna conferencia política internacional para tratar los cambios que han tenido lugar entre 1989 y 1992, tal y como se hizo después de la Primera y Segunda Guerra Mundial. Todo ello a pesar de los profundos cambios generados por la caída del muro de Berlín y el 'Telón de Acero', el desmembramiento del imperio soviético y la aceleración de la globalización, que en su conjunto han producido transformaciones tan grandes como aquellas originadas por las dos guerras mundiales. Estos cambios incluyen:

- procesos de globalización y fragmentación⁷;
- la creciente disparidad entre ricos y pobres (tanto entre estados como dentro de las sociedades)⁸;
- el aumento de segmentos religiosos, étnicos y culturales;
- cambios relacionados con la naturaleza de los conflictos y la ampliación de los conceptos de seguridad y desarrollo⁹;
- la debilitación de la idea de soberanía estatal, la crisis del Estado-nación;
- el predominio de la lógica de la fuerza; y
- la revolución tecnológica y de la comunicación a ‘tiempo real’.

Estos son fenómenos clave que deben formar parte del planteamiento y decisiones de la ONU, porque, como apunta el actual Secretario General: “quedarse quieto mientras el mundo avanza es como deslizarse inútilmente hacia atrás”¹⁰.

Estos cambios han llevado a una absoluta metamorfosis de todo el sistema internacional, que es cada vez menos interestatal y cada vez más transnacional. Su centro de gravedad se ha trasladado poco a poco de Europa a Asia-Pacífico. Parece que el poder económico y financiero y la capacidad de influir han sustituido a los poderes político y de mando. El sistema internacional ya no está regulado por el equilibrio de poder porque la influencia y el poder norteamericanos no tienen contrapeso. Según algunos observadores, los Estados Unidos ejercen por lo tanto un ‘multilateralismo autoritario’¹¹ o un ‘nuevo unilateralismo’¹² que les permite gestionar los asuntos mundiales según sus intereses, agenda y objetivos propios, y basar su actividad dentro del sistema internacional en un concepto instrumental de la ONU. Esta política provoca resentimiento en muchos actores que rechazan esta dominación.

Dado el rápido aumento de la interdependencia y de los medios de comunicación, los problemas mundiales hoy día son algo compartido que no se puede reducir a una causa única o a una percepción monolítica. Estos problemas no necesariamente requieren una solución global; lo importante es encontrar, como dijo Zaki Laïdi “un nivel adecuado de decisión y actuación”¹³.

Finalmente, el sistema internacional de postguerra Fría se caracteriza por la desaparición de la ‘amenaza’ y de la lógica de la adversidad, y por un ‘sistema de referencias vacío’¹⁴, ‘la pérdida de sentido’¹⁵; es un sistema donde las ‘pequeñas ideologías’ (el individualismo, el narcisismo, la preocupación por uno mismo) han reemplazado a las ‘grandes ideologías’ que arrastran consigo un proyecto, esperanzas y alternativas¹⁶. Se podría decir que, a escala mundial, existe una ‘pérdida de sentido’ y una falta de proyecto federativo; y que en su lugar, existen numerosos ‘micro sentidos’ que inducen a “la propagación de un mosaico de ‘códigos’ y ‘reglas’ (ni aceptados ni unificadores) que no respetará nadie”. Esta tendencia es resultado de la fragmentación del mundo, que conduce a una “creciente atomización de la sociedad” y que propicia la “dinámica individual en lugar de las situaciones colectivas”¹⁷. Estos fenómenos que generan mayor complejidad refle-

jan lo que muchos autores han denominado una ‘crisis de civilización’. Esta crisis tiene tres dimensiones: la crisis del Estado-nación, la crisis de la sociedad (que también es la crisis de la comunicación y de la comprensión) y la crisis del ser humano¹⁸.

La ONU por tanto se enfrenta hoy día a una serie de problemas que no habían previsto los fundadores de la Carta. Como dice Richard J. Ponce, “las palabras ‘población’, ‘migración’, ‘hambruna’, ‘pobreza’, y ‘medio ambiente’ no aparecen en la Carta de 1945¹⁹”, y tampoco la palabra ‘desarrollo’, aunque en la Carta ya se menciona la necesidad de ‘promover el progreso social’²⁰ y se crea un Consejo Económico y Social. Las preocupaciones y los problemas han cambiado de forma natural desde 1945 y la ONU debe acompañar estos cambios en las tres áreas que trata la Carta (política, económica y social). Como dijo Ghassan Salamé “a partir de ahora, los diplomáticos, investigadores y estrategas deben analizar una larga lista de situaciones concretas donde la cuestión no es encontrar la ‘mano de Moscú’ o a los ‘agentes de la CIA’ sino comprender el decline de las sociedades, la desintegración de los territorios y el fracaso de los estados”²¹. El desafío para hoy y para el futuro es “captar la faceta multidimensional de las realidades”²² y lograr “una comprensión de las situaciones complejas”²³. Para alcanzarlo, se debe tratar de no dividir las soluciones que se dan a problemas específicos y no restringirlas a una sola área. Es más, un problema no se puede abordar sólo a nivel político, ya que las esferas política, social y económica están estrechamente interrelacionadas. Al contrario, “para comprender el fenómeno, deben cuestionarse las causas además de la interconexión entre los distintos actores que son la política, la guerra, la ley, la economía, la cultura, la moral... y *abordar el todo con un único y sencillo enfoque*”²⁴. Esto es particularmente útil a la hora de comprender mejor las raíces y la naturaleza intraestatal de los conflictos actuales.

La Carta de 1945 no previó el problema de los conflictos intraestatales o infraestatales. Durante 40 años, estos conflictos se han convertido en confrontaciones Este-Oeste y en guerras ideológicas, cuya resolución tropieza con el conocido artículo 2(7) de la Carta que dice “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta”. El predominio actual de los conflictos intraestatales o civiles va acompañado de formas de violencia difusa –proliferación de milicias (que lleva a la privatización de la violencia), criminalización de la política, masacre de civiles, terrorismo, genocidio²⁵– que hacen que todos los esquemas analíticos y las relaciones interestatales resulten confusos. En estos conflictos ‘en descomposición’, ‘degenerados’ o ‘anárquicos’ ya no hay reglas, sino que se están convirtiendo en una violencia difusa. Aunque la violencia ocurra dentro un país ya no concierne solamente a ese país, sino que atrae la atención del mundo entero. Se cuestiona la relación entre soberanía nacional y respeto por los Derechos Humanos. La ‘intervención humanitaria’ llevada a cabo por la OTAN en Kosovo aparentemente minó el sacrosanto principio de la sobe-

ranía nacional. Sin embargo, los criterios adoptados para la intervención no se aplican a cada conflicto o crisis del mundo y la ‘comunidad internacional’ todavía interviene demasiado tarde, como en Timor del Este, cuando ya han ocurrido las masacres.

Las reticencias a la hora de intervenir se deben a la estrecha concepción estatal de la soberanía y al hecho de que su contenido se ha mantenido igual desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, mientras que el concepto en sí ha evolucionado. El concepto se ha alterado porque hoy día hay numerosos actores (supranacionales, transnacionales o subnacionales) y fuerzas (económicas, comerciales, tecnológicas y culturales) que contestan la soberanía estatal. Incluso, los estados se ven cada vez más amenazados por el creciente papel de los individuos, que está llevando a una soberanía popular. Existe una tendencia actual hacia la cesión o distensión de las prerrogativas de soberanía tradicionales de los estados-nación a través de las organizaciones regionales (como en Europa) o a través del creciente cuerpo de leyes, convenciones y tratados internacionales sobre una amplia gama de temas. Además, como resaltó Samuel A. Makinda, la idea de soberanía ya no sólo hace referencia a la soberanía estatal sino también a la soberanía popular²⁶, de la misma manera que la seguridad internacional va mano a mano con la ‘seguridad humana’. De hecho, ya hace varios años que el Consejo de Seguridad tiene en cuenta la ampliación del concepto de seguridad internacional y reconoce que “las fuentes no militares de inestabilidad en la esfera económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y a la seguridad”²⁷. Sin embargo, esto todavía no es algo sistemático sino que se aplica día a día y todavía está demasiado condicionado por los intereses contradictorios de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de los grupos regionales.

No obstante, “una excesiva flexibilidad, una falta de clasificación y un enfoque ‘pragmático’, caso por caso, puede conducir a una ‘incertidumbre operativa’ y a la no conformidad”²⁸ y por tanto a un alejamiento de los principios en los que se basa la ONU. Esto nos obliga a cuestionarnos los objetivos iniciales de la Carta: ¿pretenden proteger a los estados o a sus ciudadanos?²⁹ Más importante aún es el hecho de que la falta de rigurosidad a la hora de realizar estos cambios puede hacer creer a las personas que la ONU actúa de acuerdo con el principio de doble rasero. Por tanto, “a fuerza de ser demasiado selectivo a la hora de elegir sus misiones, el Consejo de Seguridad se puede convertir –si no lo es ya– en un órgano interestatal que trata asuntos que las grandes potencias no consideran importantes”³⁰. De nuevo, en este caso, las decisiones del Consejo de Seguridad sólo reflejan la voluntad o falta de voluntad y los intereses o falta de intereses de sus miembros, en lugar de reflejar aquellos de un órgano de concertación creado para implementar políticas cooperativas para el beneficio común.

Para el ejercicio eficaz de la soberanía popular, a nivel internacional, multilateral o incluso regional, es necesaria la construcción de una ‘sociedad civil internacional’ mejor organizada y estructurada que la que existe actualmente. Durante las grandes conferencias de la ONU (especialmente durante la Cumbre de la Ciudad [Habitat II] en Estambul³¹)

ha surgido un embrión de sociedad civil internacional. En ellas participaron ONG, asociaciones, el sector privado, representantes de las comunidades locales, comunidades científicas y expertos. Lo mismo ocurrió en mayo de 2000 con el 'Foro del Milenio', que agrupó a representantes de ONG y otros grupos de la sociedad civil que hicieron propuestas para la 'Cumbre del Milenio' y trataron de crear una estructura organizativa en la cual las personas del mundo pudieran participar eficazmente en el proceso global de toma de decisiones. La conferencia de la Organización Mundial del Comercio mantenida en Seattle también ha mostrado el poder de una posible sociedad civil internacional organizada.

La cuestión es si esta sociedad civil es capaz de evaluar de manera eficaz y coherente las decisiones y la actuación de los estados. Lo único que se puede afirmar es que la participación de los actores de la sociedad civil en los debates y en el trabajo de la ONU puede, hasta cierto punto, ayudar a contener el poder de los principales estados y a reducir las tensiones entre la universalidad y la soberanía nacional. El problema es que la integración de los actores no estatales sigue siendo imperfecta y desigual, y sigue estando sometida a la buena voluntad de los estados, sobre todo en los órganos importantes³². Lo que ocurre con las organizaciones no gubernamentales también ocurre con los pequeños estados. Por ejemplo ¿se respetan siempre las disposiciones de los artículos 31 y 32 sobre la participación de los estados no miembros del Consejo de Seguridad en los debates? Y aunque esta participación sea real ¿influyen realmente las ideas propuestas por estos estados sobre las 'predecisiones', tomadas casi siempre tras puertas cerradas por los miembros permanentes? En este caso, como en muchos otros, la aplicación rigurosa de los artículos de la Carta ya sería un paso hacia delante y reduciría la actitud instrumental que muestran las grandes potencias hacia la ONU.

Estos cambios internacionales crean tensiones que son difíciles de controlar. También constituyen desafíos clave a los que hay que hacer frente al inicio del siglo XXI. También ponen de manifiesto la diversidad de fuerzas y actores implicados en la esfera internacional y las paradojas estructurales que comportan. Existen tensiones entre el nivel transnacional y el nivel interestatal; entre soberanía e interferencia; entre intereses contradictorios; entre la lentitud de los estados y la rapidez de los otros actores; entre lo práctico y las visiones y las esperanzas; entre fuerza y poder por un lado y justicia e igualdad por otro; entre universalidad e individualismo o particularismos; y entre intervención, neutralidad e imparcialidad³³. Es dentro de este contexto de tensiones y adaptación que se cuestiona el papel y la utilidad de las Naciones Unidas. Esta organización mundial debería poder facilitar esta adaptación ejerciendo su papel de mediador y de regulador y proporcionando un vínculo entre todos los actores del sistema internacional. Debería fomentar una 'mediación social' que "expresara el 'Nosotros universal' y disolviera el 'Yo' en el ámbito internacional"³⁴. Por tanto, la reforma de la organización mundial requiere tanto una adaptación estructural que le de una mayor eficiencia y racionalidad como una adaptación conceptual que de sentido a un proyecto colectivo.

UNA REFORMA ESTRUCTURAL

Desde sus comienzos, han predominado tres tendencias de pensamiento: una tendencia reformista que desea una ‘revitalización’ o una ‘racionalización’ de la organización dentro del marco de la Carta; una tendencia más hostil que desea que la ONU se reduzca a mínimos (tendencia que hoy día representa el sector antiONU del partido Republicano norteamericano, y en particular el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el Senador Jesse Helms³⁵); una tendencia radical que pide la sustitución de la actual ONU por una ‘Organización de Tercera Generación’ (argumento apoyado por Maurice Bertrand)³⁶. Estas tendencias tienen diversos impactos, pero todas ellas se plantean el problema de la adaptación de la organización a los nuevos retos globales y al contexto internacional de principios del siglo XXI. ¿Cómo debe transformarse la ONU para no parecer una organización del pasado y para ser acorde con las aspiraciones de la población y con su margen de actuación? La respuesta a estas preguntas debe basarse en los conocimientos y en una visión realista de la naturaleza y de los logros del sistema de las Naciones Unidas.

A las personas críticas que opinan que la ONU es inútil hay que recordarles que la organización ha obtenido grandes logros. Basta mencionar su actuación a favor de la ampliación del derecho internacional, de la deslegitimación de la guerra entre estados, de unas mejores relaciones interestatales mediante la diplomacia multilateral y sus logros en materia de derechos de los más pobres y Derechos Humanos en general (en su sentido más amplio: la promoción de los derechos de los niños, de las mujeres, de las minorías de los indígenas y de los refugiados). Es evidente que esta organización no puede ser responsable de la indecisión de sus estados miembro, ni de su falta de voluntad política y de sus errores.

Recordemos también que la ONU no es un actor independiente o autónomo en relaciones internacionales como los estados: la supranacionalidad que se otorga a sí misma, o que se le otorga, es en realidad sólo teórica. Las Naciones Unidas no son un gobierno mundial, sino un sistema de cooperación entre estados. Es una organización intergubernamental cuyo poder de decisión está en manos de los estados miembros y sobre todo en manos de los más poderosos. Por consiguiente, la ONU no tiene recursos financieros propios, sino un presupuesto formado por las contribuciones de sus miembros, y el cabeza de la organización, el Secretario General, lo nombra el Consejo de Seguridad y luego lo nombra la Asamblea General. Ghassan Salamé resume de manera clara y exacta la situación: “la ONU es la hija de los estados, pero una hija no querida. Aunque se le han dado los instrumentos para actuar, se considera que no merece utilizarlos. Se le encomienda mantener la paz pero debe actuar bajo estricta observación de la ‘competencia nacional’ de sus miembros. Se le acusa de ser pasiva, ineficaz o contraproducente pero se le niegan los medios económicos para realizar su misión. Peor todavía: las grandes potencias la consideran universal pero le prohíben meterse en

los problemas que les conciernen de cerca y que amenazan a la seguridad internacional. Es por eso que las críticas hacia la ONU no suenan convincentes...: más que una declaración objetiva son una acusación de un organismo que no quiere –o no puede– acometer el objetivo principal que le han asignado los poderosos, es decir, “encubrir las dudas, las contradicciones o simplemente la cobardía de los gobiernos”.³⁷

Es necesario distinguir entre la naturaleza de esta organización y sus funciones. Las funciones de la organización a veces la hacen parecer algo más que la simple suma de sus componentes nacionales y desempeñar un papel ‘semi autónomo’. Esto depende del área en la que actúe y de los intereses que amenace. Los estados le añaden funciones de vez en cuando: un instrumento de política exterior, un foro de negociación, un chivo expiatorio, un órgano de legitimación. Pero, en cualquier caso, la organización tiene una independencia relativa y limitada por la soberanía de los estados y por los intereses nacionales. Las decisiones, actuaciones o inercia de la organización son el resultado de las luchas de poder y los conflictos de intereses que tienen lugar en el sistema internacional y que se reproducen en el seno de esta organización. Esto explica en parte la lentitud del proceso de reforma, que debe tener en cuenta la opinión, intereses y propuestas de todos los estados miembro (189) y de los grupos regionales³⁸.

Hoy día prevalece la tendencia reformista, debido a que lo radical de las otras dos tendencias implicaría transformaciones demasiado importantes. Existiría en teoría una cuarta tendencia apoyada por algunas ONG: la que apoya la supranacionalidad efectiva de las Naciones Unidas Pero los estados todavía no están preparados para tolerar la existencia de un verdadero actor supranacional que limitara de modo más abierto y eficaz su poder y libertad de decisión. Una dinámica de cambios no implica necesariamente un proceso revolucionario, sino que puede darse un proceso de evolución y adaptación³⁹. Por consiguiente, ante la cuestión de la adaptación de la ONU a su entorno, los miembros han mostrado claramente una voluntad de racionalizar la organización, de renovarla sin cambiar sus fundamentos. Por tanto, sin ser capaces de llegar a un consenso real sobre el futuro de la ONU y sobre cómo entender el papel de una organización internacional, en estos cuatro años, los estados han establecido una serie de prioridades que deberían inspirar el proceso de reformas. Este proceso debería consistir principalmente en la ‘limpieza’ del sistema, basada en identificar sus ventajas comparativas, establecer una mejor coordinación entre las agencias y encontrar la voluntad de hacerlo mejor con menos. En la “Cumbre del Milenio”, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad han identificado las siguientes “áreas prioritarias”: reforzar el liderazgo de la ONU en materia de paz y seguridad; reforzar el mantenimiento de la paz; revitalizar la gestión; completar los recursos humanos; reafirmar el compromiso financiero⁴⁰.

Según los miembros del G7/G8, para ser más eficiente, la ONU debe “aclarar su papel y sus ventajas comparativas. Debe aumentar la eficacia de la Secretaría y del marco operativo, hacerlos más coherentes y asegurar una coordinación genuina a todos los niveles”⁴¹.

También esperaban que la ONU se centrara más en sus actividades de desarrollo. Ahora se dan cuenta de que la ONU no puede abandonar sus actividades de mantenimiento de la paz. El informe Brahimi esboza estas orientaciones y a la vez insta a que se hagan reformas en este campo⁴². Tras los fracasos de la ONU en Somalia, Bosnia y Rwanda (*fracasos* que se debieron principalmente a la falta de voluntad y estrategia política de los grandes miembros de la ONU), los estados ya no se fiaban de la ONU y preferían actuar a través de coaliciones multilaterales u organizaciones regionales. Entre el 1995 y el 2000, la ONU se ha convertido en una organización que mantiene el orden, en lugar de mantener la paz, y las ‘operaciones de mantenimiento de la paz’ son en realidad misiones policiales o administrativas que reconstruyen las estructuras administrativas de un Estado. Hoy día, con las deficiencias del mantenimiento de la paz de la ONU en Sierra Leona y en el Congo, los estados parecen dispuestos a racionalizar las actividades de mantenimiento de la paz y a reestructurar el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Son necesarias sobre todo reformas en materia de planificación, despliegue rápido, reglas de combate, equipamiento de las tropas y análisis de la situación sobre el terreno. En estos campos, la implementación de la mayoría de las recomendaciones del informe Brahimi mejoraría la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz desde la Sede. Sin embargo, los estados deberían ir más lejos y adaptar el mantenimiento de la paz a las nuevas características de los conflictos. Se debería pensar más acerca del uso de la fuerza, de la coerción y del *peace enforcement*: todos estos temas están en juego en las actuales operaciones de paz.

Con el fin de racionalizar la actuación del sistema de Naciones Unidas, los miembros desean una mayor coordinación entre los diversos componentes del sistema de la ONU, reforzar la cooperación y “una mayor coherencia en sus políticas (...) a fin de seguir un camino coordinado hacia los temas de paz y desarrollo”⁴³. En momentos de crisis financiera y restricciones presupuestarias, los estados quieren que la ONU lo haga mejor con menos. Esto significa hacer retoques, solucionar el hecho de que coincidan o se dupliquen las competencias, eliminar o ‘fusionar’ algunos fondos o programas que son redundantes entre sí o con las agencias especializadas⁴⁴. Aquí parece que se reconoce el rol y las competencias de las agencias especializadas. Sin duda, es indispensable que las distintas agencias especializadas del sistema recuperen toda su autoridad frente a los fondos y programas que casi siempre invaden sus competencias, lo que conduce a una hipertrofia artificial de todo el sistema de Naciones Unidas. No obstante, desde la cumbre del G8 en Denver, el papel de las agencias especializadas se cuestiona más o menos tras la exigencia de “un examen urgente y en profundidad de los fondos y programas de la ONU, además de un examen global del sistema y del papel y mandato de las agencias y comisiones especializadas”. El Secretario General respondió a estas exigencias en julio de 1997 recomendando la creación de una ‘Comisión Especial’ con ese propósito. Todavía está pendiente la creación de esta Comisión. De cualquier modo, los estados no especificaron qué dirección debía tomar esta ‘revisión’: ¿una recentralización del sistema bajo el auspicio del

PNUD y las instituciones de Bretton Woods, o una división del trabajo y una verdadera redistribución de las tareas⁴⁵. Pero para ser realmente eficaz y completa, la reforma también debería implicar a las instituciones de Bretton Woods, que deberían centrar su trabajo en los aspectos financieros de la ayuda al desarrollo y dejar de interferir en las principales áreas de las instituciones especializadas del sistema de Naciones Unidas.

Un mecanismo de cooperación verdadero y eficaz debería armonizar las actividades de todos los componentes del sistema de la ONU para que estas instituciones no adopten políticas o programas contradictorios como ha ocurrido en el pasado⁴⁶. Esto implicaría un cambio radical de las estructuras del sistema e innovaciones en las relaciones entre las distintas agencias. Esto es especialmente cierto si, como dice James Paul, tenemos en cuenta que los inconvenientes del sistema de la ONU son el resultado de “un profundo desacuerdo político entre los miembros y entre otras fuerzas antagónicas”⁴⁷. Sin embargo, este tipo de coordinación solo es posible si existe una coordinación a nivel estatal, ya que la ‘microcoordinación’ no puede resultar efectiva sin una coordinación a grande escala y sin un consenso sobre los objetivos a alcanzar. En el proceso de toma de decisiones, la coordinación debe hacerse a tres niveles diferentes: entre estados, entre estados y las instituciones del sistema y, dentro de los estados, entre sus distintos órganos gubernamentales.

Finalmente, se hace especial énfasis en la reforma financiera⁴⁸: cómo modificar las contribuciones de los estados y cómo reducir el presupuesto de la ONU. Sobre todo los Estados Unidos quieren obtener, durante la quincuagésima quinta sesión de la Asamblea General de la ONU, una reducción de su contribución al presupuesto para el mantenimiento de la paz de un 31% a un 25% y de su contribución al presupuesto general de un 25% a un 22% (y si es posible a un 20%). Ya se han hecho grandes recortes en la mayoría de las agencias, fondos y programas del sistema de Naciones Unidas (sobre todo en la UNCTAD y en la ONUDI). Desde 1995, el presupuesto de la ONU se recorta regularmente. Los Estados Unidos se oponen a cualquier incremento del presupuesto de la organización. Esta política es contradictoria al hecho de que a veces la implementación de las reformas requiere financiación.

El impago de las contribuciones es un problema completamente político y no financiero. Comparado con el presupuesto de una gran potencia, el presupuesto de la ONU (1.300 millones de dólares para el presupuesto ordinario y 3.000 millones de dólares para el presupuesto de mantenimientos de la paz) es extremadamente bajo. El presupuesto para el mantenimiento de la paz representa el 1,1% del presupuesto militar de Estados Unidos, lo que equivale a dos días de operación “Tormenta del desierto”. El presupuesto ordinario de la ONU representa aproximadamente un 4% del presupuesto anual de una ciudad como Nueva York⁴⁹. La actual contribución de los Estados Unidos al presupuesto ordinario le cuesta a cada americano 1,2 dólares al año y el de mantenimiento de la paz unos 7. Sin embargo, quizá sean más significativos los 5.000 millones de dólares que emplea el sistema de la ONU en el campo económico y social, que equivale a un gasto de 88 cen-

tavos por cada habitante del planeta; aunque a la vez los estados se gastan 767.000 millones de dólares por año en material militar lo que equivale a 134 dólares por habitante⁵⁰. Esto es mucho más, según Wally N'Dow, el Secretario General de la Cumbre de la Ciudad en Estambul, de lo que se necesita (menos de 100 dólares por persona) para “dar un techo, agua limpia y servicios sanitarios a cada hombre, mujer y niño del planeta”⁵¹.

Sin duda estas microreformas son muy útiles, porque permitirían que el enormemente descentralizado sistema de la ONU se convirtiera en un sistema más ‘compacto’ y más racional con unas líneas de autoridad más nítidas. También conseguirían un mayor equilibrio entre los componentes del sistema. Pero aquí, como en cualquier otro sitio, los estados todavía tienen que demostrar su determinación y voluntad de implementar estas propuestas que requieren un cambio de comportamiento y que ponen en cuestión algunos intereses. Los diversos grupos de trabajo todavía no han llegado a un acuerdo sobre propuestas concretas y sobre un calendario y unas medidas exactas. Sin embargo, aunque se justifiquen estas propuestas, no pueden constituir un verdadero proyecto de futuro y no son suficientes. Las reformas eventuales u organizativas nunca podrán sustituir a las reformas en profundidad que combinan visión y proyecto o estrategia a largo plazo, a fin de restablecer la credibilidad de las acciones y decisiones de la ONU. No sólo debemos preguntarnos el ‘cómo’ sino también ‘qué hacer’ y ‘cuáles deberían ser las misiones de la ONU’.

HACIA UNA REFORMA CONCEPTUAL

Parece que, cada vez más, para ser eficaz y creíble, la ONU debe centrarse en lo que hace mejor y en lo que realmente puede hacer. Esto significa que debería aprovechar al máximo el intersticio que dejan sus miembros. Realmente es “en los intersticios del interestado, dominado, como siempre, por las desigualdades y las rivalidades, donde amanecen tímidamente los elementos de una conciencia, competencia y solidaridad universal, o al menos universalista”⁵². Ahora, la ONU debe recuperar una acción, un método de funcionamiento y un liderazgo coherentes y coordinados, cuyo denominador común sea la previsión y la prevención. Estos dos objetivos no tienen por qué obligar a la ONU a abandonar sus actividades de mantenimiento de la paz, al contrario, deberían reforzarlas⁵³. Aquí proponemos tres posibilidades de reforma de Naciones Unidas para que la organización acompañe las evoluciones internacionales; para que actúe en lugar de reaccionar. Una acción reforzada con el objetivo de explotar las ventajas comparativas del sistema de Naciones Unidas, una gestión renovada centrada en una ética de trabajo que conduzca a la realización de un proyecto colectivo y un liderazgo fuerte que beneficie a la comunidad internacional: estas son las orientaciones de reforma modestamente propuestas aquí.

Una actuación reforzada

La actuación de la ONU debería estar gobernada por el siguiente trípode: desarrollo sostenible / prevención / cultura de paz. Este trípode debería integrarse en una amplia concepción de la seguridad internacional y en una visión a largo plazo. Como dijo Boutros Boutros-Ghali, la ONU debe desarrollar “una acción preventiva para controlar mejor el presente y una acción con perspectiva para enfrentarse mejor al futuro”⁵⁴.

El desarrollo es la base más segura para la paz: también es “la tarea más importante a la que se enfrenta la humanidad hoy en día”⁵⁵. El desarrollo sostenible es “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”⁵⁶. Este desarrollo debe centrarse ante todo en el ser humano. También debe respetar el medio ambiente y reconocerse como un derecho humano fundamental. Por lo tanto debe garantizarse a través de una comprensión intelectual más amplia, un compromiso moral más profundo y unas medidas políticas más eficaces. Los gobiernos de los países más ricos están descubriendo que las medidas económicas no son la solución⁵⁷ y que deben hacerse algunos esfuerzos por los países más pobres y por las regiones y clases sociales más pobres dentro de los países.

La Cumbre del G8 en Colonia expresó una voluntad de “profundizar un partenariado para el desarrollo” entre los países en desarrollo, los países desarrollados y las instituciones multilaterales. Un partenariado cuyo objetivo fuera el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y que estuviera basado en el espíritu de la solidaridad porque “la paz en casa ... requiere paz en el extranjero y cooperación entre las naciones”⁵⁸. Sin embargo, todavía queda mucho para que la ayuda oficial al desarrollo de los países industrializados alcance a ser el 0,7% de su PNB⁵⁹; y la ayuda oficial al desarrollo no puede reemplazarse únicamente por inversión privada, ya que es demasiado selectiva e implica demasiadas exigencias.

Además, el desarrollo no sólo significa mayor competitividad económica y tecnológica sino también, y sobre todo, un mayor bienestar para la población, como por ejemplo, mejores condiciones de vida, educación, condiciones sanitarias y mayor respeto por el medio ambiente. Por lo tanto, el sistema de Naciones Unidas debe implementar una estrategia de desarrollo coherente para lograr mayor coordinación entre las agencias –para ello, el Consejo Económico y Social debería revitalizarse para convertirse en un Consejo de Seguridad Económica que trabajara todos los temas de desarrollo y facilitara la cooperación– además de una mayor coordinación entre las instituciones y los estados o actores de este campo (ONG, asociaciones, organizaciones regionales) y luego ayudar a obtener un mejor resultado de los proyectos. Es más, “el desarrollo sostenible requiere una asociación firme entre las autoridades y la sociedad civil”⁶⁰. Ante todo, estos proyectos deberían tener en cuenta los deseos de la población local y ayudarles a llevar a cabo y favorecer la emergencia de una sociedad civil. A la vez, estas personas deberían recibir todo lo que les sea necesario en términos de avan-

ces tecnológicos. Su desarrollo también debe incorporar restricciones debido a temas medioambientales (por ejemplo, el problema del agua, la desertificación, la fertilidad del suelo y la urbanización). Los países del Norte deben compartir su progreso tecnológico, su experiencia y su ‘pericia’, que a su vez puede que ponga fin o reduzca la fuga de cerebros de los ciudadanos del Sur. En pocas palabras, es de gran importancia que los países más ricos ayuden a los países pobres a desarrollar su propio potencial económico, técnico y humano. Por lo tanto como dice Jean-Paul Marthoz, “el mundo no necesita tanto la intervención humanitaria como el reparto global”⁶¹.

El segundo pilar de actuación de la ONU debe ser la prevención de las crisis y del conflicto. El desarrollo en sí es una forma de prevención. La diplomacia preventiva (mediante misiones de recogida de datos, el despliegue preventivo, los buenos oficios y la mediación) comporta otros métodos de prevención. Ambos transcurren en un amplio concepto de seguridad internacional. Como dijo un ex Secretario General de Naciones Unidas, “podemos prevenir los nuevos conflictos emergentes sólo con tener una concepción mucho más amplia y global de la propia noción de seguridad”⁶². La prevención no se reduce al control de armas, a la resolución pacífica de conflictos, al desarme (sobre todo prohibiendo el uso y la producción de minas antipersonales), sino que también implica una seguridad económica, social y cultural⁶³. El informe Brahimi resalta que es necesario que la ONU mejore sus estrategias de prevención de conflictos.

La prevención está relacionada con poseer y analizar una información independiente e interdisciplinaria⁶⁴, con un cambio radical en la manera de tratar incidentes, crisis y problemas. Se debe favorecer, por un lado, el largo plazo en lugar de la emergencia y, por otro lado, encontrar de nuevo “la capacidad de dar soluciones en situaciones de alerta”⁶⁵ y aprender a “invertir en lo intangible”⁶⁶. El problema de la información es crucial para la ONU, ya que la información es necesaria para tomar cualquier medida y porque el análisis de los datos gobierna su procesamiento. La información no sólo debe ser independiente sino lo más precisa, detallada y no dividida, o fragmentada entre varios servicios, posible; y debe ser actualizada constantemente. La ONU no debe recibir solamente datos oficiales de los miembros, corriendo el riesgo de llegar a conclusiones poco meditadas o erróneas⁶⁷. Todo lo contrario, debe realizar un análisis que tenga en cuenta todos los aspectos del problema, detectar todas sus raíces y evitar los estereotipos, juicios de valor o etnocentrismos⁶⁸. Esto es fundamental para garantizar la objetividad de la organización, para desarrollar su función de experto y para dar el ímpetu decisivo a la creación de un sistema de aviso con tiempo. La recogida de información diversificada de varias fuentes y el llevar a cabo muchas misiones sobre el terreno permite comprender situaciones complejas y sociedades y por lo tanto actuar antes de que estalle un conflicto. Además, este método, basado en la proximidad, daría a las poblaciones una sensación de seguridad y daría credibilidad al trabajo de las instituciones de la ONU que estarían más cercanas a las preocupaciones e historia de la población.

Esta acción preventiva se desarrolla a largo plazo, anticipando; no tiene fin, sino que se evalúa constantemente y es innovadora. Debe tanto “conciliar valores universales y respeto por los particularismos”⁶⁹ como promover la idea de progreso y a la vez combinar tradición y modernidad.

Si la prevención es el segundo aspecto de la construcción de la paz, la ampliación de la “cultura de paz” es el tercero. Además, es la medida más eficaz para combatir la ‘cultura de violencia’ que nos rodea, aunque también puede que sea el aspecto más difícil de implementar. La cultura de paz abarca comportamientos, prejuicios, falta de comunicación e intolerancia. Rechazar la ‘cultura de violencia’ significa deslegitimar las luchas de poder, el uso de la fuerza para resolver disputas y los comportamientos violentos. La ‘cultura de paz’ es la gestión no violenta de las crisis y conflictos; es la implementación de procedimientos democráticos y el respeto de los Derechos Humanos fundamentales; es la participación de todos los abogados de la sociedad en un diálogo constructivo. En pocas palabras “es la construcción de un marco de justicia, dignidad, igualdad y solidaridad”⁷⁰. La cultura de paz es un concepto que tiene en cuenta el lugar de los individuos en el día a día hacia la construcción de la paz. De cierto modo es lo que Norbert Ropers denomina un “reto transnacional”⁷¹.

Para todas estas actividades, la ONU debe convertirse en un marco regulador internacional que sea una fuerza motriz, que concentre la energía alrededor de unas aspiraciones económicas, sociales y culturales bien definidas y se gestione a un ritmo razonable. Desde esta perspectiva, la globalización de los intercambios comerciales, financieros, tecnológicos o culturales ya no supone un obstáculo o un factor de exclusión, sino un bien compartido por todos. Esta coordinación de las fuerzas de la globalización debe ir de la mano de la protección de la herencia humana cultural y global y de la preservación de su diversidad para una mayor tolerancia y una mejor integración. Estas acciones deben ser generadas por un funcionamiento adecuado de la administración de la ONU y por un liderazgo más autónomo. Participan en el reforzamiento de la construcción de la paz en todos sus aspectos.

Una gestión renovada

La gestión del sistema de Naciones Unidas debe estar a tono con su cultura de negociación y consenso. Por lo tanto, deben establecerse el diálogo, la consulta y las vías de comunicación a todos los niveles, entre todos los servicios, departamentos y actores (funcionarios, representantes, delegados, observadores). *Turf wars*, rivalidad entre instituciones, servicios o personas debieran dar lugar a una cooperación que beneficie a todo el sistema. La eficacia también requiere un sistema de evaluación donde los resultados realmente se tengan en cuenta a la hora de mejorar los programas, proyectos o acciones actuales. Además, el reclutamiento de personal debe hacerse según la competencia de los candidatos y no debe estar sujeto a las presiones de los estados miem-

bros. Por lo tanto, la gestión del sistema debe estar determinada por tres prioridades: pericia, formación y planificación a largo plazo.

Cada funcionario de la ONU debe ser considerado un experto en su campo de estudio y sus conclusiones independientes y científicas deben ser respetadas por los estados y otros actores. Al funcionario se le debe permitir que ejerza un liderazgo real a la hora de orientar o elegir políticas.

En segundo lugar, la ONU debe ser un centro de reflexión, una escuela de enseñanza de la no violencia, el diálogo intercultural y entre sociedades, el respeto por las diferencias. Esta enseñanza se haría a través de microproyectos emprendidos en asociación con ONG u otras asociaciones, o a través de la cooperación de las instituciones especializadas del sistema de la ONU.

En último lugar, la ONU no debe dejarse llevar por la tentación de responder a situaciones de emergencia⁷². Sin lugar a duda su papel se desarrolla en el largo plazo, “proteger a las generaciones futuras del flagelo de la guerra”⁷³. Debe ser capaz de prever las necesidades humanas, las consecuencias negativas del deterioro del medio ambiente, los problemas que genera la distribución desigual de la riqueza y de los recursos naturales. Por eso parece indispensable la creación de una unidad de previsión (que sea parte del ejecutivo del Secretario General) tal y como existen en numerosas otras instituciones internacionales (la Oficina de Análisis y Previsión de la UNESCO, el Forward Studies Unit de la Comisión Europea, el Programa de Estudio del Futuro a Largo Plazo de la OCDE). Podría alertar a la opinión pública de los retos venideros y de los medios para resolverlos antes de que éstos se produzcan. Debemos por tanto alegrarnos de la creación, hace tres años, de una ‘Unidad de Planificación Estratégica’. Esta Unidad debe ser reforzada y se le debe prestar más atención. Es más, tal y como ha recomendado el informe Brahimi, debería crearse una unidad de Información y Análisis estratégico a nivel del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Mantenimiento de la Paz, a fin de avisar sobre los primeros síntomas de una crisis. Es la única manera de que esta organización mundial sea capaz de recuperar una actitud innovadora, un papel activo e incluso previsor y por lo tanto reafirmarse como una institución pacífica y reguladora. Este es el papel que debería desempeñar el Secretario General de la ONU.

Un liderazgo reconocido

Últimamente, muchos miembros han querido reducir el papel del Secretario General al de un simple gestor administrativo. Pero, según las disposiciones de los artículos 97, 98 y 99 de la Carta, el Secretario General no es sólo el ‘más alto funcionario administrativo’ de la Organización sino que también, y principalmente, es un participante político que posee un verdadero poder de iniciativa.

El artículo 98 le da el derecho de asistir a “todas las reuniones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria”, de participar en el trabajo de otros órganos y también el poder de influir en su agenda, poniendo en ella todas las cuestiones que considere deban ser discutidas. El artículo 99 da al Secretario General el poder de iniciativa diplomática y un poder discrecional a la hora de decidir si traer un asunto ante el Consejo de Seguridad o no. Estas disposiciones requieren un juicio personal y una opción política y, al menos, le permiten hacer sugerencias⁷⁴. Las frases ‘en su opinión’ y ‘puede poner en peligro’ del Artículo 99 permiten al Secretario General conducir acciones preventivas o de anticipación. La reciente crisis entre Irak y Estados Unidos ha demostrado que el Secretario General puede constituir una ‘tercera vía’, un buen intermediario o moderador.

Es aquí donde debe destacar el papel y función del Secretario General: prever, denunciar, alertar. Se espera que denuncie las violaciones de Derechos Humanos en cualquier país (haya las presiones que haya), que avise de las consecuencias de determinadas políticas, que prevenga de los conflictos que pueden emerger y destacar lo inadecuado de ciertas acciones. En pocas palabras, como dijo ciertamente Javier Pérez de Cuellar, el Secretario General es y debe ser la ‘consciencia’ de toda la humanidad: “el Secretario General debe pedir el desarme, la tolerancia y la solidaridad en nombre de las personas”⁷⁵. En ese sentido, está en sus manos promover algún tipo de ética a nivel internacional y ser el protector de los menos poderosos. Siendo una autoridad moral, el Secretario General tiene más poder para influir en el comportamiento de los estados, para conseguir que respeten las condiciones de la Carta de principios de la ONU a la que se adhirieron (aunque los resultados de esta influencia no sean siempre visibles a corto plazo). Kofi Annan dijo “si no hablamos en voz alta, de forma individual y colectiva, hoy y siempre que nuestra consciencia se enfrente a la inhumanidad y a la intolerancia, no habremos cumplido con nuestro deber –hacia nosotros mismos y hacia las generaciones futuras”⁷⁶. La función de la información del Secretario General es esencial en este sentido. La información que posee le permite, de manera independiente, anticipar acontecimientos, ‘mediatizar’ un problema o sugerir una serie de soluciones.

CONCLUSIÓN

A pesar de que el mundo está en continua evolución, transformado por la globalización y la fragmentación, incluso la *fractalization*⁷⁷, los principios y objetivos establecidos en el preámbulo y en el Artículo 1 de la carta de la ONU todavía son válidos. El multilateralismo o la gestión conjunta de los asuntos globales todavía son elementos pertinentes para las necesidades caleidoscópicas del presente, y dentro del plural, complejo

e interdependiente mundo actual. Desde este punto de vista, las misiones y las acciones de la ONU deben convencer a los distintos actores del sistema internacional de que “el poder yace en la acción conjunta”⁷⁸. Sin embargo, estos principios y objetivos también deben adaptarse al mundo actual mediante estructuras revitalizadas como un Consejo de Seguridad reformado y más representativo, una relación más estrecha entre la ONU y las organizaciones regionales y la emergencia de una sociedad civil internacional más fuerte y mejor organizada, que actúe como salvaguarda de las inmoderadas consecuencias de la globalización. La ONU también debe ser dotada de estructuras que ayuden al Consejo de Seguridad a decidir y actuar de forma anticipada y con métodos preventivos. Por lo tanto, se debería crear un centro de análisis y previsión, además de un centro de prevención de conflicto, ligado al Consejo de Seguridad. La ONU también debe tener en cuenta más a menudo los ‘nuevos’ valores internacionales: los derechos de los seres humanos, la ética moral, la democracia, un contrato social renovado⁷⁹.

La Organización de Naciones Unidas es y sigue siendo el mejor instrumento para la diplomacia multilateral y un mecanismo esencial de ‘gobierno global’, construido para los estados y permanentemente a su disposición⁸⁰. Sin embargo, una reforma positiva de la organización se topa con dos problemas principales: la inversión desigual de los estados y la percepción del interés nacional. En un mundo global, el interés nacional ya no se detiene en los límites de un territorio. Los problemas nacionales son, cada vez más, también problemas internacionales, o al menos, tienen consecuencias mundiales. Por ejemplo, el control del agua no puede negociarse según el interés nacional, sino dentro de un marco regional. Los estados deberían reforzar la cooperación entre ellos y confiar más los unos en los otros. Por ahora, la conclusión del proceso de reforma de las Naciones Unidas (tanto el estructural como el conceptual) se topa con el deseo de cada Estado miembro de maximizar sus intereses o su postura en el seno de cada grupo de trabajo, órgano, institución o programa.

Esta limitación debe ser superada a través de la adopción de una visión global común respecto a los problemas del mundo y mediante el reconocimiento de que la ONU no está, ni actúa, al mismo nivel que los estados. Sobre todo, la ONU no actúa contra ellos sino en beneficio de sus poblaciones. Este es el papel complementario de la ONU que debería destacarse. Puede, mejor que los estados, actuar como árbitro, como iniciador y como poder estabilizador y regulador dentro del sistema. Por lo tanto, es menos necesario cambiar la institución o modificar los textos (aunque sea necesaria la ‘limpieza’ de algunos artículos), que aplicar los artículos de la Carta de forma estricta. Los vínculos entre paz, desarrollo y seguridad humana ya están escritos entre líneas en la Carta.

Para concluir, la ONU debe recuperar su relevancia desde el punto de vista más general de los valores. Lejos de menospreciar los valores individuales (pero sólo aquellos que conciernen la intromisión y la intolerancia), las acciones de la ONU permiten que todos seamos conscientes de la necesidad de unos valores universales y comunes, cuyo único

propósito es proteger el planeta y la herencia que han dejado varias generaciones y civilizaciones. Como dice Edgar Morin, “de la misma manera que debe establecerse una comunicación viva entre pasado, presente y futuro, también debe establecerse una comunicación viva y permanente entre las singularidades culturales, étnicas y nacionales y el universo concreto de una Madre Naturaleza para todos”⁸¹. Por lo tanto, “la adopción de una visión global de las cosas es la principal condición para nuestra supervivencia”⁸².

Existen muchas maneras de dar más autoridad, credibilidad y eficacia a la Organización de Naciones Unidas, a su sistema y a sus acciones. Esto es imprescindible para mejorar las condiciones de vida de este mundo y la comprensión de los actores que evolucionan en la esfera internacional. A fin de compensar por la falta de reflexión y voluntad política (que a veces refleja la falta de buena voluntad de los estados) debería llevarse a cabo una reflexión profunda desde centros o estructuras dedicadas a la previsión, a la prevención de crisis y a la observación del funcionamiento de nuestras sociedades. Esta reflexión que trata la reforma de la ONU en realidad va más allá: también implica la redefinición de nuestra relación con el tiempo, hacer evolucionar o cambiar la manera en la que funciona la democracia (hacia una mayor participación de todos), la consciencia de la unidad de destino del planeta y recuperar el sentido de interés común. La ONU puede ser fuerte de nuevo si los actores internacionales consiguen alcanzar “el reto... actualizar el ideal sin perder el sentido de la realidad”⁸³.

Notas

1. La Asamblea General creó nada menos que un comité y cinco grupos de trabajo para estudiar el futuro del sistema de Naciones Unidas y sus acciones: *Special Committee on the Charter of the United Nations on the Strengthening of the Role of the Organization*; *High-Level Open-ended Working Group on the Strengthening of the United Nations*; *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in Membership of the Security Council*; *Open-ended Working Group on the Agenda for Peace*; *Ad-hoc Open-ended Working Group on the Agenda for Development*; *High-Level Open-ended Working Group on the Financial Situation of United Nations*. También se han llevado a cabo estudios externos. Entre otros: el informe Ramphal/Carlsson (“Our Global Neighborhood”); el informe Qureshi/Weizsäcker (“The United Nations in its Second-Half-Century: A Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations”); el informe Ogata/Volker (“Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Working Advisory Group on UN Financing”); y el informe South Centre (“For a Strong and Democratic United Nations: a South Perspective on UN Reform”), y ediciones especiales de *Futures* (vol. 27, n° 2, March 1995) sobre “The United Nations at Fifty: Policy and Financing Alternatives” editado por Harlan Cleveland, Hazel Henderson y Inge Kaul.

2. En febrero y abril los Estados Unidos publicaron dos documentos de propuestas detalladas sobre la reforma de las Naciones Unidas: "US Views on Reform Measures Necessary For Strengthening The United Nations System" (febrero 1996), y "Preparing the United Nations for Its Second Fifty Years" (abril 1996).
3. Documentos 'Track I' (A/51/829) del 17 de marzo de 1997, y 'Track II' (A/51/950) del 14 de julio de 1997.
4. La Declaración del Cincuentenario de la ONU, 24 de octubre de 1995.
5. Citando a Jacques Lesourne (*Les mille sentiers de l'avenir*, 1981, París).
6. Entrevista con el Sr. Jérôme BIND, Director de la Oficina de Análisis y Previsión de la UNESCO en París.
7. Según Boutros Boutros-Ghali, no hay sólo un proceso de globalización, sino muchas formas de globalización y cada una tiene su propia particularidad y ritmo. Véase "21st Century Talks", UNESCO, *Le Monde*, 28 de abril, 1998.
8. Véase PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano* 1996 y 1997.
9. Véanse los capítulos 2 y 3 del *Informe sobre Desarrollo Humano* 1994, PNUD.
10. Kofi Annan, "Peace Operations and the United Nations: Preparing for the Next Century", febrero 1996.
11. Innerio Seminatore, "Les relations internationales de l'après-guerre froide: une mutation globale", *Etudes internationales*, 27(3), septiembre 1996, p. 605.
12. G. Achcar (*Le Monde diplomatique*, octubre 1995, p. 9) citando un artículo publicado en el *International Herald Tribune*, "Going It Alone and Multilateralism Aren't Leadership", 4-5 de febrero, 1995.
13. Zaki Laïdi, "Le rite médiatique du G7", *Libération*, 15 de junio, 1996.
14. Innerio Seminatore, 1996: 611.
15. Véase Zaki Laïdi, *Un monde privé de sens*, 1994, París, Fayard.
16. ¡Aunque estas alternativas hayan conducido a regímenes autoritarios y a desastres humanos y humanitarios! También hay que tener en cuenta que el "decline de las grandes narrativas" en realidad precedió al fin de la Guerra Fría, y fue anunciado, por ejemplo, en 1979 en el ensayo profético del filósofo Jean-François Lyotard, *La condition post-moderne*, 1979, París, Éditions de Minuit.
17. Zaki Laïdi, "L'urgence est mauvaise conseillère du prince", *Libération*, 11 de octubre, 1996.
18. Sobre este tema, véase el extraordinario análisis de Éric de la Maisonneuve (*La violence qui vient*, 1997, Arléa) y Edgar Morin / Sami Nair (*Une politique de civilisation*, 1997, Arléa).
19. Richard J. Poncio, "Beyond 1995: negotiating a new UN through Article 109", *Fletcher Forum of World Affairs*, 20(1), invierno/primavera 1996, p. 152.
20. El Artículo 1, párrafo 3, expresa la necesidad de "lograr la cooperación internacional para solucionar problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario".
21. Ghassan Salamé, *Appels d'empire: ingérence et résistances à l'âge de la mondialisation*, 1996, p. 87.
22. Edgar Morin, 1997: 25.
23. Éric de la Maisonneuve, 1997: 19.

24. Eric de la Maisonneuve (1997: 215) citando a Jean Guittou (*La pensée et la guerre*, 1969).
25. Pierre Hassner, "Par delà la guerre et la paix: violence et intervention après la guerre froide", *Etudes*, 1996.
26. Samuel A. Makinda, "Sovereignty and International Security: Challenges for the United Nations", *Global Governance*, 2(2), mayo-agosto 1996, pp. 149-168.
27. Declaración del presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, 31 de enero, 1992.
28. Stanley Hoffmann, "Thoughts on the UN at Fifty", *European Journal of International Law*, 6(3), 1995, p. 321.
29. Al referirse a la "tragedia argelina", Georges Kiejman considera que "la razón de ser de la ONU" no es proteger a las naciones, sino "a los hombres, mujeres y niños que las constituyen", en "Le drame algérien et la Charte des Nations Unies", *Le Monde*, 13 de enero, 1998.
30. Ghassan Salamé, 1996: 150.
31. Durante esta Cumbre, autoridades locales, ONG y representantes del sector privado crearon foros consultivos "cuyas conclusiones (fueron) el sujeto de informes y recomendaciones que seguramente tuvieron un impacto directo en las negociaciones". Véase el artículo del Sr. Jérôme Bindé, "The City Summit: The Lessons of Istanbul", *Futures*, 29(3), 1997, p. 218.
32. Por ejemplo, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías (órgano subsidiario de la Comisión sobre Derechos Humanos) presta la sala primero a las organizaciones no gubernamentales.
33. Bruce Russett, "Ten Balances for Weighing UN Reform Proposals", *Political Science Quarterly*, 111(2), verano 1996, p. 259-269.
34. Zaki Laïdi, "La mondialisation tue-t-elle l'universel?", *Sources UNESCO*, n° 79, mayo 1996.
35. Véase su artículo: "Saving the UN: A Challenge to the Next Secretary-General", *Foreign Affairs*, 75(5), septiembre/octubre 1996, pp. 2-7.
36. Véase Maurice Bertrand / Daniel Warner (ed.), *A New Charter for a Worldwide Organization*, 1996, La Haya, Martinus Nijhoff, 288 páginas.
37. Ghassan Salamé, 1996: 137-138.
38. James Paul lo resume de la siguiente manera "la gente está en desacuerdo sobre el tipo de reforma que requiere la ONU y con el propósito. Los líderes de ONG quieren una ONU más democrática, más abierta y transparente. Los tecnócratas buscan mayor productividad y eficiencia por parte del personal de la ONU. Los delegados apoyan reformas que favorezcan los intereses nacionales y el poder nacional. Los idealistas ofrecen planes para un ente ampliado que reduzca la soberanía de los estados. Mientras que los conservadores apoyan una ONU reducida con menos poder. Es extremadamente difícil llegar a un acuerdo." En, "UN Reform: An Analysis", *Global Policy Forum*, 1 de abril, 1998.
39. Keith Krause / Andy Knight ("Evolution and Change in the UN System", p. 12), piensan que la evolución del sistema internacional puede considerarse un proceso dialéctico, en, *State, Society, and the UN System: Changing perspectives on multilateralism*, 1995, UNU Press.
40. Declaración de la Cumbre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 7 septiembre 2000.

41. Párrafo 42 del G7 Economic Communiqué en Lyons, junio 1996.
42. Informe del Study Group sobre "UN Peace Operations", presidido por Lakhdar Brahimi, ex ministro de Asuntos Exteriores en Argelia, A/55/305 – S/2000/809 (21 de agosto de 2000).
43. Informe del Milenio, 8 de septiembre de 2000.
44. Por ejemplo, el Programa Mundial para la Alimentación y el Fondo Intergubernamental para el Desarrollo Agrícola compiten con la FAO; la Comisión para el Desarrollo Sostenible con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; UNICEF, el Banco Mundial y el PNUD compiten con la UNESCO en el campo de la educación.
45. En cualquier caso, dicha reforma sería muy difícil de implementar ya que los líderes de las agencias especializadas no son diputados del Secretario General de la ONU, sino que son líderes de órganos independientes.
46. Por ejemplo, durante mucho tiempo, las políticas de ajuste estructural impuestas por el FMI y el Banco Mundial no tenían en cuenta las políticas sociales recomendadas por la OIT, UNICEF, la FAO o la UNESCO. Esto también es debido a la "verticalidad" del sistema que hace que cada institución sea independiente. Véase el artículo de Alain Destexhe, "L'ONU au chevet du monde", *Politique internationale*, verano 1993, n° 60, pp. 195-208.
47. James Paul, "UN Reform: An Analysis", op. cit. (nota 44). S. Cortembert subraya, "por querer un sistema descentralizado, se ha creado un nuevo órgano cada vez que ha surgido una nueva cuestión internacional. Por tanto, las responsabilidades internacionales se han repartido entre numerosos órganos importantes". Taller en la University of Besançon, *L'ONU, 50 ans après: bilan et perspectives*, 29-30 de marzo, 1995, p. 44.
48. Las propuestas para que la Organización contara con recursos financieros independientes se han dejado fuera de la agenda de negociación. Por ejemplo, la 'Tasa Tobin' (impuesto sobre las transacciones financieras). Véase *Informe sobre el Desarrollo Humano* 1994, p.75. Se han hecho otras propuestas en el capítulo 5 del informe Ramphal/Carlsson (impuesto sobre billetes de avión, tráfico marino, etc.)
49. Información proporcionada por el *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies à Paris*, n° 19, mayo 1996, p. 38.
50. Datos proporcionados por el Departamento de Información de la ONU, mayo 1996, DPI/1753/Rev.3.
51. Citado por Jérôme Bind, 1997:226.
52. Pierre Hassner, 1996.
53. No obstante, en este tema, cualquier reforma de los métodos de acción debería estar precedida por una reflexión sobre el uso de la fuerza de la ONU sobre el terreno, en caso de no cooperación entre las partes. Véase la tesis doctoral de la autora: *Ability and Inability of the UN Security Council to Use Force – Bases, Practice, Perspectives*, diciembre de 1999, Université Panthéon-Assas (París 2), 966 páginas.
54. Boutros Boutros-Ghali, "Le Secrétaire général des Nations Unies: entre l'urgence et la durée", *Politique étrangère*, verano de 1996, p. 411.

55. Boutros Boutros-Ghali, *Agenda for Development*, 1995, §1.
56. Palabras de Gro Harlem Brundtland, ex presidenta de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Citado por Brian Urquhart ("Learning from the Gulf", *New York Review of Books*, 38(5), 7 marzo 1991, p. 36) que añade que "una de las preguntas más importantes de nuestros tiempos es si es alcanzable el desarrollo sostenible a escala mundial".
57. Como dijo Burhan Ghalioun, "la competencia económica no puede constituir la razón de ser de una sociedad y tampoco puede darle sentido a la existencia humana", en "La déstabilisation du monde", *Défense nationale*, abril 1996.
58. *Agenda for Peace*, 1992, párrafo 80.
59. La ayuda pública al desarrollo proporcionada por los países ricos representaba en 1997 sólo el 0,21% de su PNB (44.000 millones de dólares), que es la cifra más baja desde los años cincuenta.
60. A/49/665, 11 de noviembre, 1994, §17.
61. Jean-Paul Marthoz, "Everything has change, except ourselves", *GRIP*, octubre de 1995, p. 174.
62. Boutros Boutros Ghali, 1996: 412.
63. El embajador Hector Gross Espiell añade que "sin este concepto global de seguridad, seguiremos en un marco estrecho que no es compatible con la realidad actual". Conferencia en la UNESCO, 25 de enero, 1996.
64. Véase el artículo de Maurice Bertrand, "Vers une stratégie de prévention des conflits", *Politique étrangère*, primavera 1997, pp. 111-123.
65. Zaki Laïdi, "Le rite médiatique du G7", *Libération*, 15 de junio, 1996.
66. Federico Mayor, "A New Beginning", *UNESCO Courier*, noviembre de 1995, p. 7.
67. Véase el artículo de François Moricoui-Ebrard, "Explosion urbaine, le sens de la démesure", *Le Monde diplomatique*, julio de 1996, p. 13.
68. Para un análisis pertinente de estos problemas, véase Gérard Prunier, "Manipulation humanitaire", *Le Monde des débats*, n° 21, julio-agosto de 1994, p. 5.
69. Michel Wieviorka, *Le Monde*, 8 de octubre, 1996.
70. Federico Mayor, "Fifty Years On", *The UNESCO Courier*, octubre de 1995, p. 6.
71. Norbert Ropers, "The culture of peace and the promotion of a culture of constructive conflict management", julio de 1994.
72. Esto no significa que la ONU deba dejar de lado las situaciones que requieren acción urgente (epidemias, desplazamientos de poblaciones, etc.). Para estos casos, la organización debería tener también capacidad de reacción rápida, sobre todo en el campo humanitario. Sin embargo, la previsión y la acción preventiva deberían reducir estas acciones a situaciones de emergencia.
73. Cita de la Constitución de la UNESCO.
74. El artículo 99 se invocó formalmente en tres ocasiones: durante la crisis del Congo en julio de 1960 (Dag Hammarskjöld), durante el episodio de los rehenes americanos en Teherán en noviembre de 1979 (Kurt Waldheim) y en relación con la situación en el Líbano en 1989 (Javier Pérez de Cuellar).
75. Javier Pérez de Cuellar, "Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies", *Revue générale de droit international public*, 1985, n°2

76. Declaración de apertura de la cuadragésimo cuarta sesión 44 de la Comisión de Derechos Humanos, 16 de marzo de 1998, Ginebra, SG/SM/98/53.
77. El concepto de 'fractalization' indica la multidimensionalidad, la fragmentación del mundo policéntrico actual. Véase artículo de Jean de Maillard, "Le crime à venir: vers une société fractale", *Le débat*, n° 94, marzo-abril 1997.
78. "Mythes et réalités de la mondialisation", *Esprit*, noviembre, 1996.
79. Véase Federico Mayor (con la colaboración de Jérôme Bindé), *Un monde nouveau*, 1999, París, éditions Odile Jacob, 526 páginas. Véase también Federico Mayor y Jérôme Bindé, "The 21st Century: A Better World or a Brave New World", *Foresight*, 1(5), octubre, 1999, pp. 389-391.
80. Un mecanismo que puede mejorarse mediante una mayor integración de numerosos y nuevos actores en los métodos de toma de decisiones de la ONU, mediante un mayor grado de democracia en el sistema y mediante la resolución de las tensiones actuales entre los valores humanos e institucionales. Véase A.J.R. Groom, "Global Governance and the United Nations", in, *The United Nations at Fifty: Prospects and Retrospect*, 1996, Nueva Zelanda, p. 297.
81. Edgar Morin, "Our Common Home", *The UNESCO Courier*, noviembre de 1995.
82. Federico Mayor, "The Price of Peace", *The UNESCO Courier*, noviembre de 1995.
83. David Caron, en *Proceedings of the 87th Annual Meeting of the American Society of International Law*, 1993, Washington DC, p. 310.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 51-52. Miscelánea.

La Corte Penal Internacional: un nuevo instrumento internacional
contra la impunidad.
Xabier Deop

La Corte Penal Internacional: un nuevo instrumento internacional contra la impunidad

*Xabier Deop

RESUMEN

El 17 de julio de 1998 se aprobó en Roma la creación de una Corte Penal Internacional (CPI) permanente cuyo Estatuto entrará en vigor cuando sea ratificado por 60 estados. La CPI será competente para juzgar el crimen de agresión, el crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra. El presente artículo expone los aspectos fundamentales del Estatuto de la CPI prestando especial atención a los crímenes sometidos a la jurisdicción de la Corte, el desarrollo de las investigaciones de posibles crímenes, los derechos de los sospechosos y acusados, y el establecimiento de las penas. Como conclusión, a pesar de ciertas insuficiencias criticables, puede afirmarse que su simple creación supone un importante paso contra la impunidad de los más graves crímenes internacionales.

El objeto de este trabajo es estudiar y valorar los caracteres, las competencias y el funcionamiento que tendrá la futura Corte Penal Internacional (en adelante CPI o “la Corte”), cuya creación fue aprobada en Roma el 17 de julio de 1998 con 120 votos a favor, 7 en contra y 21 abstenciones. Esta importante institución será establecida cuando entre en vigor su Estatuto, para lo cual es preciso que reciba 60 ratificaciones¹.

La CPI será la primera institución judicial internacional permanente con competencia para juzgar crímenes internacionales. Con anterioridad, han existido otros tribunales penales internacionales, pero creados para juzgar crímenes cometidos en determinadas circunstancias. Los primeros fueron los tribunales militares internacionales de Nuremberg y de Tokio, encargados de enjuiciar crímenes de guerra cometidos durante la Segunda Guerra Mundial por Alemania y Japón, respectivamente. Más recientemente, el Consejo

*Profesor asociado de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Miguel Hernández

de Seguridad de las Naciones Unidas creó dos tribunales ad hoc, que todavía están ejerciendo sus funciones, para enjuiciar los crímenes internacionales cometidos en la antigua Yugoslavia desde 1991² y en Rwanda a lo largo de 1994³.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CPI

Con arreglo al Estatuto de la Corte Penal Internacional (en adelante “el Estatuto”), ésta se caracterizará por ser una institución de carácter permanente, subsidiaria de las jurisdicciones penales nacionales, dotada de personalidad jurídica internacional y vinculada a Naciones Unidas.

Carácter permanente

A diferencia de los cuatro tribunales internacionales ad hoc que se han establecido hasta la fecha, la CPI será una institución permanente. Esta vocación de permanencia presenta ventajas evidentes. Así, su existencia contribuirá a que los crímenes sometidos a su jurisdicción no queden impunes y puede ser un elemento de disuasión a la hora de cometerlos. Además, la existencia de un tribunal permanente es más justa y equitativa que la creación de tribunales ad hoc, pues que éstos se originen responde a una decisión política del Consejo de Seguridad y, si no existe voluntad de crearlos, seguirán quedando impunes determinados crímenes internacionales.

Sin embargo, su nacimiento tampoco será una panacea pues, como veremos más adelante, la Corte va a tener graves dificultades para juzgar crímenes internacionales cometidos en el territorio de estados que no son parte de su Estatuto o por nacionales de estos estados.

Subsidiariedad

Tal y como indica el artículo 1 del Estatuto, la Corte será complementaria a las jurisdicciones penales nacionales.

Como veremos, los estados tendrán preferencia para investigar y enjuiciar los crímenes sometidos a la jurisdicción de la Corte, por lo que la competencia de la Corte es subsidiaria. Este hecho la diferencia de los tribunales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Rwanda que, aunque no niegan la competencia de otros tribunales nacionales, tienen preferencia sobre las jurisdicciones de todos los demás estados (art. 9 del Estatuto del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia (en adelante TPY) y art. 8 del Estatuto del Tribunal Internacional Penal para Rwanda (en adelante TPR)).

Estatuto internacional

La Corte gozará de personalidad jurídica internacional y tendrá capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos (art. 4). Esta institución estará relacionada con Naciones Unidas a través de un acuerdo establecido por la Asamblea de Estados Partes en el Estatuto de la CPI y concluido por el presidente de la Corte en su representación (art. 2).

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA CORTE

Con arreglo al artículo 34 del Estatuto, la Corte se compone de cuatro órganos: dos judiciales –la Presidencia y las Salas– y dos no judiciales –la Oficina del Fiscal y el Registro.

Los magistrados

La Corte *strictu sensu* estará compuesta por un número de 18 jueces elegidos por la Asamblea de los Estados Partes por un período improrrogable de nueve años (arts. 36.1, 36.6 y 36.9). La Asamblea de los Estados Parte, a propuesta de la presidencia del Tribunal, puede aumentar el número de jueces si se considera necesario y apropiado (art. 36.2). De entre estos magistrados, se designará una presidencia compuesta por un presidente y dos vicepresidentes, elegidos todos ellos por los jueces que componen la Corte, siendo elegidos por un período de tres años y reelegibles por otros tres más.

Los candidatos a jueces deberán ser personas de gran autoridad moral, imparcialidad e integridad y poseer las cualificaciones necesarias en sus respectivos estados para el ejercicio de las más altas funciones judiciales. Asimismo, deberán ser expertos en derecho penal y procesal o en áreas relevantes de derecho internacional tales como el derecho humanitario o la protección internacional de los Derechos Humanos (art. 36.3).

Al elegir los jueces, los estados tendrán en cuenta la necesidad de que se dé una representación de los principales sistemas jurídicos del mundo, una representación geográfica equitativa y una representación equilibrada de hombres y mujeres, así como la necesidad de contar con jueces especializados en temas concretos que incluyan, entre otros, la violencia contra las mujeres y los niños (art. 36.8). Estos dos últimos requisitos constituyen importantes e interesantes novedades, pues supone la primera vez que se tiene en cuenta la perspectiva de género en la configuración de órganos internacionales.

Para el ejercicio de sus funciones, la Corte se estructura en tres Salas:

a) Una Sala de Cuestiones Preliminares compuesta por no menos de seis jueces. Entre sus funciones destacan las de autorizar o denegar el inicio de las investigaciones, dictar órdenes de prisión provisional y confirmar los cargos de los acusados antes del juicio.

b) Una Sala de Primera Instancia, compuesta por no menos de seis jueces y encargada de enjuiciar a los presuntos criminales.

c) Una Sala de Apelaciones, compuesta por el presidente de la Corte y otros cuatro jueces, encargada de resolver los recursos interpuestos contra las decisiones de la Sala de Cuestiones Preliminares y las sentencias de la Sala de Primera Instancia.

La Fiscalía

Junto a los magistrados, se configura como un órgano independiente de la Corte la Oficina del Fiscal, que será la encargada de recibir denuncias e informaciones sobre crímenes, de examinarlos y de llevar las investigaciones ante la Corte. La oficina estará liderada por un fiscal, quien contará con la asistencia de uno o más tenientes fiscales (arts. 42.1 y 42.2).

Tanto el o la fiscal como los tenientes fiscales serán elegidos por la Asamblea de los Estados Partes entre personas de alta autoridad moral, elevada competencia y una gran experiencia práctica en la persecución o enjuiciamiento de casos penales. Salvo que se decida establecer un período más corto en el momento de su elección, ejercerán sus funciones por un período de nueve años y no podrán ser reelegidos (arts. 42.3 y 42.4).

El Registro

El Registro será el órgano encargado de los asuntos no judiciales de la Corte, sin perjuicio de las funciones de la Oficina del Fiscal. En nuestra opinión, lo más relevante de este órgano es que contará en su seno con una Dependencia de Víctimas y Testigos (art. 43) responsable de adoptar medidas de protección y dispositivos de seguridad y prestar asesoramiento y otro tipo de asistencia a testigos y víctimas que comparezcan ante el Tribunal y a otras personas que estén en peligro en razón del testimonio prestado.

JURISDICCIÓN

Jurisdicción *rationae loci*

Como regla general, la Corte es competente para juzgar los crímenes cometidos en el territorio de un Estado Parte y los cometidos en cualquier lugar por nacionales de un Estado Parte (art. 12.2). Sin embargo, existe la posibilidad de que la Corte pueda juzgar crímenes cometidos en el territorio de estados que no son parte de su Estatuto o por nacionales del Estado en cuestión en dos supuestos previstos en el artículo 14:

a) cuando los presuntos crímenes son sometidos a la fiscalía por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, esto es, cuando califica una situación como una agresión, una amenaza a la paz y la seguridad internacionales o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales;

b) cuando el Estado afectado, mediante una declaración ad hoc, acepta la jurisdicción de la Corte respecto a presuntos crímenes cometidos en su territorio o por nacionales suyos.

Estas plausibles disposiciones son de gran importancia pues, al menos teóricamente, pueden servir para no dejar impunes determinados crímenes por el hecho de que el Estado en donde se han cometido o el de la nacionalidad de los presuntos criminales no ha ratificado el Estatuto. Sin embargo, aunque valoramos muy positivamente estas cláusulas, creemos que no hay que dejarse llevar por un exceso de optimismo pues, por un lado, no es realista pensar que estados que no son parte en el Estatuto de la CPI acepten su jurisdicción y, por otro lado, la posibilidad de que el Consejo de Seguridad someta casos a la Fiscalía está limitada a casos de extrema gravedad y en los que no estén involucrados directamente alguno de los cinco miembros permanentes con derecho de veto.

Jurisdicción *rationae personae*

Con relación a las personas que pueden ser enjuiciadas por la Corte, éstas deben cumplir los siguientes requisitos:

a) ser persona física (art. 25). En consecuencia, las personas jurídicas no pueden ser juzgadas por la Corte;

b) ser mayor de 18 años (art. 26);

c) no haber sido juzgado anteriormente por el mismo delito (*non bis in idem*), salvo que el juicio en cuestión tuviera la finalidad de proteger a la persona de responsabilidad criminal por crímenes sometidos a la jurisdicción de la Corte o que el juicio no se hubiera desarrollado de forma independiente e imparcial con arreglo a las normas del derecho internacional (art. 20).

Por otra parte, el Estatuto se aplica a toda persona con independencia de su cargo. En particular, la inmunidad bajo el derecho nacional o internacional de los jefes de Estado o de Gobierno, miembros de un Gobierno o Parlamento no impedirán a la Corte ejercer su jurisdicción (art. 27).

En lo relativo al cargo de los presuntos criminales, el Estatuto regula la responsabilidad penal de los jefes, distinguiendo entre superiores militares y civiles. Para los primeros, establece su responsabilidad penal cuando se den estas dos condiciones:

a) haber sabido o, en razón de las circunstancias, haber debido saber que sus fuerzas estaban cometiendo o pretendían cometer crímenes;

b) no haber adoptado medidas razonables para prevenirlos o reprimirlos o para poner el asunto a disposición de las autoridades para su investigación (art. 28.1).

Para los superiores civiles, en cambio, su responsabilidad penal es más estricta, debiendo darse estos tres requisitos:

a) tener autoridad y control efectivo sobre las personas y las actividades que constituyen crímenes;

b) haber tenido conocimiento o haber hecho deliberadamente caso omiso de información que indicase claramente que sus subordinados estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos;

c) no haber adoptado medidas razonables para prevenirlos o reprimirlos o para poner el asunto a disposición de las autoridades para su investigación (art. 28.2).

Jurisdicción *rationae temporis*

La Corte sólo tiene jurisdicción respecto a los crímenes cometidos con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto o con posterioridad a la fecha en que el Estatuto entra en vigor para un Estado (arts. 11 y 24.1). Sin embargo, se permite a los estados excluir la competencia de la Corte sobre los crímenes de guerra cometidos en su territorio o por sus ciudadanos durante un período no renovable de siete años después de la entrada en vigor del Estatuto con respecto al Estado en cuestión (art. 124), con lo cual, el papel de la Corte puede quedar desvirtuado, aunque dudamos que haya estados que hagan uso de esta opción.

Jurisdicción *rationae materiae*

La Corte es competente para juzgar una serie de crímenes que, por su importancia y amplitud, vamos a estudiarlos en un apartado específico. No obstante, sí nos interesa subrayar aquí que, al ratificar el Estatuto, los estados aceptan ipso facto la jurisdicción de la Corte sobre todos los crímenes previstos en el mismo (art. 12.1), sin que los estados puedan introducir reserva alguna⁴ o declarar que sólo aceptan la jurisdicción de la Corte respecto a determinados crímenes. La única excepción a esta regla general es la cláusula de exclusión prevista en el artículo 124 a la que hemos hecho referencia anteriormente.

CRÍMENES SOMETIDOS A

LA JURISDICCIÓN DE LA CORTE

El artículo 5 del Estatuto afirma que la Corte extenderá su jurisdicción sobre “los más graves crímenes que conciernen a la comunidad internacional en su conjunto”, entendiendo por tales el crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad y los

crímenes de guerra, así como la agresión. No obstante, la Corte sólo podrá ejercer su competencia sobre la agresión cuando se haya modificado el Estatuto, lo cual, como veremos más adelante, es muy difícil de lograr.

En relación con estos crímenes son responsables criminalmente los autores, quienes ordenan, solicitan o inducen a cometerlos; quienes facilitan o colaboran en su ejecución y, en el caso del genocidio, quienes incitan directa y públicamente a otros a cometerlo. Por otra parte, existe responsabilidad criminal por la consumación del crimen y por la tentativa de cometerlo, salvo que quien intente cometer un crimen abandone completamente y voluntariamente su intento (art. 25).

El crimen de genocidio

La definición de genocidio que ofrece el Estatuto (art. 6) es la misma contenida en la Convención para la prevención y la represión del crimen de genocidio de 9 de diciembre de 1948 (artículo III), que define este crimen como un conjunto de actos cometidos con la intención de destruir en todo o en parte un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Al optarse por esta transcripción de la Convención de 1948, se ha desaprovechado la oportunidad de ampliar su definición de forma que abarque otros grupos como los sociales o los ideológicos.

El crimen de genocidio se caracteriza por dos elementos: uno subjetivo, consistente en la voluntad de destruir total o parcialmente uno de los grupos humanos enumerados y, otro objetivo, consistente en la comisión de alguno de estos actos, tanto en tiempo de paz como de guerra: a) matar miembros del grupo; b) atentar gravemente a la integridad física o mental de miembros del grupo; c) someter intencionalmente al grupo a condiciones de existencia que ocasionen su destrucción física total o parcial; d) medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) transferencia forzosa de niños de un grupo a otro.

Los crímenes contra la humanidad

Los crímenes contra la humanidad consisten en una serie de actos enumerados en el artículo 7 y que vamos a exponer a continuación. Sin embargo, para que los actos en cuestión sean considerados crímenes contra la humanidad deben haber sido cometidos de conformidad con un ataque “generalizado o sistemático” que incluya “la comisión múltiple de actos” y que éstos se lleven a cabo “de conformidad con la política de un Estado o de una organización”.

Los actos que constituyen crímenes contra la humanidad, si se dan las condiciones que acabamos de mencionar, son los siguientes: a) asesinato; b) exterminio; c) esclavitud; d) deportación o transferencia forzosa de población; e) encarcelamiento u otra privación severa de la libertad en violación de normas fundamentales de derecho inter-

nacional; f) tortura; g) violación, esclavitud sexual, prostitución, embarazo o esterilización forzosa u otra forma de violencia sexual de comparable gravedad; h) persecución contra un grupo o colectividad identificable fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos en conexión con alguno de los crímenes sometidos a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; i) desaparición forzada de personas; j) el crimen de *apartheid*, consistente en la comisión de actos inhumanos de naturaleza similar a los anteriores cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de sistemática opresión y dominación por un grupo racial sobre otro grupo o grupos raciales y cometidos con la intención de mantener ese régimen; k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos a la salud mental o física.

En nuestra opinión, de esta lista de crímenes es criticable el requisito de que la persecución se cometa en conjunción con otro crimen contemplado en el Estatuto, con lo cual la Corte no podrá enjuiciar la persecución como tal, a diferencia de lo que ocurre con lo establecido por los estatutos del TPY (art. 5.h) y del TPR (art. 3.h), según los cuales la persecución es por sí misma un crimen de lesa humanidad.

Por el contrario, consideramos altamente positivo el hecho de que, a diferencia del TPY y del TPR, la Corte pueda juzgar crímenes sexuales distintos de la violación. Igualmente, también consideramos plausible la cláusula de cierre contemplada en el apartado k), que permite abarcar otros crímenes contra la humanidad no contemplados en el Estatuto que puedan surgir en el futuro y que lleguen a plasmarse en normas de derecho internacional consuetudinario.

Los crímenes de guerra

El artículo 8 del Estatuto concede jurisdicción a la Corte sobre una lista exhaustiva de crímenes de guerra, de los cuales, 34 corresponden a conflictos armados internacionales y 16 a conflictos armados internos. Esta diferencia entre guerras internas e internacionales es muy criticable. Sin embargo, no hubiera sido realista pensar en una equiparación absoluta cuando, hoy en día, el derecho internacional presta mayor atención a los conflictos armados internacionales.

La jurisdicción de la Corte se extenderá “en particular” cuando los crímenes de guerra sean cometidos como parte de un plan o política o como parte de la comisión a gran escala de tales crímenes. Aunque esta redacción no impone una nueva limitación a la Corte, deja claro que el objetivo es dar prioridad a los actos más graves.

La gran mayoría de los crímenes incluidos se han tomado directamente o se derivan de las disposiciones de los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados⁵ –heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas; prisioneros de guerra y personas civiles en poder del enemigo o del ocupante– y de los dos Protocolos de Nueva York de 8 de junio de 1977, que aumen-

tan la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo nº 1) e internos (Protocolo nº 2). De los Convenios de Ginebra, el artículo 3 común a todos ellos hace referencia a los conflictos armados internos, mientras que el resto de sus disposiciones se refiere únicamente a los conflictos armados internacionales.

Crímenes de guerra cometidos en conflictos armados internacionales

En lo que se refiere a los conflictos armados de carácter internacional, el Estatuto distingue entre violaciones graves de los convenios de Ginebra de 1949 y entre otras serias violaciones de las leyes y costumbres aplicables en el marco del derecho internacional.

El primer grupo de crímenes lo constituyen los siguientes actos contra personas o bienes protegidos por estos convenios: homicidio intencionado; tortura o tratos inhumanos, incluidos experimentos biológicos; causar conscientemente grandes sufrimientos o graves atentados a la integridad física o a la salud; destrucción y apropiación masiva de bienes no justificada por necesidades militares y ejecutadas de manera ilícita y arbitraria; obligar a un prisionero de guerra u otra persona protegida a servir en las fuerzas de una potencia enemiga; privar intencionadamente a un prisionero de guerra u otra persona protegida de los derechos a un juicio regular e imparcial; deportación o transferencia ilegal o confinamiento ilegal; toma de rehenes⁶.

En cuanto a los crímenes consistentes en otras violaciones graves de las leyes y las costumbres de la guerra, los hemos clasificado de esta forma:

a) Crímenes contra personas protegidas en poder del enemigo o del ocupante: realizar mutilaciones físicas o experimentos médicos o científicos de cualquier clase que no estén justificados por un tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona afectada y que causan la muerte o grave peligro para la salud de la persona en cuestión; declarar abolidos, suspendidos o inadmisibles ante un tribunal los derechos y acciones de los nacionales del Estado enemigo; obligar a los nacionales del Estado enemigo a combatir directamente contra su propio país; cometer atentados contra la dignidad personal, en particular tratos humillantes y degradantes; cometer violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada u otra forma de violencia sexual que constituya una grave violación de los convenios de Ginebra; alistar o llamar a filas a niños de menos de quince años en las fuerzas armadas nacionales o hacer que tomen parte directa en las hostilidades.

b) Empleo de métodos de guerra prohibidos por el derecho internacional: matar o herir a combatientes que han depuesto las armas; hacer uso indebido de las banderas de tregua, de la bandera o insignia militar o uniforme del enemigo o de Naciones Unidas y de los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra (Cruz Roja, Media Luna Roja y Sol y León Rojos) con resultado de muerte o heridas graves; matar o herir a traición a personas pertenecientes al país o al ejército enemigo; declarar que no se dará cuartel; destruir o confiscar los bienes del enemigo, a no ser que responda a necesidades imperiosas de la guerra; emplear armas venenosas, gases asfixiantes o venenosos y líquidos o mate-

riales análogos; balas que se abran o aplasten fácilmente en el cuerpo humano y, en fin, otras armas que provoquen sufrimientos innecesarios y que se incluyan en un anexo al Estatuto por medio de una enmienda; utilizar la presencia de civiles u otras personas protegidas como escudos humanos; utilizar el hambre de civiles como medio de guerra privándoles de los bienes indispensables para su supervivencia.

c) Ataques intencionados contra objetivos no militares: ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no tomen parte en las hostilidades; ataques contra bienes que no son objetivos militares; ataques contra personas o bienes involucrados en la asistencia humanitaria o en misiones de mantenimiento de la paz; ataques con conocimiento de que van a causar incidentalmente muertes y heridas a civiles, o daños a bienes de carácter civil, o daños severos al medio ambiente que sean claramente excesivos en relación con la ventaja militar general concreta y directa prevista; ataques o bombardeos de ciudades o edificaciones que están indefensos y no constituyan objetivos militares; ataques contra edificios dedicados a la religión, educación, arte o fines caritativos, monumentos históricos, hospitales y lugares donde halla enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares; pillaje de una ciudad o lugar; ataques contra edificios, materiales, unidades y transportes médicos y personal que emplee los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de acuerdo con el derecho internacional.

Aunque esta lista de crímenes es amplia y supera a la establecida en el Estatuto del TPY (art. 3), algunos de ellos difieren de los Convenios de Ginebra o del Protocolo (I) de Nueva York. Así, por ejemplo, en lo relativo a los ataques que causen pérdidas civiles incidentales, se hace referencia a los ataques que afecten a la población civil de forma “claramente” excesiva en relación con la ventaja militar “general”, términos que no figuran en el artículo 57.2.b del Protocolo (I) de Nueva York del que deriva este crimen.

Igualmente, la exigua lista de armas prohibidas no cuenta con una cláusula que abarque todas las armas que provoquen sufrimientos innecesarios y los posibles añadidos se subordinan a una enmienda del Estatuto. De esta forma, la Corte no podrá juzgar como un crimen autónomo la utilización de armas nucleares, químicas o bacteriológicas, explosivos de napalm, etc. No obstante, esta lamentable laguna es fácilmente subsanable, pues la utilización de este tipo de armas puede calificarse sin dificultad como un homicidio intencionado de personas protegidas, causar a propósito grandes sufrimientos a la integridad física o a la salud de personas protegidas o un ataque que causa pérdidas civiles incidentales claramente excesivas.

Crímenes de guerra cometidos en conflictos armados internos

En cuanto a los conflictos armados internos, el Estatuto distingue entre violaciones graves del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y entre otras violaciones graves de las leyes y costumbres de la guerra.

La primera categoría de crímenes comprende los siguientes actos cometidos contra personas que no toman parte activa en las hostilidades, incluyendo miembros de las fuerzas armadas que han depuesto sus armas y aquellos que han quedado fuera de combate por enfermedad, heridas, detención o cualquiera otra causa: a) los atentados a la vida y a la integridad corporal, en particular homicidios de cualquier tipo, mutilaciones, tratamientos crueles y tortura; b) los atentados contra la dignidad personal, en particular tratos inhumanos y degradantes; c) la toma de rehenes; d) las condenas dictadas y sentencias ejecutadas sin juicio previo, emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de garantías judiciales reconocidas generalmente como indispensables.

La segunda categoría de crímenes comprende los siguientes actos:

a) Crímenes contra personas protegidas en poder del enemigo: ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relativas al conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de los civiles razones militares imperiosas; someter a una persona en poder de la otra parte del conflicto a mutilación física o a experimentos médicos o científicos que no estén justificados por un tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona afectada ni en su interés y que cause la muerte o graves peligros para su salud; cometer violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una violación de los Convenios de Ginebra; llamar a filas o alistar a niños menores de quince años en las fuerzas armadas nacionales o hacer que tomen parte directa en las hostilidades.

b) Empleo de métodos de guerra prohibidos por el derecho internacional: matar o herir a traición a un combatiente enemigo; declarar que no se dará cuartel; destruir o confiscar los bienes del enemigo a no ser que responda a necesidades imperiosas del conflicto.

c) Ataques intencionados contra objetivos no militares: ataques contra la población civil; ataques intencionados contra edificios, material, unidades médicas y transportes de quienes usen los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional; ataques contra personas o bienes involucrados en asistencia humanitaria o en misiones de mantenimiento de la paz; ataques contra edificios dedicados a la religión, educación, arte, ciencia o fines caritativos, monumentos históricos, hospitales y lugares donde se encuentran enfermos, siempre que no sean objetivos militares; pillaje de una ciudad o lugar.

Como puede apreciarse, esta lista de crímenes es sensiblemente inferior a la de los crímenes cometidos en conflictos armados internacionales, tal y como hemos comentado anteriormente y, en consecuencia, la Corte no podrá juzgar hechos como la utilización de armas prohibidas, la inanición de la población civil, la utilización de personas protegidas como escudos humanos, etc. cuando sean cometidos en conflictos armados internos.

Si bien el hecho de que existan diferencias entre conflictos armados internacionales e internos no es sorprendente, pues es coherente con el derecho internacional en vigor, sí lo es el hecho de que no se contemplen algunas prohibiciones contenidas en

el Protocolo (II) de Nueva York como los castigos colectivos, el terrorismo, la esclavitud o los ataques contra instalaciones que contienen fuerzas peligrosas (presas, diques y centrales nucleares), máxime si consideramos que los castigos colectivos y el terrorismo sí pueden ser juzgados por el TPR (art. 4 de su Estatuto).

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

El inicio y el desarrollo de las investigaciones corresponde a la Fiscalía de la CPI, la cual puede investigar las denuncias de crímenes no sólo a partir de la información sometida por el Consejo de Seguridad y los estados partes, sino también con datos procedentes de víctimas, organizaciones no gubernamentales o cualquier otra fuente fiable (art. 15). Este aspecto es en nuestra opinión fundamental, pues es probable que los estados y el Consejo de Seguridad sean reticentes a someter cuestiones a la Corte.

Antes de iniciar una investigación, la Fiscalía debe analizar la seriedad de la información recibida y puede buscar información adicional. Tras este análisis preliminar, la Fiscalía puede llegar a dos conclusiones:

a) Que no existen motivos para proceder con una investigación, en cuyo caso debe informar de la decisión tomada a la fuente de la información original. No obstante, la Fiscalía puede reconsiderar su decisión a la luz de nuevos hechos o evidencias (art. 15.6).

b) Que existe una base razonable para iniciar una investigación. En este caso, la Fiscalía debe solicitar a la Sala de Primera Instancia una autorización para investigar, junto con el material de apoyo recogido. Si la Sala no autoriza la investigación, la Fiscalía puede volver a solicitarla basándose en nuevos hechos o pruebas relativos a la misma situación (art. 15.3-15.5).

En el primero de estos supuestos, a petición del Estado parte denunciante o del Consejo de Seguridad, la Sala de Cuestiones Preliminares puede pedir a la Fiscalía que reconsidere su decisión y, si ésta se basa exclusivamente en que la Fiscalía considera que la investigación no redunda “en interés de la justicia”, puede ser revisada (art. 53.3).

Cuando se somete por primera vez una situación a la Corte, la Fiscalía tiene que notificar a todos los estados que ejercerían normalmente la jurisdicción su intención de proceder con una investigación, pudiendo esta información ser limitada cuando ello sea necesario para la protección de testigos, para evitar la destrucción de pruebas o la ocultación de personas (art. 18.1).

Tras recibir la noticia, cualquier Estado (sea o no parte del Estatuto) dispone de un mes para informar a la Corte de que está investigando o ha investigado los crímenes en cuestión o que ha decidido no proceder con un enjuiciamiento, a no ser que la

decisión de no enjuiciar se deba a la incapacidad o a la falta de voluntad del mismo. En estos supuestos, la Fiscalía debe dejar la investigación en manos del Estado, a no ser que la Sala de Cuestiones Preliminares decida autorizar la investigación (art. 18.2 y 18.3). De todas formas, aunque la Fiscalía abandone la investigación, dispone de dos medios para asegurarse de la voluntad del Estado de investigar los crímenes, a saber:

a) Está legitimada para solicitar al Estado afectado información sobre las investigaciones que lleva a cabo, estando los estados obligados a responder sin dilación a sus solicitudes (art. 18.5).

b) Los jueces pueden permitir que la Fiscalía adopte medidas para salvaguardar pruebas cuando sólo hay una oportunidad de obtenerlas o existe el riesgo de que en otro momento puedan no estar disponibles (art. 18.6).

La decisión de la Fiscalía de dejar la investigación a un Estado afectado, puede ser revisada después de seis meses o en cualquier momento si aprecia falta de voluntad o incapacidad del Estado para llevar a cabo una verdadera investigación, pudiendo el Estado afectado recurrir esta decisión (art. 18.3).

Si la Sala de Cuestiones Preliminares autoriza el inicio de una investigación, esta decisión puede ser recurrida por una persona acusada, cualquier Estado que tenga competencia sobre el caso que se está investigando o procesando, y el Estado donde se haya cometido el crimen o el de la nacionalidad del acusado. Mientras la investigación está suspendida a la espera de la decisión de la Corte, los jueces pueden permitir que la Fiscalía adopte medidas para salvaguardar pruebas. Si la Corte decide que es inadmisibile, la Fiscalía puede solicitar la revisión de la decisión cuando considere que han aparecido nuevos datos que desmienten los motivos que justificaron la anterior decisión de inadmisibilidad (art. 19).

Las investigaciones independientes in situ (entrevistas con testigos, recopilación de pruebas, etc.), a diferencia de lo previsto en el TPY (art. 18.2) y en el TPR (art. 17.2) sólo son posibles cuando las autoridades nacionales pertinentes no son capaces de emprender las investigaciones necesarias (art. 57.3.d). Si las hay, se debe confiar a las autoridades nacionales la adopción de las medidas importantes. Los miembros de la Fiscalía podrán estar presentes y asistir a las autoridades estatales, pero sólo cuando la legislación nacional no lo prohíba (art. 99.1). La Fiscalía puede adoptar medidas como entrevistar a un testigo voluntario sin la presencia de las autoridades estatales tras consultarlo con el Estado afectado y, en los casos en que no se haya determinado oficialmente la admisibilidad, el Estado puede imponer condiciones a la labor de la fiscalía (art. 99.4).

Por último, hay que indicar que el artículo 16 del Estatuto estipula que, si así lo decide el Consejo de Seguridad actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, no puede iniciarse ni procederse con una investigación o enjuiciamiento durante un período prorrogable de 12 meses. El aplazamiento está sujeto a una decisión del Consejo, y por lo tanto, se excluye la posibilidad de que el veto de un Estado pueda bloquear la competencia, aunque sí deja abierta la posibilidad a prórrogas ilimitadas y aplazamientos per-

petuos. Cuando se produzca un aplazamiento de un caso en virtud de este artículo, existe una disposición que permite que la Sala de Cuestiones Preliminares autorice que la Fiscalía adopte medidas para salvaguardar las pruebas.

En nuestra opinión, esta prerrogativa del Consejo de Seguridad es ética, política y jurídicamente absolutamente criticable. De todas formas, creemos que esta cláusula tiene muy poco futuro, pues para ponerla en práctica es necesario el acuerdo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

DERECHOS PROCESALES DE LOS SOSPECHOSOS Y DE LOS ACUSADOS

El Estatuto de la CPI contempla la protección de los derechos de los sospechosos durante la investigación (art. 55) así como de los acusados (arts. 65-67). En lo relativo a los primeros, toda persona sospechosa de haber cometido un crimen tiene garantizados los siguientes derechos: a) a no ser obligada a declarar contra sí misma y a no confesarse culpable; b) a no ser sometida a forma alguna de coacción, torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; c) a la asistencia gratuita de un intérprete si es interrogada en una lengua que no habla o no comprende; d) a no ser sometida a arresto o detención arbitrarios; e) a ser informada de que existen motivos para creer que ha cometido un crimen; f) a guardar silencio, sin que ello pueda tenerse en cuenta a los efectos de determinar su culpabilidad o inocencia; g) a asistencia legal de la persona que elija y, si no designa defensor, a que se le asigne uno de oficio cuando los intereses de la justicia lo exijan; h) a ser interrogada en presencia de su defensor, a ser escuchada antes de confirmar los cargos y a ser informada de las pruebas que la Fiscalía se propone presentar en la audiencia.

Por otra parte, toda persona acusada tiene garantizados los siguientes derechos fundamentales: a) a ser considerada inocente hasta que se demuestre su culpabilidad más allá de toda duda razonable; b) a ser informada sin demora y en forma detallada de los cargos de los que se le acusa en una lengua que hable y comprenda; c) a disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse libremente con su defensor; d) a ser juzgada sin dilaciones indebidas; e) a hallarse presente en la confirmación de cargos, en el juicio y, en su caso, en la práctica de pruebas anterior al juicio⁷; a defenderse por sí misma o con la asistencia de un defensor elegido libremente y, en caso de no tenerlo, a ser informado del derecho que le asiste y a que se le designe un defensor de oficio si los intereses de la justicia lo requieren; f) a interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a hacer que se estudien los testimonios a su favor en igualdad de con-

diciones que los que se presenten en su contra; g) a la asistencia gratuita de un intérprete cuando se presenten pruebas y documentos en una lengua que no hable o no comprenda; h) a no declarar contra sí mismo y a permanecer en silencio, sin que ello sea considerado en la determinación de su culpabilidad o de su inocencia; i) a realizar un alegato oral u escrito en su defensa; j) a ser informada por la fiscalía de las pruebas que indiquen o tiendan a indicar su inocencia o puedan afectar a la credibilidad de las pruebas de cargo.

De estos derechos, el Estatuto presta especial atención a dos: el derecho del acusado a hallarse presente durante el juicio y el derecho a no declararse culpable (art. 65). Respecto al primer derecho, se permite que los juicios se desarrollen sin la presencia del acusado cuando se trate de un elemento perturbador, en cuyo caso se deben adoptar medidas para permitirle que observe el proceso y dé instrucciones a su defensor desde fuera. Sin embargo, se permite que se confirmen los cargos sin la presencia del acusado y requiere la presencia de asesoría legal para el sospechoso cuando la Sala de Primera Instancia determina que redundaría en interés de la justicia (art. 63).

Igualmente, se establece que los derechos del acusado no deben ser vulnerados cuando se realicen audiencias a puerta cerrada o testimonios grabados en la medida en que no vulneren los derechos del acusado, medidas que deberán adoptarse cuando la víctima sea menor de edad o haya sufrido violencia sexual, salvo que la Corte decida lo contrario.

En cuanto al derecho a no declararse culpable, el Estatuto establece que, cuando un acusado admita ser culpable, la Corte debe asegurarse de que comprende la naturaleza y las consecuencias de su confesión, de que ha sido hecha voluntariamente después de haber consultado suficientemente con su defensor y, finalmente, de que la admisión de culpabilidad está apoyada por otras pruebas (art. 65). De esta forma, se impide que, por ejemplo, pueda condenarse a una persona basándose únicamente en su confesión o cuando dicha confesión ha sido obtenida por medio de torturas, amenazas o coacciones.

En nuestra opinión, el conjunto de garantías procesales ofrecidas por el Estatuto merece una opinión positiva, pues salvaguarda los derechos fundamentales de los sospechosos y permite que los juicios ante la Corte sean equitativos. Además, los derechos previstos superan a los establecidos en los estatutos del TPY (arts. 20 y 21) y del TPR (arts. 19 y 20) y los previstos en otros tratados internacionales como, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 9 y 14), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (arts. 5 y 6), la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 7 y 8) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 7).

Sin embargo, este sistema de garantías no es perfecto, pues el derecho de los sospechosos y acusados a un defensor de oficio si no designan uno está sometido a que “los intereses de la justicia lo requieran”⁸. De todas formas, a pesar de esta laguna consideramos que no deben existir graves temores a que los juicios no sean justos y, además, creemos que es difícil imaginar casos en los que la Corte no asigne defensores de oficio porque no lo requieran los intereses de la justicia.

PENAS

El Estatuto permite que la Corte imponga penas de reclusión a perpetuidad o por un número determinado de años no superior a treinta y, como penas accesorias, también puede imponer multas u órdenes de decomiso (art. 77). Por lo tanto, la pena de muerte está prohibida, a diferencia de lo que ocurrió con el Tribunal de Nuremberg. Las sentencias dictadas por la Corte tienen el valor de cosa juzgada y, en consecuencia, ninguna persona puede ser juzgada por un tribunal estatal por un hecho por el cual haya sido condenada o absuelta por la CPI (art. 20.2).

Al establecer la sentencia, la Corte debe tener en cuenta factores tales como la gravedad del crimen y las circunstancias individuales del criminal. Por otra parte, al interpretar los crímenes establecidos en el Estatuto, no puede aplicar la analogía en contra del presunto criminal, debiendo interpretarse en caso de ambigüedad a favor de la persona que está siendo investigada, procesada o condenada (art. 22.2).

Además de imponer penas, la Corte cuenta con amplios poderes para ordenar que las personas condenadas indemnicen a las víctimas, pudiendo esta indemnización consistir en la restitución, compensación y rehabilitación (art. 75.2).

Debido a que en algunos estados está prohibida la pena de cadena perpetua, se establece que la Corte puede reducir las penas cuando la persona haya cumplido las dos terceras partes de la pena impuesta o 25 años de prisión en caso de cadena perpetua (art. 110.3). Para que pueda producirse esta reducción de la condena, la Corte deberá tomar en consideración criterios como la voluntad de la persona de cooperar con la Corte u otros factores que muestren un cambio de las circunstancias suficiente para justificar la reducción de pena.

Respecto a las circunstancias que pueden eximir de la responsabilidad penal, éstas hacen referencia al elemento mental, a la legítima defensa, a la coacción extrema y a las órdenes superiores (arts. 31 y 33). En lo que respecta al elemento mental, el artículo 30 afirma que los crímenes deben ser realizados con “intención” y “conocimiento”, términos ambos que incluyen el dolo eventual, es decir, los supuestos en los que el criminal es consciente de las consecuencias que puede tener su acción, aunque no las desee.

En lo relativo al elemento mental, se contempla como circunstancia eximente el hecho de que el autor sufra un defecto o incapacidad mental o un estado de intoxicación que anule su capacidad de apreciar la naturaleza de su conducta o su capacidad de controlar su comportamiento. En el supuesto de que esta situación sea causada por una intoxicación, es necesario que el autor no se haya intoxicado voluntariamente.

En lo que se refiere a la legítima defensa, para que pueda alegarse como eximente de una determinada conducta ésta debe realizarse en defensa propia o de otra persona o, en el caso de crímenes de guerra, de la propiedad que sea necesaria para la supervivencia de una persona o esencial para acompañar una misión militar y, además, la defensa debe guardar proporcionalidad con el mal que se pretende evitar.

En cuanto a la coacción extrema, no existirá responsabilidad penal cuando una acción ha sido realizada como consecuencia de una amenaza de muerte inminente o de inminentes daños físicas graves contra el autor de la acción u otra persona, siempre y cuando el autor no intente causar un daño mayor del que pretende evitar.

Por último, con relación a las órdenes superiores, el Estatuto, a diferencia de los estatutos de los tribunales ad hoc, que contemplan la prohibición absoluta de utilizar como defensa las órdenes superiores, establece que éstas pueden constituir una eximente cuando la persona que ha cometido el crimen estuviera obligado por ley a obedecer órdenes emitidas por el gobierno o el superior de que se trate, no supiera que la orden era ilícita y, en el caso de los crímenes de guerra, que la orden no fuera manifiestamente ilícita.

Por último, las sentencias de la Corte podrán ser recurridas a la Sala de Apelaciones por el fiscal, por el condenado o por quien le represente (art. 81).

ENMIENDAS

Las enmiendas pueden presentarse siete años después de la entrada en vigor del Estatuto. Las enmiendas de carácter institucional deberán ser aprobadas por una mayoría de dos tercios y, las que no sean de este carácter, deben ser aprobadas por siete octavos de los estados partes para su entrada en vigor (arts. 121 y 122).

En relación con las enmiendas a los crímenes sometidos a la competencia de la Corte, éstas sólo se aplican a los estados partes que las hayan aceptado. En consecuencia, la Corte puede no ejercer su competencia sobre nuevos crímenes cuando el Estado en cuyo territorio se ha cometido o el de la nacionalidad del acusado no ha aceptado la enmienda.

VALORACIÓN

La aprobación del Estatuto de la CPI, aun cuando todavía no ha entrado en vigor, constituye un hito histórico en el derecho internacional. Esta institución, cuando sea creada, constituirá un elemento de disuasión para la comisión de crímenes internacionales y, aunque no constituya una panacea, contribuirá a evitar que estos crímenes queden impunes.

Entre los aspectos más positivos podemos mencionar su carácter permanente; la creación de una Dependencia de víctimas y testigos; el que se niegue cualquier tipo de inmunidad, incluida la de los jefes de Estado y de Gobierno; el que la Fiscalía pueda iniciar sus investigaciones de oficio; la posibilidad de que Consejo de Seguridad pueda someter a la Fiscalía de la Corte situaciones en las que se hayan producido crímenes internacionales, aun cuando el Estado en el que se han cometido o el de la nacionalidad del criminal no haya ratificado el Estatuto; las aceptables garantías penales y procesales de los sospechosos y de los acusados de cometer crímenes; la imposibilidad de que la Corte pueda dictar penas de muerte y, la posibilidad de revisar las penas si se dan las circunstancias adecuadas.

Sin embargo, su Estatuto también presenta aspectos criticables como la posibilidad de que el Consejo de Seguridad pueda suspender las investigaciones; el que se permita a los estados aplazar siete años la jurisdicción de la Corte sobre los crímenes de guerra; las limitaciones previstas en determinados crímenes como, por ejemplo, el de persecución de un grupo identificable o la utilización de armas prohibidas; y en fin, la posibilidad de que se pueda alegar como defensa las órdenes superiores en los crímenes de guerra, aun cuando se exijan ciertas circunstancias.

No obstante, a pesar de estas insuficiencias consideramos que el mero hecho de que se cree la Corte ya es de por sí positivo y que su Estatuto, a pesar de las limitaciones indicadas, puede considerarse en general aceptable. En definitiva, podemos afirmar que con su aprobación se dado un gran paso en la persecución de los más graves crímenes y, por consiguiente, en la lucha contra la impunidad.

Notas

1. Con fecha 23 de octubre de 2000 el Estatuto ha sido firmado por 115 estados y ha sido ratificado por Bélgica, Belice, Botswana, Canadá, España, Fidji, Francia, Gabón, Ghana, Islandia, Italia, Lesotho, Luxemburgo, Mali, Noruega, Nueva Zelanda, San Marino, Senegal, Sierra Leona, Tayikistán, Trinidad y Tobago y Venezuela.
2. Resolución 808 (1993) de 22 de febrero.
3. Resolución 955 (1994) de 8 de noviembre.
4. La prohibición de las reservas está prevista en el artículo 120.
5. Convenio de Ginebra (I) para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; Convenio de Ginebra (II) para mejorar la suerte de los heridos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; Convenio de Ginebra (III) relativo al trato de los prisioneros de guerra; y Convenio de Ginebra (IV) relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra.
6. Estas infracciones están citadas en los artículos 50 del Convenio I de Ginebra, 51 del Convenio II, 130 del Convenio III y 147 del Convenio IV.
7. En las situaciones en las que existe una única oportunidad de tomar declaración o reunir pruebas que podrían no estar disponibles durante el juicio posterior, la fiscalía informará a la Sala de Cuestiones Preliminares (art. 56). Si los magistrados, a solicitud de la Fiscalía, consideran necesario adoptar medidas para proteger los derechos del acusado, pueden, entre otras cosas, nombrar un experto o un juez encargado de supervisar el procedimiento. Si la Sala considera que la Fiscalía debería haber solicitado dichas medidas, ésta puede adoptarlas por su cuenta.
8. Este inciso también consta en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.3.d) y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6.3.c), pero se omite en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8.2.e), que garantiza en cualquier circunstancia el derecho a un defensor.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 51-52.
Miscellaneous.**

Abstracts

ABSTRACTS

Federal Asymmetry and Bilateral Relations between the Center and the Periphery in Russia

Cesáreo Rodríguez Aguilera

The disintegration of the USSR has favored the development of centrifugal tendencies in the Russian Federation particularly as the result of the lack of a concerted strategy to move to a polyarchical structure. In practice, one has seen the rise of an asymmetrical federalism, designed to accommodate the different interests of the federal and regional elites, which goes beyond formal constitutional provisions. Singularity and bilateralism have become the rule in the unequal distribution of powers given that elites coming out of the former nomenklatura have recycled themselves, generally successfully, in order to stay in power. The novelty is President Putin's federal policy favorable to a strengthening of central power while basically respectful of the post-Soviet founding accord.

Russian Minorities in the Former USSR

Ángel Pérez González

The end of the Soviet Empire has brought out the importance of the nationalities problem and the contradictory results produced by the various formulas applied since 1922 for resolving it. Two characteristics conditioned the evolution of this problem in the Soviet Union: the choice of a territorial model which would give a important role to the Empire's non-Russian peoples; and the contradiction between the theoretical base established by Lenin and Stalin for solving the problem and actual practice, which followed traditional channels. The result was a new territorial structure endowed with the external elements characteristic of a state but cancelled out by the superiority of a party and by a policy of protecting minorities deliberately designed to make the new national entities nonviable.

The lack of an adequately institutionalized state was at the root, of the virtual disappearance, after the collapse of the Communist Party, of links between the center and the periphery, a situation that nationalism, where it existed, exploited to gain power

and that governing minorities, meaningless outside the framework created by the USSR, exploited to stay in power. The result was none other than the appearance of new ethnically heterogeneous states with imprecise borders, bereft of the systems of interethnic equilibrium the Soviet administration had created, and willing to consolidate their independence and identity at the expense of minorities such as the Russians, which have been discriminated against at times and excluded from political and cultural life at others. This phenomenon has reduced the chances for the new states' integration on an international level, placed a burden on the incipient democratic systems and made for tense relations with Russia.

The End of a Century, the End of an Era

Miguel Ángel Vecino

Ten years after the end of bipolarity, expectations that arose at first have gone unfulfilled. The lack of a conceptual framework that would allow objective analysis of the present situation has made an already confusing situation worse. Attempts to describe the future have in most cases been nothing more than statements of what is already past. Some writers have tried to propose thought structures that would help cut through the international haze we live in, but in most cases, they have, unfortunately, in most cases been overwhelmed by the hegemonic force of the one way of thinking based on a systematic, a priori dismissal of anything that does not give its blessing to the new world based on the purely economic criteria of globalization. Because of the unpredictability of the collapse of the old bipolar scheme, projects belonging to the past have gone on being implemented, one notable example being the euro. The issue is not the distribution of wealth but rather one of the concentration of wealth with the number of poor people in the world increasing while the world's great powers fight to reestablish their independence in foreign policy in face of the of the predominant role of the United States. International organizations, foremost among them the UN, are being supplanted by other more or less informal venues (such as the G-8) where the world's future is decided on the basis of economic power while the reality of a world population ever more divided into a small nucleus of rich people and an ever greater number of poor people is ignored.

Macedonia between Crisis and Consolidation

Carlos Flores

Among the countries of post-Communist Europe, Macedonia has probably been one of those that have taken longest to come to media attention. Unfortunately, however, this anonymity has not been the natural result of a peaceful, untroubled existence; quite

the contrary, the country gained independence amidst the hostility of its neighbors, with a poorly defined national identity, and in a context of strong interethnic tensions and grave economic crisis. The fact that ten years later, Macedonia still exists as an independent, sovereign state, that it has preserved the borders with which it came into existence, warded off the threat of a civil war, gained a place in the international system and succeeded in developing a reasonably democratic system of government constitutes a not easily explained historical event. This article seeks to contribute to finding such an explanation by analyzing the way this Balkan country has shaped and consolidated its institutions, attempted to improve its complex interethnic relations, developed its party system and gained recognition from the international community.

The Path of the Bicycle. Reflections on the Sense, Achievements and Challenges of the Iberoamerican Summits

Manuel Montobbio

In responding to the question of the meaning and the sense of the Iberoamerican Summits in the international community of the post-cold war period, their achievements and future challenges with particular attention to their implications for Spanish foreign policy, the author undertakes an intellectual itinerary whose point of departure is a consideration of the players and reasons at the origin of the Summits with particular attention to the “driving” foreign policies of Spain—in the context of its “external transition” and Mexico. He then moves on to look at the different collective subjects whose construction is variously proposed: the Iberoamerican Summits as such, the Iberoamerican Community of Nations or the Iberoamerican region. He analyzes the functioning and the dynamics of the process thus far and its achievements and then inquires into possible directions an evolution might take in a forum that must be understood as a process. He also looks into its strategic position in the complex architecture-under-construction of the international, bilateral and multilateral insertion of Latin America, a process put into motion from the top that has moved along like a bicycle requiring constant pedaling so as not to fall over and that faces the challenge of catching on further down and consolidating itself in its own dynamic that does not rely only on the initial pedaling.

Testing the Rational-Actor Model: Interbureaucratic Politics in Mexican Foreign Policy 1989-1994

Alba E. Gámez

This article argues that it is not always external factors that explain the international behavior of even an underdeveloped country. The article suggests that in the case of Mexico the origin of changes in foreign policy made during Carlos Salinas' administration lay in the decision of the governing team to strengthen the policy of liberalization in the areas of trade and finance, reversing the Third-World positions that had until the mid-80's characterized the country's image abroad. To that effect, the model of the rational actor is proposed as a theoretical framework for explaining the orientation of Mexican foreign policy in the period 1989-1994, and the President and his technocratic team are put forward as the main sources of these changes. Because the rational actor model has been criticized for not sufficiently taking into account interactions among bureaucratic entities, this article seeks to analyze Mexican foreign policy using Allison's bureaucratic policy model. Under this model, foreign policy results from pulling and hauling between bureaucratic entities, which hope to further their own interests. In the case of Mexico, the Foreign Service (affected negatively by the new orientation and mechanisms of foreign policy) on the one hand and the ministries charged with economic reform (the apparent promoters of change) on the other are identified as the relevant bureaucratic entities. Results suggest that apparently consensus more than negotiation defined the behavior of the members of the Foreign Service in relation to the Mexican Cabinet. Thus, it is difficult to explain the orientation of Mexican foreign policy from 1989 to 1994 in terms of the bureaucratic policy model, which would tend to validate the rational actor model.

The Threat Factor: Elements of the Chilean Perception of Threat

Cristian M. Leyton Salas

Despite systemic globalizing changes, state entities are still immersed in a perceived international state of nature. This characteristic immanent in state units makes them tend to perceive any action, intention, and/or capability of the states that surround them as potentially threatening to their economic, cultural, military and political security. Regardless of the degree of integration and cooperation between states, from the moment there is no supranational body capable of monopolizing the use of legitimate force, the factor of threat constitutes the central characteristic of all international relations. This means that the factor

of threat cannot in any case be suppressed but only controlled. Thus, it is necessary to shed light on both the concept as well as on the traditional factors of threat that have affect the political-military security of the Chilean state. Before going into the concept of cooperative security currently so much in fashion, we need to understand the traditional sources that have served as the foundation of, determined and influenced the country's strategic positioning among the Southern Cone states. I propose, in conclusion, to deal with the theoretical vacuum that has been shown to exist in the field of strategic studies in Chile.

The Role of Portugal in the International Context

Pablo Antonio Fernández Sánchez

A year ago, Portugal celebrated the twenty-fifth anniversary of the so-called Revolution of the Carnations, which marked the beginning of an unstoppable process of democratization and the ensuing full incorporation of Portugal into the institutionalized international community.

The Portugal's opting for orderly decolonialization and full integration into the world of international law has twice brought it a non-permanent seat on the United Nations Security Council and also the Presidency of the UN General Assembly.

In the area of security and defense, Portugal began an unprecedented change of course. Its traditional alliance with NATO has been strengthened by new strategic concepts and by its incorporation into new peacekeeping and international security programs in organizations such as the UN, the Western European Union, the OSCE, and even within the framework of the European Union where it participates quite actively in accordance with its level in relation to the other members.

Also analyzed are the process of incorporation into Community institutions and its direct, precise participation in the evolution they have followed in recent years, with it now being fully integrated into all the areas of regional integration from the "eurozone" to the Schengen framework. The article also points out the gains this very rational choice has brought.

Finally, the changes that have come about in bilateral relations with Spain are analyzed.

Mohammed VI and the Paradox of the Moroccan Transition

Thierry Desrues

This article analyzes several aspects of Mohammed VI's first year on the Moroccan throne. The new sovereign has been offered as the incarnation of change while he has made reform the watchword of his reign. Thus, the analysis is framed within the debate

over the democratic transition stressing, on the one hand, the weight of inertias inherited from the past as well as the new opportunities that may arise from new situations and, on the other hand, the impossibility of limiting the project of democratization to the political sphere. Seen from these two points of view, Hassan II's legacy is characterized by the centrality of the institution of the monarchy and the subordination of political society to it. The limits of the political opening up of recent years raises the need for a bringing up to date of the electoral system and of political society as well as of the Makhzen and its neopatrimonial administrative formulas, efficient thus far in controlling society but incapable of promoting socio-economic development. The new sovereign has inherited an ailing socio-economic structure that, with the lack of resolution of the Saharan conflict, portends a great degree of uncertainty for the progress of the process of change. Mohammed VI's reform project thus depends on the civil and economic societies that act as intermediaries between political power and society. For the time being, in the current transition period, the paradox lies in the fact that demands for change converge on the new monarch such that he in addition to reigning goes on ruling.

Reproductive Health in the Framework of Cooperation for Development

Itziar Lozano

The purpose of this paper is to review the way cooperation for development has dealt with sexual and reproductive rights by looking at the following three aspects of the question (with the case of Mexico as an example): the actors confronting one another over the issues under discussion (the international donor agencies and specifically the United Nations; the Vatican and the national churches; and the feminist movement); initiatives taking an empowerment approach; and a realistic, viable perspective on possible ways of establishing North-South cooperation relations.

In relation to options on support and financing for reproductive rights projects, the resistance of cooperation agencies to incorporate the issue is analyzed. Then the paper discusses elements of a proposal for adoption of a global strategy, some possible points of departure, dilemmas faced by bodies receiving applications, and possible strategies for alliances between bodies in North and South.

Revitalizing the United Nations. Anticipation and Prevention as Primary Goals

Alexandra Novosseloff

In tackling the on-going topic of UN reform, one should be honest with the analysis of the problems at stakes. It is necessary to first take into account the profound changes that have occurred since the end of the Cold War, as well as acknowledging the limits of an international organization and the shape of the UN system. It is only from that analysis that proposals can be made to rationalize and to make more efficient the functioning of the United Nations. What the Organization needs is not only a rationalization, it primarily needs a vision that gives it purpose and meaning. This article proposes that its primary goals should be anticipation and prevention – it should be the advanced guard and the conscience of the world. In this context, the United Nations is an indispensable and priceless instrument in international relations.

The International Criminal Court: a New International Instrument against Impunity

Xavier Deop Abeitia

Summary: On July 17, 1998 in Rome, the creation of an International Criminal Court (ICC) was approved, its Statute to go into effect on ratification by 60 states. The ICC would have jurisdiction in judging the crime of aggression, the crime of genocide, crimes against humanity and crimes of war.

This article presents the fundamental aspects of the ICC Statute with particular attention to the crimes placed under the Court's jurisdiction, the carrying out of investigations of possible crimes, the rights of suspects and those charged with crimes, and sentencing.

In conclusion, despite certain notable shortcomings, its very creation can be said to represent an important step against the impunity of the most serious international crimes.