

# REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 56.

**EI  
M.**

Introducción.

## **REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 56.**

### **Miscelánea.**

La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones.

Mónica Salomón González

# La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones

Mónica Salomón González\*

## RESUMEN

El artículo considera las tres principales tendencias en la actual teorización en Relaciones internacionales. La primera es el diálogo que los autores neorrealistas y neoliberales (o institucionalistas) han mantenido por más de una década y que gira en torno a las posibilidades de la cooperación internacional. La segunda es el llamamiento a la disidencia y/o a la reestructuración de la disciplina por parte de los enfoques "reflectivistas": teoría crítica, postmodernismos y feminismos. La tercera es el intento de alcanzar una síntesis de los enfoques tradicionales y los reflectivistas, intento realizado tanto desde la nueva teoría constructivista como desde la perspectiva clásica de la sociedad internacional.

*Palabras clave:* teoría relaciones internacionales, realismo político, idealismo político, sistema internacional.

La finalidad de este artículo es pasar revista a las principales tendencias en la teorización actual en Relaciones Internacionales en un momento que entendemos especialmente propicio para ello. De unos años a esta parte, en efecto, la disciplina está viviendo un período de máxima autoconciencia y autocuestionamiento, en el que todo se analiza y se replantea con particular intensidad: la teoría, los métodos, el objeto, las funciones y hasta la propia historiografía de las Relaciones Internacionales.

\*Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Barcelona  
(Monica.Salomon@uab.es)

Como veremos en las páginas que siguen, en la teorización sobre las Relaciones Internacionales coexisten los intentos de diálogo y aproximación entre distintos enfoques con la aparición de unas fracturas teóricas en la disciplina mucho más profundas que las que habían existido hasta hace pocos años, a partir de la emergencia de enfoques distanciados de los tradicionales no sólo por la elección de sus agendas sino también por el rechazo, por parte de algunas de estas nuevas tendencias, a las bases epistemológicas de las teorías tradicionales, un rechazo que en algunos casos alcanza a la totalidad de la tradición racionalista occidental (Searle, 1993: 57). A su vez, esos ataques a los enfoques tradicionales y a su epistemología no nacieron espontáneamente de las Relaciones Internacionales sino que fueron una manifestación de otras reflexiones que se hicieron en el marco más amplio de las ciencias sociales y humanas.

*Diálogo, disidencia y aproximaciones* son las dinámicas que nos parecen más relevantes en el momento que vive la disciplina y en las que centraremos esta reflexión sobre la teorización actual en Relaciones Internacionales. Comenzaremos por el *diálogo*, objeto del primer apartado de este artículo. Desde hace algunos años tiene lugar un fructífero intercambio entre los autores adscritos a dos corrientes teóricas, el neorrealismo y el neoliberalismo. Ambas provienen de dos tradiciones opuestas, la tradición realista y la tradición liberal. Los seguidores de la segunda confían en el desarrollo progresivo de unas relaciones internacionales más justas y armónicas. Los de la primera se muestran escépticos ante la posibilidad de alcanzarlo. Si bien ha habido importantes esfuerzos de acercamiento de las posiciones de las corrientes enmarcadas en esas dos grandes tradiciones a lo largo de la breve historia de la disciplina de las Relaciones Internacionales, ninguno es comparable con el desarrollado en los últimos años. Neorrealistas y neoliberales, en efecto, han descubierto muchos más puntos en común que divergencias, especialmente desde el surgimiento de los enfoques antiracionalistas, que han actuado como una especie de “federador externo” para la teoría tradicional. En el primer apartado reflexionamos sobre el proceso que ha conducido de la confrontación clásica del realismo y liberalismo a la situación actual. Nos interesa especialmente la cuestión de cuáles eran las principales divisiones que los separaban y qué tipo de transformación debieron experimentar para hacer posible esta situación actual, en la que pueden existir discrepancias pero se están haciendo esfuerzos serios para resolverlas en el terreno estrictamente científico, es decir, mediante la confrontación empírica de las teorías.

En el segundo apartado abordamos los enfoques que se autoproclaman *disidentes* (teoría crítica, postmodernismo y feminismo), surgidos muy recientemente en el panorama teórico de las Relaciones Internacionales e indagamos en el significado e implicaciones de la fractura descrita como “racionalidad versus reflectividad”. Por último, en el tercer apartado, dedicado a las *aproximaciones*, consideramos

dos enfoques que ni forman parte de la agenda convergente del neorrealismo-neoliberalismo ni son rupturistas como las aproximaciones reflectivistas: uno es el ya mencionado constructivismo y el otro es la tradición centrada en las reflexiones sobre la sociedad internacional, tradición que suele asociarse con la llamada “escuela inglesa” de las Relaciones Internacionales pero que también es el rasgo distintivo de la “escuela española”.

## DIÁLOGO: EL DEBATE NEORREALISMO-NEOLIBERALISMO

El prefijo “neo” presente en las denominaciones de las dos corrientes teóricas que trataremos a continuación denota que ambas son reformulaciones de dos tradiciones teóricas anteriores: el realismo y el liberalismo.

No cabe duda de que el realismo ha sido la tradición dominante y más influyente en la disciplina, hasta el punto que se ha llegado a considerar que “el resto de la historia de las Relaciones Internacionales es, en muchos aspectos, una nota a pie de página del realismo” (Dunne, 1996: 110). Durante largos períodos se ha hablado de una “hegemonía” del realismo en la disciplina. Ha sido una hegemonía con altibajos, pero que actualmente sigue muy viva en la versión del “neorrealismo”. Por su parte, las distintas corrientes liberales han sido el contrapunto tradicional al realismo.

Si tradicionalmente realismo y liberalismo se presentaban como enfoques irreconciliables, no ocurre lo mismo con los actuales neorrealismo y neoliberalismo. De hecho, ambas corrientes comparten el mismo programa de investigación o, en otras palabras, una agenda común. No es casual que el cambio de denominación coincida con el nuevo talante dialogante de ambos enfoques. Como tendremos ocasión de argumentar en las páginas que siguen, los mismos cambios que transformaron al realismo en neorrealismo y al liberalismo en neoliberalismo explican la existencia del actual diálogo, iniciado a principios de la década de los ochenta. Por otra parte, el hecho de que los dos enfoques no se hayan fusionado, pese a tener un programa de investigación común, significa que sigue habiendo diferencias en las maneras en que ambos intentan explicar la realidad internacional o, en palabras de Rafael Grasa, en el “grado de pertinencia que cada enfoque adjudica a determinados fenómenos” (Grasa, 1997: 123). En lo que sigue nos proponemos, precisamente, analizar las divergencias y semejanzas entre ambos enfoques. Antes de considerar el diálogo en sí mismo consideraremos dos de los antecedentes del diálogo actual (el del llamado debate realismo-idealismo y el del debate realismo-globalismo).

## Los antecedentes del diálogo actual entre neorrealistas y neoliberales

El diálogo desarrollado actualmente entre neorrealistas y neoliberales tiene dos grandes antecedentes. El primero es el del episodio que la historiografía de las Relaciones Internacionales describe como “primer debate” tras su configuración como disciplina autónoma en el período de entreguerras y que se conoce como “debate realismo-idealismo”. El segundo se enmarca en el “tercer debate” o “debate interparadigmático” de los años setenta, cuando se cuestionó la explicación de la realidad internacional de los enfoques realistas –hegemónicos en la disciplina desde fines de la Segunda Guerra Mundial– por parte de las aproximaciones “transnacionalistas”<sup>1</sup>. Como a continuación veremos, ninguno de esos episodios puede considerarse como un diálogo, en el sentido de un intercambio de opiniones en el que las partes se escuchan e intentan convencerse mutuamente. De hecho, en el primero de esos episodios casi no hubo un debate propiamente dicho.

### *El debate realismo-idealismo*

Como bien se sabe, tras la Segunda Guerra Mundial la tradición realista pasó a ocupar el puesto dominante en la teorización de las Relaciones Internacionales que había tenido el pensamiento internacionalista liberal en el período de entreguerras. La transición entre una y otra etapa suele explicarse con la idea de que realistas e “idealistas”<sup>2</sup> mantuvieron una confrontación –el llamado “primer debate”– que los primeros habrían “ganado”.

En realidad, casi no hubo intercambio de ideas entre ambos grupos. En los manuales y otras obras de Relaciones Internacionales en las que se considera la evolución de la disciplina, en los apartados dedicados al “primer debate” suele aparecer una única referencia: la de las críticas de E. H. Carr a los internacionalistas liberales en su obra *The Twenty Years Crisis*, de 1939 (Carr, 1989 [1939, 1946]), una obra que ejerció gran impacto desde el momento mismo de su publicación. Uno de sus argumentos principales es que el pensamiento “utópico” de autores como Zimmern, Angell o Toynbee o de estadistas como Eden, Lloyd George o Roosevelt fue una de las causas de que la Segunda Guerra Mundial (inminente en el momento de la publicación del libro) estuviera a punto de estallar. Las referencias de los manuales al “primer debate” no incluyen las respuestas que los autores implicados dieron a las críticas. Con ello se refuerzan los argumentos de Carr, con lo que la idea que hoy día solemos tener del carácter del debate es muy sesgada. Básicamente, esa idea coincide con la manera en que Carr lo expuso en su obra, a saber, como un enfrentamiento entre la “ciencia” (representada por el realismo) y la “utopía” (de los internacionalistas liberales).

Pero esa es una representación muy distorsionada de las posiciones de ambas partes. Por un lado, los autores que Carr llamaba “utópicos” lo eran en distinta medida, algo que el tratamiento en bloque por parte de Carr no permite discernir<sup>3</sup>. Además,

algunas de las ideas que les atribuía Carr correspondían, más bien, a etapas anteriores del pensamiento liberal, como por ejemplo la noción cobdeniana de “armonía de intereses”. Aún cuesta más aceptar las afirmaciones que Carr hizo en su obra sobre el “realismo”, presentado como un modo de teorizar objetivo, basado en la realidad y por ello capaz de desenmascarar las ideologías (Carr, 1989: 63). Más bien, lo que hizo Carr en *The Twenty Years Crisis* fue oponer a las premisas utópicas (o, mejor dicho, a las que él atribuía a los utópicos) otra serie de premisas basadas en la tradición de pensamiento realista y que, según él, coincidían con la realidad. Así, por ejemplo, la tesis “utópica” de la indivisibilidad de la paz, definida como “la ideología de los no privilegiados que intentan elevarse al nivel de los privilegiados” y la propuesta del mecanismo de seguridad colectiva, “la ideología de los Estados que, particularmente dispuestos a atacar, pretenden establecer el principio de que un ataque contra ellos debe convertirse en una razón de preocupación para otros Estados” (Carr: 1989: 30) son contrapuestas a “realidades”, como por ejemplo la de “la máxima realista de que la justicia es el derecho de los más poderosos”(Carr: 1989: 63).

Más que un enfrentamiento entre ciencia y utopía, el encontronazo de Carr con los internacionalistas liberales fue un choque entre dos visiones del mundo opuestas, o entre dos “ideologías sociopolíticas”, en el sentido que Mario Bunge da al término: el de “conjunto de creencias referentes a la sociedad, al lugar del individuo en ésta, al ordenamiento de la comunidad y al control político de ésta” constituidas (al contrario de las teorías sociopolíticas) por afirmaciones dogmáticas y que ni suelen ser producto de la investigación básica ni cambian con los resultados de ésta (Bunge: 1981: 165-166). En el momento histórico en que se desarrolló el debate, ninguna de esas visiones del mundo estaba vinculada a una teorización lo suficientemente sistemática y articulada como para que se la pudiera considerar científica, aún en un sentido amplio. Ello, naturalmente hacía imposible que los incipientes realismo y liberalismo pudieran entablar un auténtico debate, es decir, un diálogo.

El dominio del realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial no puede interpretarse, por lo tanto, como una “victoria” de los “realistas” en el “debate” contra los “idealistas”, puesto que no hubo ni “debate” ni prácticamente coexistencia en el tiempo entre “realistas” e “idealistas”. Más que con ningún otro factor, la preponderancia de las teorizaciones inspiradas en la tradición realista tras la guerra tuvo que ver con la utilidad de los enfoques realistas como guía de los decisores políticos estadounidenses en las dimensiones militares y diplomáticas de las relaciones internacionales –es decir, en “inspiradora de la ideología de la política exterior norteamericana” (Mesa: 1977: 88)–, a partir de la emergencia de los Estados Unidos como superpotencia en un sistema bipolar. En todo caso, lo que está claro es que los realistas no “vencieron” en el debate gracias a la evidente superioridad de sus argumentos.

En el período de más de veinticinco años que media entre el final de la Segunda Guerra Mundial y principios de la década del setenta —cuando, a partir del impacto de acontecimientos tales como la crisis del petróleo o la guerra de Vietnam el cuestionamiento al realismo se intensificó— hubo muy pocos intercambios entre las teorizaciones realistas dominantes y las corrientes herederas de la tradición liberal<sup>4</sup>.

### *El debate realismo-transnacionalismo*

El segundo antecedente del diálogo actual entre neorrealistas-neoliberales tuvo lugar en la década de los setenta, en el marco del llamado “tercer debate”, “debate realismo-globalismo” o “debate interparadigmático”<sup>5</sup>, debate enmarcado en el contexto político de la distensión, la crisis del sistema de Bretton-Woods, la crisis del petróleo y el aparente declive de la hegemonía estadounidense en el sistema internacional. Interesa destacar el papel protagonista en el cuestionamiento al realismo en el marco de este tercer debate de Robert O. Keohane<sup>6</sup>, puesto que es el mismo Keohane el principal artífice del acercamiento actual entre neorrealismo y neoliberalismo. Junto con Joseph Nye (un conocido autor neofuncionalista, hecho que señala la continuidad de la tradición liberal), Keohane es el responsable (como editor y como autor) de las dos obras más significativas de la corriente transnacionalista: *Transnational Relations and World Politics* (1971, 1972) y *Power and Interdependence* (1977)<sup>7</sup>. El cuestionamiento al “estaticentrismo” del modelo realista fue el aspecto principal de la crítica “transnacionalista” de ese momento. En un mundo cada vez más interdependiente, las teorizaciones basadas en la preponderancia del Estado-nación eran juzgadas insuficientes para describir y explicar la realidad internacional. La noción de “interdependencia” y el papel de la fuerza militar en las relaciones internacionales fueron también cuestiones centrales en la controversia y, por lo tanto, en las obras citadas.

A diferencia del debate realismo-idealismo, el debate realismo-transnacionalismo fue un debate real. En la obra editada por Ray Maghroori y Bennett Ramberg, *Globalism Versus Realism: International Relations' Third Debate* (Maghroori y Ramberg (eds.), 1982) ambas partes discutieron los méritos respectivos del enfoque estaticéntrico y la noción de interdependencia. Es destacable, sin embargo, que hay un punto importante en común con el debate materializado en la obra editada por Maghroori y Ramberg y el debate realismo-idealismo de entreguerras. Se trata de la percepción del punto de vista contrario como un punto de vista más “ideológico” que científico. Un ejemplo de ello es la crítica del (neo)realista Kenneth Waltz al concepto de interdependencia, en su opinión un “mito” que “oscurece las realidades de la política internacional y afirma al mismo tiempo una falsa creencia sobre las condiciones que pueden promover la paz” (Waltz, 1982: 93). Quizás esa percepción (mutua) de que la posición contraria estaba basada en unos supuestos “falsos” haya sido lo que impidió que el debate se convirtiera en un auténtico diálogo, en el que las partes estuvieran dispuestas a modificar sus posiciones a partir de los argumentos del oponente.



nente. Lo que se hizo fue, simplemente, contraponer una serie de argumentos a otros sin que, por lo general, existiera una voluntad clara de volverlos compatibles.

La aplicación del concepto de “paradigma científico” de Thomas Kuhn a las Relaciones Internacionales sirvió para explicar esa situación que no se veía, en palabras de Ole Waever, “como un debate que alguien debía ganar, sino como una situación de pluralismo que se había de aceptar” (Waever, 1996: 155). Waever ha desarrollado convincentemente el argumento de que la importación del concepto de paradigma científico a las Relaciones Internacionales tuvo efectos paralizantes en la disciplina porque justificó la falta de diálogo y de confrontación de ideas. Ello es así porque, por lo general, se adoptó una versión muy simplista de la tesis de Kuhn sobre la inconmensurabilidad de los paradigmas. Aunque es cierto que Kuhn consideraba que las teorías científicas (y los paradigmas) eran inconmensurables, en tanto que cada una genera sus propios criterios de evaluación y su propio lenguaje, no por ello creía cerrada la posibilidad de diálogo entre teorías diferentes: Kuhn no era en manera alguna un relativista<sup>8</sup>.

### **El diálogo neorrealismo-neoliberalismo: precondiciones, desarrollo y resultados**

Resulta muy difícil establecer en qué preciso momento el debate-enfrentamiento realismo-transnacionalismo se convirtió en el debate-diálogo del neorrealismo-neoliberalismo. Probablemente haya habido una superposición entre ambos. De hecho, la obra editada por Maghroori y Ramberg (donde el debate era más bien un enfrentamiento) se publicó en 1982, el mismo año en que Steven Krasner editó el número especial de la revista *International Organizations* dedicada al análisis de los “régimenes internacionales”, un concepto que, como pronto veremos, fue un producto del diálogo constructivo entre las corrientes (neo)realistas y (neo)liberales. En ese sentido, es destacable el hecho de que Robert Keohane no participara en la obra de Maghroori y Ramberg y en cambio sí contribuyera a la de Krasner.

#### *Precondiciones*

Pese a que la diferenciación entre el “tercer debate” y el diálogo neorrealismo-neoliberalismo (el actual “cuarto debate”) no es muy nítida en el tiempo, sí en cambio es posible establecerla claramente a partir de otros elementos. Esos elementos – “precondiciones” del diálogo– son los siguientes: a) la renuncia, por parte del sector “transnacionalista” de Keohane, a crear un “paradigma alternativo” al realismo; b) la formulación, por parte del mismo Keohane, de una propuesta concreta para integrar teorías provenientes de la tradición realista y de la tradición liberal en un enfoque multidimensional; c) el acercamiento de posiciones, consecuencia de la reformulación del realismo en neorrealismo y d) la reformulación del enfoque transnacionalista en (neo)liberalismo institucional.

a) En *Power and Interdependence*, de 1977, Keohane y Nye renunciaron a su propósito inicial –manifestado en *Transnational Relations and World Politics* de 1971/1972– de construir un paradigma alternativo al realismo, el de la “política mundial” (Keohane y Nye (eds.), 1972: XXIV). Sostuvieron que ya no pretendían construir un nuevo paradigma sino completar el realismo –a su entender un enfoque válido para conceptualizar ciertos aspectos de la realidad internacional– con el enfoque de la interdependencia, dedicado al análisis de las relaciones transnacionales (Keohane y Nye, 1977: 23-24). Esta actitud conciliadora contrastaba con la de otros autores también pertenecientes a la corriente transnacionalista, como por ejemplo Richard Mansbach, Yale Ferguson o John Vasquez, que sí entendían sus esfuerzos como diametralmente opuestos a los de las concepciones realistas clásicas y siguieron, por consiguiente, reclamando la constitución de un “nuevo paradigma” (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1977; Mansbach y Vasquez, 1981).

b) La propuesta de integrar distintos programas de investigación en un enfoque multidimensional amplio fue esbozada por primera vez por Keohane en un artículo publicado en 1983 (Keohane, 1983, 1987) aunque, de hecho, Keohane ya estaba embarcado en un productivo diálogo con los autores (neo)realistas en torno al concepto de régimen internacional (Keohane, 1982). En ese artículo Keohane procedía al análisis del “realismo estructural” –la reformulación del realismo de Kenneth Waltz en *Theory of International Politics*, que en la actualidad se conoce más bien como “neorrealismo” y se distingue de otras propuestas que sí se conocen como “realismo estructural” (Buzan, Jones y Little, 1993)– y sostenía que, dadas sus virtudes –rigor y claridad– y potencialidades para desarrollar una teoría lógicamente coherente, además de clara y relativamente simple podría –junto a otras líneas de investigación conectadas al programa de investigación realista (los trabajos de Snyder y Diesing en teoría de los juegos [Snyder y Diesing, 1977] y las obras de Robert Gilpin [Gilpin, 1975, 1981], en particular sus explicaciones sobre las causas de declive de los estados hegemónicos)–, convertirse en el núcleo de “un enfoque multidimensional a la política mundial que incorporara varios marcos analíticos o programas de investigación”. Uno de esos programas sería el propio neorrealismo (“realismo estructural” en los términos empleados por Keohane), dedicado a investigar cuestiones relativas al poder y a los intereses. Otro sería un “programa de investigación estructural modificado” (el de sus propias investigaciones), centrado en el análisis de las instituciones y reglas internacionales. Un tercero, por último, se ocuparía de teorías de política interna, de toma de decisiones y de procesamiento de la información y tendría la función de conectar las dimensiones internas e internacionales.

c) La reformulación del realismo en neorrealismo por parte de Kenneth Waltz en 1979 fue otra de las condiciones básicas para el acercamiento de las posiciones de los participantes en el actual diálogo. Esta reformulación tuvo lugar en una de las obras más influyentes –y más polémicas– en la literatura de las Relaciones Internacionales: *Theory of International Politics* (Waltz, 1979). La reformulación del realismo de Waltz

mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los estados –unidades racionales y autónomas– son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema (estados) se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas (Waltz: 1979: 88-97).

Pero quizás las principales diferencias entre el neorealismo de Waltz y el realismo clásico sean más formales que de sustancia y, en especial, ese intento de construir una teoría clara, rigurosa, y concisa, de “explicar pocas cosas, pero importantes” (Waltz, 1975: 3-4). En ese sentido, la contribución (popperiana) de Waltz a la epistemología de las relaciones internacionales es reconocida y apreciada incluso por sus críticos (Mansbach: 1996:93; Mouritzen, 1997). Otro aspecto formal que llama la atención en la teoría neorrealista es el uso de la teoría microeconómica de las estructuras de mercado. Para Waltz, el sistema internacional funciona como un mercado “interpuesto entre los actores económicos y los resultados que producen. Ello condiciona sus cálculos, su comportamiento y sus interacciones” (Waltz, 1990: 90-91). Esta analogía mercado-sistema internacional propiciará también un uso importante, por parte de los neorealistas, de los modelos de las teorías de la acción racional, rasgo que compartirán con el neoliberalismo institucional.

d) Por su parte, el “programa de investigación estructural modificado” que Keohane se disponía a construir representaba un alejamiento significativo con respecto a las anteriores posturas “transnacionalistas” del autor. El programa asumía algunas de las premisas del (neo)realismo, aunque con ciertos matices:

1. La premisa de que los estados son los principales actores internacionales, aunque no los únicos.
2. La premisa de que los estados actúan racionalmente, aunque no a partir de una información completa ni con preferencias incambiables.
3. La premisa de que los estados buscan poder e influencia, aunque no siempre en los mismos términos (en diferentes condiciones sistémicas, los estados definen sus intereses de manera diferente) (Keohane, 1983).

No obstante, y como ya hemos señalado, el centro de interés del “programa de investigación estructural modificado” es el estudio de las reglas e instituciones internacionales. Aquí se manifiesta con claridad el componente “liberal” del programa de Keohane: en el interés de analizar las instituciones internacionales (un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales) y en la premisa (de origen claramente liberal) de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los estados tienen de sus propios inte-

reses, posibilitando así la cooperación (que los realistas/neorrealistas ven sólo como un fenómeno coyuntural). En los trabajos desarrollados por Robert Axelrod en el marco de la teoría de los juegos (Axelrod, 1984) Keohane encontró una buena base para explicar la compatibilidad de las premisas realistas (estados en situación de anarquía y motivados, ante todo, por la búsqueda de poder) con las liberales (posibilidad de cooperación), distanciándose (aunque no totalmente) del optimismo del liberalismo clásico. En el artículo que escribieron juntos en 1985, los autores diferenciaban su propia noción de “cooperación” de la “armonía de intereses” del liberalismo clásico:

“Cooperación no equivale a armonía. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. Así definida, la cooperación no es necesariamente buena desde un punto de vista moral” (Axelrod y Keohane, 1985: 226).

Otra vertiente teórica en la que Keohane se apoyó para explicar la compatibilidad entre la estructura anárquica del sistema internacional y la cooperación proviene de la microeconomía, y en concreto del concepto de “fallos del mercado”. Esta noción alude a la incapacidad de un mercado perfecto (no regulado) de proporcionar adecuadamente bienes públicos a una sociedad, así como a la posibilidad de que un mercado no regulado dé lugar a “males públicos” tales como la contaminación. A partir de la identificación de la sociedad internacional anárquica y un mercado imperfecto, Keohane y los autores neoliberales en general se han inspirado en los modelos elaborados por los economistas sobre la regulación de los mercados para defender las posibilidades de cooperación internacional.

Del énfasis del papel de las instituciones<sup>9</sup> en la cooperación internacional proviene el nombre que Keohane dio al programa en su obra *After Hegemony* (Keohane, 1984): “institucionalismo liberal”. El prefijo “neo” que transformó el nombre del programa en “institucionalismo neoliberal” o, simplemente, en “neoliberalismo” proviene de un artículo (crítico para con el enfoque) de Joseph Grieco (Grieco, 1988), quien lo usó no sólo para referirse a la novedad del enfoque sino para diferenciarlo del “institucionalismo liberal clásico”, de las teorías funcionalistas y neofuncionalistas de la integración europea, una tradición de la que Keohane se reconoce deudor (Keohane, 1984: 22), aunque no en mayor medida que del realismo (Keohane, 1993: 271-272).

No son pocos los autores que han clasificado a Keohane como un autor “neorrealista” (Ferguson y Mansbach, 1991: 364; Ashley, 1984; Palomares Lerma, 1991: 29; Barbé, 1995: 62-63 n. 76). Sin embargo, y pese a los esfuerzos de Keohane por tender puentes entre las distintas tradiciones de pensamiento e incluso llegar a una síntesis de las corrientes teóricas actuales, la esencia de su enfoque es –como han percibido autores neorrealistas como Grieco (1988)– radicalmente opuesta a los supuestos realistas.

El tradicional pesimismo realista y el tradicional énfasis liberal en las posibilidades de cooperación están muy presentes en los actuales neorrealismo y neoliberalismo. Ello impedirá, muy posiblemente, que ambos enfoques acaben fundiéndose en una síntesis total, pero no ha impedido el establecimiento de un diálogo muy productivo, cuyas características consideraremos a continuación.

### **El desarrollo del diálogo: temática y metodología**

El diálogo ha tenido dos focos temáticos principales. Uno ha sido el de la discusión de la teoría neorrealista de Waltz. Es lo que se ha hecho en la obra editada por Keohane *Neorealism and its Critics* (Keohane, 1986), donde se reproducen los cuatro capítulos más importantes de *Theory of International Politics* de Waltz y se incluyen contribuciones neorrealistas (Robert Gilpin) junto a otras que se enmarcan en los enfoques que más adelante el propio Keohane definiría como “reflectivistas” (de John G. Ruggie, Robert Cox y Richard Ashley), el artículo de Keohane de 1983 que ya hemos comentado y en el que proponía el establecimiento del diálogo y (lo que demuestra que se trata de un auténtico diálogo) una respuesta de Waltz a los comentarios de sus críticos.

Pero el tema principal del diálogo neorrealismo-neoliberalismo es el de los “efectos de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados en una situación de anarquía internacional” (Smith, 1997: 170). ¿Pueden o no compensar las instituciones internacionales los efectos de la anarquía? Los liberales sostienen que sí y los neorrealistas que no, y en las creencias de cada grupo están presentes, sin duda, las tradicionales visiones del mundo realista y liberal. Pero lo importante es que, más allá de ello (y a diferencia de lo que ocurría en el pasado), ambos grupos de autores se avienen a intentar demostrar sus ideas y a intentar confirmar la validez de sus supuestos a partir de la confrontación de teorías y de hechos. Si, como sostiene Bunge, la aceptación de que los resultados de la investigación pueden cambiar los supuestos básicos es lo que diferencia a las ideologías sociopolíticas de las teorías sociopolíticas (Bunge, 1981), entonces el diálogo neorrealismo-neoliberalismo sería valioso sólo por ello, más allá de sus resultados concretos.

Las discusiones sobre si la anarquía es o no superable se han materializado en numerosos artículos publicados, fundamentalmente, en la revista *International Organization*. Además hay dos libros que recogen ese aspecto del debate: *International Regimes*, editado por Steven Krasner (Krasner, 1982 y 1983) y, sobre todo, *Neorealism and Neoliberalism*, editado por David Baldwin (Baldwin, 1993). Este autor es, precisamente, quien –en el artículo introductorio del libro– mejor ha sintetizado el contenido del debate neorrealismo-neoliberalismo y las principales divergencias entre ambas escuelas a principios de los noventa, que eran las seis siguientes:

1. La naturaleza y las consecuencias de la anarquía internacional. Para los neorrealistas, la anarquía plantea unas constricciones al comportamiento estatal mucho más importantes que las admitidas por los liberales.

2. La cooperación internacional. Para los neorrealistas, la cooperación internacional es más difícil de lograrse, más difícil de mantenerse y más dependiente de las relaciones de poder de los estados que lo que afirman los neoliberales.

3. Beneficios absolutos/relativos. Este era el núcleo del debate a principios de los años noventa. De las posiciones que cada enfoque mantenía al respecto se desprendían las expectativas (positivas para los neoliberales, negativas para los neorrealistas) de cada grupo de autores sobre las posibilidades de la cooperación internacional. Los neorrealistas sostenían que los estados, al iniciar la cooperación con otros, buscan ante todo mejorar su *posición relativa* frente a los demás. En otras palabras, lo que interesa a los estados es, más que obtener ganancias, mantener o alcanzar una posición de superioridad frente al resto. De ahí que teman que otros estados puedan obtener ganancias mayores que ellos en la cooperación (superarlos en ganancias relativas). Ese temor a que la cooperación con otros estados aumente su superioridad es lo que impediría la cooperación a largo plazo. Los neoliberales no negaban que en determinadas condiciones la cooperación se vea impedida o dificultada por la preocupación de los estados por los beneficios relativos, pero consideraban que en general prevalecerá el deseo de obtener *beneficios absolutos* –deseo que llevará a intentar maximizar el nivel total de los beneficios de quienes cooperan–<sup>10</sup>.

4. Las prioridades de las metas estatales. Ambos enfoques entienden que tanto la seguridad como el bienestar económico son metas importantes, pero suelen diferir en cuanto a cuál de ellas es prioritaria para los estados. Los neorrealistas, igual que los realistas clásicos, ponen el énfasis en la seguridad –por más que, a diferencia de aquéllos, participaban activamente en los debates sobre temas económicos–. Los neoliberales consideran que las prioridades económicas son básicas para los estados.

5. Capacidades e intenciones. Los neorrealistas, igual que los realistas clásicos, consideran que la distribución de recursos (capacidades) de los estados es el factor que mejor explica su comportamiento, incluida su participación en esquemas de cooperación con otros estados. Los neoliberales ponen énfasis en las intenciones. Así, por ejemplo, argumentan que la sensibilidad de los estados con respecto a las ganancias relativas de los demás se ve muy influenciada por las percepciones que se tengan sobre las intenciones de esos estados. Las ganancias relativas obtenidas por estados clasificados como enemigos serían mucho más preocupantes que las que consiguen los aliados.

6. El papel de los regímenes y las instituciones. Para los neoliberales, los regímenes y las instituciones internacionales mitigan los efectos constreñidores que tiene la anarquía sobre la cooperación. Sin negarlo, los neorrealistas consideran exagerado el papel que atribuyen los neoliberales a regímenes e instituciones<sup>11</sup>.

Aunque las diferencias entre neorrealistas y neoliberales no se han resuelto, algunas de ellas se han reformulado a partir del debate. Es el caso de la controversia sobre ganancias absolutas/relativas. La cuestión de si los estados persiguen ganancias absolutas o rela-

tivas ha sido reformulada, según Keohane, en la siguiente pregunta: “bajo qué condiciones los estados emprenden una cooperación mutuamente beneficiosa para preservar su poder y estatus relativos?” (Keohane, 1998:88). En la actualidad, la controversia neorrealismo-neoliberalismo se centra en la capacidad de las instituciones internacionales de afectar los resultados de las negociaciones multilaterales de los estados (Fearon, 1998).

En cuanto a la metodología que se ha seguido, lo que más llama la atención es la influencia de la teoría económica y el uso de la teoría de los juegos para conceptualizar las situaciones de anarquía-cooperación (en base a los modelos que los economistas usan para distinguir entre diferentes clases de mercado). Se razona en abstracto, y se parte de la base que los actores (estados u otros) se comportan racionalmente. Las referencias históricas que aparecen en los trabajos son, si las hay, muy generales. Tampoco el derecho, la filosofía, la sociología o la psicología parecen informar sus contenidos. En ese sentido, Keohane ha subrayado el “carácter racionalista y utilitarista” de ambos enfoques (Keohane y Martin, 1995:39).

### *Algunos resultados del diálogo*

a) El diálogo entre liberales y neorealistas ha estructurado el debate del área o subdisciplina de la Economía Política Internacional (Guzzini, 1992; Kébabdjian, 1999; Higgott, 1994; García Segura, 2000), centrada en “la interacción recíproca y dinámica en las relaciones internacionales de la búsqueda de la riqueza y del poder”, que es como la definió Robert Gilpin, un autor clave en su desarrollo (Gilpin, 1975). En economía política internacional la discusión teórica ha estado estructurada, desde el nacimiento de la disciplina en los años setenta, según la misma lógica que las relaciones internacionales. Así, en los años setenta se definía como un diálogo entre realistas (o mercantilistas), liberales y marxistas y en la actualidad como un debate entre neorealistas-neoliberales con una participación menor de autores neomarxistas, en general vinculados a la teoría crítica inspirada en Gramsci. En general los participantes del debate lo consideran muy constructivo. Tal y como ha señalado Krasner, la dialéctica neorrealismo-neoliberalismo ha permitido desarrollar un rico programa de investigación en el que cada una de las partes ha ido refinando progresivamente sus posiciones iniciales (Krasner, 1996).

Asimismo, puede decirse que el concepto de *régimen internacional* (categoría central en Economía Política Internacional, aunque empleada en general en Relaciones Internacionales) es casi exclusivamente un producto del diálogo neorrealismo-neoliberalismo. De hecho, uno de los primeros indicadores de que neorealistas y liberales se estaban embarcando en una empresa constructiva fue el acuerdo que alcanzaron sobre la que hoy se conoce como “definición canónica” de régimen internacional<sup>12</sup>.

b) El diálogo neorrealismo-neoliberalismo está también en la base del intento de reconceptualización de las teorías de la integración europea emprendido por Robert Keohane, Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik (Keohane y Hoffmann, 1991;

Moravcsik, 1991, 1993). El “institucionalismo intergubernamental” es un intento de fusionar algunas ideas de la teoría neofuncionalista (despojándola, sin embargo, de su componente teleológico) y las críticas intergubernamentalistas (realistas) de Hoffmann a las teorías clásicas de la integración europea (Hoffmann 1964, 1966). El sistema político comunitario se concibe como un régimen internacional (Moravcsik, 1993: 140) o como una “red” (*network*) (Keohane y Hoffmann, 1991: 10) basada en la convergencia de intereses de sus miembros, en particular los tres grandes estados europeos: Alemania, el Reino Unido y Francia. El modelo institucionalista intergubernamental se ha usado para explicar la dinámica del Acta Única y del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) (Keohane y Hoffmann, 1991) y al papel de las instituciones en la Europa de la inmediata postguerra fría (Keohane, Nye, Hoffmann, 1993). Asimismo, se han destacado sus potencialidades para explicar la dinámica de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (Hill y Wallace, 1996; Salomón, 1999). También es de destacar su afinidad con el enfoque intergubernamentalista desarrollado por Paul Taylor (Taylor, 1991, 1996).

c) Un tercer esfuerzo que puede ser considerado producto del diálogo es el intento de construir una teoría general de las relaciones internacionales sobre la base del neorrealismo pero también usando las aportaciones del neoliberalismo institucional, además de las de otras teorizaciones. Es la propuesta del “realismo estructural”, de Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little Little (Buzan, Jones y Little, 1993). Los autores adoptan una posición semejante a la de Keohane: aceptan los presupuestos “duros” del realismo pero con modificaciones. Buzan, Jones y Little comparten, con los liberales institucionalistas y con los teóricos de la sociedad internacional, la idea de que la anarquía puede dar lugar a una cooperación sostenida, no sólo coyuntural. Asimismo, igual que los autores constructivistas, rechazan las analogías microeconómicas de neorrealistas y liberales e insisten en el papel de los factores sociocognitivos en las interacciones de las unidades (estados) en el sistema internacional.

Así, aún partiendo de la misma base común a neorrealismo y neoliberalismo institucional (estados como principales actores, con carácter racional y unitario, actuando en función del poder y calculando sus intereses en función del poder), Buzan y sus colegas proponen ciertas modificaciones importantes a las premisas neorrealistas. En primer lugar, una definición de estructura menos rígida que la de Waltz y aplicable a sectores diferentes que los estrictamente políticos. En segundo lugar, proponen desagregar el concepto de poder (poder militar, poder económico, poder ideológico...) para explicar situaciones en las que determinadas estructuras de poder se mantengan inalterables y, en cambio, otras varíen. En tercer lugar, proponen un nuevo nivel de análisis, el de la “capacidad de interacción” entre las unidades. Según los autores, una teoría así concebida permite explicar las situaciones de transformación del sistema internacional y, por lo tanto, el fin de la Guerra Fría, la caren-



cia más señalada en el neorrealismo. Para ello es básico la desagregación del concepto de poder en distintas capacidades. Así, el fin de la Guerra Fría se conceptualizaría teóricamente como un cambio en la estructura distribucional de poder, en la que el poder económico permanece incambiado y en cambio el poder político y militar se distribuyen de una nueva manera.

El realismo estructural, pues, es una especie de operación de rescate del neorrealismo, por más que en el camino se lo modifica tanto que queda casi irreconocible. Buzan ha justificado esta posición con argumentos similares a los expuestos, en su día, por Keohane. Buzan encuentra que el neorrealismo es intelectualmente atractivo por su relativa (no absoluta) coherencia intelectual y porque considera que es un buen punto de partida para construir un marco teórico unificado de las Relaciones Internacionales (Buzan, 1996: 62-63). Es una posición diametralmente opuesta a la de los autores que reclaman la “reestructuración” de la disciplina y la teorización en Relaciones Internacionales que consideraremos en el próximo apartado.

## DISIDENCIA: LA FRACTURA RACIONALISMO VERSUS REFLECTIVISMO

La *disidencia*<sup>13</sup> es la segunda tendencia en la que focalizaremos nuestra reflexión sobre la teorización en Relaciones Internacionales en los últimos años. En este apartado consideraremos una serie de enfoques recientemente surgidos en el panorama teórico de nuestra disciplina vinculados (aunque no en todos los casos) a la propuesta de llevar a cabo una “reestructuración” de las Relaciones Internacionales (Neufeld, 1995).

La contraposición entre los nuevos enfoques “disidentes” y los viejos enfoques “hegemónicos” o “tradicionales” fue planteada por primera vez por Robert Keohane, en la conferencia que le correspondió pronunciar en marzo de 1988 en calidad de presidente –durante el curso 1988-1989– de la *International Studies Association* (Keohane, 1989). Desde ese cargo institucional –que lo convertía en legítimo portavoz de la teorización hegemónica en la academia estadounidense– Keohane identificó la nueva gran fractura que, a su entender, dividía el campo de las Relaciones Internacionales. A un lado de la fractura situó las teorías “racionalistas”, las que consideran posible juzgar objetivamente los comportamientos, como el realismo/neorrealismo y liberalismo/neoliberalismo. Del otro situó las teorías que llamó “reflectivistas” (*reflectivist*). Según Keohane, los autores “reflectivistas” (entre los cuales señaló a Hayward Alker, Richard Ashley, Friedrich Kratochwil y John Ruggie)<sup>14</sup> tenían en común: a) su desconfianza hacia los modelos científicos para el estudio de la políti-

ca mundial, b) una metodología basada en la interpretación histórica y textual y c) la insistencia en la importancia de la reflexión humana sobre la naturaleza de las instituciones y sobre el carácter de la política mundial. Asimismo, Keohane sostuvo que, pese a su interés, los enfoques “reflectivistas” eran unos enfoques marginales en la disciplina y que lo seguirían siendo si no desarrollaban unos programas de investigación empíricos concretos y que contribuyeran a la tarea de clarificar las cuestiones centrales de la política mundial.

Desde entonces, algunos autores han clasificado la controversia entre estos enfoques reflectivistas y las teorizaciones asentadas en la tradición racionalista occidental como pertenecientes a un nuevo debate en la disciplina de las Relaciones Internacionales, paralelo en el tiempo pero de naturaleza muy diferente al diálogo neorealismo-neoliberalismo (Waever, 1996; Smith, 1997)<sup>15</sup>.

Aunque un importante elemento en común de los enfoques reflectivistas (que no está entre los destacados por Keohane) es su consideración de las relaciones internacionales como un conjunto de fenómenos “socialmente construidos” –según la terminología empleada en el área de la sociología del conocimiento (Berger y Luckman, 1966)– es posible, sin embargo, que, como ha afirmado otro autor, la “familia” de enfoques reflectivistas esté más unida por lo que rechaza que por lo que acepta (Wendt, 1995: 71-72). Esos rechazos tienen que ver con determinados aspectos en la manera de teorizar que los autores reflectivistas atribuyen a las corrientes dominantes en el estudio de las Relaciones Internacionales. En primer lugar, con aspectos epistemológicos: los enfoques reflectivistas cuestionan, en mayor o menor medida, las bases del conocimiento que –en nuestra opinión simplificando excesivamente– suelen denominar “positivista”: la posibilidad de formular verdades objetivas y empíricamente verificables sobre el mundo natural y, más aún, el social. En segundo lugar, con aspectos ontológicos: el cuestionamiento de si el conocimiento puede o no fundarse en bases reales. En tercer lugar, con cuestiones axiológicas, se cuestionan las posibilidades de elaborar una ciencia “neutral” (Lapid, 1989). Es sobre esas bases que se reclama la “reestructuración de las Relaciones Internacionales” (Neufeld, 1995; Sjolander y Cox, 1994; George, 1994; García Picazo, 1998).

En este apartado consideraremos tres de los cuatro enfoques reflectivistas: la teoría crítica, los postmodernismos y los feminismos. El uso del plural en los dos últimos casos se debe a la gran variedad de aproximaciones dentro de esos enfoques (que a su vez se explica en que los autores postmodernos y una parte de los autores feministas niegan la posibilidad de construir teorías, con lo que las diversas contribuciones son muy heterogéneas). El cuarto enfoque, el constructivismo, lo trataremos en el tercer apartado de este artículo, el dedicado a los intentos de aproximar posiciones en teoría de las Relaciones Internacionales. Esta opción se justifica en la diferenciación que el constructivismo ha experimentado en relación a su “familia original” reflectivista.

## La teoría crítica

La teoría crítica en Relaciones Internacionales es un intento de aplicar, a la teorización en nuestra disciplina, una serie de conceptualizaciones elaboradas en el marco de la teoría crítica sociológica de la llamada *escuela de Frankfurt*, el núcleo de pensadores vinculados al Instituto de Frankfurt de Investigación Social establecido en 1923 por Max Horkheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse y Erich Fromm y cuyo principal exponente en la actualidad es Jürgen Habermas, perteneciente a la segunda generación de la escuela.

En su ensayo de 1937 “Teoría tradicional y teoría crítica” (Horkheimer, 1972), Max Horkheimer distinguió entre dos maneras de teorizar. La “teoría tradicional” es la que establece una separación radical entre sujeto cognoscente y objeto conocido, y por lo tanto entre conocimiento e intereses. La “teoría crítica”, en cambio, no admite esa separación, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales. Según Horkheimer, la teoría tradicional no sólo no potencia el desarrollo humano sino que lo impide. Ello es así porque, al no reconocer la imbricación entre conocimiento e intereses, presenta los hechos, acciones e ideas prevalecientes como inmutables. Al describirlos contribuye a reproducirlos, y por lo tanto a reproducir sociedades injustas. La teoría crítica es la que no sólo describe las sociedades sino que intenta transformarlas, insistiendo en el papel que ella misma puede asumir en la configuración de los procesos sociales.

Otra distinción básica para la teoría crítica es la que estableció Jürgen Habermas entre tres tipos diferentes de fundamentos del conocimiento: los intereses cognitivos técnicos vinculados al trabajo, los intereses cognitivos prácticos vinculados a la interacción y los intereses cognitivos emancipatorios vinculados al poder (Habermas, 1968). Son tres tipos ideales, no separables en la realidad. Los intereses cognitivos técnicos llevan al desarrollo de las ciencias empírico-analíticas y persiguen la satisfacción de las necesidades materiales. Los intereses cognitivos prácticos llevan a la construcción de las normas sociales (así como a las realizaciones de las ciencias históricas y culturales) y crean las bases del entendimiento y la interacción mutuas. Los intereses cognitivos emancipatorios son los que impulsan al individuo a liberarse de las condiciones sociales estáticas y de las condiciones de comunicación distorsionadas que resultan del reforzamiento mutuo de los intereses técnicos y prácticos. La teoría crítica es la que se construye a partir de estos intereses cognitivos emancipatorios con el objetivo de construir un orden social nuevo. Su función precisa es la de desenmascarar las ideologías que, abierta o subrepticamente, están presentes en las teorías sociales tradicionales o en el discurso político-social y que frenan el cambio social.

A principios de la década de los ochenta, las ideas de la escuela de Frankfurt y la teoría crítica desarrollada por Habermas, que ya habían ejercido un importante impacto en la sociología y la ciencia política, hicieron su aparición en las Relaciones

Internacionales. Los dos autores que las introdujeron en la disciplina (en artículos publicados en 1981) fueron Richard Ashley (posteriormente vinculado al pensamiento post-moderno en Relaciones Internacionales) y Robert Cox. Andrew Linklater es un tercer autor comprometido con este proyecto.

Los instrumentos conceptuales de la escuela de Frankfurt se han usado para cuestionar la capacidad explicativa del realismo y, sobre todo, la del neorrealismo (entendido en un sentido amplio que incluye a las corrientes neoliberales). Para Ashley (1981, 1984) el neorrealismo de Waltz es –pese a su pretendida objetividad científica– ante todo una perspectiva ideológica que además está basada en un único interés cognitivo: el del conocimiento técnico o el de la metodología de control. En la misma tónica, Cox definió –a partir de una reformulación del concepto de “teoría tradicional” de Horkheimer– el neorrealismo waltziano como una teoría “que resuelve problemas” y denunció su sesgo ideológico-normativo y antiemancipatorio, haciendo hincapié en que “todo conocimiento es para alguien y para algún propósito”. Según Cox, el hecho de que la teoría neorrealista considere a las variables sociales como si se mantuvieran fijas (igual que el químico trata las moléculas o el físico las fuerzas en movimiento) contribuye a frenar las posibilidades de cambio del sistema y por consiguiente a mantener y a reproducir un sistema internacional injusto.

Para Cox, una teoría crítica de las relaciones internacionales debería ocuparse, ante todo, del cambio en el orden mundial. A partir de elementos del realismo anteriores a Morgenthau (como E.H. Carr y Meinecke) y del materialismo histórico (representado por Marx, Gramsci o Hobsbawm), Cox ha esbozado una explicación histórico-sociológica de los diferentes tipos de fuerzas sociales vinculadas a estructuras político-institucionales entre 1945 y 1980 a partir de la cual concluyó –al contrario que los neorrealistas– que no existen unas constricciones estructurales que impidan grandes cambios globales en los procesos productivos o en las fuerzas sociales (Cox, 1987). También la propuesta de Linklater (1982, 1986, 1990) está centrada en la indagación en los cambios en la sociedad internacional (los principios dominantes que rigen las relaciones entre los estados en diferentes períodos históricos), así como en los cambios que afectan los vínculos sociales que unen a los individuos dentro de un Estado soberano y que los separan del resto del mundo.

Ha habido un cierto debate sobre el papel de la teoría crítica en la teorización en las Relaciones Internacionales en general. Algunos la han propuesto como “la nueva etapa en el desarrollo de la teoría de las Relaciones Internacionales” (Hoffman, 1987). Pero los propios teóricos críticos han sido más cautos. Para Linklater, la teoría crítica y sus argumentaciones son, más que un nuevo paradigma, “una invitación a todos los analistas sociales a reflexionar sobre los intereses cognitivos y los supuestos normativos que presiden su investigación, sin que ello suponga que de ahora en adelante toda la investigación debe ser teórico-crítica” (Linklater, 1992: 91). Es un objetivo mucho

menos ambicioso que el de la “reestructuración” pero también más sensato<sup>16</sup> y que se corresponde más con el papel que ha desempeñado en la disciplina el trabajo de estos primeros “teóricos críticos” que hemos examinado.

### Los postmodernismos

El pensamiento calificado como “postmoderno” (así llamado porque se define en oposición al proyecto ilustrado de la modernidad) tuvo una entrada bastante tardía en las Relaciones Internacionales. La primera obra declaradamente inscrita en esta moda intelectual es *International / Intertextual Relations*, editada por James Der Derian y Michael Shapiro (Der Derian y Shapiro, 1989). Der Derian ya había publicado anteriormente *On Diplomacy* (Der Derian, 1987) que, aunque no se presentaba como postmoderna, anticipaba ya el rumbo que tomaría su autor. También la obra *One World / Many Worlds* de R. B. J. Walker (Walker, 1988) reflejaba claras influencias postmodernas. Pero el hito que marcó definitivamente la entrada del postmodernismo en Relaciones Internacionales fue el número especial de la revista *International Studies Quarterly* editado por Richard Ashley y R. B. J. Walker en 1990 con el título “Hablando la lengua del exilio: el pensamiento disidente en los estudios internacionales”. Aunque sería erróneo afirmar que a partir de entonces se constituyó una “teoría” o una “escuela” postmoderna en Relaciones Internacionales, excepto desde un punto de vista sociológico (Brown, 1994 b: 56), sí es constatable una presencia regular de contribuciones postmodernas en las revistas especializadas en Relaciones Internacionales.

Si algo tienen en común los autores postmodernos es su rechazo a la posibilidad de conocer el mundo y por lo tanto de “teorizar” sobre él (en sus términos, de elaborar “metanarrativas”) (Lyotard, 1984). Los autores que se definen como postmodernos desconfían de todos los intentos de clasificación, de todas las categorizaciones y de todos los esfuerzos dirigidos a encontrar verdades universales, una empresa que consideran incompatible con la celebración de la “alteridad”, la apertura, la pluralidad, la diversidad y la diferencia en todas las dimensiones de la vida social por la que abogan. Pese a su postura radicalmente anticientífica, muchos de ellos no tienen reparo en emplear argumentos que según ellos están basados en las “ciencias duras”, algo que algunos auténticos científicos se han encargado de denunciar<sup>17</sup>. Lo que sí se puede analizar son los “textos” o narrativas (Derrida, 1967)<sup>18</sup>. Por lo tanto, el análisis del discurso nos permite, si no conocer, al menos aproximarnos al mundo, con el fin de “ilustrar cómo los procesos textuales y sociales están intrínsecamente conectados y describir, en contextos específicos, las implicaciones para la manera en la que pensamos y actuamos en el mundo contemporáneo”, según explica uno de los adeptos a este enfoque en Relaciones Internacionales (George, 1994: 191). Se trata, ante todo, de desenmascarar las premisas, presuposiciones y sesgos que subyacen a las teorías que pretenden ser universalistas. El método concebido para ello por Derrida es el de la “deconstrucción”, método

que el propio Derrida y otros autores postmodernos han aplicado al análisis del pensamiento de distintos autores (entre ellos el de Platón, Descartes, Kant, Hegel, Nietzsche, Freud, Husserl, Heidegger y Sartre). Aunque las definiciones que da el propio Derrida sobre la deconstrucción no son nada claras<sup>19</sup> –e incluso ha negado que se trate de un “método” (Derrida, 1987: 390-391)–, de sus análisis se puede inferir que la deconstrucción consiste, aproximadamente, en problematizar los significados que el propio autor atribuye a su texto, proponiendo lecturas alternativas (“doble lectura”). La identificación y problematización de “oposiciones binarias” explícitas o implícitas en los textos es también corriente en los análisis de discurso postmodernos.

Otro “método” postmoderno adoptado por algunos autores para el análisis de las Relaciones Internacionales –más inteligible que la deconstrucción– es el análisis genealógico concebido por Foucault (a partir de Nietzsche). Este tipo de análisis –vinculado a la tradición interpretativa en las ciencias sociales, y no necesariamente opuesto a una concepción racionalista de la ciencia– no busca continuidades ni generalidades, sino que pone el énfasis en la singularidad de los acontecimientos, así como en los “discursos silenciados”.

Los autores postmodernos en Relaciones Internacionales comparten con el postmodernismo en general la característica desconfianza hacia las “metanarrativas”. No creen, por consiguiente, que sea posible llegar a una “representación verdadera” de las Relaciones Internacionales. Ello explica por qué, en el artículo introductorio al número especial del *International Studies Quarterly*, Ashley y Walker puntualizaron que sus intenciones no eran construir “una nueva y poderosa perspectiva sobre la política global” sino, [al dar a conocer las distintas contribuciones “disidentes”], “dar una oportunidad para la celebración pública de lo que estas piezas de pensamiento disidente ya celebran (...): la diferencia, no la identidad; el cuestionamiento y la transgresión de los límites, no la aserción de límites y marcos; una disposición a cuestionar cómo el significado y el orden se imponen, no la búsqueda de una fuente de significado y orden ya establecida; el incansable y meticuloso análisis de la manera en que el poder opera en la vida global moderna, no la nostalgia por una figura soberana (se trate ya del hombre, de Dios, de la nación, del Estado, del paradigma o el programa de investigación) que prometa librarnos del poder; la lucha por la libertad, no un deseo religioso de producir algún domicilio territorial o una manera de ser evidente que los hombres de fe inocente puedan llamar hogar” (Ashley y Walker, 1990: 264-265).

Chris Brown, que ha reseñado las contribuciones postmodernas a las Relaciones Internacionales, considera que el artículo de Ashley y Walker es lo más cercano a una “declaración programática” que podemos encontrar en la literatura postmoderna en nuestra disciplina (Brown, 1994 b: 161). En cuanto al contenido de los trabajos postmodernos, puede hacerse una distinción entre: a) reflexiones sobre la teoría de las relaciones internacionales y b) análisis sustantivos de fenómenos o instituciones internacionales.

a) Las críticas a la teorización convencional en Relaciones Internacionales son, de lejos, el terreno preferido por los postmodernos. En general, los autores postmodernos conciben las teorías convencionales de las relaciones internacionales no como explicaciones sino como algo que debe explicarse (Walker, 1988: 6). Buena parte de los análisis postmodernos a las teorías de las Relaciones Internacionales son críticas dirigidas contra el neorrealismo de Waltz, que, como ha señalado un autor (Sorensen, 1998:85), es la “metanarrativa” más atacada por este grupo. Richard Ashley, en su primer trabajo decididamente postmoderno, emprendió la deconstrucción de *Man, State and War* y de *Theory of International Politics* de Waltz (Ashley, 1989). Por su parte, James Der Derian aplicó un análisis genealógico-semiológico a la evolución del realismo en general (Der Derian, 1995). Pero la mayoría de los análisis deconstructivos no tienen como objeto obras concretas sino el gran “texto” de las Relaciones Internacionales. Dentro de ese gran texto se suelen identificar y problematizar dicotomías como soberanía/anarquía, dentro/fuera, identidad/diferencia, inclusión/exclusión, universalidad/particularidad, que son las que aparecen con mayor frecuencia. Otra posibilidad es aplicar el análisis genealógico a un concepto, que es lo que ha hecho, por ejemplo, Jens Bartelson con la noción de soberanía, cuya evolución ha vinculado a la de diferentes teorías del conocimiento (Bartelson, 1995). Por último, la reinterpretación, en clave deconstructivista o genealógica, de autores clásicos (del pensamiento internacional o de otras disciplinas) es también un ejercicio habitual de los autores postmodernos. Así, por ejemplo, los textos de Tucídides y de Maquiavelo han sido deconstruidos con el fin de demostrar que la conexión entre estos autores y el realismo/neorrealismo contemporáneo es más débil que lo que suele afirmarse (Garst, 1989, Walker, 1989). Otros clásicos reinterpretados desde la óptica postmoderna y en relación a su pensamiento internacional han sido Freud, Vico, Marx, Weber y Nietzsche (Elshtain, 1989; Alker, 1990; Der Derian, 1993).

b) Los análisis sustantivos sobre instituciones y acontecimientos internacionales son también concebidos como análisis de textos (recordemos que los postmodernos consideran que sólo a través de los textos podemos tener acceso al mundo). Así, en *On Diplomacy*, James Der Derian (1987) analiza el “guión” (*script*) de la “institución diplomática” a través de diferentes textos e intertextos aplicando el método genealógico, es decir, analizando las relaciones de los diferentes “guiones” en su relación con el poder en diferentes etapas históricas, interpretando sus orígenes y los cambios en los textos-discursos. El tema concreto es la genealogía del “extrañamiento occidental” (la diplomacia sólo puede entenderse en términos de separación, de extrañamiento frente a otro) desde sus orígenes bíblicos a la actual situación, definida como “tecno-diplomacia”. Las fuentes empleadas son muy heterogéneas: van desde textos bíblicos (el papel de los ángeles en la mediación “mitodiplomática” entre el hombre y Dios) hasta las fuentes convencionales (archivos diplomáticos). Der Derian adopta en cambio el método semiológico o deconstructivista en *Antidiplomacy* (1992), obra en la que analiza cómo unos “guiones” determinados estable-

cen límites y crean identidades y oposiciones binarias. Tampoco aquí se establecen distinciones entre fuentes de ficción (novelas de espionaje, películas de ficción, tiras cómicas, el diario del autor) y fuentes reales (archivos diplomáticos, informes de la CIA).

El análisis de discursos oficiales sobre seguridad se ha emprendido también desde la óptica postmoderna. Las analogías entre el lenguaje de los comentarios deportivos y el discurso oficial estadounidense en materia de seguridad en casos de conflicto internacional (Shapiro, 1989), las estrategias textuales empleadas por la OTAN en la definición de las amenazas a la seguridad (Klein 1989, 1990) o el discurso oficial estadounidense sobre la guerra del Golfo o la de Bosnia (Campbell, 1992, 1998) son algunas de las cuestiones consideradas.

Muchos de los análisis (sobre teoría o sobre discursos oficiales) de los autores postmodernos son muy ingeniosos e incisivos. Cumplen, además, con el objetivo de poner en duda la coherencia y los fundamentos de los presupuestos de esos discursos que analizan. Permiten, por lo tanto, incrementar nuestro conocimiento sobre las relaciones internacionales. El problema es que los postmodernos no admiten que ello sea posible. Las propias interpretaciones que proponen no son, desde su punto de vista, más “válidas” que las que rechazan, puesto que no hay una interpretación más válida que otra (como no hay una fuente de conocimiento más válida que otra). Sus críticas no están (ni pueden estar) acompañadas de alternativas a los análisis “ideológicos” prevalecientes. Ese relativismo de los postmodernos (coherente con sus ataques a la racionalidad y a la posibilidad de alcanzar un conocimiento científico objetivo) es lo que más críticas ha suscitado por parte de la “academia convencional”, que también ha cuestionado la capacidad de estos enfoques de proporcionar explicaciones sustantivas de acontecimientos internacionales, ha señalado su conservadurismo latente (en contradicción con sus manifiestos objetivos emancipatorios) y subrayado el tono y estilo vacío de buena parte de su producción (Holsti, 1989; Halliday, 1994; Rosenberg, 1994).

## **Feminismo y relaciones internacionales**

Una tercera variedad de enfoques “disidentes” en Relaciones Internacionales está vinculada al feminismo, un proyecto político que tiene el objetivo de acabar con las situaciones de desigualdad, explotación y opresión de la mujer. Ese proyecto político está asociado también a una teorización: la de la teoría política feminista<sup>20</sup>.

En Relaciones Internacionales los enfoques feministas hicieron su aparición a fines de los años ochenta y de la mano de la entrada de los postmodernismos en la disciplina. Estos enfoques se autodefinen bien como pertenecientes a la postura epistemológica del “feminismo de punto de vista” (*standpoint feminism*), bien como postmodernos. A su vez, las autoras que se adscriben a esos dos grupos comparten, mayoritariamente, los planteamientos políticos del feminismo radical. Asimismo, ambos grupos de autoras se apuntan a los llamamientos a la “reestructuración” de la teoría y –especialmen-



te en el caso de las autoras que defienden la perspectiva del feminismo de punto de vista— aceptan la distinción entre teoría *problem-solving* y crítica, situándose, naturalmente, en la segunda categoría (Tickner, 1993, Withwort, 1989).

El feminismo de “punto de vista” en Relaciones Internacionales pretende reinterpretar la teoría y la práctica de la disciplina a través de una lente feminista. Según sus practicantes, el marco conceptual de las Relaciones Internacionales está “marcado por el género” y refleja unos valores y unas preocupaciones esencialmente masculinas. Una perspectiva basada en el punto de vista debería “poder mostrar cómo las mujeres están situadas en relación a las estructuras de poder dominantes y cómo esto forja un sentido de identidad y una política de resistencia, además de sugerir maneras en las que tanto la teoría como la práctica puedan ser redireccionadas en sentido liberatorio” (Steans, 1998).

La autora más representativa de las posturas de “punto de vista feminista” en Relaciones Internacionales es Jo Ann Tickner. Muy ilustrativo de su postura es el cuestionamiento (presentado por la autora como “reformulación”) de los seis “principios del realismo político” de Hans Morgenthau (Morgenthau, 1948).

Los trabajos de Cinthia Enloe se incluyen también dentro de la perspectiva de “feminismo de punto de vista”, aunque la autora se ha interesado más por cuestiones empíricas que por la teoría de las Relaciones Internacionales. En *Bananas, Beaches & Bases* (Enloe, 1989), una de las obras internacional-feministas más citadas, Enloe se propuso demostrar que el papel de las mujeres en la política mundial es más importante que el que los análisis suelen asignarle. Para ello examinó el papel de las mujeres en la política internacional desde una perspectiva feminista y a partir de la idea de que “lo político (y lo internacional) es personal”. Así, por ejemplo, consideró el papel de las esposas de los líderes políticos o diplomáticos en las decisiones tomadas por éstos, el papel de las mujeres vinculadas de alguna manera a las bases militares estadounidenses (empleadas, prostitutas, manifestantes antimilitaristas...) en el funcionamiento de las alianzas militares o el de las modas y los hábitos alimentarios en las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo. En la misma tónica, en una obra posterior analizó, entre otras cuestiones, el papel que las madres rusas tuvieron en el fin de la Guerra Fría, por ejemplo al retirar su apoyo a la presencia de sus hijos soldados en Afganistán (Enloe, 1994).

En Relaciones Internacionales, el feminismo postmoderno no se ocupa tanto de las mujeres como del concepto de género: la construcción social de las diferencias entre hombres y mujeres. Las autoras postmodernas analizan los tipos de papeles sociales para hombres y mujeres que se construyen en las estructuras y procesos de la política mundial. Algunas feministas postmodernas están embarcadas en la tarea de “deconstruir” los múltiples mecanismos de opresión (dando especial relevancia al género) responsables de la violencia —estructural y directa— en el sistema político-económico global. Para ello usan una metodología similar a la de los postmodernos en general. En *Women and War*, por ejemplo, Jean Bethke Elshtain (Elshtain, 1987) analizó diferentes discursos

(películas, textos escritos, fragmentos de su autobiografía, etc.) sobre la guerra y la paz, identificando y problematizando diferentes dicotomías: orden-anarquía, dependencia-soberanía, doméstico-internacional, objeto-sujeto y en particular los estereotipo masculino-femenino que definió como “guerrero justo vs. alma hermosa”. Aunque la obra es, ante todo, una crítica a la concepción realista de las relaciones internacionales, una de las conclusiones es que “también el feminismo reproduce muchas premisas que estructuran los discursos del realismo y de la guerra justa”.

Otra conocida autora postmodernista-feminista es Christine Sylvester, quien se ha ocupado extensamente del papel de la mujer y del feminismo en las Relaciones Internacionales en *Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era* (Sylvester, 1994). Esta autora reconoce la contradicción entre el proyecto emancipatorio feminista y el relativismo postmoderno e intenta salvarla distinguiendo entre “postmodernismo feminista” (*feminist postmodernism*) y “feminismo postmoderno” (*postmodern feminism*), situándose en esta segunda categoría, una categoría que intenta resolver la contradicción entre la deconstrucción del género postmoderna y el proyecto emancipatorio feminista. El resultado es unos análisis bastante similares a los del “feminismo de punto de vista” de Enloe, aunque más escépticos frente a la posibilidad de aprender una “esencia femenina”.

Para concluir este apartado, queremos señalar que en los últimos años la problemática específica de la mujer (el papel de la mujer en el desarrollo o en la resolución de conflictos, por ejemplo) ha recibido más atención que en el pasado en la disciplina en general, como demuestra la inclusión de capítulos dedicados a estos temas en varios de los recientes manuales y obras generales de Relaciones Internacionales (Baylis y Smith, 1997; Halliday, 1994; Burchill y Linklater, 1995; Olson y Lee, 1994). Es razonable suponer que la presencia de las autoras feministas en Relaciones Internacionales ha contribuido a una sensibilización general hacia estas cuestiones, aún entre quienes dudan de la pertinencia de teorizar a partir de un punto de vista o una epistemología exclusivamente feminista.

## APROXIMACIONES: EL CONSTRUCTIVISMO Y LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Algunos autores han señalado el carácter “pendular” o “dialéctico” de la dinámica de los debates en Relaciones Internacionales. Tras un período de enfrentamientos más o menos intensos entre los contendientes, las posiciones suelen acercarse. El diálogo neorrealismo-neoliberalismo sería un ejemplo de esta dinámica, tras los enfrentamientos entre realistas y transnacionalistas en el marco del “tercer debate”. También el “segundo debate” entre tradicionalistas y cientificistas culminó en el acercamiento de

la etapa “post-behaviorista”. E incluso el exiguo “primer debate” dio lugar a un realismo que nunca se pudo despegar del todo del “idealismo” que había combatido. De manera similar, la separación entre racionalistas y reflectivistas se estaría empezando a acortar, con aproximaciones reflectivistas al campo racionalista y aproximaciones reflectivistas al racionalista.

Los casos más claros de esa dinámica de aproximación son los de los autores que se identifican como “constructivistas” o “constructivistas sociales” y el creciente interés por la perspectiva de la “sociedad internacional”. La evolución del constructivismo en el último lustro es un ejemplo del acercamiento de unas concepciones inicialmente catalogadas como pertenecientes al campo reflectivista al rigor científico reclamado por los racionalistas. El interés que en estos últimos años los autores más identificados con las corrientes dominantes en las relaciones internacionales han estado otorgando a las conceptualizaciones vinculadas al concepto y a la perspectiva de la sociedad internacional ejemplificaría, por su parte, la tendencia de acercamiento de los racionalistas a las preocupaciones filosóficas y sociales reflectivistas.

### **El constructivismo**

El énfasis en la idea de que las estructuras sociales (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales) están socialmente construidas es un rasgo común a todos los enfoques reflectivistas. Pero el rótulo “constructivismo” (o “constructivismo social”) se usa en una medida cada vez mayor para identificar una corriente que parece diferenciarse cada vez más del resto de los reflectivismos. Un elemento que puede ayudar a definir la corriente es la postura contemporizadora que los autores identificados con ella suelen adoptar ante los enfoques racionalistas, y en particular sobre cuestiones epistemológicas. Otro es su programa de investigación, construido no a partir de una teoría acabada sino más bien a partir de las carencias percibidas en los enfoques tradicionales (y, en concreto, en el programa neorrealista-neoliberal), particularmente en el tratamiento de los factores socio-cognitivos. El constructivismo no es una teoría de las relaciones internacionales, por más que los autores constructivistas no descarten –como sí lo hacen los postmodernos– la posibilidad de construirla en el futuro, una vez que se disponga de un número suficiente de datos acumulados (Ruggie, 1998: 856). Esa actitud ilustra la postura de los constructivistas hacia la actividad de teorizar: suelen preferir una teorización más inductiva e interpretativa que deductiva y explicativa. Más que premisas o supuestos, lo que se plantea son hipótesis de trabajo. En este momento no está claro cómo se podría articular una futura teoría constructivista con las teorías existentes. Algunos autores ven posibilidades de complementariedad, otros son más escépticos. No obstante, es destacable que, desde fuera, ya se está empezando a presentar el constructivismo como una alternativa válida a las explicaciones neorrealistas y neoliberales de las relaciones internacionales (Walt, 1998).

### *Origen y planteamiento*

La etiqueta de “constructivismo” para designar un programa de investigación en Relaciones Internacionales alternativo a los existentes fue acuñada por Nicholas Onuf en 1989, en su obra *World of Our Making* (Onuf, 1989). Sin embargo, el autor más representativo de esta corriente es Alexander Wendt, quien en 1987 ya había planteado el tema central de la problemática constructivista: la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales (Wendt, 1987). Posteriormente Wendt adoptó para sí el rótulo de “constructivista moderno” (para diferenciarse de los “constructivistas postmodernos” como Ashley o Walker) y señaló también a John G. Ruggie y Friedrich Kratochwil como autores constructivistas (Wendt, 1992). Tanto uno como otro son autores de reconocido prestigio en la academia estadounidense, con una trayectoria marcada por un rico debate con neorrealistas y neoliberales sobre aspectos fundamentales de la teorización en Relaciones Internacionales, en particular en torno al concepto de régimen internacional y sus implicaciones<sup>21</sup>. Más tarde, Wendt eliminó el adjetivo “moderno” y añadió los nombres de Emmanuel Adler y Peter Katzenstein al núcleo “constructivista” (Wendt, 1995). Dado que todos estos autores aceptan la denominación de constructivistas cabe considerarlos como tales, aunque hay diferencias significativas entre ellos. Wendt ha presentado el constructivismo como una perspectiva capaz de contribuir al diálogo neorrealismo-neoliberalismo –reforzando los argumentos neoliberales– y a la vez capaz de acercar las posiciones reflectivistas a las racionalistas (Wendt, 1992: 394).

Para Wendt, el diálogo entre neorrealistas-neoliberales gira en torno a la medida en que la acción estatal está condicionada por la “estructura” (anarquía y distribución de poder) o por el “proceso” (interacción y aprendizaje) e instituciones. Ese diálogo era posible a partir de la base común: el compromiso “racionalista” de ambas partes y, sobre todo, su uso de los modelos económicos y de la teoría de los juegos. El problema es que la teorización basada en la teoría de los juegos no concede especial interés a las identidades y a los intereses de los participantes, sino que los trata como factores exógenos fijos, centrándose en la manera en que los actores se comportan y en los resultados de sus acciones. Sin embargo, en opinión de Wendt las posiciones neoliberales –que sostienen que los procesos e instituciones pueden dar lugar a un comportamiento cooperativo a pesar de la anarquía– se verían reforzadas si contaran con una teoría sistemática que explicara la transformación de las identidades e intereses de los actores por parte de los regímenes e instituciones. A su vez, las teorías “reflectivistas” sí se ocupan de “cómo las prácticas de conocimiento constituyen a los individuos”, una cuestión cercana, según Wendt, a las inquietudes de los neoliberales. Así pues, el autor cree posible contribuir al debate (racionalista) entre neorrealistas y neoliberales con elementos constructivistas.

Para ello Wendt (y el resto de los autores constructivistas) se apoyan en una abundante literatura proveniente de la sociología, las Relaciones Internacionales y otras disciplinas que puede proporcionar conceptualizaciones útiles para entender mejor esta problemática. Además de las obras de clásicos de la sociología como Durkheim y Weber, dos obras importantes de la sociología del conocimiento son especialmente influyentes en el pensamiento constructivista en Relaciones Internacionales. Una es el clásico de Berger y Luckmann *La construcción social de la realidad* (Berger y Luckman, 1966). Otra es *Central Problems in Social Theory*, donde Anthony Giddens desarrolló su “teoría de la estructuración” (Giddens, 1979). De las múltiples influencias provenientes de la propia disciplina de las Relaciones Internacionales los autores constructivistas destacan tres núcleos, todos ellos particularmente interesados en el papel de los factores socio-cognitivos en las Relaciones Internacionales: en primer lugar, la literatura vinculada a la teorización sobre la sociedad internacional, especialmente la obra de Hedley Bull (Bull, 1977). En segundo lugar, las aportaciones de la escuela neofuncionalista de la integración europea (Haas, 1968; Lindberg, 1971; Nye, 1971). Y en tercer lugar, las de los estudiosos que se ocuparon de los problemas de la percepción en los procesos de toma de decisiones, entre los que se destaca Robert Jervis (Jervis, 1988).

Wendt no ha planteado una teoría –ni siquiera en su *Social Theory of International Politics* (Wendt, 1999)– sino un conjunto de hipótesis que sugirió explorar empíricamente. Lo que sí ha hecho es proponer una agenda de investigación. Ésta tendría el objetivo de evaluar las relaciones causales entre prácticas e interacciones (variable independiente) y las estructuras cognitivas en el nivel de los estados individuales y los sistemas de estados (variable dependiente), lo que equivale a explorar la relación entre lo que los actores *hacen* y lo que *son*. Aunque sugirió partir de la idea de la constitución mutua entre agentes (actores) y estructuras, subrayó que no es una idea que pueda ayudar demasiado: lo que hay que averiguar es *cómo* se constituyen mutuamente. En particular Wendt señaló la importancia del papel de la práctica al configurar actitudes hacia lo “dado” de esas estructuras: ¿Cómo y porqué los actores reifican las estructuras sociales, y bajo qué condiciones desnaturalizan esas reificaciones?

Es también destacable la postura de Wendt frente a la controversia epistemológica definida como “positivismo-postpositivismo”. Sencillamente, propuso quitarle importancia, señalando asimismo que “abandonar las restricciones artificiales de las concepciones de investigación del positivismo lógico no nos obliga a abandonar la ‘ciencia’” (Wendt, 1992: 425).

### *Desarrollo empírico*

El llamamiento de Wendt a la exploración empírica de las ideas constructivistas ha tenido eco, y en muy pocos años han aparecido numerosos trabajos (fundamentalmente estudios de caso) vinculados a esta agenda de investigación y con la misma ad-

cripción “moderna”. Los estudios de caso suelen seguir una metodología que combina la explicación con la interpretación, desde una perspectiva “científica y sensible a lo sociológico” (Adler, 1997). Para intentar demostrar cómo las instituciones configuran los intereses de los actores se requieren necesariamente estudios muy detallados. Los estudios de caso suelen incluir análisis de textos de decisores políticos, entrevistas, etc., aunque también se recurre a estadísticas y a otros métodos formales.

Una parte importante de los estudios de caso trata del papel de las organizaciones internacionales en los procesos de reconfiguración de intereses estatales. El papel de la UNESCO en la reestructuración de las políticas de investigación –a partir de un proceso descrito como de reconfiguración de intereses– de numerosos estados miembros (Finnemore, 1966), el de la OTAN en la reestructuración de las percepciones mutuas de sus miembros y sus intereses de seguridad (Risse-Kappen, 1994) y la reformulación de los intereses y percepciones de los estados miembros de la Unión Europea (Landau y Whitman, 1997) son ejemplos de este tipo de análisis.

Otros estudios de caso se centran en la construcción de normas en sí (y menos en las instituciones que las producen). Entre ellos cabe citar el análisis de la creación de una “norma global antirracista” en el contexto de la imposición de sanciones anti-Apartheid a Sudáfrica (Klotz, 1995), la creación de normas subyacentes al proceso de descolonización (Jackson, 1993), el análisis de las normas que subyacen a la “soberanía” como institución (Barkin y Cronin, 1994; Bierstecker y Weber, 1996) y los aspectos normativos de las políticas de seguridad (Katzenstein, 1996). A nivel teórico, las dos obras seminales constructivistas relativas a la producción de normas internacionales son las ya citadas *World of Our Making* de Nicholas Onuf (Onuf, 1989) y *Rules, norms, and decisions* de Friedrich Kratochwil (Kratochwil, 1989). Ambas reelaboran la clásica distinción planteada por primera vez por el filósofo John Rawls entre “reglas constitutivas” (las que crean la práctica o institución, por ejemplo las reglas del ajedrez) y “reglas regulativas” (las que ordenan las interacciones, como por ejemplo las reglas del tráfico) (Rawls, 1955)<sup>22</sup>. Los autores constructivistas consideran, en general, que los autores neorealistas o institucionalistas neoliberales se han ocupado casi exclusivamente de las reglas regulativas y demasiado poco de las constitutivas, esenciales para entender los aspectos intersubjetivos de las relaciones internacionales (Ruggie, 1998: 871). Asimismo, los constructivistas consideran que el papel que los liberales atribuyen a las normas internacionales (el de actuar como elementos constreñidores del comportamiento de los actores) es demasiado superficial. Para los constructivistas, el alcance de las normas es mucho más profundo: las normas forman un consenso intersubjetivo entre los actores que, a su vez, constituye (o reconstituye) las identidades e intereses de éstos (Checkel, 1997: 473).

Un último grupo de estudios constructivistas que cabe destacar son los relacionados con el papel de los individuos en la difusión de las normas por parte de las instituciones. El concepto de “activista moral” (*moral entrepreneur*) se ha usado para explicar

porque determinada norma surge en un momento dado. Los activistas morales son individuos comprometidos que se encuentran en el momento y lugar adecuado y consiguen transmitir sus creencias a estructuras sociales más amplias (Florini, 1996; Finnemore, 1996). Pero quizás más fructífero sea el uso de la noción de “comunidad epistémica” por los autores constructivistas. Aunque fue John Ruggie el primero en introducir el término en la literatura de las Relaciones Internacionales (Ruggie, 1975), quienes lo desarrollaron y usaron fueron algunos autores institucionalistas neoliberales, en el marco de la teoría de los regímenes. Según la definición de Peter Haas, “una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de política en ese terreno o área temática” (Haas, 1992).

La explotación constructivista del concepto de comunidad epistémica ha corrido a cargo, fundamentalmente, de Emanuel Adler, el cual concibe a las comunidades epistémicas como creadoras de creencias intersubjetivas que actúan como “vehículos de supuestos teóricos, interpretaciones y significados colectivos que pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales” (Adler, 1992: 343), y específicamente a través de la “difusión e internacionalización de nuevas normas constitutivas que puedan acabar creando nuevas identidades, intereses e incluso nuevos tipos de organización social”. Adler ha ilustrado sus argumentos a través del estudio de caso sobre el papel de las comunidades epistémicas en la adopción de normas de control nuclear.

La agenda constructivista es, pues, rica y variada. En muy pocos años la producción constructivista ha alcanzado unas dimensiones respetables y el interés de los estudiosos por el papel de las ideas en las Relaciones Internacionales está lejos de agotarse. El próximo reto para el constructivismo –apuntado tanto desde dentro como desde fuera de la corriente (Ruggie, 1998; Dessler, 1999; Checkel, 1998; Keohane, 2000)– consiste en integrar los resultados de los estudios empíricos en una teoría coherente (o en varias “teorías de alcance intermedio”) de cómo las estructuras sociales y los actores internacionales se construyen mutuamente. Por el momento, y como un crítico ha señalado (Dessler, 1999, 137), el constructivismo ha conseguido, al menos, equilibrar los intentos de descubrir generalizaciones sobre la vida internacional con los de intentar aprehenderla en sus aspectos más específicos.

### **El renovado interés por la perspectiva de la “sociedad internacional”**

En los últimos años es patente un renovado interés –incluso por parte de autores vinculados a la “corriente hegemónica” de la disciplina (anglosajones realistas/neorealistas)– por las posibilidades que ofrece para la teorización la perspectiva de la sociedad internacional. Aunque esa perspectiva suele vincularse sobre todo a la llamada *escuela inglesa* de las Relaciones Internacionales, ha sido desarrollada también por otros autores e incluso por otras “escuelas”. En concreto, también la *escuela española* de las Relaciones Internacionales se ha articulado en torno al estudio y consideración de la sociedad internacional.

El particular atractivo que esa manera de entender el estudio de las Relaciones Internacionales presenta en la actualidad se debe, por un lado, a que se la considera más capaz de dar cuenta del cambio en la sociedad internacional que los enfoques realistas o neorrealistas y, por otro, a que se percibe como compatible con aproximaciones teóricas muy diversas e incluso como un puente para el acercamiento entre “racionalistas” y “reflectivistas”, de ahí que la hayamos incluido en este apartado dedicado a las dinámicas de aproximación en la teorización sobre las relaciones internacionales.

### *La sociedad internacional como perspectiva de análisis*

Además de como objeto de estudio<sup>23</sup>, la sociedad internacional puede entenderse como una manera de concebir las relaciones internacionales y su estudio, es decir como una perspectiva de análisis. No queremos decir con ello que todos los autores que han usado el concepto de sociedad internacional compartan la misma perspectiva. Pero sí creemos que hay elementos comunes entre aquellos estudiosos –o más bien aquellas escuelas– que han hecho de la sociedad internacional su centro de gravedad teórico. Nos referimos, en concreto, a los integrantes de la *escuela española* y de la *escuela inglesa*, cuya manera de concebir el estudio de las relaciones internacionales tiene muchos elementos en común.

Aunque la cuestión de qué autores deben ser incluidos entre los participantes de la escuela inglesa es un tema abierto, no hay duda de la centralidad y la influencia dentro de la escuela de la obra de Martin Wight, Hedley Bull y John Vincent<sup>24</sup>. Y del papel nuclear de una institución, el *British Committee on International Theory* que funcionó entre 1958 y 1968, también es claro (Dunne, 1998).

Por su parte, la escuela española (más modesta que la inglesa en dimensiones y de configuración más reciente) tiene como núcleo la obra de Antonio Truyol, Roberto Mesa, Manuel Medina y Celestino del Arenal, en tanto que su institución central es sin duda el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (Arenal, 1978).

Más que glosar la obra de los autores pertenecientes a ambas escuelas (una tarea que, en uno y otro caso, está ya hecha y en profundidad)<sup>25</sup>, lo que nos interesa en este apartado es destacar los elementos esenciales de la perspectiva de la sociedad internacional para a continuación vincularlos a las cuestiones de su interés como punto de partida para plantearse la cuestión del cambio y continuidad en las relaciones internacionales y su interés como punto de encuentro entre perspectivas racionalistas y reflectivistas.

Hidemi Suganami ha caracterizado a la escuela inglesa a partir de los siguientes rasgos: su compromiso con la objetividad científica, su rechazo al behaviorismo (patente en el enfrentamiento metodológico de Hedley Bull con los cuantitativistas estadounidenses), el uso del método sociológico y el análisis institucional, su defensa de la autonomía académica de las Relaciones Internacionales y el rechazo del utopismo



(Suganami, 1983). Por su parte, de la caracterización que ha hecho Esther Barbé de la escuela española se destacan los siguientes rasgos: la defensa de la autonomía de la disciplina con un espíritu interdisciplinar; la adopción de una metodología clásica (con el consiguiente rechazo al formalismo behaviorista y el reconocimiento de la importancia del papel auxiliar de la historia) y la apuesta por una teoría objetiva en el análisis y orientada hacia el problema (Barbé, 1995: 86-93).

Es evidente que la coincidencia entre las dos caracterizaciones es muy grande. Ello nos autoriza, creemos, a hablar de una perspectiva común en la aproximación a la sociedad internacional, que ambas escuelas consideran el objeto de estudio privilegiado. Hay, no obstante, una diferencia importante entre ambas escuelas. Los autores de la escuela inglesa han centrado, tradicionalmente, más que los de la escuela española, su análisis en la dimensión estatocéntrica de la sociedad internacional. Ello ha llevado a no pocos autores a identificarlos con las corrientes realistas de las Relaciones Internacionales, a veces matizando ese realismo con el adjetivo “liberal” (Hill, 1989). En cambio, la escuela española ha llevado más lejos que la inglesa su compromiso con la aproximación sociológica, compromiso que se materializa en una aproximación global a las Relaciones Internacionales, abarcándolas en todas sus dimensiones (estatal y transnacional) y complejidad.

Esa diferencia de enfoques es coherente con las tradiciones de pensamiento en la que se afirman ambas escuelas. La escuela inglesa se ha definido como vinculada a la tradición grociana o “racionalista”, definiendo esa tradición como vía media entre las tradiciones Hobbesiana/Maquiaveliana (realista) y la Kantiana/Marxiana (“revolucionista”) (Wight, 1991). En la primera tradición (realista) las relaciones internacionales se definen, ante todo, por el conflicto entre estados, por la guerra hobbesiana de todos contra todos. En la tercera (revolucionista) la dimensión dominante es la cooperación, no tanto entre estados sino entre los individuos que constituyen una “comunidad mundial”. La segunda tradición (racionalista) se define como un punto intermedio entre las otras dos: por el énfasis en las reglas e instituciones que forman el tejido de la sociedad internacional y que limitan el conflicto.

Sin negar las fuertes raíces grocianas de la escuela española de Relaciones Internacionales, es evidente también la influencia en la escuela española del derecho de gentes de los siglos XVI y XVII. Celestino del Arenal plantea en estos términos las diferencias entre el enfoque grociano y el iusnaturalista: “Mientras Grocio y sus sucesores desarrollan una concepción de la sociedad internacional y del Derecho Internacional cada vez más contractualista, como consecuencia de su aceptación de la concepción bodiniana de la soberanía, reflejo del sistema de Estados europeo que ha nacido, Vitoria y los demás autores españoles desarrollan una visión del mundo, basada en un iusnaturalismo de inspiración cristiana, que les lleva a elaborar una concepción de la sociedad internacional que descansa en la aplicación de los principios de la moral y del Derecho natural. (...) Ello implicaba, en principio, la primacía de la idea de solidaridad internacional sobre el concepto de soberanía”.

Así, pues, el iusnaturalismo cristiano de, entre otros, Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, se refleja en esa mayor importancia que los autores españoles acuerdan a la dimensión transnacional de la sociedad internacional (Truyol, 1993; Arenal, 1990; Mesa, 1977; Barbé, 1995), principal rasgo diferenciador de perspectiva de la sociedad internacional que adoptan la escuela española y la escuela inglesa.

### *La actualidad de la perspectiva de la sociedad internacional*

Tras el recorrido que acabamos hacer por el panorama teórico actual no es difícil entender el porqué del actual auge de la perspectiva de la sociedad internacional. Si la perspectiva de la sociedad internacional –especialmente en la versión de la escuela inglesa– se presentó tradicionalmente a sí misma como *vía media* entre realismo y “revolucionismo”, en la actualidad se la presenta también como *vía media* entre racionalismo y reflectivismo. Lo sería en tres sentidos diferentes:

En primer lugar, en el *plano metodológico*. Los análisis que se hacen desde la perspectiva de la sociedad internacional operan con una metodología tradicional, interpretativa y con un instrumental histórico-filosófico. Esto los acerca al campo reflectivista y los aleja del cuantitativismo y la *rational choice* de ciertos sectores racionalistas sin caer por ello, empero, en la falta de rigor metodológico de los postmodernos.

En segundo lugar, en el *plano epistemológico*. La etiqueta de “positivismo” que los partidarios de la reestructuración en Relaciones Internacionales han aplicado a las corrientes clásicas en general es particularmente poco adecuada para la perspectiva de la sociedad internacional, cuyos autores suelen ser cautelosos ante las generalizaciones excesivas<sup>26</sup>. Pero, al mismo tiempo, su compromiso con el método científico es total, algo que los distingue netamente del relativismo epistemológico postmoderno.

En tercer lugar, en el *plano normativo*. La perspectiva de la sociedad internacional tiene un fuerte componente normativo. En este sentido, se lo ha equiparado a la “teoría crítica” en sentido amplio (Dunne, 1998: XI). Pero ese componente normativo (muy presente en la escuela española), compatible con los llamados a una teoría emancipatoria de los teóricos críticos, no se sitúa por encima de la voluntad de analizar la sociedad internacional con rigor y objetividad.

La capacidad de la perspectiva de la sociedad internacional de amortiguar las diferencias entre racionalistas y reflectivistas ha sido reconocida por algunos autores postmodernos, como Der Derian (1988) pero, sobre todo, por autores situados en corrientes más tradicionales, y por lo tanto racionalistas, quienes han expresado la necesidad de dar mayor importancia a los elementos sociocognitivos en la teoría pero que prefieren tomar esos elementos de la clásica perspectiva de la sociedad

internacional que, por ejemplo, del constructivismo. En ese sentido, Kal Holsti, un autor que se autodefine como realista, ha recordado que desde la perspectiva de la sociedad internacional se han tratado cuestiones que son centrales en las Relaciones Internacionales pero que han sido descuidadas por neorrealistas o neoliberales: ¿cómo se reproduce históricamente la sociedad internacional? ¿cómo afectan las normas e instituciones internacionales al comportamiento de los estados? ¿cómo cambian las características fundamentales de los sistemas de estados? (Holsti, 1987). El mismo Holsti ha empezado a explorar las posibilidades que brinda esta perspectiva de análisis en su propia investigación sobre la cuestión del cambio sistémico. En concreto, Holsti ha sugerido evaluar la importancia del cambio sistémico tomando como parámetros las instituciones en que se centraron los teóricos de la sociedad internacional: el derecho internacional, el equilibrio del poder y la diplomacia (Holsti, 1998 b).

En la misma tónica, Barry Buzan ha sugerido aplicar a su modelo “realista estructural” algunas de las conceptualizaciones propias de la perspectiva de la sociedad internacional. Buzan considera, asimismo, que hay importantes puntos de encuentro entre la teoría (neoliberal-neorrealista) de los regímenes internacionales y las ideas centrales de los teóricos de la sociedad internacional (Buzan, 1993).

Pese a sus potencialidades, se ha apuntado que la perspectiva de la sociedad internacional está todavía poco desarrollada conceptualmente (Waever, 1992). Sin embargo, es notorio que se están haciendo esfuerzos en ese sentido. Desde la escuela inglesa, por ejemplo, Fred Halliday ha propuesto establecer una triple distinción analítica (ausente en la perspectiva estatocéntrica de Bull): sociedad internacional de estados (sociedad inter-Estatal), sociedad transnacional de interacciones económicas (sociedad inter-socio-económica) y “socialización” (sociedad inter-ideológica), una tercera dimensión vinculada a las demás y que consistiría en el mecanismo de reproducción de las normas establecidas en el sistema internacional en su totalidad y tendría como resultado la homogeneización política ideológica (Halliday, 1994). Halliday considera que esta última dimensión es útil para explicar las recientes transformaciones del sistema internacional —especialmente el colapso soviético— y propone centrar la agenda teórica en ella.

Los anteriores son sólo algunos ejemplos de las numerosas muestras de interés que la perspectiva de la sociedad internacional y sus posibilidades han suscitado últimamente. Desde nuestro medio académico, esa nueva centralidad en el panorama teórico general de las Relaciones Internacionales de la perspectiva global que tradicionalmente se ha defendido desde la escuela española no puede menos que suscitar una reacción de entusiasmo, matizada apenas por el hecho de que las referencias que internacionalmente se hacen a la perspectiva de la sociedad internacional la asocian indisolublemente a la escuela inglesa<sup>27</sup>.

## CONSIDERACIONES FINALES

Queremos concluir este trabajo subrayando algunos elementos de continuidad y cambio (aquellos que nos impresionan como particularmente interesantes) en esta reciente teorización sobre las Relaciones Internacionales que acabamos de recorrer.

En lo que respecta a la continuidad, el principal elemento que destacamos es la persistencia de la centralidad del realismo/neorrealismo. Como hemos visto, todos los intentos de teorizar las relaciones internacionales se hacen desde o contra él. No cabe duda de que, para bien o para mal, los postulados realistas siguen siendo el principal punto de referencia teórico.

En segundo lugar, destacamos como elemento de continuidad la pregunta que subyace a buena parte del debate teórico en Relaciones Internacionales, desde la creación de la disciplina hasta los ataques “disidentes” al núcleo hegemónico: ¿hasta qué punto y en qué medida es posible ir más allá de la pura ideología sociopolítica y hacer teoría sociopolítica?

En cuanto a los elementos de cambio, destacamos, en primer lugar, la novedad del intento de neorrealistas/neoliberales de someter a prueba los propios supuestos político-normativos. Se trata de un ejercicio que parte de una respuesta afirmativa a la pregunta formulada en el párrafo anterior, respuesta que, desde luego, no es unánimemente compartida por los estudiosos de las Relaciones Internacionales.

Un segundo elemento de cambio que queremos subrayar es el de la progresiva pérdida de la vigencia del concepto kuhniano de paradigma como elemento ordenador de los debates de la disciplina. Como hemos ya señalado, el concepto de paradigma, tal como se usaba, tendía a legitimar la falta de comunicación en nuestra disciplina. Es por ello que no podemos menos que celebrar su paulatino arrinconamiento.

También celebramos, por último, la mayor sensibilidad que desde hace unos años se otorgan en nuestra disciplina a los aspectos socio-cognitivos de las relaciones internacionales. Este es un elemento de cambio desde el punto de vista de la teoría hegemónica estadounidense, pero no lo es desde la perspectiva europea y española, donde la sociedad internacional ha sido siempre el objeto de estudio que se ha intentado comprender.

### Referencias bibliográficas

- ADLER, E. “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control”, *International Organization*, 46 (1992), p. 101-145.
- ADLER, E. “Seizing the middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, 3 (1997), p. 319-363.

- ALKER, H. R. "The Dialectical Logic of Thucydides' Melian Dialogue", *American Political Science Review*, 82 (1988), p. 805-820.
- ALKER, H. R. "Rescuing 'Reason' from the 'Rationalists': Reading Vico, Marx and Weber as Reflective Institutionalists", *Millennium*, 19 (1990), p. 161-184.
- ARENAL, C. del *La teoría de las Relaciones Internacionales en España*. Madrid: International Law Association (sección española), 1978.
- ARENAL, C. del *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos (3a. ed.) 1990.
- ASHLEY, R. "Political Realism and Human Interest", *International Studies Quarterly*, 25: 3 (1981), p. 204-326.
- ASHLEY, R. "The Poverty of Neorealism", *International Organization*, 38 (1984), p. 225-261.
- ASHLEY, R. "Living on Border Lines: Man, Poststructuralism and War". En DER DERIAN y SHAPIRO (eds.), 1989, p. 259-321.
- ASHLEY, R. y WALKER, R. B. J. "Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies", *International Studies Quarterly*, 34: 4 (1990).
- AXELROD, R. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books, 1984.
- AXELROD, R. y KEOHANE, R. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, 38 (1985), p.226-254.
- BALDWIN, D. "Neoliberalism, neorealism and World Politics". En BALDWIN, D. (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. Nueva York: Columbia University Press, 1993, p. 3-25.
- BARBÉ, E. *La obra y el pensamiento de Hans J. Morgenthau*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 1986.
- BARBÉ, E. "El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau". *Revista de Estudios Políticos*, 57 (1987a), p. 149-176.
- BARBÉ, E. "El 'equilibrio del poder' en la teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 11 (1987b), p. 5-17.
- BARBÉ, E. "Estudio Preliminar". En MORGENTHAU, H. *Escritos sobre política internacional*, Madrid: Tecnos, 1990, p. 19-40.
- BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995.
- BARKIN, J. S. y CRONIN, B. "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations", *International Organization*, 48 (1994), p. 107-130.
- BARTELSON, J. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- BAYLIS, J. y SMITH, S. (eds.) *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- BERGER, P. y LUCKMAN, T. *The Social Construction of Reality*. Nueva York: Doubleday Company, 1966.
- BIERSTECKER, T. J. y WEBER, C. (eds.), *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- BROWN, C. "Turtles All the Way Down: Anti-Fundationalism, Critical Theory and International Relations", *Millennium*, 33, 2 (1994), p. 213-236.
- BROWN, C. "Critical Theory and Postmodernism in International Relations". En GROOM, A. M. R. y LIGHT, M. *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Londres: Pinter, 1994b.
- BROWN, C. "International Theory and International Society: The Viability of the Middle Way", *Review of International Studies*, 21 (1995), p. 183-196.

- BULL, H. "The Theory of International Politics, 1919-1969". En PORTER, B. (ed.) *The Aberystwyth Papers*, Londres: Oxford University Press, 1972, p. 30-50.
- BULL, H. *The Anarchical Society*. Londres: Macmillan, 1977.
- BUNGE, M. *Epistemología*. Barcelona: Ariel, 1981.
- BUZAN, B. "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School", *International Organization*, 47 (1993), p. 327-352.
- BUZAN, B. "The timeless wisdom of realism?" En SMITH, S., BOOTH, K. y ZALEWSKI, M. (eds.), 1996, p. 47-65.
- BUZAN, B.; JONES, Ch. y LITTLE, R. *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*. Nueva York: Columbia University Press, 1993.
- CAMPBELL, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Manchester: Manchester University Press, 1992.
- CAMPBELL, D. National Deconstruction. *Violence, Identity and Justice in Bosnia*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- CARR, E. H. *The Twenty Years Crisis 1919:1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Londres: Macmillan [reimpresión con prólogo de 1980 de la segunda edición, 1946. 1a. ed: 1939].
- CASTELLS, C. (comp.) *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996.
- CHECKEL, J. "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide", *European Journal of International Relations*, 3, 4 (1997), p. 473-495.
- CHECKEL, J. "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, 50 (1998), p. 342-347.
- COX, R. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium*, 12 (1983), p. 162-175.
- COX, R. *Production, Power and World Order: Social Forces in the making of History*. Nueva York: Columbia University Press, 1987.
- DER DERIAN, J. *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford: Blackwell, 1987.
- DER DERIAN, J. "Introducing Philosophical Traditions in International Relations", *Millennium*, 17 (1988), p. 189-193.
- DER DERIAN, J. *Antidiplomacy. Spies, Speed, Terror and War*. Oxford: Blackwell, 1992.
- DER DERIAN, J. "The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard". En DILLON, G. y CAMPBELL, D. (eds.), *The Political Subject of Violence*. Manchester: Manchester University Press, 1993.
- DER DERIAN, J. "A Reinterpretation of Realism: Genealogy, Semiology, Dromology". En DER DERIAN, J. (ed.), *International Theory. Critical Investigations*. Londres: Macmillan, 1995, p. 263-396.
- DER DERIAN, J. y SHAPIRO, M. (eds.), *International / Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics*. Lexington: Lexington Books, 1989.
- DERRIDA, J. *De la Grammatologie*. París: Editions du Minuit, 1967,
- DERRIDA, J. *Parages*. París: Gallée, 1986.
- DESSLER, D. "Constructivism within a positivist social science", *Review of International Studies*, 25 (1999), p. 123-137.

- DEUTSCH, K. *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1968.
- DUNNE, T. "Realism". En BAYLIS, J. y SMITH, S. (eds.), 1997a, p. 110-146.
- DUNNE, T. *Inventing International Society. A History of the English School*. Oxford: Macmillan, 1998.
- ELSHTAIN, J. B. *Women and War*. Nueva York: Basic Books, 1987.
- ELSHTAIN, J. B. "Freud's Discourse of War/Politics", en DER DERIAN y SHAPIRO (eds.), 1989, p. 49-67.
- ENLOE, C. *Bananas, Beaches & Bases. Making Feminist Sense of International Politics*. Los Angeles: University of California Press, 1994.
- ENLOE, C. *The Morning After: Sexual politics at the end of the Cold War*. Los Angeles: University of California Press, 1994.
- FEARON, J. D. "Bargaining, Enforcement and International Cooperation", *International Organization*, 52, 2 (1998), p. 269-305.
- FERGUSON, Y. y MANSBACH R. "Between Celebration and Despair: Constructive Suggestions for Future International Theory", *International Studies Quarterly*, 35 (1991), p. 363-386.
- FINNEMORE, M. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- FLORINI, A. "The Evolution of International Norms", *International Studies Quarterly*, 40 (1996), p. 363-389.
- FORSYTH, M. "The Classical Theory of International Relations", *Political Studies*, 26 (1978), p. 411-416.
- GARCÍA PICAZO, P. *Las Relaciones Internacionales en el siglo XX. La contienda teórica*. Madrid: UNED, 1998.
- GARCÍA SEGURA, C. "La contribución de la economía política internacional a la reflexión teórica de las Relaciones Internacionales", *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. LI-1999, 2 (2000), pp. 427-468.
- GARST, D. "Thucydides and Neorealism", *International Studies Quarterly*, 33 (1989), p. 3-27.
- GEORGE, J. "International Relations and the Search for Thinking Space: Another View of the Third Debate", *International Studies Quarterly*, 33, 3 (1989), p. 269-279.
- GEORGE, J. *Discourses of Global Politics: A Critical (Re)Introduction to International Relations*. Boulder: Lynne Rienner, 1994.
- GIDDENS, A. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madrid: Alianza Editorial, 1979.
- GILPIN, R. *Power and the Multinational Corporation*, Nueva York: Basic Books, 1975.
- GILPIN, R. *War and Change in World Politics*, Nueva York: Cambridge University Press, 1981.
- GRADER, S. "The English School of International Relations: Evidence and Evaluation", *Review of International Studies*, 14 (1988), p. 29-44.
- GRASA, R. "La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo institucional", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1996*, Madrid: Tecnos / Universidad del País Vasco, 1997, p. 103-147.
- GRIECO, J. M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, 42 (1988), p. 485-507.
- GROOM, A. J. R. y LIGHT, M. (eds.), *Contemporary International Relations. A Guide to Theory*. Londres: Pinter, 1994.
- GUZZINI, S. *The Continuing Story of a Death Foretold. Realism in International Relations / International Political Economy*. Florencia: EUI Working Paper 92/20, 1992.

- HAAS, E. B. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press. [1a. ed. 1958]
- HAAS, P. "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46 (1992), p. 1-35.
- HABERMAS, J. *Erkenntnis und Interesse*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1968.
- HALLIDAY, F. *Rethinking International Relations*. Londres: Macmillan, 1994.
- HASENCLEVER, A., MAYER, P. y RITTBERGER, V. "Interest, Power, Knowledge: the Study of International Regimes", *Mershon International Studies Review*, 40 (1996), p. 177-228.
- HASENCLEVER, A., MAYER, P. y RITTBERGER, V. "Integrating theories of international regimes", *Review of International Studies*, 26 (2000), p. 3-33.
- HIGGOTT, R. "International Political Economy". En GROOM, A. J. R. y LIGHT, M. (eds.), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*. Londres: Pinter, 1994.
- HILL, Ch. "The Origins of Liberal Realism", *Review of International Studies*, 15 (1989), p. 319-328.
- HILL, Ch. y WALLACE, W. "Introduction". En HILL, Ch. (ed.), *The Actors in European Foreign Policy*, Londres: Routledge, 1996, p. 1-15.
- HOFFMAN, M. "Critical Theory and the Inter-Paradigm Debate", *Millennium*, 16 (1987), p. 231-249.
- HOFFMANN, S. "The European process at Atlantic cross-purposes", *Journal of Common Market Studies*, 3-1 (1964), p. 85-95.
- HOFFMANN, S. "Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of western Europe", *Daedalus*, 95 (1966), p. 862-915.
- HOFFMANN, S. *Primacy and World Order*. Nueva York: McGraw Hill, 1978.
- HOFFMANN, S. "Raymond Aron and the Theory of International Relations", *International Studies Quarterly*, 29-1 (1985), p. 13-27.
- HOLSTI, K. J. "America meets the 'English School': State Interests in International Society", *Mershon International Studies Review*, 41 (1987), p. 275-280.
- HOLSTI, K. J. "Mirror, Mirror on the wall, Which are the Fairest Theories of All?", *International Studies Quarterly*, 33 (1989), p. 255-261.
- HOLSTI, K. J. "Scholarship in an era of anxiety", *Review of International Studies*, 24 (1998), p. 17-46.
- HOLSTI, K. J. "The Problem of Change in International Relations Theory", comunicación presentada en la conferencia internacional organizada conjuntamente por ISA-ECIR en Viena, 16-19 de septiembre de 1998.
- HORKHEIMER, M. "Traditional and Critical Theory". En *Critical Theory*, Nueva York: Seabury Press, 1972.
- JACKSON, R. "The Weight of Ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations". En GOLDSTEIN, J. y KEOHANE, R. (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Nueva York: Cornell University Press, 1993.
- JONES, R. E. "The English School of International Relations: A Case for Closure", *Review of International Studies*, 7 (1981), p. 1-13.
- KATZENSTEIN, P. J. (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1996.
- KÉBABDJIAN, G. *Les théories de l'économie politique internationale*. Paris: Seuil, 1999



- KEOHANE, R. O. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En: FINIFTER, A. W. (ed.) *Political Science. The State of the Discipline*. Washington: American Political Science Association, p. 503-540. [Reproducido en Keohane, R. (ed.) (1986) *Neorealism and its Critics*, Nueva York: Columbia University Press, p. 158-203].
- KEOHANE, R. O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, R. O. "A Personal Intellectual History". En KRUZEL, J. y ROSENAU, J. N. (eds.) *Understanding World Politics*. Lexington: Lexington Books, 1989a, p. 403-415.
- KEOHANE, R. O. *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989b.
- KEOHANE, R. O. "Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War". En BALDWIN, D. (ed.). 1993, p. 269-300.
- KEOHANE, R. O. "International Institutions: Can Interdependence Work?", *Foreign Policy*, 110 (1998), p. 82-96.
- KEOHANE, R. O. (ed.) *Neorealism and its Critics*. Nueva York: Columbia University Press, 1986.
- KEOHANE, R. O. y HOFFMANN, S. "Institutional Change in Europe in the 1980s". En KEOHANE, R. O. y Hoffmann, S. (eds.) *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*. Boulder: Westview Press, 1991.
- KEOHANE, R. O. y MARTIN, L. "The Promise of International Institutions", *International Security*, 20 (1995), p. 39-51.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (eds.) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press [publicado anteriormente como número extraordinario de la revista *International Organization*, 25, 1971].
- KEOHANE, R. y NYE, J. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little Brown, 1977.
- KEOHANE, R. O. NYE, J. y Hoffmann, S. (eds.) *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- KLEIN, B. "How the West Was Won: Representational politics of NATO", *International Studies Quarterly*, 34 (1990), p. 311-326.
- KLOTZ, A. *Norms in international Relations: The Struggle against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.
- KNORR, K. y ROSENAU, J. (eds.) *Contending Approaches to International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1969.
- KRASNER, S. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press [publicado en 1982 como número extraordinario de la revista *International Organization* vol. 36].
- KRASNER, S. "The accomplishments of International Political Economy". En SMITH, S., BOOTH, K. y ZALEWSKI, M. (eds.), 1996, p. 108-127.
- KRATOCHWIL, F. *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

- KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago PRESS, 1962.
- KUHN, T. "Reflections on my critics". En LAKATOS, I. y MUSGRAVE, A. (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 259-277.
- LANDAU, A. y WHITMAN, R. G. (eds.), *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*. Londres, Macmillan, 1997.
- LAPID, Y. "The Third Debate: On the prospects of International Theory in a Post-positivist Era", *International Studies Quarterly*, 33 (1989), p. 235-254.
- LINDBERG, L. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1970.
- LINKLATER, A. *Men and Citizens in the Theory of International Relations*. Londres: Macmillan, 1982 (2ª ed., 1990).
- LINKLATER, A. "Realism, Marxism and Critical International Theory", *Review of International Studies*, 12 (1986), p. 301-312.
- LINKLATER, A. "The Question of the Next Stage in International Relations Theory: A Critical-Theoretical Point of View", *Millennium*, 21, 1992, p. 77-98.
- LONG, D. y WILSON, P. (eds.) *Thinkers of the twenty years' crisis: inter-war idealism reassessed*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- MAGHROORI, R. y RAMBERG, B. (eds.) *Globalism versus Realism: International Relations Third Debate*. Colorado: Westview Press, 1982.
- MANSBACH, R. "Neo-This and Neo-That: Or 'Play It Sam' (Again and Again)", *Mershon International Studies Review*, 40 (1996), p. 90-95.
- MANSBACH, R., FERGUSON, Y. y LAMPERT, D. *The Web of World Politics*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1977.
- MANSBACH R. y VASQUEZ, J. *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1981.
- MEDINA, M. *Teoría y formación de la sociedad internacional*. Madrid: Tecnos, 1983.
- MESA, R. *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*. Madrid: Taurus, 1977.
- MORAVCSIK, A. "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, 45 (1991), p. 651-688.
- MORAVCSIK, A. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (1993), p. 473-524.
- MORGENTHAU, H. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred Knopf, 1978 [1ª. ed. 1948].
- MOURITZEN, H. "Kenneth Waltz: a critical rationalist between international politics and foreign policy". En NEUMANN, I. y WAEVER, O. (eds.), 1997, p. 66-89.
- MESA, R. (1977) *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*. Madrid: Taurus.
- MORGENTHAU, H. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf 1978a [edición 1948].
- NEUFELD, M. *The Restructuring of International Relations Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

- NIOU, E. y ORDESHOOK, P. "Less Filling, Tastes Great'. The Realist-Neoliberal Debate", *World Politics*, 46 (1994), p. 209-234.
- NYE, J. *Peace in parts*. Boston: Little Brown & Co., 1971.
- OLSON, W. y LEE, J. L. (eds.) *The Theory and Practice of International Relations*. Nueva York: Prentice-Hall (9ª. ed.), 1994.
- ONU, N. G. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- OSIANDER, A. "Rereading Early Twentieth-Century IR Theory: Idealism Revisited", *International Studies Quarterly*, 42-4 (1998), p. 409-432.
- PALOMARES LERMA, G. "Hegemonía y cambio en la teoría de las relaciones internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 22 (1991), p. 19-51.
- RAWLS, J. "Two Concepts of Rules", *Philosophical Review*, 64, 1955, p. 3-33.
- RISSE-KAPPEN, TH. "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Democratic Structures, and the End of the Cold War", *International Organization*, 48 (1994), p. 185-214.
- ROSENAU, J. (ed.) *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*. Nueva York: Free Press, 1969.
- ROSENBERG, J. "What's the Matter with Realism?". *Review of International Studies*, 16-4 (1990), p. 285-303.
- ROSENBERG, J. "The International imaginations: International Relations Theory and classic social analysis", *Millennium*, 33 (1994), p. 85-108.
- RUGGIE, J. "International Responses to Technology: Concepts and Trends", *International Organization*, 29 (1975), p. 557-583.
- RUGGIE, J. "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization*, 52 (1998), p. 855-885.
- RUGGIE, J. y KRATOCHWIL, F. "International Organization: a State of the Art on an Art of the State", *International Organization*, 40 (1986), p. 753-775.
- SALOMÓN, M. "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los 'nuevos intergubernamentalismos'", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 45-46 (1999), p. 197-221.
- SCOTT, A. M. *The Revolution in Statecraft: Informal Penetration*. Nueva York: Macmillan, 1967.
- SCHMIDT, B. "The historiography of academic international relations", *Review of International Studies*, 20-4 (1994), p. 340-367
- SCHMIDT, B. "Lessons from the Past: Reassessing the Interwar Disciplinary History of International Relations", *International Studies Quarterly*, 42-4 (1998), p. 433-459.
- SEARLE, J. "Rationality and Realism, What is at Stake?", *Daedalus*, 122, 4 (1993), p. 55-83.
- SEARLE, J. *The construction of social reality*, Nueva York: The Free Press, 1995.
- SHAPIRO, M. "Representing World Politics: The Sport/War Intertext". En DER DERIAN, J. y SHAPIRO, M. (eds.), 1989, p. 69-96.
- SJOLANDER, C. T. y COX, W. (eds.), *Beyond Positivism: Critical Reflections on International Relations*, Boulder: Lynne Rienner, 1994.
- SMITH, S. "The Forty Years Detour", *Millennium*, 21 (1992), p. 489-506.

- SMITH, S. "New Approaches to International Theory". En BAYLIS, J. Y SMITH, S. (eds.), 1997, p.165-190.
- SNYDER, G. H. y DIESING, P. *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- SOKAL, A. y BRICMONT, J. *Intellectual Impostures*. Londres: Profile Books, 1998.
- SORENSEN, G. "IR Theory after the Cold War", *Review of International Studies*, 24 (1998), p. 83-100.
- STEANS, J. *Gender and International Relations. An Introduction*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- SUGANAMI, H. "The Structure of Institutionalism: An Anatomy of British Mainstream International Relations", *International Relations*, 7 (1983), p. 2363-2381.
- SUHR, M. "Robert O. Keohane: a contemporary classic". En NEUMANN, I. Y WAEVER, O. (eds.) *The future of International Relations. Masters in the Making ?* Londres: Routledge, 1997, p. 90-120.
- SYLVESTER, CH. *Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- TAYLOR, P. "The European Community and the State: assumptions, theories and propositions", *Review of International Studies*, 17 (1991), p. 109-125.
- TAYLOR, P. *The European Union in the 1990's*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- TICKNER, J. A. "Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation", *Millennium*, 17 (1988), p. 429-440.
- TONG, R. *Feminist Thought: A Comprehensive Introduction*. Londres: Unwin, 1989.
- TRUYOL, A. *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza, 1993 [1ª. ed. 1974].
- VIOTTI, M. y KAUPPI, M. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. Londres: Macmillan, 1987.
- WAEVER, O. "International Society – Theoretical Promises Unfulfilled?" *Cooperation and Conflict*, 27 (1992), p. 97-129.
- WAEVER, O. "The rise and fall of the interparadigm debate". En SMITH, S., BOOTH, K. Y ZALEWSKI, M. (eds.), 1996, p. 149-185.
- WALKER, R. B. J. "The Prince and the Pauper: Tradition, Modernity and Practice in the Theory of International Relations". En DER DERIAN, J. y SHAPIRO, M. (eds.), 1989, pp. 25-48.
- WALT, M. "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, 110 (1998), p. 29-46.
- WALTZ, K. "Theory of International Relations". En GREENSTEIN, F. Y POLSBI, N. (eds.), *International Politics, Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley, 1975, p.1-85.
- WALTZ, K. *Theory of International Politics*. Nueva York: Random House, 1979.
- WALTZ, K. "The Myth of National Interdependence". En MAGHROORI Y RAMBERG (eds.), 1982, p. 81-96.
- WALTZ, K. "Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics". En KEOHANE, R. (ed.), 1986, p. 322-345.
- ZACHER, M. W. y MATTHEW R. A. "Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands". En KEGLEY, Ch. (ed.), *Controversies in International Relations Theory*. Nueva York: St. Martin's Press, 1995, p. 108-126.
- WENDT, A. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, 41 (1987), p. 335-370.

WENDT, A. "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, 46 (1992), p. 391-425.

WENDT, A. "Constructing International Politics", *International Security*, 30, 1 (1995), p. 71-81.

WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIGHT, M. *International Theory. The three traditions*. Londres: Leicester University Press, 1991.

## Notas

1. El "segundo debate" entre cientificistas y tradicionalistas en los años sesenta fue un debate metodológico en el que realistas y liberales estuvieron presentes en ambos campos. Sobre su desarrollo véase Arenal (1990: 111-124). Las principales contribuciones al debate están incluidas en la obra editada en Knorr y Rosenau (1969).
2. En realidad, los autores que hoy englobamos bajo la denominación de "idealistas" no se identificaban con ella. La etiqueta de "idealistas" fue acuñada posteriormente para aludir a los autores que E. H. Carr llamó (peyorativamente) "utópicos" en su obra *The Twenty Years Crisis*. Posiblemente la mayoría de ellos se habrían reconocido como "internacionalistas liberales". Sobre las distintas variantes del pensamiento "idealista" véase Mesa (1977:141-146); sobre la conexión entre el "idealismo filosófico" (de Platón, Kant o Hegel) y el "utopismo político" véase Medina (1983: 48).
3. Recientemente, y en el marco del reexamen al que está siendo sometido el pensamiento internacionalista liberal en nuestra disciplina, se ha editado una antología de pensadores "idealistas" (que incluye obras de Carr, Zimmern y Angell) que tiene el propósito declarado de difundir las ideas de "las víctimas de Carr" (Long y Wilson, 1995).
4. El cuestionamiento de Stanley Hoffmann a las teorías neofuncionalistas de la integración europea es uno de los pocos ejemplos de enfrentamiento realismo-liberalismo en los años sesenta (Hoffmann, 1964 y 1966).
5. Las tres denominaciones son problemáticas. La de "tercer debate" (tras el primer debate realismo-idealismo y el segundo debate tradicionalismo-cientificismo) suele caracterizar al debate entre los autores realistas y los defensores de las concepciones transnacionalistas. A partir de la introducción en Relaciones Internacionales de la noción kuhniiana de "paradigma científico", el tercer debate se define también como "debate interparadigmático" entre el paradigma realista, el transnacionalista (o globalista, o liberal, o pluralista, o de sociedad mundial, según los autores) y el estructuralista (también definido como marxista –aunque no todos los autores estructuralistas se consideran marxistas– o, complicando aún más las cosas, como globalista), por más que la participación de las corrientes marxistas, muy minoritarias en Relaciones Internacionales, en debates con las otras dos fue muy restringida. El problema es que también se ha incluido –a partir de un muy citado artículo de Yosef Lapid (Lapid, 1989)– en el ámbito del "tercer debate" a la confrontación epistemológica entre las teorías racionalistas clásicas y las "reflectivistas" (teoría crítica, postmodernismo y feminis-

- mos), así como el diálogo actual neorrealismo-neoliberalismo. Una manera de ordenar un poco las cosas es separar, como ha propuesto Ole Waever, el debate interparadigmático o “tercer debate”, que se daría por concluido, de los dos debates paralelos de la década de los noventa, el debate neorrealismo-neoliberalismo por un lado y el debate racionalismo-reflexivismo por otro, dos aspectos de un “cuarto debate” (Waever, 1996: 149-185).
6. Sobre la interesante y variada trayectoria académica de Robert Keohane, véase Suhr (1997:90-120) y Keohane (1989:403-415).
  7. En estas obras Keohane y Nye no crearon una nueva perspectiva en Relaciones Internacionales sino que articularon una serie de ideas presentes en enfoques preexistentes. Entre las obras publicadas con anterioridad a las obras de Keohane y Nye y que influyeron también en la construcción de la perspectiva transnacionalista cabe destacar las de Scott (1967); Rosenau (1969) y Deutsch (1968).
  8. Véase Kuhn (1962) y especialmente Kuhn (1970). De hecho, ya en 1972 Hedley Bull había alertado contra la aplicación a las Relaciones Internacionales de “la retórica del progreso científico, mal aplicada a un campo en el que no hay un progreso de un tipo estrictamente científico, [lo que] lleva a limitar y oscurecer el tipo de avance que sí es posible” (Bull, 1972). Otros autores que han cuestionado el uso del concepto de paradigma científico en Relaciones Internacionales (por razones similares a las alegadas por Waever) son Smith (1992) y Guzzini (1992). De todos modos, hay que señalar que ninguno de estos autores cuestiona el uso del concepto de paradigma como pilar de la “cartografía” de la disciplina que han hecho numerosos manuales de Relaciones Internacionales en los últimos años (adoptado, en nuestro medio, tanto por Arenal (1990) como por Barbé (1995).
  9. Keohane definió las instituciones como “conjuntos de reglas (formales e informales) estables e interconectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y configuran expectativas”. A su vez, las instituciones pueden ser de tres clases:
    - a) organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (deliberadamente establecidas y diseñadas por los estados, con carácter burocrático y reglas explícitas);
    - b) regímenes internacionales (instituciones con reglas explícitas acordadas por los gobiernos pero con un nivel de institucionalización menor que las instituciones) y,
    - c) convenciones (situaciones contractuales que comportan reglas implícitas que configuran las expectativas de los actores) (Keohane, 1989: 2-4).
  10. Véase un análisis detallado de la problemática “beneficios absolutos vs. relativos” en Niou y Ordeshook (1994: 209-234).
  11. Esta enumeración de las diferencias entre neorrealistas y neoliberales de Baldwin ha sido reproducida en distintos manuales y cursos, como por ejemplo en Baylis y Smith (1997: 170) y, entre nosotros, por Grasa (1997:144-145).
  12. La llamada “definición canónica” es la que fue consensuada en 1983 entre neorrealistas y neoliberales y aparece en el volumen editado por Steven Krasner en 1982 (como número especial de *International Organization*) y en 1983 (como volumen independiente): “Los regímenes internacio-

nales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas” (Krasner, 1983:2). Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996; 2000) han realizado un análisis pormenorizado de la evolución de los debates en torno al concepto de régimen internacional.

13. El término que hemos escogido para esta dinámica obedece a la autodefinición como “disidentes” que asume una buena parte de los autores considerados en este apartado. Una muestra de esa autopercepción está en el título del artículo introductorio al número extraordinario del *International Studies Quarterly* (editado por los autores postmodernos R. Ashley y R. B. J. Walker): “Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies”, (Ashley y Walker, 1990).
14. Los dos primeros se inscriben en la corriente o corrientes “postmodernas”. Los dos últimos son exponentes del enfoque constructivista. Es de señalar que tanto Richard Ashley como John Ruggie habían participado en el debate en torno a *Theory of International Politics* de Waltz materializado en la ya citada antología de Keohane, *Neorealism and its Critics* (Keohane, 1986).
15. No hay acuerdo entre los autores sobre la denominación de la familia de enfoques que Keohane llamó “reflectivistas”. Algunos autores han optado por la denominación de “tendencias post-positivistas” aludiendo al posicionamiento de varios de ellos frente a la manera “positivista” de entender la ciencia (Lapid, 1989). El problema que supone el uso de esa denominación es que podría sugerir que se está aceptando la dicotomía positivismo/postpositivismo tal como algunos de esos autores la plantean, lo que, como argumentaremos más adelante, no es nuestro caso. Otro grupo de autores distingue entre “teoría crítica” (enfoques reflectivistas en general) y “Teoría Crítica” (el enfoque específicamente habermasiano y neomarxista) (George, 1989; Brown, 1994; Wendt, 1995). Es evidente que también esa solución se presta a confusiones. Para evitarlas hemos adoptado aquí la denominación de “enfoques reflectivistas” de Keohane. Tiene, sobre las demás, la ventaja de que no parece señalar a ninguno de estos enfoques en particular. Por otra parte, aunque se trata de una denominación dada desde fuera, la usan también algunos autores que se identifican con esas corrientes, como por ejemplo Steve Smith (Smith, 1997) o Mark Neufeld (Neufeld, 1993).
16. El problema de intentar reestructurar la disciplina a partir de la teoría crítica es que, como ha señalado Chris Brown, “cuando se pasa de las afirmaciones programáticas al trabajo teórico real, se hace difícil distinguir entre la teoría crítica y otras variedades de pensamiento social [que no cuestionan el proyecto racionalista de la Ilustración]” (Brown, 1994b: 59).
17. Uno de los últimos episodios de “desenmascaramiento” es la obra de los físicos Alan Sokal y Jean Bricmont (Sokal y Bricmont, 1998), quienes analizan textos de conocidos autores postmodernos (Lacan, Kristeva, Irigaray, Latour, Baudrillard, Deleuze, Guattari y Virilio) señalando sus incongruencias y, en especial, el uso abusivo que hacen de conceptos y terminología científica.

18. “Lo que todavía llamo ‘texto’ por razones parcialmente estratégicas (...) Ya no sería (...) Un corpus finito de escritura, un contenido enmarcado en un libro o en sus márgenes, sino una red diferencial, un tejido de huellas que remiten indefinidamente a otra cosa, que están referidas a otras huellas diferenciales. A partir de ese momento, el texto desborda, pero sin ahogarlo en una homogeneidad indiferenciada, sino por el contrario complicándolo, dividiendo y multiplicando el trazo, todos los límites que hasta aquí se le asignaban, todo lo que se quería distinguir para oponerlo a la escritura (el habla, la vida el mundo, lo real, la historia, ¡qué se yo qué más!, todos los campos de referencia física, psíquica –consciente o inconsciente-, política, económica, etc.)” (Derrida, 1986: 127-128).
19. Por ejemplo, “una cierta experiencia aporética de lo imposible” (Derrida, 1987: 27) o “la experiencia misma de la posibilidad (imposible) de lo imposible”, (Derrida, 1993: 32).
20. Sobre la evolución del feminismo en general, véase Tong (1989). Sobre el concepto y el panorama actual de la teoría política feminista, véase Castells (comp.) (1996).
21. De hecho, John Ruggie fue quien introdujo el concepto de “régimen internacional” en la teorización en Relaciones Internacionales (Ruggie, 1975). Sin, embargo, la posterior crítica de Ruggie y Kratochwil a la teoría de los regímenes internacionales es una de las que más impacto han tenido (Ruggie y Kratochwil, 1986).
22. Para una extensa discusión sobre la aplicación de esa distinción a los “hechos institucionales”, véase Searle (1995).
23. La sociedad internacional como objeto de estudio es lo que define, desde la óptica de la academia española, el ámbito disciplinario de las Relaciones Internacionales.
24. Señalamos, como curiosidad, que tanto Bull como Vincent eran australianos, aunque desarrollaron la mayor parte de su actividad académica en el Reino Unido.
25. En el caso español, además de la mencionada obra de Celestino del Arenal (que se detiene en el año 1977) (Arenal, 1978), cabe destacar el capítulo dedicado por Esther Barbé a la escuela española en su manual, que se apoya y complementa el análisis del profesor Arenal (Barbé, 1995: 86-93). Las publicaciones sobre la escuela inglesa son muy abundantes (Forsyth, 1978; Jones, 1981; Suganami, 1983; Grader, 1988; Brown, 1995; Dunne, 1998).
26. En ese sentido, Antonio Truyol ha afirmado que “la generalización propia de la teoría de las relaciones internacionales, en cuanto sociología de la vida internacional, se conforma con la que conduzca a la elaboración de conceptos típicos sin pretender a la generalidad de las ciencias naturales” (Truyol, 1977: 78-79), una postura de consenso en la escuela española. Similares posiciones han mantenido en general los integrantes de la escuela inglesa.
27. No podría estar empezando a cambiar. Un indicador de ello es la referencia que se hace a los estudios de Relaciones Internacionales en España en la prestigiosa obra sobre el estado actual de la teorización en Relaciones Internacionales editada por Groom y Light (Groom y Light, 1994: 229-230).



## REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 56. Miscelánea.

Kant y el Mediterráneo: una nueva visión de la política  
Euromediterránea.

Martin Jerch y Alejandro V. Lorca Corrons

# Kant y el Mediterráneo: una nueva visión de la política Euromediterránea

Martin Jerch\*

Alejandro V. Lorca Corrons\*\*

## RESUMEN

La política mediterránea de la Unión Europea (UE) se encuentra en crisis. Cada vez más expertos subrayan la importancia de la correlación de los tres pilares (económico, político y social) de la Declaración de Barcelona. Hasta ahora estas tres cestas han sido tratadas exclusivamente por separado. En este trabajo se analiza la relación y causalidad que existe entre estos tres pilares y la estrategia que persigue la UE frente a los llamados Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC). Basándose en una síntesis de los conceptos de la "Paz perpetua" de Kant y de la "Comunidad de seguridad" de K. W. Deutsch, se concluye que la introducción de la democracia en los PMNC es el elemento clave para el futuro de la Asociación Euromediterránea y que, por tanto, la política comunitaria tiene que poner más énfasis en el desarrollo de las reglas democráticas en la zona para convertirse en un proyecto con futuro y éxito.

*Palabras clave: Unión Europea, partenariado euromediterráneo, cooperación regional, democracia.*

\*Investigador del Grupo de Estudios Europeos y Mediterráneos (GREEM) y del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid (martin.jerch@uam.es)

\*\*Cátedra Jean Monnet. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales,  
Universidad Autónoma de Madrid (alejandro.lorca@uam.es)

La política mediterránea de la Unión Europea (UE) se encuentra en crisis, como lo afirman los estudiosos del Mediterráneo. Discuten sobre las necesidades de reestructurar y revitalizar el llamado “Proceso de Barcelona”. En este sentido, el tema clave de la presidencia española de la UE del primer semestre de 2002 será dar nuevos impulsos a la agenda Euromediterránea que justamente vio la luz durante la última presidencia española en el segundo semestre de 1995.

Como recordatorio, la política mediterránea de la UE pretende la creación de un Área de Paz y Prosperidad en el Mediterráneo, la Asociación Euromediterránea (AEM)<sup>1</sup>, que se basa en tres pilares o cestas (asociados con la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa inaugurada en 1972 en Helsinki). Estos tres grandes temas son: una Asociación Política y de Seguridad, una Asociación Económica y Financiera, y la Cooperación en temas sociales, culturales y asuntos humanitarios. Estos pilares en su conjunto definen las relaciones entre las orillas del norte y sur de la cuenca, como la Asociación Euromediterránea, compartiendo así un *Mare Nostrum* pacífico, estable y prospero.

Cada vez un mayor número de expertos reclama la correlación de estos tres pilares (por ejemplo, Perthes [1999] o Chourou [1998]). Hasta ahora estas tres cestas han sido tratadas casi exclusivamente como temas separados. El programa de trabajo para el período 2000-2002 de EuroMeSCo (Euro-Mediterranean Study Commission) afirma, en su segundo párrafo, que hasta estos momentos nadie ha investigado explícitamente la interrelación de estos tres pilares, es decir, cómo están conectados los temas políticos, de seguridad, económicos y sociales en el Mediterráneo. El presente artículo analizará dicha interrelación.

Este análisis se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, se diseñará un armazón conceptual ideal que ofrezca las condiciones necesarias para la creación de una zona de paz entre dos o más países. Eso implica definir los elementos necesarios para permitir relaciones pacíficas entre actores a escala internacional. Después se profundizará en algunos aspectos de la actual situación en el Mediterráneo. En otras palabras, se han identificado los mayores obstáculos para la construcción de relaciones pacíficas. Una vez que se han determinado las principales dificultades a nivel internacional, el enfoque del presente trabajo se dirigirá hacia la situación interior de los llamados Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC). Se supone que la fuente principal de los problemas de seguridad en la región reside en un déficit de desarrollo; por lo tanto, se estudiarán las correlaciones y la causalidad entre los elementos más importantes que influyen en el proceso de desarrollo de los PMNC.

## PAZ DEMOCRÁTICA + COMUNIDADES DE SEGURIDAD = PAZ KANTIANA

En esta parte se diseñará un armazón conceptual ideal que defina cómo se deberían construir las relaciones entre ambas orillas para lograr el objetivo final, la Asociación Euromediterránea. Es ampliamente reconocido que los comportamientos de los actores a escala internacional están guiados por la búsqueda de mecanismos de cooperación para superar o al menos reducir con ella el dilema de seguridad. A pesar de las críticas y dudas expresadas por la escuela realista acerca de las posibilidades de cooperación, se ha llegado al consenso entre los expertos en relaciones internacionales que la cooperación es necesaria para mejorar la seguridad internacional y para resolver problemas que surjan en la arena internacional. Se pueden identificar numerosos patrones de cooperación<sup>2</sup>. La presente discusión de las relaciones internacionales está dominada por una perspectiva optimista y pacífica, expresada de la mejor forma en el trabajo de Francis Fukuyama (1989) y su tesis sobre el “Fin de la historia”. Esta tesis proclama el fin de una confrontación y la penetración paulatina de los valores democráticos y capitalistas en todo el mundo. Aunque el “Fin de la historia”, o en términos del filósofo alemán Immanuel Kant, la “Paz perpetua”, parece actualmente muy lejos, y tras los atentados del 11 de septiembre más lejos que nunca, no se pueden ignorar las tendencias existentes hacia un mejor mundo. Para los fines de este trabajo, es decir, para la elaboración de un armazón conceptual que sirva como guión para el establecimiento duradero de la Asociación Euromediterránea, se ha preferido utilizar este acercamiento pacífico.

Dos teorías han sido elegidas para acercarse al concepto de la “Paz perpetua” de Immanuel Kant. Ambas teorías se han tratado tradicionalmente de forma separada. De acuerdo con Gleditsch (1999), se adopta la perspectiva de que ambas son complementarias. La primera es la teoría de la “Paz democrática” y la segunda es el concepto de las “Comunidades de seguridad” de Karl W. Deutsch (1954,1957). Una sinergia de ambos conceptos llevará a una situación ideal según el sentido de la “Paz perpetua” de Kant.

La primera teoría, ampliamente aceptada al menos por los estudiosos liberales de las relaciones internacionales, se basa principalmente en la idea de que entre países democráticos no existen guerras (Doyle, 1983a,1983b; Russett, 1993). Esta escuela de pensamiento reconoce que la estructura de autoridad nacional de los Estados-nación es un elemento fundamental que influye en el comportamiento entre los estados. En el pensamiento realista no hay lugar para las estructuras nacionales como fuerza conductora del comportamiento internacional<sup>3</sup>.

La segunda teoría es la idea de las “Comunidades de seguridad” según Karl W. Deutsch. “Comunidades de seguridad” son, de acuerdo con dicho autor, un conjunto de Estados “in which there is a real assurance that the members of that community will

not fight each other physically but settle their dispute in some other way" (Deutsch et al. 1957: 5). Los elementos constitutivos de estas comunidades son diferentes tipos de transacciones entre sus miembros, como pueden ser el comercio, intercambios de papeles de los grupos, etc.<sup>4</sup> En otras palabras, los flujos de transacciones más o menos equilibrados entre dos o más estados crearán un tipo de sentimiento de comunidad (*community feeling*), porque: a) las naciones están en contacto, y b) el incremento de flujos de transacciones aumenta la necesidad de establecer normas y principios para mejorar el control y la coordinación de estos flujos.

Esta correlación muestra que los flujos de transacción son probablemente un factor positivo para la integración, pero solamente cuando estos flujos están acompañados por un orden institucional adecuado.

Uniendo los conocimientos fundamentales de ambas tradiciones de pensamiento, se concluye que los flujos de transacciones son un componente necesario para la creación de zonas de paz. En una comunidad construida en los valores democráticos, es decir, una comunidad entre estados democráticos, los flujos de transacciones son mayores debido a que los estados democráticos comercian más entre ellos que entre estados no-democráticos (Bliss/Russett, 1999; Morrow et al., 1998, 1999). En consecuencia, los flujos de transacción y las estructuras de autoridad nacionales son elementos esenciales para la construcción de zonas de paz, en el caso actual, para la construcción de la Asociación Euromediterránea.

En definitiva, la combinación de estas dos teorías coincide con el concepto de Immanuel Kant de la "Paz perpetua", quien reclama que la paz duradera es la suma de las características de las relaciones entre estados, que finalmente conducen a los estados hacia una *foedus pacificum*. Esta federación pacífica se basa, según Kant (1795), en tres artículos definidos que son los siguientes:

- 1) La constitución civil del Estado tiene que ser republicana.
- 2) Una ley cosmopolita que incorpora vínculos de comercio internacional y libre comercio.
- 3) Una unión pacífica establecida a través del tratado de derecho internacional entre repúblicas.

Si se traduce esta trilogía kantiana a las contribuciones teóricas modernas, se identifica que el primer artículo corresponde a la teoría de la "Paz democrática" (democracias o, en palabras de Kant, "Estados republicanos", los cuales no hacen la guerra entre ellos). El segundo hace hincapié en los flujos de transacción en el sentido de K.W. Deutsch (1954, 1957). Y finalmente, el tercer artículo subraya la idea del desarrollo de una estructura institucional.

Es importante resaltar que a pesar de que numerosos estudiosos en relaciones internacionales que interpretan la teoría de la "Paz democrática" como una versión contemporánea de la "Paz perpetua" de Kant, todos ellos no consideran las tres prerrogativas mencionadas anteriormente. La teoría de la "Paz democrática" solamente incluye el

primer elemento clave de Kant e ignora factores como el comercio y las organizaciones internacionales (véase p. e. Oneal/Russett, 1999). Por otro lado, el concepto de Deutsch enfatiza que los "candidatos" para la construcción de una comunidad de seguridad tienen que ser democráticos, aunque el análisis empírico de Deutsch et al. (1957) sólo incluye a los estados democráticos. Por tanto, creemos que una sinergia de ambos conceptos –la teoría de la "Paz democrática" y el concepto de las "Comunidades de seguridad"– es la forma más completa para acercarse a la "Paz perpetua" de Kant.

Según esta perspectiva, la introducción de la democracia en los PMNC es un requisito fundamental para la construcción de la AEM. El problema que se plantea en este punto es cómo introducir la democracia en los PMNC para llegar a los objetivos finales.

## EL ENCUENTRO DE LAS IDEAS EUROPEAS CON LAS REALIDADES MEDITERRÁNEAS

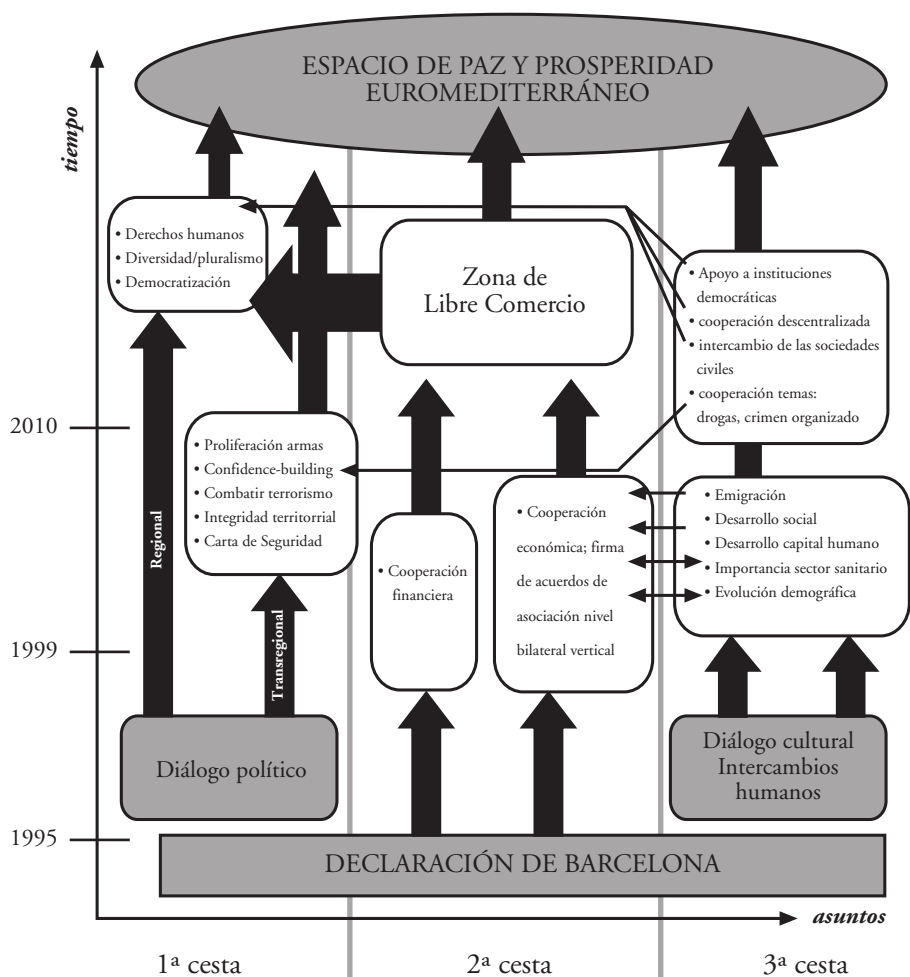
Una vez diseñado el armazón conceptual ideal para obtener las metas finales de la Unión Europea, se echará un vistazo más sofisticado a la política mediterránea europea.

Después de un difícil proceso negociador, la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995 concluyó con la firma de la Declaración de Barcelona por los 27 ministros de Asuntos Exteriores de Europa y de los PMNC. La Declaración es de naturaleza política e incluye varios principios básicos para el establecimiento de la AEM. Como el Proceso de Helsinki, este documento se divide en tres grandes categorías, las llamadas cestas. La primera contiene los principios para el desarrollo de la AEM en términos de una cooperación política y de seguridad. La segunda trata aspectos de la cooperación económica y financiera, incluyendo la creación de una zona de libre comercio (ZLC) hasta el año 2010. Y por último, la tercera cesta dirige la cooperación en temas sociales y asuntos humanitarios, subrayando el importante papel de la sociedad civil. La meta final es la creación de una Zona de Paz y Prosperidad. En el gráfico 1 se visualizan los elementos claves, metas y sus interrelaciones según la Declaración de Barcelona.

En este apartado se intenta identificar el camino de desarrollo que los responsables en Bruselas han elegido para conseguir su meta final, la creación de una AEM. No es difícil reconocer algunos elementos del pensamiento neoliberal de las teorías de las relaciones internacionales, porque entre los participantes incluidos se encuentran también actores no gubernamentales. La celebración del llamado Fórum Civil, que por primera vez se reunió en la Ciudad Condal inmediatamente después de la Conferencia de Barcelona, y que se considera como un instrumento de debate y discusión, ha dado a la sociedad civil claramente un nuevo papel.

La Declaración prevé introducir las reglas democráticas en el Mediterráneo a través del desarrollo económico. La política elegida con este fin es la apertura de las economías nacionales y su inserción en el sistema económico global. Con la proclamación del documento final de Barcelona, el siguiente escenario futuro parece bastante evidente: incrementando el comercio y las inversiones extranjeras directas (IED) a través del libre comercio con los PMNC, se consigue el despliegue del desarrollo económico.

Gráfico 1: La Declaración de Barcelona



Fuente: Jerch 2000/2001

En consecuencia, el rendimiento económico positivo llevará finalmente a la liberalización política y a la introducción de sistemas democráticos. Esta evolución dual es la condición previa para la AEM. En otras palabras, usando la terminología conceptual presentada anteriormente, el aumento de los flujos de transacciones (comercio e IED) llevará al crecimiento económico y más tarde a la inserción de reglas democráticas en los PMNC. Y esto conlleva una zona de paz, como se expresa en la teoría de la "Paz democrática".

Annette Jünemann<sup>5</sup> identifica la misma estrategia, argumentando que en la actualidad la UE apoya solamente un progreso limitado hacia la democratización, porque la estabilidad europea podría ponerse en peligro a través de la reducción de la estabilidad política en los PMNC por los desafíos al statu quo político inherentes a los procesos de transformación política. Un estudioso argelino afirma "... a call for democracy that accommodates itself with an unabashed support for regimes that are the least respectful of fundamental freedoms" (citado en Chourou, 1998: 293)<sup>6</sup>. La ausencia de los mecanismos de condicionalidad política subraya la aplicación de una política que busca el mantenimiento del statu quo. Con el fin de evitar la inestabilidad, Bruselas apoya el desarrollo económico junto con el mantenimiento del statu quo. Una vez que se haya logrado un determinado nivel de crecimiento económico, las fuerzas sociales demandarán mayor participación política.

En cierto modo, esta estrategia refleja la propia experiencia europea. La historia de Europa muestra que existe una fuerte correlación entre la evolución de la economía de mercado y el desarrollo democrático. De forma semejante argumenta Gillespie cuando escribe, que "[a]mong policy-makers who defend neo-liberalism, there has been the tendency to assume that political liberalisation in the Mediterranean area will follow automatically from economic liberalisation" (1997: 71).

## LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA EN LOS PMNC: ALGUNAS LECCIONES DE LA HISTORIA

A continuación se analizarán los intentos de las liberaciones económicas y políticas que han experimentado los países árabes y los fines de estas aperturas económicas<sup>7</sup>, según los planificadores en Bruselas y los teóricos de la escuela de modernización. No obstante, algunas consideraciones sobre la realidad en los países árabes pone en duda estas suposiciones.

En primer lugar, y a pesar de las manifestaciones en contra de la política de Occidente (como en la Guerra de Golfo o en la de Afganistán), las sociedades árabes se caracterizan por su general calma social y por la desmovilización, probablemente



resultado del aparato de seguridad sobredimensionado y por una población desanimada y disuadida que abandona la esfera pública y la protesta social, pero que incluso ha perdido su energía para cualquier tipo de actividad económica y política (Kienle, 1998). Este fenómeno cuestiona si esta parte de la sociedad participará en una cultura de dinamismo económico, esencial para los países en cuestión. Sin lugar a duda, apenas es posible predecir una pasividad social a largo plazo, y es concebible que los programas de ajuste y expansión económica necesarios empeorarán la situación socioeconómica para la mayoría de la gente en estos países, al menos a corto plazo. El conflicto social que puede surgir de semejante situación podría ser contraproducente para la AEM, porque el ajuste requiere tanto a los no musulmanes (Europa) como a los musulmanes (Mundo Árabe). Por este motivo, protestas sociales que surgen como respuesta a los programas de ajuste se dirigirán probablemente hacia Europa y no hacia los gobiernos nacionales. En el caso que ese escenario tenga lugar parece bastante probable que se produzca un impacto negativo doble: por un lado, el diálogo entre ambas orillas del Mediterráneo se verá afectado negativamente. Y por otro, la creación y el refuerzo de la imagen del "hombre malo" en Europa puede generar sentimientos de solidaridad que ofrecen a los gobiernos nacionales en el poder la posibilidad de reforzar y renovar su legitimidad. Este proceso de renovación de la legitimidad es reaccionario para las expectativas de la democratización. Y coincide con lo que Brumberg (1995), y también Barkey (1995), Kamrava (1998), Martin (1999), Perthes and Kübel (1997) y Sivan (1997) llaman las estrategias de supervivencia de las élites en el poder de los PMNC.

Hoy en día, los regímenes árabes se encuentran en una profunda crisis de legitimidad (Sivan, 1997). Esta crisis está directamente entrelazada con las prioridades de las élites gobernantes, que ante todo son la búsqueda de permanecer en el poder y proteger sus propios intereses. Esta agilidad y capacidad de permanecer en el poder se debe en gran parte a factores estructurales, que en consecuencia provocan una serie de dudas frente a la eficacia de los mecanismos escogidos por los políticos en Bruselas, con el fin de evitar conflictos, mientras que a la vez se mejora las economías de los PMNC. Las estrategias de supervivencia limitan las reformas y el proceso de liberalización. Estos instrumentos tácticos han sido y serán aplicados en situaciones donde la legitimidad disminuya, como por ejemplo a raíz de crisis económicas, errores en decisiones en la política exterior, etc.

Ahora bien, suponiendo que los ajustes económicos no causarán las pérdidas materiales y los desequilibrios anteriormente asumidos, todavía parece poco probable que se establezca la liberalización política deseada (Kienle, 1998). La suposición de la teoría de modernización amplía la clase media y ésta, a cambio, demandará un aumento de la participación en la vida política. Esto parece probable sólo cuando está acompañado por un conflicto de clases. La cuestión aquí es que los conflictos de clases van mano a mano con la evolución capitalista en su dimensión total y eso finalmente lle-

vará a la modificación de la constelación de poderes. Por lo menos, eso ha ocurrido en la experiencia europea. En el mundo árabe, este escenario es bastante diferente. La capacidad de la élite para absorber demandas políticas de determinados grupos e integrarlos en la estructura de poder y redes corporativas, garantiza la supervivencia y la prevención de protestas sociales. Bajo estas circunstancias, es poco probable que se produzcan estos conflictos de clases.

Parece bien evidente que la liberalización política en el contexto de los países árabes tendría que llevarse a cabo desde arriba (la élite) hacia abajo (sociedad). Al contrario, desde la revolución francesa hasta los más recientes cambios políticos en Belgrado, el proceso se ha llevado a cabo más frecuentemente desde abajo hacia arriba. Cambios políticos que se han generado en esta dirección (de abajo a arriba) suelen ser considerados más duraderos y más profundos que los altibajos de democratización "à la jordanienne" o "a la marocaine" (Kienle 1998: 11).

Otro ejemplo que desafía la teoría de la modernización en el Mediterráneo se encuentra en los programas de estabilización y ajuste propuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Una de las características comunes de estos programas es su alto grado de liberalización económica: Marruecos desde 1982, Túnez desde 1986 y Egipto desde 1991 han implementado estas medidas de ajuste bajo la supervisión de ambas instituciones. No obstante, el aumento de la libertad económica ha tenido poco o ningún efecto de desbordamiento (*spill over*) en las libertades políticas o la mejora de los derechos humanos. En suma, las correlaciones y causalidades de las tres cestas de la Declaración de Barcelona no serán el camino de desarrollo que va del crecimiento económico, vía el esfuerzo de la sociedad civil, a la democratización del Mediterráneo.

Es necesario hacer hincapié en que la democracia no es un lujo, como algunos observadores del milagro de Asia Oriental habían proclamado, sino una condición fundamental para la creación de la AEM.

## ¿DEL CRECIMIENTO A LA DEMOCRACIA O DE LA DEMOCRACIA AL CRECIMIENTO?

La tesis defendida aquí que los PMNC tienen que introducir sistemas democráticos para mejorar el desarrollo económico lleva directamente a la pregunta de la relación entre la economía y la política. En otras palabras, ¿cuál es la estructura política que mejor promueve el desarrollo económico? A continuación se revisarán las principales perspectivas acerca de esta cuestión.

Según Sirowy e Inkeles (1993), se pueden distinguir tres puntos de vista diferentes, revisando las contribuciones a esta relación. El primero es la llamada perspectiva "conflicto". Los expertos que defienden este punto concluyen que la democracia obstaculiza el crecimiento (véase p. e. Huntington, 1968). El segundo es la perspectiva de "compatibilidad", donde se argumenta que la democracia no distorsiona el rendimiento económico. Y el último es el punto de vista "escéptico", que considera que no existe ningún vínculo sistemático entre las dos variables.

Comparando los 21 principales resultados obtenidos de 18 estudios, Przeworski y Limongi (1993) concluyen que existen ocho análisis a favor de la democracia y otros ocho que están a favor de sistemas autocráticos como agente del despliegue económico. Los cinco estudios restantes defienden el punto de vista "escéptico", es decir, no han encontrado ninguna relación entre el régimen político y el rendimiento económico. Si ahora se compara la fecha de publicación de estos estudios, destaca que la mayoría de los trabajos publicados anteriormente a 1987 concluyen a favor de la idea que los regímenes autoritarios promueven mejor el desarrollo económico, mientras que los trabajos posteriores a este año suelen favorecer la democracia como sistema político que facilita la mejora de la actividad económica.

Parece que estos resultados concuerdan con las reflexiones del influyente experto en temas de desarrollo Jagdish Bhagwati, cuya opinión acerca de esta relación ha cambiado en el transcurso de los años. Mientras que en los años sesenta desarrolló el concepto del dilema cruel (*cruel dilemma*), que en términos generales condena la democracia por obstaculizar un rendimiento bueno de las economías nacionales, en un reciente libro publicado en 1998 ha revisado esta postura y se expresa hoy en día claramente a favor de la democracia. Es decir, afirma que actualmente la democracia no sólo no desfavorece el crecimiento económico, sino que incluso ha llegado más lejos, diciendo que la democracia promueve el crecimiento. Uno de los argumentos que explican el cambio de su postura es que los análisis de antes se basaban principalmente en el modelo de crecimiento económico de Harrod-Domar. Según este modelo, se analizó el desarrollo considerando solamente dos parámetros: la tasa de inversiones y la productividad del capital.

Controlando otros factores que influyen en el crecimiento, Nelson y Singh encontraron una "strong statistical evidence that developing countries with governments that provide higher levels of political and civil liberties to their citizens achieved a significantly higher GDP growth rates than those with autocratic governments" (1998: 690). Otro resultado de gran interés sacado de este análisis es la ausencia de una causalidad inversa, es decir, que el crecimiento económico lleve necesariamente a la democratización.

## EL FUTURO DE LA AEM: DEMOCRACIA - FLUJOS DE TRANSACCIÓN - CRECIMIENTO - PAZ

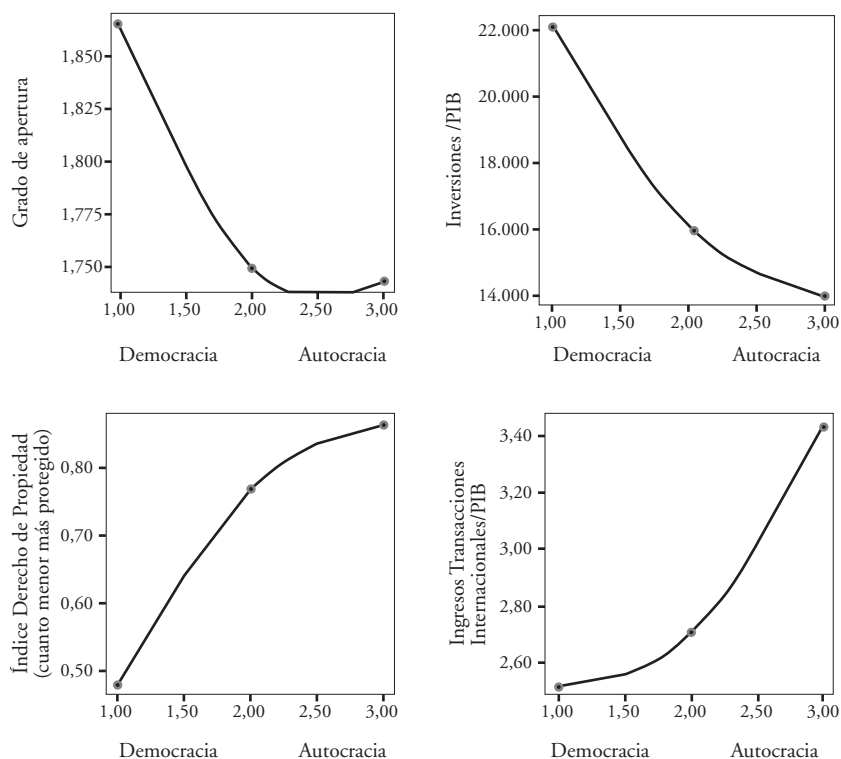
Como se ha planteado anteriormente, estamos convencidos que el futuro de la AEM depende de la relación causal que arranca con la introducción de reformas políticas y que, en el último momento, lleva a la consolidación de un sistema político democrático. Los flujos de transacción juegan un papel crucial, que en términos económicos hace referencia a comercio e inversiones extranjeras directas (IED). La democracia aumenta los flujos de transacciones, ya que los países democráticos comercian más entre ellos (Morrow, et al., 1998, 1999; Bliss/Russett, 1999). La democracia y los flujos de transacción, a su vez, promueven el crecimiento económico en los PMNC, y el resultado final de la mezcla de estos factores va a ser la paz duradera y positiva en el Mediterráneo.

Hay que hacer especial hincapié en la relación indirecta entre la democracia y las IED. Un marco democrático favorece más la creación de un marco regulador institucional, en donde las actividades empresariales se encuentren más seguras y garantizadas. Uno de los problemas fundamentales de los PMNC es la incapacidad de atraer suficientes inversiones para el desarrollo económico. En el gráfico 2 se han calculado algunas correlaciones entre el tipo de régimen político y diversas variables que influyen tanto en la actividad empresarial como en el comercio.

Estamos convencidos de que los sistemas políticos democráticos están más capacitados para atraer IED. Además existe un amplio consenso sobre el efecto positivo que ejercen las IED en otros factores que influyen en el rendimiento económico de la economías nacionales, como la educación, la transferencia de tecnología y el crecimiento. Una de las peculiaridades del Mediterráneo es que a pesar de la proximidad geográfica a la UE, no consigue atraer suficientes inversores. Pero no sólo se refiere a los inversores extranjeros; incluso el propio capital árabe evita a los PMNC. Los fondos nacionales que pertenecen a los países de Oriente Medio y del África del Norte que se encuentran en bancos fuera de la región han sido estimados por el FMI en 600.000 millones de dólares (Richards / Waterbury 1996: 224).

La educación no sólo tiene beneficios directos para los que la reciben, también beneficia a la sociedad entera, porque crea la posibilidad de transmitir mejores tecnologías, así como atrae más recursos extranjeros. Se considera que las democracias también construyen sistemas educativos más eficaces.

Gráfico 2: Relación entre régimen político y diferentes variables que determinan el comercio (1970-1998)



Fuente: Jerch 2001/2002<sup>8</sup>

Con respecto a la tercera cesta, es cuestionable el papel de la sociedad civil en el proceso de transición democrática. De acuerdo con Mohammad Abid al-Jabiri, no es seguro que una sociedad civil influyente pueda emerger en un contexto no democrático (citado en Salamé, 1994). La pregunta principal con respecto a este fenómeno es, ¿cómo puede desarrollarse una sociedad civil en una sociedad que no es civil? Otro argumento que concierne al papel de la sociedad civil es, como destaca Törnquist (1999), que no es un rasgo exclusivo de estados democráticos. La historia muestra muchos casos donde la sociedad civil ha coexistido con diferentes sistemas políticos. Analizando las características de la sociedad civil en el Mundo Árabe, destacan algunas características comunes.

Determinadas estadísticas disponibles testifican que la actividad de la sociedad civil en el Mundo Árabe es creciente, pero también muestran que estas actividades de las organizaciones varían considerablemente de un país a otro. Se estima que el total de ONG árabes ha crecido de 20.000 a mediados de los años sesenta a unas 70.000 a finales de los años ochenta (Ibrahim 1995: 39). Así, en Argelia se ha registrado la creación de 20.000 nuevas asociaciones en el período de tres años<sup>9</sup>; en Túnez, el número de asociaciones aumentó alrededor de diez veces durante los años noventa, y llega ahora a unas 6.700 asociaciones; en Libia, el número de asociaciones se multiplicó 12 veces entre 1990 y 1997 y alcanzó en 1997 unas 300 organizaciones; en Jordania, entre 1987 y 1996 se fundaron 500 nuevas asociaciones<sup>10</sup>; en Egipto y el Líbano, se calcula la creación de 200 y 250 nuevas asociaciones al año respectivamente; y finalmente, Siria, donde el crecimiento parece ser menor, se habla de la existencia de unas 600 asociaciones. A pesar de la falta de exactitud de estos números, no se puede negar la actividad de la sociedad civil en los PMNC. No obstante, surge la pregunta si la sociedad civil es un agente de la democratización. Estos números se tienen que tratar con cautela, porque según un estudio que ha analizado la eficacia de estas organizaciones en Egipto, sólo un 40% de las ONG de este país han sido juzgadas como activas y eficaces<sup>11</sup>.

El rasgo más importante de las organizaciones civiles en el mundo Árabe es su estrecha relación con las autoridades estatales. Casi todos los estudiosos de las actividades de ONG en Egipto, por ejemplo, certifican que éstas están lejos de ser independientes del Gobierno y, en muchos casos, son creaciones del mismo Gobierno. Sullivan (2000) incluso introduce el término "GONGO"<sup>12</sup> para diferenciar entre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones No Gubernamentales Organizadas (u orientadas) por el Gobierno, que sin duda expresa *per se* una contradicción. Esto a su vez se explica en gran parte por el origen de los fondos de que disponen estas asociaciones. Si se trata de organizaciones con fines caritativos, se pueden financiar con fondos públicos. Al contrario, las organizaciones cuyos objetivos son la defensa de los derechos humanos, el medio ambiente o los derechos de las mujeres, se ven obligados a buscar ayuda internacional para financiar sus trabajos.

En suma, el sector de la sociedad civil en el Mundo Árabe se caracteriza por sus estrechos vínculos con el Gobierno o la administración pública, es decir, no suele ser independiente, sigue siendo muy elitista, sus objetivos son más bien caritativos y sociales que políticos, y en la mayoría de casos se trata de un fenómeno urbano. De estos rasgos predominantes surge cierto escepticismo sobre la sociedad civil como agente de la democratización "desde abajo". Incluso se podría argumentar que, debido a su carácter caritativo, ya que en cierto modo se ocupa de tareas educativas y sanitarias consideradas propias del Estado, la sociedad civil en el Mundo Árabe obstaculiza y retarda la demanda popular de más participación en la vida política, porque tapa la carencias estatales, y suaviza de este modo la protesta popular.

Sin duda alguna, existe una clara relación entre la sociedad civil y el capital social, porque la sociedad civil genera el capital social. Bajo el concepto de "capital social" se comprende las relaciones intrasociales, basadas en la confianza que capacita a la gente para cooperar<sup>13</sup>. No obstante, se cree que las reglas y valores democráticos son necesarios para que la sociedad civil pueda desarrollar el capital social. En consecuencia, cuando el capital social mejora el rendimiento económico de una determinada sociedad, ha sido posible desarrollarse porque la sociedad civil ha existido en un contexto democrático. Eso sería sólo una de las posibles maneras de vincular la democracia al crecimiento económico.

## CONCLUSIONES: KANT Y EL MEDITERRÁNEO

Las relaciones entre las diferentes variables es interminable y aquí se ha intentado discutir solamente las principales. Creo que la argumentación dada en el presente trabajo, apoyado por una serie de estudios realizados por otros expertos, ofrece argumentos poderosos que apoyan la tesis defendida aquí. El proceso de liberalización que han experimentado algunos PMNC y las características de la élite gobernante en los PMNC, explicado con el concepto de las estrategias de supervivencia, no permiten que se cumplan los propósitos de la Declaración de Barcelona. Por tanto, para poder llegar a la creación de la AEM, la política mediterránea de la UE tienen que poner más énfasis en las reglas democráticas, para convertirse en un proyecto con futuro y éxito.

La relación entre flujos de transacción y la estructura del sistema político nacional, tiene que ser tomado en cuenta cuando se habla sobre la relaciones pacíficas del futuro entre ambas orillas del Mediterráneo. Es cierto que la UE subraya el desarrollo de los flujos de transacciones como factor clave de su política hacia el Mediterráneo. Los flujos de transacciones mejoran las percepciones mutuas, pero como se ha demostrado en este artículo, mientras la UE no sustituya su política tradicional de mantenimiento del statu quo por una verdadera estrategia de condicionalidad, el proyecto de la creación de una AEM será condenado a un fin no deseado.

En el futuro, la investigación debería resaltar formas e instrumentos para introducir, y consolidar la democracia en los PMNC. Una de estas formas, ya mencionada, puede incluir la condicionalidad política, un instrumento que por cierto ha sido introducido por la UE en sus relaciones con los países de la ACP.

En este sentido, la sabiduría del gran filósofo Emmanuel Kant, una vez más nos ofrece unas apreciaciones muy valiosas y una nueva perspectiva sobre nuestro viaje y compartido Mare Nostrum.

Referencias bibliográficas

- BARKEY, Henri "Can the Middle East Compete?" In: DIAMOND, Larry / PLATTNER, Marc F. (Eds.), 1995, p. 167-181.
- BAYLIS, John / SMITH, Steve *The Globalisation of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- BEN NÉFISSA, Sarah "NGOs, Governance and Development in the Arab World". Management of Social Transformation (MOST). Discussion Paper nº 46, 2000
- BHAGWATI, Jagdish W. "Democracy and Development: New Thinking on an Old Question". In: (Ibidem) *A Stream of Windows. Unsettling Reflections on Trade, Immigration and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1998, p. 379-407.
- BLISS, Harry / RUSSETT, Bruce. "Democracy and Trade: Ties of Interest and Community". In: GEE-RAERTS, Gustaf / STOUTHUYSEN (Eds.), 1999, p. 75-90.
- BRUMBERG, Daniel. "Authoritarian Legacies and Reform Strategies in the Arab World". En: BRYNEN, et. al. (Eds.), 1995, p. 229-259.
- BRYNEN, Rex / KORANY, Bahgat / NOBLE, Paul (Eds.) "Political Liberalisation and Democratisation". In: *The Arab World*. Volume 1. *Theoretical Perspectives*. London: Boulder, 1995.
- CHOUROU, Béchir. "Redefining Mediterranean Security: A View From the South". In: MARQUINA, Antonio (Ed.) 1998, p. 275-294.
- CIOFFI-REVILLA, Claudio / MERRITT, Richard L. / ZINNES, Dina A. (Eds.) *Communication and Interaction in Global Politics*. Beverly Hills: Sage Publications, 1987.
- DEUTSCH, Karl W. *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement*. Garden City, NY.: Doubleday, 1954.
- DEUTSCH, Karl W. / BURRELL, S.A. / KANN, R.A. / LEE Jr., M. / LICHTERMAN, M. / LINDGREN, R.E. / LOEWENHEIM, F.L. / VAN WAGENEN R.W. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957.
- DIAMOND, Larry / PLATTNER, Marc F. (Eds.) *Economic reforms and democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.
- DOYLE, Michael D. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", part 1. In: *Philosophy and Public Affairs*. Vol. 12. No. 3, (1983a) p. 205-235.
- DOYLE, Michael D. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", part 2. In: *Philosophy and Public Affairs*. Vol. 12. No. 4, (1983b), p. 323-353.
- FUKUYAMA, Francis *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin Books, 1995.
- FUKUYAMA, Francis. "The End of History". In: *The National Interest*. No. 16 (1989), p. 3-18.
- GEERAERTS, Gustaaf / STOUTHUYSEN, Patrick (Eds.) *Democratic Peace for Europe. Myth or Reality*. Brussels: VUB University Press, 1999.
- GILLESPIE, Richard. "Northern European Perceptions of the Barcelona Process". En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Nº 37 (1997), p. 65-75.



- GLEDITSCH, Kristian S. *Peace has its Victories, no less Renowned than War: A Local Interaction Approach to Regional Conflict, Integration, and Democratization*. A thesis submitted to Department of Political Science, University of Colorado, 1999
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IBRAHIM, Saad E. "Civil Society and Prospects of Democratization in the Arab World". In: NORTON, Augustus R. (Ed.) 1995, pp. 27 - 54.
- JERCH, Martin *Democracia, Desarrollo y Paz en el Mediterráneo. Un análisis crítico de las relaciones Euromediterráneas*. Tesis Doctoral. Doctorado de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma de Madrid (en preparación).
- KAMRAVA, Mehran "Non-democratic states and political liberalisation in the Middle East: a structural analysis". In: *Third World Quarterly*. Vol. 19. No. 1, 1998, p. 63-85.
- KANT, Immanuel (1795): *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. – Stuttgart: Reclam, 1993, ed. by Rudolf Malter.
- KIENLE, Eberhard "Destabilisation through Partnership? Euro-Mediterranean Relations after the Barcelona Declaration". In: *Mediterranean Politics*. Vol. 3. No. 2, (autum 1998), p. 1-20.
- KIENLE, Eberhard (Ed.) *Contemporary Syria. Liberalisation between Cold War and Cold Peace*. London: British Academic Press, 1994.
- LAYNE, Christopher. "Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace". In: *International Security*. Vol. 19. No. 2 (Fall 1994), p. 5-49.
- MARQUINA, Antonio (Ed.) *Perceptions mutuelles dans la Méditerranée. Unité et diversité*. Madrid: UNISCI, 1998 (Collection STRADMED).
- MARTÍN MUÑOZ, Gema *El Estado Árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*. Barcelona: Ediciones bellaterra, 1999
- MORROW, James D. / SIVERSON, Randolph M. / TABARES, Tressa E. "The Political Determinants of International Trade: The Major Powers, 1907-90". In: *American Political Science Review*. Vol. 92. No. 3 (September 1998), p. 649-661.
- MORROW, James D. / SIVERSON, Randolph M. / TABARES, Tressa E. "The Wage of Peace. Trade, Democracy, Interests and International Conflict among the Major Powers, 1907-1965". In: GEERAERTS, G. / STOUTHUYSEN, P. (Eds.) 1999, p. 91-105.
- NELSON, Michael A. / SINGH, Ram D. "Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy, and Growth". In *DCs: A Fresh Look, in: Economic Development and Cultural Change*. Vol. 46. No. 4, (Julio 1998), p. 677-696.
- NORTON, Augustus R. (Ed.) *Civil Society in the Middle East*. Leiden: E.J. Brill, Volume 1 1995.
- ONEAL, John R. / Russett, Bruce. "The Kantian Peace. The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organization, 1885-1992". In: *World Politics*. Vol. 52 (october 1999), p. 1-37.
- OREN, IDO "The Subjectivity of the 'Democratic' Peace: Changing U.S. Perception of Imperial Germany". In: *International Security*. Vol. 22. No. 3, (Winter 1995), p. 147-184.
- PRZEWORSKI, Adam / LIMONGI, Fernando. "Political Regimes and Economic Growth". En: *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 7. No. 3 (Summer 1993), p.51-69.

- PERTHES, Volker. "Der Mittelmeerraum, der nahöstliche Friedensprozess und die Europäische Union: Die Suche nach einer politischen Rolle". In: ZIPPEL, Wulfdiether (Ed.) (1999), p. 173 -184.
- PERTHES, Volker / KÜBEL, Heidi. *Sozioökonomische und politische Herausforderungen im südlichen Mittelmeerraum: eine Bestandsaufnahme*. - Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1997 (AP 3048).
- RICHARDS, Alan / WATERBURY, John. *A Political Economy of the Middle East*. - 2nd edition. Boulder: Westview Press, 1996.
- RUSSETT, Bruce. *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- SALAMÉ, Ghassan (Ed.) *Democracy without Democrats? The renewal of politics in the Muslim World*. London: I.B. Tauris, 1994.
- SALAMÉ, Ghassan. "Introduction: Where are the Democrats?" In: SALAMÉ, G. (Ed.) (1994), p. 1-20.
- SAVAGE, I. Richard / Deutsch, Karl W. "A Statistical Model of the Gross Analysis of Transaction Flows". In: *Econometrica*. Vol. 28. No. 3, Julio 1960, p. 551-572.
- SIROWY, L. / Inkeles, A. "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review". In: *Studies in Comparative International Development*. Vol. 25, 1993, p. 126-157.
- SIVAN, Emmanuel. "Constraints & Opportunities in the Arab World". In: *Journal of Democracy*. Vol. 8, No. 2, (april 1997), p. 103-113.
- SPIRO, David E. "The Insignificance of the Liberal Peace". In: *International Security*. Vol. 19. No. 2, (Fall) 1994, p. 50-86.
- SULLIVAN, Denis J. "NGOs and Development in the Arab World: The Critical Importance of a Strong Partnership Between Government and Civil Society". In: *Civil Society and Democratisation in the Arab World*. Ibn Khaldun Center, Cairo.- Vol. 9. No. 102, 2000 (Edición Internet).
- TÖRNQUIST, Olle *Politics and Development. A critical Introduction*. London: Sage, 1999.
- ZINNES, Dina A. / MUNCASTER, Robert G. "Transaction Flows and Integrative Processes". In: CIOFFI-REVILLA, C. / et.al. (Eds.) (1987), p. 23-48.
- ZIPPEL, Wulfdieter (Ed.) *Die Mittelmeerpolitik der EU*. Baden-Baden: Nomos, 1999.

#### Notas

1. Resulta difícil encontrar un término adecuado de la expresión inglesa *Euro-Mediterranean Partnership*, en algunos trabajos en lengua castellana se sustituye por el termino "Partenariado".
2. Para una discusión más detallada de las diferentes escuelas teóricas de la cooperación, véase p. e. Baylis/Smith, 1997, p.199-211.
3. Para más argumentos de la escuela realista en contra de la proposición de la "Paz democrática", véase p. e. Layne (1994), Oren (1995) o Spiro (1994).
4. Para más información para hacer operativo los flujos de transacciones en el sentido de K. W. Deutsch, véase Savage / Deutsch (1960) o más recientemente Zinnes / Muncaster (1987).
5. Resultados expuestos durante la Euro-Med Summer School, julio 1998 en Catania, Italia.

6. El experto argelino es Mohamed Arkoun (1994): "L'islam dans l'attente de l'Europe". En: *Le Monde Diplomatique* (diciembre 1994: 25), traducido y citado por Chourou, 1998: 293.
7. Acerca de la liberalización económica y de la reforma política de Siria, véase Kienle (Ed.) (1994).
8. Los datos para el cálculo de estos gráficos son de las siguientes fuentes: los índices del régimen político son de *Polity 98*. La escala de estos datos ha sido codificada por razones de mejor visibilidad. El grado de apertura es el porcentaje del comercio (exportaciones + importaciones) total sobre el PIB, y proviene de *Global Development Indicators & World Development Indicators* al igual que los datos del PIB y los datos de las inversiones. Los datos para el cálculo del derecho de propiedad corresponden por un lado a la línea 32d "*Claims on Private Sector*" de *International Financial Statistics*, del FMI, varios años, y el PIB de la misma fuente citada arriba. Y finalmente, los datos de los ingresos a través de transacciones internacionales provienen de *Government Financial Statistics* del FMI, varios años.
9. Estos datos son de Ben Néfissa (2000); en algunas ocasiones la recapitulación de los datos sufre algunas inexactitudes. Sin embargo, se decidió presentar estos números para mostrar unas tendencias.
10. En Jordania en 1987 se contaron 170 asociaciones, y en 1996, 670.
11. *Grass-roots Participation and Development in Egypt*, El Cairo 1993; un estudio realizado por el Centro Ibn Khaldoun, El Cairo, citado en Ibrahim 1995, nota de pie 27, p. 41.
12. GONGO es la abreviatura para el término inglés de *Governmental Organized (or Oriented) NGO* (Sullivan 2000: 3)
13. Un trabajo muy interesante acerca de este temas es el libro titulado *Trust* de Fukuyama (1995), donde se explica, a través de la intensidad de las relaciones de confianza de una determinada sociedad, porque algunos países han experimentado un rendimiento económico mucho mayor que otros.

## REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 56. Miscelánea.

El efecto del auge del petróleo en Azerbaidzhán: diagnóstico y políticas.

Aurèlia Mañé Estrada y Josep Lladós Masllorens

# El efecto del auge del petróleo en Azerbaidzhán: diagnóstico y políticas

Aurèlia Mañé Estrada\*

Josep Lladós Masllorens\*\*

## RESUMEN

La República de Azerbaidzhán tiene que hacer frente a un doble reto: pasar de ser una economía centralmente planificada a ser una economía de mercado y gestionar productivamente los importantes recursos en hidrocarburos que se hallan en el Mar Caspio. Algunos expertos del Fondo Monetario Internacional (FMI) consideran que la hipótesis más plausible sobre el futuro de la economía azerí es convertirse en una economía con un comportamiento similar al de los países de la OPEP. En concreto argumentan que Azerbaidzhán puede padecer una contracción de la producción manufacturera a raíz del auge del sector de los hidrocarburos –el llamado “síndrome holandés”– y que este fenómeno puede verse agravado por la subvalorización del tipo de cambio propia de las economías en transición. Por ello, proponen una serie de medidas de política económica. El presente estudio pretende establecer si este diagnóstico es cierto y si las medidas de política económica que se proponen para remediarlo son las adecuadas para lograr que el país entre en una senda de crecimiento equilibrado. En ambos casos nuestra respuesta es negativa, ya que parece poco probable que en el corto plazo aparezcan en esta economía los efectos asociados al síndrome holandés y, por otra parte, el resultado más probable de las políticas propuestas será la creación de un enclave petrolero, que en el contexto de la globalización, fomentará una nueva “petrodolarización” en los mercados financieros internacionales.

*Palabras clave: Azerbaidzhán, política económica, petróleo, FMI.*

\*Profesora de Política Económica. Universitat de Barcelona (aurelia@eco.ub.es)

\*\*Universitat Oberta de Catalunya (jlladosm@uoc.edu)

La República de Azerbaidzhán ha pasado de ser un territorio ignorado a ser uno de las zonas de la ex URSS que mayor protagonismo ha adquirido en los seis últimos años. Este protagonismo no se debe a sus logros transicionales<sup>1</sup>, sino a los contratos que las multinacionales petroleras han firmado con la Corporación Estatal Petrolera de la República de Azerbaidzhán (cuyas siglas en inglés son SOCAR) y que han llevado a muchos analistas internacionales a calificar a esta República como uno de los nuevos “Emiratos del Caspio” (Kachia, 1996: 42). Incluso, un estudioso de las economías petroleras de la talla de J. Amuzegar habla de mimetismo entre la futura situación económica de Azerbaidzhán y del resto de países ribereños del Mar Caspio con la de los países de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (Amuzegar, 1998: 95).

Algunos expertos del Fondo Monetario Internacional comparten esta hipótesis y, por ello, definen sus recetas de política económica bajo el supuesto de que Azerbaidzhán padecerá el llamado “síndrome holandés”. El término síndrome holandés se acuñó a raíz de “los efectos negativos que se produjeron en el sector manufacturero holandés en los años sesenta a causa de una apreciación del tipo de cambio real holandés ocasionada por el descubrimiento de gas natural en este país” (Corden, 1984: 359). En general, cuando hablamos de síndrome holandés nos referimos a la contracción de la producción manufacturera comercializable o a la “desindustrialización” que ocasiona el auge o el descubrimiento del sector de los hidrocarburos en una economía pequeña y abierta.

El modelo básico del síndrome holandés (Corden y Neary, 1982), divide la economía en tres sectores: a) sector en auge –asociado a los hidrocarburos–, b) sector tradicional o de bienes comercializables –asociado al sector manufacturero y agrícola– y c) sector de bienes no comercializables –asociado fundamentalmente al sector servicios–. Siendo los dos primeros abiertos al exterior y, por lo tanto, precio aceptantes. En este modelo se distinguen dos efectos de una expansión del sector en auge: el *efecto gasto* y el *efecto recursos*.

El primero de ellos se refiere a una apreciación del tipo de cambio real, ocasionada por un auge del sector de los hidrocarburos, que repercute negativamente en la producción del sector de bienes comercializables. La mayor remuneración a los propietarios de los factores de producción y/o el incremento de los ingresos fiscales que se produce con el auge petrolero ocasionan un aumento del gasto interno dirigido al sector de bienes no comercializables. Y con ello se ocasiona un incremento de precios relativos que es el causante de la apreciación real.

El segundo de ellos hace referencia al desplazamiento de los factores de producción –en el modelo básico sólo el trabajo– hacia el sector de los hidrocarburos que se ocasiona con el auge del mismo. Esta transferencia de recursos desde el sector tradicional al sector en alza conlleva una caída de la producción en el primero –desindus-

rialización directa–, independiente de la apreciación del tipo de cambio. Cabe recordar aquí que el síndrome es un caso específico del Teorema de Rybczynski (1955), que demuestra que si un país mejora su capacidad para producir un bien, la producción de otro bien puede iniciar un declive.

Cuando la transferencia de recursos se produce desde el sector servicios, se puede reforzar la apreciación del tipo de cambio y la desindustrialización, porque una posible caída en el *output* de este sector –en función de si el efecto gasto es mayor o menor que el recurso– generaría una mayor presión sobre los precios relativos. En resumen, el modelo básico del síndrome holandés nos explica que la existencia de recursos naturales en una economía conlleva una apreciación del tipo de cambio real que ocasiona un crecimiento desequilibrado de la misma.

Los expertos del FMI se apoyan en esta explicación para afirmar que Azerbaiján padecerá un síndrome holandés acentuado. Según éstos, “el modelo estándar del ‘síndrome holandés’ se modifica para integrar las condiciones específicas de las economías en transición, adquiriendo una especial importancia la evolución del tipo de cambio real. Los factores transicionales añaden velocidad a la apreciación real” (Rosenberg y Saavalainen, 1998: 1). Con ello pretenden explicar que el principal problema al que se enfrentan los azeríes es la apreciación excesiva del tipo de cambio real y que ello ocasionará una pérdida de competitividad en el sector no petrolero y, por lo tanto, un crecimiento desequilibrado. Con este diagnóstico establecen dos grandes paquetes de medidas encaminadas a evitar el síndrome holandés y, sobre todo, a contener el efecto gasto para, a su vez, frenar la apreciación del tipo de cambio real. El primer paquete va dirigido a incrementar la tasa de ahorro interno para incidir sobre la capacidad de absorción de la economía. El segundo propone una mayor liberalización de la economía con el fin de lograr la diversificación del tejido económico.

A partir de la lectura del modelo del síndrome holandés y del conjunto de medidas que se proponen para combatirlo, nuestra ponencia se va a dividir en tres apartados. En el primero de ellos mostraremos que la realidad de Azerbaiján es muy distinta de la de aquellas economías petroleras en las que se ha producido una desindustrialización y que su desarrollo previsiblemente no está determinado por el síndrome holandés. En el segundo, analizaremos con detalle los dos grandes paquetes de medidas propuestos con el fin de mostrar que éstas sólo están dirigidas a evitar la apreciación real del tipo de cambio, pero que el conjunto de medidas es inconsistente e ignora las recomendaciones que se derivan de la literatura económica sobre el síndrome holandés. Por último, en el tercer apartado, mostraremos las conclusiones del estudio.

## EL SÍNDROME HOLANDÉS AZERÍ

### El sector petrolero en Azerbaidzhán

El primer paso, antes de mostrar si en Azerbaidzhán se va a producir o no el síndrome holandés, es describir cuan petrolera es la economía azerí. Azerbaidzhán es el productor de petróleo más viejo del mundo y su producción alcanzó su punto álgido en 1940 cuando esta república proporcionaba el 70% de crudo a la URSS. Posteriormente, cuando se descubrió el petróleo en la región de los Urales y, más tarde, en la Siberia occidental, la producción azerí disminuyó considerablemente. En las dos últimas décadas ésta era ínfima y ha decrecido un 144,3% entre 1980 y 1997<sup>2</sup>. Por ello, a pesar de la antigüedad de la producción, se habla de descubrimiento del petróleo en esta zona del Cáucaso.

Ahora, las estimaciones sobre la producción futura de petróleo son caóticas. A pesar de ello, en el conjunto de países ribereños del Mar Caspio, Azerbaidzhán presenta la mayor estimación de incremento de producción desde 1995 hasta el año 2010. Este aumento oscila desde un 389,13% hasta un 660,87% —escenario más bajo y alto de la Agencia Europea de Energía (AEE, cuyas siglas en inglés son IEA), respectivamente—; las previsiones de la OPEP son un poco menos elevadas, pero su escenario más alto es de un crecimiento del 515,39%. Estas tasas de crecimiento le convertirían en el segundo productor de petróleo del Mar Caspio, después de Kazajstán.

Tabla 1: Escenarios de producción (1995-2010) (crecimiento acumulativo)

	Escenario OPEP		Escenario IEA	
	1995-2010	1995-2010	1995-2010	1995-2010
	Prev. Alta	Prev. Baja	Prev. Alta	Prev. Baja
Azerbaidzhán	515,38%	412,82%	660,87%	389,13%
kazajstán	321,05%	268,42%	387,80%	265,85%
Turkmenistán	488,24%	252,94%	242,86%	100,00%
Uzbekistán	141,38%	106,90%	57,89%	44,74%
<b>Total</b>	<b>353,42%</b>	<b>272,67%</b>	<b>375,49%</b>	<b>238,24%</b>

Fuente: IEA (1998), OPEP (1995) y elaboración propia

Si seguimos las previsiones de la AEE se pasaría de una, más que modesta, producción de 9,2Mt en 1995 a una de 25-30Mt en el 2005 y de 45-70Mt en el 2010<sup>3</sup>. Estas cifras indican que en la primera década del 2000, el territorio azerí proporcionará aproximadamente un tercio del total de la petróleo de la zona del Mar Caspio y que será un productor equivalente a lo que es ahora Argelia con unos 700.000 barriles/día.



Por lo tanto, su peso en el mercado mundial puede ser relativamente importante, pero muy alejado de los grandes productores de crudo. Según previsiones de British Petroleum, Azerbaidzhán podría ser el dieciseisavo productor mundial.

Tabla 2: Escenario petrolero azerí (1990-2020)

	<b>Producción*</b>		<b>Consumo</b>		<b>Exportación</b>		<b>Exportación/Producción</b>	
	Prev. Alta	Prev. Baja	Prev. Alta	Prev. Baja	Prev. Alta	Prev. Baja	Prev. Alta	Prev. Baja
1990	12,3		8,6		3,7		30,08%	
1995	9,2		7		2,2		23,91%	
2000	14	14	10,2	10,2	3,8	3,8	27,14%	27,14%
2005	30	25	13	12,9	17	12,1	56,67%	48,40%
2010	70	45	15	14,8	55	30,2	78,57%	67,11%
2020	120	90	25,9	23,5	94,1	68,1	78,42%	75,67%

\* Millones de toneladas de petróleo

Fuente: IEA (1998)

El coste de extracción de este petróleo difiere si hablamos de campos *offshore* o *onshore*. En el primer caso se estima un coste de entre 10,7 dólares barril/día y 12,5 dólares barril/día (IEA, 1998), lo que implica un coste un poco menor al del petróleo del Mar de Norte y, en el segundo caso, su coste es equivalente al del petróleo argelino, nigeriano o indonesio. En ambos casos es muy superior al más bajo del mercado, el de Irak –1 dólar barril/día– o al de Arabia Saudí –4 dólares barril/día–. Sin embargo, el principal problema del coste del petróleo azerí –y del conjunto del Mar Caspio– no es su diferencia con el del Golfo Pérsico, sino lo que puede ser el elevado coste de transporte hacia el mercado occidental y el asiático ante las reticencias de las transnacionales petroleras y de EEUU de transportar el crudo del Mar Caspio vía Rusia por el oleoducto que va hasta Novorosik en el Mar Negro y la total negativa de EEUU de transportarlo a través de Irán, el trazado más barato de todos los posibles<sup>4</sup>.

A pesar de que no parece que Azerbaidzhán se vaya a convertir en uno de los grandes productores de petróleo mundiales y de las incertidumbres que existen sobre la forma cómo su crudo llegará al mercado mundial, los inversores extranjeros han acudido masivamente a este país, lo que hace de él el país en transición con mayor tasa de crecimiento de la inversión extranjera –un 6.400% entre 1993 y 1999 (BERD, 1999)– y con una de las mayores tasas de inversión extranjera directa per cápita –141,3 millones de dólares en 1999–, sólo superada en este mismo año por Polonia y la República Eslovaca. El punto de partida de esta espectacular entrada de capital extranjero fue la firma del llamado “Contrato del siglo”<sup>5</sup> para la explotación de los campos *offshore* de Azeri, Chirag y Gunnashli entre SOCAR, la British Petroleum y la Statoil de Noruega.

Posteriormente se ampliaron las participaciones y se creó la Compañía de Operaciones Internacional de Azerbaidzhán (en sus siglas inglesas, AIOC) que agrupa a 11 compañías transnacionales, además de SOCAR, de 7 países diferentes. Desde esta fecha hasta abril de 1999 se han firmado 22 nuevos contratos que incluyen a 38 transnacionales de 15 países distintos<sup>6</sup>.

Con los datos disponibles, que probablemente deben ser muy inferiores a la realidad, estos acuerdos pueden suponer una inversión de entre 30.600 y 46.300 millones de dólares en una media de 30 años, lo que representa una flujo anual muy significativo: 1.000-1.500 millones de dólares –1/3 del PIB de Azerbaidzhán en 1996–. Por ahora, como lo refleja la balanza de pagos, estas entradas ya han sido muy cuantiosas y han modificado sustancialmente las expectativas sobre el comportamiento futuro de la economía azerí.

Sin embargo el único efecto que parecen haber tenido sobre la producción de petróleo ha sido el de disminuir todavía más su producción, que ha pasado de un volumen de 10.295 mil toneladas en 1993 a un volumen de 5.997 mil toneladas en 1997 (Eurasian File, 1997: 5), sin modificar la carencia energética que este país sufre desde la desintegración de la URSS. Ello podría ser debido a que la producción de petróleo en Azerbaidzhán tiene dos categorías:

a) la de los obsoletos y caducos campos *onshore*, poco atractivos para los inversores extranjeros y que, en el mejor de los casos, se explotan en régimen de *joint venture*, cuya decreciente producción se destinará al mercado interno y;

b) la de las nuevas explotaciones, regidas por Acuerdos de Producción Compartida (APC) entre SOCAR y los inversores extranjeros, en su mayoría *offshore*, que tienen como “norma reservar la producción para la exportación” (Yamabe, 1998: 275).

Los nuevos campos no trabajarán a pleno rendimiento hasta que no se asegure el acceso del petróleo al mercado internacional. Por el momento esta cuestión plantea grandes problemas. El único oleoducto existente es el que atraviesa Chechenia hasta el puerto ruso de Novorisyk y tiene una capacidad relativamente limitada (5 millones de toneladas al año). El segundo oleoducto aprobado es el que pasará por Georgia hasta el puerto de Supsa y descenderá hacia el puerto de Ceyhan en Turquía

La configuración productiva que se deriva de todo lo anterior ha supuesto que Azerbaidzhán exporte, actualmente, un porcentaje muy bajo de su producción –incluso en 1992 esta exportación fue nula, mientras que importaba 37.000 barriles/día (OPEC Bulletin, 1996: 12)–; en 1995 exportaba un 23,91% de la producción (IEA, 1998). Se espera que esta relación se incremente considerablemente en los años venideros hasta un 78,57% de la producción, en el año 2010.

Este es un aspecto muy importante, sobre todo porque es uno de los indicios de que Azerbaidzhán podría haber optado por un camino alternativo a la hora de explotar sus recursos naturales. Este tema nos alejaría demasiado del propósito de esta ponencia.

cia, por lo que nos centraremos sobre el otro de los aspectos asociados a la firma de estos contratos. En nuestro caso, los efectos del auge petrolero serán menores de lo que podrían haber sido y mucho menores de los que fueron en Argelia y, evidentemente, en los países más importantes de la OPEP. El motivo es obvio: la industria petrolera no es nacional, sino que se ha cedido, en gran parte, a las transnacionales petroleras.

Por si este motivo fuera poco, el tipo de acuerdos que se han firmado con ellas, los APC, llevan a pensar que los azeríes tardarán un tiempo en beneficiarse de los ingresos obtenidos por la venta del petróleo y que cuando lo hagan su participación en ellos será baja. Los APC son unos contratos en los que la transnacional petrolera asume todos los costes de prospección y de inicio de la actividad. Cuando comienza la explotación, el inversor se apropia de los beneficios para reembolsar los gastos *–coste del petróleo–*, a partir de aquí recibe un porcentaje de la producción, que es más o menos elevado en función de los contratos *–beneficio del petróleo–*. No tenemos información exacta de los porcentajes de todos los contratos realizados, pero las cifras de participación de los contratos APC nos pueden dar una idea bastante precisa de ello. Si nos fiamos de estas cifras, el porcentaje de beneficios que recibirá SOCAR puede ir desde el 10% *–caso del “Contrato del siglo”–* hasta el 70%, en los últimos contratos firmados.

Por ahora, mientras se amortizan los costes de las inversiones, los azeríes han de conformarse únicamente con el pago de bonus, que es el pago que efectúa el inversor al Estado por el derecho de realizar prospecciones petrolíferas, previas a la explotación futura. En 1995 los ingresos fiscales por este concepto eran de un 12,2% del PIB y en 1996 del 3,7% del mismo (Gray, 1998: 36). Esta figura impositiva ha permitido uno de los principios básicos de la fiscalidad petrolera: capturar una parte de la renta económica del recurso natural de forma neutral, pero es un pago único que se realiza cuando se rubrica el APC.

Estos datos serían suficientes para corroborar la hipótesis de que es muy difícil que se produzca el síndrome holandés, porque estos acuerdos dificultan un incremento de la renta nacional y, por lo tanto, un incremento de gasto asociado a ella. Esto es debido en los países petroleros a que el incremento de la renta tiene una fuerte relación con los futuros ingresos de divisas derivados de la venta del petróleo. Sin embargo, consideramos conveniente analizar los posibles efectos recurso y gasto.

### **Evaluación del efecto recursos y gasto**

El *efecto recursos*, como ya explican Corden y Neary (1982) para el caso de un auge petrolero, será improbable. La industria petrolera es capital intensivo y no puede absorber una gran cantidad de mano de obra *–en 1996 la población ocupada en el sector petrolero en relación al total de ocupados era de un 0,98% (Yamebe, 1998), tasa ligeramente inferior a la de Argelia donde desde mediados de la década de los setenta siem-*

pre se ha situado en torno a un 1 o 2% (Mañé, 1997)—, pero además requiere una mano de obra muy cualificada, que por los datos de la balanza de rentas parece que se está importando. Por ello es poco probable que se produzca un desplazamiento de mano de obra cualificada y de alta remuneración hacia el sector en auge o un efecto recursos directo. Además, en el caso específico de Azerbaidzhán, existe otro aspecto que imposibilita el efecto recursos: la elevada tasa de paro. En una economía en la que aún no se han producido todos los despidos masivos asociados a la reestructuración y a la privatización, propias de las transiciones hacia una economía de mercado, y en la que en 1997 la tasa de paro ya alcanzaba el 19,3% (BERD, 1999), parece difícil un desplazamiento de mano de obra hacia un sector no intensivo en trabajo poco cualificado, y aún parece más difícil un incremento de los salarios que presione sobre los precios y, por ende, sobre el tipo de cambio real, ya que la súbita liberalización de los precios al inicio de la transición económica ha ocasionado una pérdida de poder adquisitivo de los salarios reales que, a pesar de la desinflación de los últimos años, sólo representan un 41% de su nivel de 1990.

Para que se manifieste el *efecto gasto* del síndrome holandés se ha de producir un incremento de la demanda interna. Ya sea de forma directa, mediante, el incremento de los pagos a los factores de producción o de forma indirecta a través de un incremento de la fiscalidad asociada al petróleo, que repercute en un mayor gasto público. Como ya hemos dicho, éste se puede producir de forma directa o indirecta. En el primer caso, el *descubrimiento* del petróleo debería ir asociado a un incremento de la demanda interna privada. Como ya hemos explicado, en Azerbaidzhán se ha producido un importante incremento de la tasa de desempleo, en un contexto de desajuste entre oferta y demanda de trabajo que las nuevas inversiones agravarán, y una caída de los salarios reales, si a ello le añadimos que a mediados de los noventa el porcentaje de población por debajo del límite de la pobreza era del 68% (FMI, 1997: anexo 1), parece difícil imaginar cómo puede aumentar significativamente a corto plazo el consumo privado<sup>7</sup>.

En el segundo caso, un efecto gasto indirecto, los ingresos fiscales deberían aumentar con el incremento de la producción de petróleo. El Gobierno como autoridad soberana debería lograr el segundo de los principios básicos de esta fiscalidad: asegurarse que los impuestos y tasas permitirán que el recurso natural tenga un precio *apropiado*. En Azerbaidzhán una reforma fiscal dirigida a este propósito podría incrementar sustancialmente los ingresos públicos.

Este país parte de una baja tasa de fiscalidad petrolera<sup>8</sup>, como lo refleja la comparación entre la carga fiscal relativa (porcentaje de fiscalidad petrolera sobre el total de ingresos fiscales / peso del sector del petróleo en el PIB) del sector petrolero azerí con la de otros países de la OPEP. En el primer caso es del 1,60, cuando en Arabia Saudí es del 2,11 y en Indonesia del 3,67 (Gray, 1998: 12). Debería lograrse un incremento

de ingresos fiscales para invertir esta situación. Pero en la actualidad ello parece poco probable porque los nuevos contratos con las multinacionales petroleras no permitirán incrementar esta carga fiscal a medio plazo.

Las figuras impositivas previstas en la APC son, además de los ya citados *bonus* y porcentaje del beneficio del petróleo, unos *royalties* de entre el 15% y el 25% del *output* petrolero (algunos de los ya firmados son menores) y un impuesto sobre beneficios que no puede ser incrementado durante los 30 años de contrato y que puede reducirse si una empresa azerí recibe alguna exención en un país extranjero<sup>9</sup>. Además, las empresas transnacionales petroleras gozan de exenciones en otros de los impuestos asociados a la producción y venta de petróleo. Ello hace prever que Azerbaidzhán nunca alcance el nivel de fiscalidad petrolera de otros países, pero además la perspectiva de que el petróleo nuevo se destine a la exportación implica la desaparición de los impuestos vinculados de los productos refinados derivados. En una zona que tenía el 16% de la capacidad de refinado de la URSS (Pianelli, 1996: 68), renunciar a ello podría reducir la carga fiscal petrolera muy significativamente, y cuando se hayan dejado de firmar nuevos contratos Azerbaidzhán se podría convertir en uno de los países petroleros del mundo con menor fiscalidad por este concepto.

Desde este punto de vista, parece poco probable que se produzca un efecto recrusos indirecto ya que el incremento de gasto público derivado del auge del sector petrolero sólo podría ser coyunturalmente significativo mientras se firmen los APC. Con ello tenemos que el auge del sector de los hidrocarburos no está suponiendo ni un incremento de la renta nacional ni los efectos que se asocian al síndrome holandés: gasto y recursos. Sin embargo, es cierto que se está produciendo una transformación de la estructura productiva azerí y, en concreto, se observa una cierta tendencia hacia la desindustrialización. Nos parece improbable que en Azerbaidzhán esta caída de la producción industrial se deba al descubrimiento de un recurso natural, a pesar de que algunos autores como Yamebe (1998) y el documento de trabajo del FMI apunten lo contrario.

La evolución del PIB, en general, y de la producción industrial y agrícola, en concreto, indican que la desindustrialización se produjo antes de la firma del “Contrato del siglo” en 1994 y que aquélla es el fruto de la desintegración de la URSS y de la destrucción de tejido productivo que ha supuesto –no sólo en Azerbaidzhán– el paso de una economía centralmente planificada a una economía de mercado. Los datos disponibles indican que entre 1990 y 1995 la tasa media de crecimiento anual del PIB fue de un –20,2% (Banco Mundial, 1997: cuadro 11). Por ello, no es de extrañar que el PIB de 1997, en términos constantes, fuera un 60% menor respecto al de 1989 (BERD, 1999: 6). Esta regresión económica es la consecuencia de un descenso del *output* industrial y agrícola que sólo entre 1992 y 1993 disminuyó más de un 30% en ambos casos (OPEP, 1995: 9).

A la vista de lo anterior, es coherente afirmar que la desindustrialización azerí se debería asociar a la transición económica y no debería vincularse estrictamente a la aparición del síndrome holandés.

## **Evaluación del alcance de la apreciación real del tipo de cambio**

Por último, deben considerarse los efectos sobre el tipo de cambio con el fin de dirimir si Azerbaidzhán padece un *síndrome holandés acentuado*. Con este fin, debe evaluarse la magnitud de la apreciación del tipo de cambio del manat, la moneda azerí, en términos reales a fin de inferir la incidencia de las variaciones combinadas del tipo de cambio y del diferencial de inflación, con los principales socios comerciales, sobre la competitividad en precios de las mercancías producidas en Azerbaidzhán. Para ello, es necesario identificar el año base para el cálculo del indicador<sup>10</sup>, la principal área geográfica que es objeto de los intercambios comerciales de productos no energéticos, así como las divisas de referencia, a fin de establecer las ponderaciones correspondientes a las variaciones oportunas en los precios relativos y en los tipos de cambio bilaterales.

La estructura geográfica de las relaciones comerciales de Azerbaidzhán con el exterior ha mantenido, en líneas generales, una apreciable estabilidad en los años recientes. De ese modo, las antiguas repúblicas soviéticas continúan siendo el principal destino de sus exportaciones, con una participación cercana al 60% y con una presencia escasa de los mercados de las economías occidentales y prácticamente inexistente de las restantes economías en desarrollo, particularmente asiáticas y latinoamericanas. El factor distancia, por tanto, todavía parece ser determinante en el destino geográfico de las ventas al exterior de Azerbaidzhán. A pesar de ello, el valor actual en dólares de las exportaciones hacia los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) es casi un 50% inferior al de 1992 (FMI, 1999).

Por su parte, el dinamismo importador ha sido muy superior, particularmente desde el año 1997. De ese modo, en el período 1995-1998 el valor de las importaciones ha aumentado a una tasa media anual superior al 30%, muy por encima del crecimiento medio anual del 10% en el valor de las exportaciones. Esta fuerte expansión en la penetración de las importaciones en el mercado interior ha tenido a los productos procedentes de los países industrializados como sus principales protagonistas<sup>11</sup>, un indicio probable de la entrada de bienes de equipo destinados a la industria del petróleo. De ese modo, la degradación del saldo comercial ha sido constante desde 1994 y ha venido acompañada por el empeoramiento de las balanzas de servicios y de rentas, lo que ha conducido a un mayor agravamiento en el déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos.

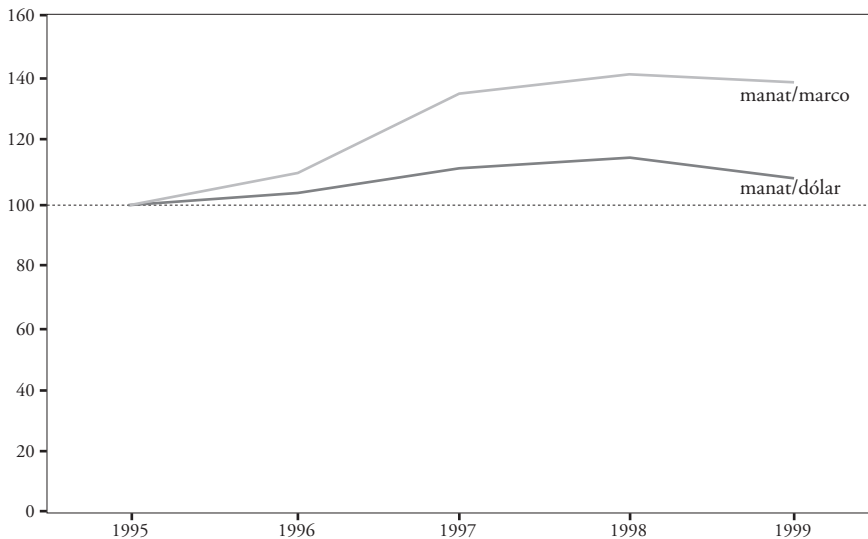
En consecuencia, la elección del año de referencia para la economía de Azerbaidzhán no es una tarea sencilla, dado que la magnitud del saldo exterior del país está poderosamente influida por la reestructuración productiva asociada al proceso de transición así como por las fuertes oscilaciones en la paridad de la moneda. Hemos optado por elegir el año 1995, dado que coincide el inicio del proceso de

explotación de las nuevas reservas petrolíferas con una fuerte corrección de la paridad del manat ante el dólar. Además, en dicho ejercicio el desequilibrio exterior por cuenta corriente podía ser financiado mediante las entradas de capital en forma de inversión directa.

Por otra parte, se considera área geográfica de referencia al conjunto de economías en transición, particularmente las antiguas repúblicas que configuraban la URSS. De ese modo, se eligen como monedas de referencia el dólar –dada su preponderancia en los intercambios de la economía rusa con el exterior– y el marco alemán –como aproximación a la moneda de referencia en el centro de Europa. Asimismo, se escogen como indicadores de inflación la tasa de crecimiento de los precios al consumo en Rusia, en el primer caso, y la tasa media de crecimiento de los precios en Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovenia, en el segundo caso.

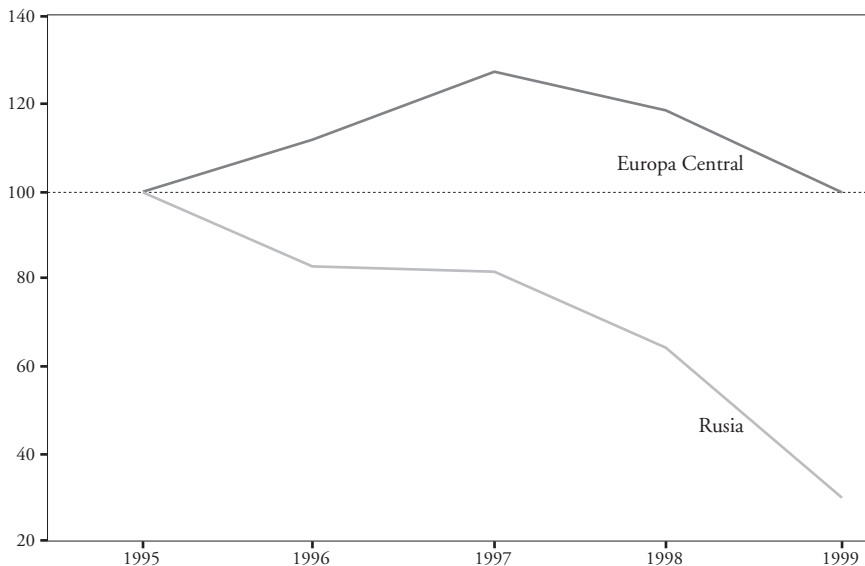
Los resultados obtenidos en ambos casos son bastante similares. De ese modo, se detecta una apreciación significativa del tipo de cambio nominal –de un 7% frente al dólar y de un 35% frente al marco– entre 1995 y 1999.

Gráfico 1. Tipo de cambio nominal



Fuente: FMI (1999) y elaboración propia

Gráfico 2. Tipo de cambio real (manat)



Fuente: FMI (1999) y elaboración propia

Pese a ello, el proceso de fuerte desinflación observado en los últimos tres años ha permitido que la evolución de los precios contribuya positivamente a la competitividad exterior, hasta el punto que la moneda azerí presenta, en términos reales, una significativa depreciación. Por tanto, no parecen detectarse indicios de apreciación real. Por ello no existen, hasta el momento, síntomas de un síndrome holandés acentuado que urjan emprender acciones encaminadas a evitar la apreciación real del manat. Tampoco puede hablarse de una infravaloración del tipo de cambio de equilibrio como se apunta en el documento de trabajo del FMI<sup>12</sup>, ya que en los últimos años se ha producido un agravamiento del desequilibrio exterior, mientras que la depreciación real parece corresponderse íntegramente con la aplicación de políticas monetarias sumamente restrictivas<sup>13</sup>.

A pesar de ello, es cierto que la presencia de una fuerte apreciación nominal no debería ser ignorada y puede ser perjudicial en una economía caracterizada por:

- Una diversificación muy escasa de las exportaciones, con una presencia apreciable de productos agrícolas y materias primas naturales, una participación mayoritaria de productos energéticos y una presencia escasa de productos manufacturados.
- Un proceso en curso de reestructuración productiva, orientado hacia el mercado y, en consecuencia, pendiente de la transferencia de nueva tecnología desde el exterior.



– La incapacidad para generar economías de aprendizaje ni otro tipo de externalidades asociadas a la concentración previa de actividades muy especializadas, dinámicas e innovadoras en un entorno competitivo.

– La incapacidad para desarrollar elementos de competitividad ajenos al coste del producto y basados en activos intangibles que permitan la diferenciación en el mercado de las mercancías ofrecidas.

## EL DEBATE SOBRE LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN ADECUADAS

### **Política económica propuesta por el Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional**

Según el citado documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, el auge petrolero en Azerbaidzhán –al estar causado por los acuerdos de explotación de nuevas reservas de crudo y no por una explosión en los precios internacionales del petróleo– probablemente inducirá a un efecto riqueza de mayor intensidad que el correspondiente efecto sustitución. De ese modo, la estrategia de política económica más apropiada para gestionar los efectos del cambio estructural asociado a la inminente expansión del sector petrolero será aquella que permita conjugar eficazmente los problemas derivados del síndrome holandés con los de un país en transición hacia una economía de mercado.

En este contexto, mantener un entorno macroeconómico estable aparece como una prioridad básica. Es decir, garantizar un nivel de inflación reducida, un tipo de cambio estable y políticas monetarias y fiscales predecibles son condiciones necesarias para que el país se beneficie de la riqueza de sus reservas de petróleo. Además de ello, también se ha de evitar un crecimiento desequilibrado en un contexto de rápida explotación de las reservas energéticas<sup>14</sup>. Para satisfacer estos objetivos, la institución aconseja impulsar una estrategia de política económica en dos etapas, basada en:

1. Moderar la apreciación del tipo de cambio efectivo real.
2. Reformar la oferta del sector industrial no-energético.

Para el objetivo de reducir la apreciación real de la moneda se propone una combinación de políticas macroeconómicas y estructurales que tienen como principal finalidad estimular el ahorro interno y reducir, con ello, el efecto absorción y la dependencia del capital exterior para financiar la inversión.

Por lo que se refiere a las políticas macroeconómicas, el documento de trabajo propone las siguientes medidas:

– Un mayor rigor de la política fiscal, que conduzca con el paso del tiempo a la obtención de superávits presupuestarios.

– El estímulo al ahorro de las familias a través de una modificación de la estructura fiscal a favor de la imposición indirecta sobre el consumo y en detrimento de la imposición directa sobre las rentas, la reforma del sistema de pensiones con la introducción de mecanismos de fondos de pensiones individuales y una reestructuración del sistema financiero que convierta en más atractivo y seguro al ahorro.

– Fomentar el ahorro de las empresas a través de una reducción en la imposición sobre beneficios, que permita retener la mayor parte de las ganancias en productividad que obtengan, junto con una política de moderación salarial.

Estas medidas deberían ir acompañadas del segundo grupo de políticas, las estructurales, que han de incidir en la plena liberalización de intercambios comerciales y de capital, y de políticas de reforma por el lado de la oferta. Con la liberalización exterior, se espera un aumento de las importaciones y una creciente transferencia de ahorros hacia el exterior que reduciría las presiones al alza sobre el tipo de cambio. Con las políticas de reforma por el lado de la oferta, se espera facilitar el trasvase de recursos desde el sector energético hacia la inversión en otros sectores con el fin de lograr una mayor diversificación del tejido económico y una menor dependencia del sector energético. Para ello, se propone un conjunto de medidas estructurales como la liberalización de las regulaciones sobre las exportaciones, la liberalización de los precios de producción, una simplificación del sistema impositivo, la privatización de las empresas públicas y una reforma agraria, que vendrían complementadas por una reestructuración del sector bancario que mejore la intermediación financiera.

### **Análisis y contraste de la eficacia de las medidas propuestas**

El estudio de las propuestas de intervención contenidas en el citado documento de trabajo exige analizar con detenimiento cual es la consecuencia previsible de cada una de dichas medidas, a fin de inducir si su adopción contribuirá eficazmente a los objetivos propuestos, tanto de forma aislada como en el conjunto de la estrategia propuesta.

En primer lugar, cabe analizar el conjunto de propuestas dirigidas a evitar la apreciación real de la moneda mediante el estímulo al ahorro interno, acordes con la citada necesidad de reducir la capacidad de absorción de la economía, a fin de evitar el efecto gasto derivado de la expansión del sector petrolero. Sin embargo, es importante apuntar que, en general, las probabilidades de que dicho efecto sea significativo en el caso de Azerbaidzhán parecen ser limitadas, por los motivos que se han indicado anteriormente.

### *Medidas encaminadas a fomentar el ahorro interno*

En el ámbito del ahorro del sector público, el impulso de políticas fiscales más restrictivas con el fin último de alcanzar superávits presupuestarios parece un objetivo poco creíble e, incluso, contrario a uno de los elementos básicos planteados en la literatura económica sobre el síndrome holandés. Se incide, en general, sobre el papel decisivo de la política fiscal y de la fiscalidad que recae sobre el nuevo recurso energético, en particular, para revertir los efectos perniciosos de dicho síndrome<sup>15</sup>. De hecho, este es uno de los ejemplos más característicos en la literatura sobre economía internacional de la necesidad de una política fiscal de reequilibrio sectorial.

En concreto, en el caso de Azerbaidzhán, la propuesta de políticas fiscales restrictivas es inapropiada porque:

a) La dotación en el interior de la economía de aquellos factores más determinantes en su capacidad de desarrollo a medio y largo plazo parece ser escasa, lo que exigiría una intervención muy activa de la política fiscal y presupuestaria, principalmente en el ámbito de la formación de capital.

b) La estructura actual de financiación de la inversión revela una acusada dependencia del crédito exterior. De ese modo, el volumen de la deuda exterior alcanza actualmente un importe equivalente al valor de las exportaciones del país. Además, en el año 1998, pese a la entrada significativa de inversión directa exterior, ésta apenas alcanza a cubrir el apreciable déficit comercial existente en este año. En consecuencia, el aumento de reservas observado se corresponde casi íntegramente con un incremento en el volumen de deuda externa.

Las propuestas de reforma fiscal apuntadas difícilmente conducirán a un mayor ahorro presupuestario. En este sentido, la modificación en la estructura fiscal del país en detrimento de la imposición directa tendrá efectos inducidos muy conocidos en términos de regresividad no sólo sobre la redistribución de la renta familiar disponible sino, además, sobre la capacidad de ahorro de las familias y, al mismo tiempo, sobre la capacidad de recaudación por parte del sector público. Además, el sistema tributario de Azerbaidzhán ya presenta actualmente un desequilibrio apreciable a favor de la imposición indirecta –en 1996 ésta representaba un 7,4% del PIB, frente al 5,9% de la imposición directa (FMI, 1997: anexo1)–. Cualquier medida adicional que agrave dicho desajuste tendrá efectos perniciosos sobre la recaudación y, con ello, sobre la capacidad de ahorro público mientras no se ajusten a la baja los gastos del sector público.

Ante esta situación, la ya citada baja fiscalidad petrolera, y lo que aconsejan los escritos sobre el síndrome holandés, llama poderosamente la atención la ausencia significativa de propuestas que apunten la conveniencia de aprovechar fiscalmente dicho recurso para favorecer el desarrollo económico de los otros sectores productivos o bien la falta de denuncia de los compromisos gubernamentales con las empresas explotado-

ras del mismo que impidan beneficiarse al conjunto de la economía. El análisis presentado por el FMI no sólo ignora esta circunstancia sino que, con el fin de evitar que se produzca el llamado “efecto trinquete”, aconseja gastar *sensatamente* los ingresos del petróleo. Para ello propone transferir los ingresos que los azeríes reciben en concepto de bonus y aquellos derivados de los APC a un *Oil Trust Fund*, gestionado fuera de presupuesto que podría actuar como inversor institucional en el mercado de capital internacional. En sus propias palabras: Azerbaidzhán debería seguir el ejemplo de la Oficina de Inversiones Kuwaití (KIO).

En el ámbito del ahorro del sector privado, las propuestas presentadas también pueden ser objeto de un conjunto de argumentaciones de carácter crítico. En primer lugar, como se ha citado anteriormente, porque existe una amplia variedad de casos en los cuales se demuestra que una distribución de la renta más equitativa es la que favorece un mayor nivel de ahorro interno. En cambio, el fomento de la fiscalidad indirecta conducirá muy probablemente a un mayor desequilibrio en la distribución del ingreso en el interior del país. Cabe recordar, además, que la distribución de la renta ya presenta actualmente un perfil acusadamente desigual<sup>16</sup> y que sólo un estímulo al nivel agregado de ingreso que vaya acompañado de una mejor distribución del mismo será eficaz para impulsar la capacidad de ahorro.

En segundo lugar, porque para que la disminución del impuesto sobre los beneficios de las empresas sea eficaz debe ir acompañada de una penalización en la distribución de dichos beneficios y, en contrapartida, de un estímulo a la reinversión de los mismos, medidas que están ausentes en el análisis del FMI. Además, dicha medida puede agravar los eventuales efectos de desindustrialización y crecimiento desequilibrado asociados al síndrome holandés. Si la reducción fiscal no es selectiva en apoyo de las otras actividades productivas no-energéticas, su adopción puede agravar la distorsión de recursos y estimular una mayor canalización de las inversiones hacia un sector petrolero –en 1996 éste ya captaba el 90,4% del total de la inversión directa extranjera (Yamebe, 1998: 290)–, que verá aumentar su rentabilidad como resultado de la aparición de nuevas reservas. De ese modo, las distorsiones asignativas derivadas de un mayor rendimiento acompañado de una menor fiscalidad pueden ser todavía más importantes.

En tercer lugar, porque la disminución en el peso de las políticas sociales que implícitamente se apunta a partir de la propuesta de creación de fondos de pensiones con aportaciones individuales conduciría, en un contexto de economía en desarrollo, inexorablemente a una disminución de la renta real disponible de la mayor parte de la población y, con ella, a sus posibilidades de ahorro a medio plazo<sup>17</sup>.

Finalmente, las políticas de moderación salarial parecen conducir a un impacto similar sobre la tasa de ahorro y no parecen haber contribuido a reducir una ya elevada tasa de paro, cuyo origen podría explicarse en buena medida por factores de carácter más estructural, que exigen una intervención decidida por parte del sector público

en el ámbito de la formación y del apoyo a la diversificación productiva. Sin ello, las posibilidades de que el auge energético conduzca a una explosión del empleo parecen ser limitadas a medio plazo.

Resumiendo, las medidas propuestas por el documento de trabajo del FMI en aras a lograr una mayor tasa ahorro parecen llevar a un incremento de las desigualdades y a una atrofia del sistema productivo. Por ello podemos inducir que el fin último de las medidas propuestas sería intentar aumentar el nivel agregado del ahorro a través de una mayor desigualdad en la renta.

### *Medidas encaminadas a lograr la liberalización externa*

Del mismo modo, en el ámbito de la liberalización de los intercambios con el exterior, las medidas propuestas presentan, también, algunos efectos inducidos que son contrarios a los objetivos anunciados por el FMI.

Al igual que hemos afirmado al analizar las medidas propuestas para incrementar la tasa de ahorro, las recomendaciones del documento contradicen claramente la literatura económica tradicional sobre los efectos del síndrome holandés o, en general, del Teorema de Rybczynski, que nos indican que la necesidad de políticas de protección selectiva y de reequilibrio sectorial es mucho mayor en entornos de riesgo de aparición de crecimiento desequilibrado como consecuencia de la irrupción de un nuevo factor productivo, como en el caso de Azerbaidzhán.

Por un lado, porque la transformación de las economías del centro y este de Europa hacia sistemas de economías de mercado abiertas al exterior exige una política económica que facilite la transición y el éxito de las necesarias políticas de ajuste estructural. De ese modo, a fin de salvaguardar la presencia de actividades manufactureras que puedan subsistir en entornos altamente competitivos debe impulsarse un cierto grado de proteccionismo selectivo y temporal, debiendo ser consideradas algunas de estas actividades como industrias nacientes. Las actividades manufactureras del país deberían tener la oportunidad de beneficiarse de los efectos positivos de las economías de aprendizaje o bien de otras economías externas dinámicas, fomentarse una mayor diversificación productiva y, poco tiempo después, favorecer la atracción de capital y tecnología exterior. Por el contrario, una liberalización plena e irreflexiva interrumpiría las posibilidades de desarrollo de sectores autóctonos que pudieran competir en los mercados internacionales. Por otra parte, porque la liberalización comercial que se ha impulsado en los últimos años ha conducido a un deterioro en el nivel de desarrollo humano del país, según datos del PNUD, lo que indica la conveniencia o bien de alterar el ritmo del proceso iniciado o bien de impulsar con mayor intensidad las oportunas políticas de compensación, lo que entra directamente en confrontación con las propuestas del FMI en política fiscal y presupuestaria.

De ese modo, liberalización comercial y ajuste fiscal aparecen como claros antagonistas y su impulso simultáneo puede conducir a resultados muy contraproducentes para los niveles de bienestar económico, al agravar los efectos de una reestructuración productiva ya iniciada tiempo atrás. Muestra significativa de ello lo ofrece el comportamiento del saldo exterior de Azerbaidzhán en los últimos cinco años. Por un lado, el aumento observado en la inversión directa exterior apenas alcanza a financiar el incremento producido en el valor de las importaciones, mientras que la capacidad de penetración en nuevos mercados exteriores –en particular en los países más industrializados– ha sido insignificante. Por otro lado, merece la pena recordar que Azerbaidzhán ostentó una posición de cuasi-monopolio en el ámbito de la producción de bienes de equipo para la industria energética de la URSS (Pianelli, 1996: 68). En consecuencia, la posición competitiva en dicho subsector industrial parece haber desaparecido, mientras que la penetración de importaciones desde economías más desarrolladas como Estados Unidos o Alemania ha experimentado un incremento apreciable en los años recientes.

En lo que se refiere a la liberalización plena de los intercambios de capital con el exterior, los resultados previsibles de la aplicación de dicha medida, en un entorno de transición económica y aparición de un nuevo recurso energético, también pueden ser contrarios a los declarados por el FMI.

Las medidas propuestas apuntan a la conveniencia de aumentar la tasa de ahorro interno para financiar las necesidades de inversión y, de ese modo, reducir la dependencia del capital exterior. Incluso, se apunta por el FMI la conveniencia de alcanzar un superávit por cuenta corriente y, de ese modo, que el país exporte ahorro al exterior. Si bien, la mejora de la tasa ahorro interno es un objetivo fundamental para una economía en desarrollo –apenas en el 5% del PIB (FMI, 1997)– no parece que las medidas propuestas para ello sean las más eficaces. Además, parece discutible que una economía en desarrollo y transición hacia una economía de mercado deba alcanzar a corto plazo una posición de superávit por cuenta corriente y exportar ahorro hacia el exterior, financiando la inversión de países con superior nivel de desarrollo.

Cuando al binomio liberalización comercial plena y ajuste fiscal se le añade la libre movilidad internacional del capital sin tener en cuenta las medidas presupuestarias de apoyo a los sectores industriales no energéticos, no se garantiza una entrada persistente de capital exterior en forma de inversión directa que favorezca la diversificación productiva en el interior del país ni la consolidación de otras actividades competitivas que puedan subsistir en entornos abiertos, máxime si esta liberalización exterior no va acompañada de compromisos de reinversión parcial de los beneficios por parte de las empresas transnacionales que explotan los recursos energéticos que han aparecido.

En consecuencia, el conjunto de medidas liberalizadoras de los intercambios con el exterior que han sido propuestas conduciría muy probablemente a una depreciación en el tipo de cambio, tanto por la fuerte penetración de importaciones como, sobre

todo, por la mayor salida de capitales estimulada por un marco regulador muy favorable<sup>18</sup>. Sin embargo, no podemos obviar lo que significa una estrategia de este tipo asociada a una economía excesivamente especializada en la explotación de un recurso natural, sin una base exportadora diversificada y con una dependencia de los productos intermedios en su actividad principal: la evolución de una economía de este tipo acaba dependiendo de la evolución de un elemento incontrolable para ella, la evolución del precio del crudo en los mercados internacionales y, por tanto, un riesgo de crecimiento empobrecedor (Bhagwati, 1967).

A este riesgo se le añaden las limitaciones propias de la estrategia propuesta en el documento de trabajo. Éstas son bien conocidas porque conducen a un proceso degenerativo que ya ha aparecido previamente en otras economías en desarrollo:

1. La fuerte dependencia de las importaciones, en un contexto de depreciación del tipo de cambio, agravará las presiones inflacionistas en el interior del país y conducirá a un mayor rigor en el *policy-mix* para tratar de preservar la estabilidad macroeconómica.

2. El propio proceso de tendencia a la depreciación de la moneda nacional iniciado con las medidas de liberalización, estimulará progresivamente tanto la traslación de ahorro hacia el exterior como desincentivará la entrada de inversión directa desde el exterior, a causa de las expectativas de mayor remuneración del ahorro en el exterior.

3. La persistencia de deficiencias estructurales dificultará la disminución de la inflación a niveles comparables a los principales socios comerciales, lo que acabará induciendo a la utilización del anclaje del tipo de cambio como estrategia de lucha antiinflacionista.

4. Las limitaciones de la estabilidad del tipo de cambio ante los factores determinantes de la inflación estructural no impedirán la necesidad de impulsar una política monetaria más restrictiva y, por tanto, permitirán ofrecer a los inversores internacionales una mayor remuneración a sus inversiones financieras.

5. La consiguiente entrada de capital exterior, principalmente en forma de inversión en cartera, permitirá sufragar déficits por cuenta corriente sin adoptar medidas de ajuste estructural, hasta el punto en el cual la magnitud del desequilibrio exterior afecta las expectativas de los inversores internacionales, que pierden la confianza en la estabilidad de la moneda y abandonan con celeridad sus posiciones en los mercados de valores del país. El país observa como sus reservas desaparecen vertiginosamente y, finalmente, se inicia un proceso secuencial de devaluaciones.

### *Medidas estructurales de oferta*

Finalmente, corresponde estudiar el conjunto de propuestas realizadas en el ámbito de las políticas estructurales de oferta. La mayor parte de dichas propuestas se dirigen a profundizar en la liberalización del funcionamiento de los mercados de productos y

factores. Si bien la liberalización debe ser uno de los objetivos del proceso de transición iniciado por dicha economía, su aceleración en un entorno de irrupción de un nuevo recurso energético puede agravar el riesgo de un crecimiento más desequilibrado. Una vez más, estas propuestas contradicen la literatura económica del síndrome holandés, que propugna una gestión activa de la política económica e ilustra un absoluto escepticismo sobre la capacidad de que los mecanismos de mercado puedan evitar por sí solos la irrupción de un fenómeno de desindustrialización o de crecimiento desequilibrado.

Este escepticismo puede resultar aún más acusado si nos encontramos frente a una economía en la que el descubrimiento del recurso natural se produce simultáneamente a una transición que conlleva una reestructuración productiva. Además, la naturaleza de las políticas de intervención debería ser distinta a las generalmente propuestas, ya que parecería más oportuno el estímulo directo a la inversión, dada la escasez relativa de capital existente, en lugar de favorecer el desarrollo de las industrias no energéticas mediante la utilización de subsidios o desgravaciones fiscales.

En consecuencia, la renuncia a una gestión de la política fiscal que favorezca el trasvase de recursos desde el sector energético emergente y en expansión hacia las otras actividades de la economía —evidentemente, bajo parámetros de competitividad a medio plazo— probablemente agrave los efectos perjudiciales del síndrome holandés, encareciendo sensiblemente los costes de la transición.

Las escasas propuestas de actuación en materia presupuestaria, incluidas al final del documento, también presentan algunas deficiencias en su concepción. El estudio considera conveniente la necesidad de vincular el aumento de ingresos presupuestarios procedentes de la actividad petrolífera a un aumento de la inversión pública, de carácter horizontal, que evite dar apoyo a los sectores comerciales no-energéticos, como son las infraestructuras físicas de transporte y comunicación, la vivienda, la sanidad o la educación.

Se induce una falta absoluta de garantías de que las medidas adoptadas impidan la desindustrialización de los sectores productivos no-energéticos. Sin ninguna medida de apoyo directo de carácter específico, no cabría confiar en que los mecanismos de mercado por sí solos consigan revertir la tendencia a la concentración de los recursos productivos en los sectores intensivos en el nuevo recurso natural. Ante esta situación las actividades restantes se verían forzadas a encarecer el coste de sus factores de producción para evitar su trasvase hacia el nuevo sector emergente.

En este sentido, ampliar la dotación de capital de una economía en desarrollo o transición mediante un programa de inversiones públicas es una medida de política económica muy aconsejable, pero obviar los efectos distorsionadores de la aparición de un nuevo recurso natural no adoptando ninguna medida de apoyo vertical que evite el conocido efecto de desindustrialización representa asumir que la probabilidad de aparición del síndrome holandés es inexistente, lo que contradice el contenido del documento de trabajo analizado y, por tanto, niega la necesidad del conjunto de medidas



propuestas por el FMI. En otras palabras, las propuestas presentadas parecen ignorar, por su ineficacia real, la presencia del auge en el sector del petróleo.

Con el mismo escepticismo cabe recibir la reflexión de que una liberalización del sistema bancario conduzca, por sí misma y en un entorno de liberalización internacional de los capitales, a que la mayor cantidad de recursos generados por la explotación de petróleo se dirija a financiar una mayor inversión en otros sectores que presentarán, no cabe olvidarlo, una tasa de beneficio sensiblemente inferior y unas condiciones fiscales menos favorables. En otras palabras, los propios mecanismos de mercado, libres de cualquier tipo de intervención, conducirán inexorablemente hacia una mayor acumulación de recursos en el sector que ofrece mayor productividad y remuneración de los mismos. De ese modo, la movilidad de los factores productivos conllevaría a que el riesgo de crecimiento desequilibrado no hiciera más que consolidarse.

## CONCLUSIONES

En el primer apartado de este texto hemos mostrado la dificultad de que Azerbaidzhán padezca un síndrome holandés acentuado. A corto plazo no parece posible que se produzca ni un efecto recursos ni un efecto gasto y la apreciación del tipo de cambio real no ha tenido lugar hasta el momento. Ello nos lleva a preguntarnos sobre el motivo del diagnóstico del documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional y, sobre todo, a preguntarnos por qué esta institución resucita su interés por el síndrome holandés en las economías subdesarrolladas petroleras.

La respuesta nos la proporciona el documento de trabajo que hemos analizado. La preocupación no es el síndrome holandés en sí mismo sino los potenciales efectos que el auge petrolero, junto con la transición económica, pueden tener sobre el tipo de cambio real. Esta afirmación parece evidente cuando se analizan las medidas propuestas por el documento de trabajo. Todas ellas parecen ser contrarias a las soluciones que la literatura económica sobre el síndrome holandés propone, ya que:

1. Las medidas encaminadas a incrementar el ahorro público no se adecuan a la realidad azerí y no inducirán a una mayor tasa de ahorro. En cambio, se desestiman aquellas que sí podrían lograr incrementar esta tasa: una mejor distribución de la renta y el incremento de la carga fiscal petrolera.

2. La medidas encaminadas al incremento del ahorro privado también son ineficaces y sólo servirán para lograr una distribución de la renta aún menos equitativa de la que ya existe hoy en día y un sesgo favorable hacia las inversiones extranjeras en el sector petrolero.

3. Las políticas de liberalización comercial ni repercutirán en el incremento de la competitividad azerí ni diversificarán la economía, pero reforzarán la dependencia del país de las importaciones y dificultarán la irrupción de actividades manufactureras competitivas en Azerbaidzhán.

4. Las políticas de liberalización de capitales no atraerán a medio plazo ni inversión productiva ni tecnología, pero favorecerán la exportación de capitales y la entrada de los mismos con fines especulativos.

5. Por último las políticas estructurales de oferta, al considerar que el mercado es la panacea para el síndrome holandés, sólo incrementarán la concentración de recursos en el sector energético multinacional.

En resumen ninguna de sus propuestas reduce el riesgo de desindustrialización, pero todas ellas favorecen la creación de un enclave petrolero, que en el corto plazo tiene muchas posibilidades de convertirse en un exportador neto de capital. De hecho, la propuesta de creación, según el modelo kuwaití, de un inversor institucional en los mercados de capital internacionales, apoya nuestra afirmación. Esta es la principal conclusión de nuestro escrito, sin embargo, de ella se deriva una cuestión adicional, que es ¿a quién beneficia esta situación?

De lo escrito hasta el momento parece que los únicos posibles beneficiarios de la creación de un enclave y de la libre exportación de ahorro son los inversores en el sector energético emergente y los individuos situados en los tramos más altos de la distribución del ingreso, que probablemente, sean aquellos que han *capturado rentas* en las recientes privatizaciones y acuerdos con las multinacionales. Lo que nos podría indicar que existe una fuerte relación entre las medidas de política económica adoptadas y los intereses de estos grupos. Esta connivencia en el caso azerí parece ser cierta si nos atenemos a que el BERD (1999b: 119), escribe que el Estado azerí es un *Estado capturado*. Lo que en otras palabras significa que éste dicta su política económica en función de los intereses del *lobby* económico nacional y que este grupo de intereses está influenciado por una única empresa (BERD, 1999b: 120). En nuestra opinión, SOCAR tiene muchos puntos para ser esta única empresa.

De ese modo, es fácil llegar a la segunda conclusión de este escrito que es que la política económica del Estado azerí está influenciada por una amalgama de intereses agrupados en torno al sector petrolero y que, en consecuencia, esta política es contraria a las necesidades de desarrollo del país y favorable a los grupos petroleros. Sin embargo, lo más preocupante de ello es que las políticas de una institución como el FMI, que deberían estar diseñadas para contrarrestar este intervencionismo dirigista y particularista, parecen encaminadas a todo lo contrario. Es decir, favorecer todavía más las aspiraciones de este conglomerado de intereses. No sería la primera vez que una propuesta o actuación de esta institución levanta estas sospechas pero, ahora, lo nuevo es que su apoyo se basa en una teoría económica conocida pero distinta, la del síndrome holandés.

Así, parece como si el Fondo se fuera cubriendo de una pátina de cultura económica y la fuera incorporando progresivamente a sus propuestas a medida que el capital internacional lo requiriera. Los enunciados del modelo básico del síndrome holandés vinculan recurso natural y tipo de cambio y las consecuencias simplistas que se derivan de este vínculo son muy útiles en manos de los mercados financieros que pueden asistir a una nueva afluencia de petrodólares y de las multinacionales petroleras que, casi tres décadas después, recuperan el protagonismo que parecían haberles cedido a los países de la OPEP, con un mecanismo de contratación mediante el cual aportan tecnología y comunicaciones a cambio de recursos productivos y financieros.

El descubrimiento de petróleo en el Mar Caspio ha proporcionado a las multinacionales del petróleo la oportunidad de volver a ser uno de los grandes actores de la escena internacional. La actuación del Fondo Monetario Internacional no hace más que reforzar dicha oportunidad. Lo que ahora pueda pasar con los países de la OPEP está por ver, pero lo más probable es que veinte años después volverán a oír hablar del síndrome holandés.

#### Referencias bibliográficas

- AMUZEGAR, J. "OPEC as OMEN". *Foreign Affairs*. Vol.77. No. 6 (1998).
- BHAGWATI, J. 'Immiserizing growth'. En American Economic Association (eds) *Readings in International Economics*, 1967.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo económico*, 1997.
- BERD *Transition Report (update)*. (Abril 1999).
- BERD *Transition Report 1999. Ten Years of transition* (1999b).
- CORDEN y NEARY "Booming sector and de-industrialisation in a small open economy". *The Economic Journal*. No. 92 (1982).
- CORDEN "Booming sector and dutch disease economics: Survey and consolidation". *Oxford Economic Papers*. No. 36 (1984).
- Eurasian File *Oil agreements Signed by Azerbaijan*. No. 85 (1997).
- FMI *International Financial Statistics* (diciembre 1999).
- GRAY, D.F. "Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries". *IMF Working paper*. No. 34 (1998).
- GUERER, N Y BIROL, F. "Assessing future oil export potential in Transcaucasia and Central Asia". *OPEC Bulletin*. Vol. XXVI. No. 8 (1995).
- IEA *Caspian Oil and Gas*. Publicaciones de la OCDE. 1998.
- IMF "Azerbaijan Republic. Enhanced Structural Adjustment Facility and Extended Fund facility". *Policy Framework Paper, 1997-2000* (diciembre 1997).

- KACHIA, J. "Caucase: le vrai-faux "contrat du siècle". *Politique Internationale*. No. 70 (1996).
- PEUCH, J-C. "Caspian Sea: the Role of Private Corporations". *The Fletcher Forum*. Vol. 22. No 2 (1998).
- PIANELLI, D. "L'enjeu pétrolier dans le Caucase". *Notes et études documentaires*. No. 5040-41 (1996).
- PNUD *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 1999.
- ROSENBERG, C.B. y SAAVALAINEN, T.O. "How to Deal with Azerbaijan's Oil Boom? Policy Strategies in a Resource-Rich Transition Economy". *IMF Working Paper*. No. 6 (1998).
- RYBCZYNSKI, T. M. "Factor endowment and relative commodity prices". *Economic*. Vol. 22. No. 84 (1955).
- YAMABE, T. "Macroeconomic implications of Oil Boom in Azerbaijan". *OECD Journal of Development Assistance*. Vol. 4. No. 1 (1998).

#### Notas

1. Si entre 1995 y 1998 se realiza para Azerbaidzhán una media del indicador del Banco Europeo de reconstrucción y Desarrollo (BERD) de avances en la transición –cuyo valor oscila entre 1 y 4–, se obtiene para este país un valor de 1,81 y que, además, éste ocupa el puesto 22 dentro del conjunto de los 26 países analizados por esta institución.
2. Fuente: *Eurasian File* (85, octubre 1997).
3. Suponemos que esta producción puede llegar a ser muy superior, ya que la mayoría de Acuerdos de Producción Compartida que se han firmado con las multinacionales petroleras son para 30 años y, en muchos casos, la explotación no se iniciará hasta después del 2005.
4. La cuestión de los oleoductos es una de las más polémicas del petróleo del Mar Caspio. El trazado más barato sería Bakú-Teherán, donde se aprovecharían los ya existentes que descenden hacia el Golfo Pérsico. La negativa norteamericana y el hecho de que ello otorgaría aún mayor poder a esta zona del Golfo Pérsico han llevado a que por el momento esta vía se desestime. Otros trazados posibles son: a) para el mercado europeo: Bakú-Tengiz (Kazajstán)-Samara (Rusia) y desde aquí hacia Europa oriental; y aprovechar la vía turca para acceder a Grecia y Bulgaria; b) para el mercado asiático: de Bakú atravesar kazajstán y dirigirse hacia China (aquí también existen trazados alternativos).
5. Existen muchas críticas sobre el hecho de que efectivamente este contrato se pueda clasificar como "del siglo". A este respecto véase: Peuch (1998) y Kachia (1996).
6. En la actualidad esta cifra puede ser mayor, pero no hemos encontrado información fiable al respecto.
7. En este análisis también sería pertinente estudiar los efectos inducidos sobre la inversión, pero consideramos que los datos aquí presentados son suficientes para afirmar que difícilmente se va a producir un efecto gasto.
8. Esto se explica porque los ingresos fiscales son menores de lo que se debería recaudar debido a: las carencias en las infraestructuras petroleras y los constreñimientos que padece el sector exportador, la existencia de una administración fiscal débil, y una inadecuada estructura fiscal petrolera. Para una explicación más detallada de ello, véase: Gray (1998).

9. Para una descripción más detallada de la fiscalidad de los APC en Azerbaidzhán, véase IEA (1998).
10. En general, se recomienda como referencia los valores medios correspondientes al último período en el cual el saldo exterior presente una situación cercana al equilibrio.
11. Se trata, principalmente, de importaciones procedentes de los Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido.
12. Véase: Rosemberg y Saavalainen (1998:27).
13. Frente a un valor negativo de la inflación de un 0,8% en 1998, el tipo de interés de intervención se situaba en el 15% (BERD, 1999:50).
14. La rápida explotación se desprende de que, en la mayoría de casos, los acuerdos firmados con las empresas transnacionales del sector tienen una duración de treinta años.
15. Corden y Neary (1982:841).
16. Las economías en transición de Europa Oriental y la CEI han experimentado el aumento más rápido de la desigualdad que se ha conocido jamás (PNUD, 1999:37).
17. Merece la pena indicar que el peso del conjunto de los gastos sociales apenas alcanza el 6% del PIB en 1998 y que el total del gasto público apenas se sitúa en el 21,5% del PIB.
18. De ese modo, con la aplicación de dichas medidas, la depreciación del tipo de cambio nominal se convierte en un objetivo garantizado pero el riesgo de *overshooting* es muy elevado, ya que la preponderancia en el mercado de divisas de unas transacciones de capital conduce a que sean las expectativas de rentabilidad de los inversores internacionales las que determinen el punto final del proceso de depreciación que se ha iniciado.

**REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 56.**  
**Miscelánea.**

**Kazajstán. El leopardo en la encrucijada.**  
**Luis Fco. Martínez Montes**

# Kazajstán

## El leopardo en la encrucijada

Luis Fco. Martínez Montes\*

### RESUMEN

El 16 de diciembre de 2001, Kazajstán celebró su décimo aniversario como Estado independiente. La conmemoración tuvo lugar en un momento particularmente complejo en la historia del país y con la región de Asia central inmersa en la nueva y cambiante situación creada tras los recientes acontecimientos en Afganistán. Como ocurriera a finales del siglo XIX, el corazón de Eurasia vuelve a ser objeto de una abierta competencia entre las grandes potencias, hasta el punto que muchos analistas han resucitado el término "Gran Juego" para referirse a las maniobras diplomáticas en curso, cuyo objetivo último es el control de los vastos recursos naturales de la zona y de su codiciada posición geopolítica. En este contexto, a pesar de los crecientes retos y de las dificultades experimentadas en los últimos diez años, en gran medida comunes a la totalidad del espacio postsoviético, Kazajstán ha conseguido consolidarse como una de las principales piezas en el tablero centroasiático, gracias a sus importantes recursos de hidrocarburos y al mantenimiento de una sofisticada política de equilibrios entre sus poderosos vecinos. Contribuir a un mejor conocimiento de Asia central, y más en concreto de Kazajstán, es el principal propósito de este artículo.

*Palabras clave: Kazajstán, antecedentes, política interior, política regional, petróleo.*

En la plaza de la República de la antigua capital kazaka, Almaty, se yergue una esbelta columna coronada por la desafiante figura de un guerrero escita en pie sobre un leopardo alado. Los escitas, como eran conocidos para los griegos desde los tiempos de Herodoto, o sakas, nombre persa de la rama oriental del mismo pueblo, eran nómadas de origen iranio que dominaron el territorio del actual Kazajstán en el primer milenio

\*Primer Secretario de la Embajada de España en Almaty (Kazajstán)  
(embespkz@mail.mae.es)

A.C., antes de ser expulsados por sucesivas invasiones turco-mongolas procedentes del noreste de China. En la misma plaza, flanqueando al remoto e idealizado antepasado de los actuales kazakos, se levantan dos edificios de mediana altura, pesada estructura soviética y leves concesiones decorativas a un imaginario estilo panislámico. Frente al conjunto, empequeñecida por la majestuosa cercanía de las montañas Zaylisky Alatau y semioculta tras un parque de abetos, se distingue la funcional silueta en mármol blanco del Palacio Presidencial. La confluencia sincrónica en un mismo espacio de referentes tan diversos, en una suerte de postmodernismo centroasiático, testimonia la compleja identidad de este reciente Estado pluriétnico asentado sobre un inmenso territorio de 2,7 millones de km<sup>2</sup>, mayor que la extensión de toda Europa occidental.

## AUGE Y CAÍDA DEL KHANATO KAZAKO

Más allá de la inevitable búsqueda de símbolos sobre los que fundar una nueva comunidad política, lo que sabemos del pasado de los pueblos que habitaron el actual Kazajstán es suficiente para considerar su devenir como uno de los más extraordinarios y traumáticos en la ya de por sí convulsa historia de Asia central. Desde un punto de vista lingüístico, el término “kazako”<sup>1</sup> (“hombre libre”) aparece por vez primera en el siglo XIII entre los kipchakos, un pueblo de estirpe y lengua túrquicas, para designar a los guerreros que abandonaban su clan y formaban banda aparte<sup>2</sup>. El área habitada por los kipchakos, el Dasht-i Kipchak (“estepa de los turcos”) de las crónicas musulmanas, incluía gran parte del actual Kazajstán y vastas zonas del sur de Rusia y Ucrania. Lindante con regiones de alta civilización –Sogdiana, Bactriana, Khwarazm, el valle de Fergana–, la vertiente meridional de la estepa kazaka habitada por aquellas tribus turcas pronto se convirtió en punto de contacto entre el mundo nómada y el modo de vida sedentario. Allí, en el territorio que se extiende en torno al lago Baljash, denominado en turco “Jetisu” (“siete ríos”, también conocido por su nombre ruso, “Semirechie”) surgieron entre los siglos VIII y XIII importantes enclaves urbanos, como Otrar, Yasi o Aq Meshit, florecientes gracias a su posición estratégica en una de las múltiples vías de la Ruta de la Seda. El sur del actual Kazajstán se convirtió así no sólo en lugar de tránsito de todo tipo de mercancías intercambiadas entre el Este y el Oeste, sino también en paraje de encuentro para las diversas religiones y creencias que acompañaban a los viajeros y mercaderes, entre ellas el Islam, que terminaría prevaleciendo. Inevitablemente, también acabó siendo pieza codiciada para los sucesivos constructores de los efímeros imperios de las estepas, desde Gengis Khan a Tamerlán. Tras la muerte de este último, en 1405, sus descendientes, los timúridas se enzarzaron en mortales querellas intestinas. Aprovechando su debilidad, un pueblo noma-



da turcófono, los uzbekos, se apoderó del corazón de los antiguos dominios de Tamerlán, la región conocida como Transoxiana ( el territorio entre los ríos Amu Darya y Syr Darya, hoy en Uzbekistán). Como ocurriera una y otra vez en la historia de Asia central, la conversión de los nómadas en sedentarios gestores de las ruinas de conquistados imperios vino acompañada de innumerables disensiones entre los mismos uzbekos. Cuando uno de sus cabecillas, Abul Khayr, autoproclamado descendiente de Gengis Khan, estableció bajo su férula un Khanato en Sighnak, en 1447, dos príncipes del mismo linaje, Janibek y Kerey, rehusaron someterse y huyeron con sus clanes a las vastas llanuras en torno al lago Baljash. Los contemporáneos se refirieron a estos disidentes como “kazakos”, recuperando así la denominación que antaño había tenido connotaciones meramente sociológicas entre los kipchakos para designar ahora a un conjunto de clanes escindidos de la rama uzbeka. Estos clanes encontraron acogida al norte del Syr Darya entre los nómadas turco-mongoles allí presentes y juntos derrotaron a Abul Khayr en 1468. Con esta victoria irrumpen plenamente los kazakos en la historia moderna de Asia central. Tras expandirse por Semirechie y los territorios de la declinante Horda Blanca, en constante enfrentamiento con los uzbekos y con los oiratos, un pueblo mongol de religión budista que por entonces iniciaba su migración hacia el Oeste, los kazakos adquirieron una conciencia de unidad política que culminó con la creación de un Khanato unificado. Su artífice fue Kasym Khan (1509-1518), hijo de Janibek y hoy considerado por muchos historiadores locales como el fundador del primer Estado kazako. Entre sus sucesores destacaron dos vigorosas personalidades, bajo cuyo gobierno el Khanato alcanzó un momento cenit y un brillante ocaso. La primera, Tevvel Khan (1586-1598), llevó a los kazakos a su máxima expansión contra sus tradicionales enemigos uzbekos al tomar Tashkent y Samarcanda; la segunda, Tauke Khan (1680-1718), fue el último gobernante kazako independiente. Gran guerrero y legislador, a él se debe la primera compilación escrita, “Zhety Zhargy”, del código oral que hasta entonces había regido entre los nómadas<sup>3</sup>.

La suerte del Khanato kazako no fue duradera. En realidad, tal comunidad política había sido desde el principio una confederación muy laxa cuyas partes constitutivas eran las tres hordas o “Juz” en las que desde el principio se dividieron –hasta nuestros días– los kazakos: la Ulu Juz (Gran Horda, asentada al este y sur del territorio); la Orta Juz (Horda Media, en el centro, con derivaciones hacia el actual Xinjiang y en Mongolia occidental) y la Kishi Juz (Pequeña Horda, en las regiones occidentales próximas al Caspio). Las divisiones y conflictos entre las hordas y entre los linajes dentro de ellas pronto se convirtieron en habituales y durante los siglos XVII y XVIII favorecieron nuevas incursiones de los oiratos. Tan devastadoras llegaron a ser éstas que la actual historiografía oficial kazaka denomina este período como el de “el Gran Desastre” (“Aqtaban Shubyryndy”). Incapaces de unirse ante el enemigo común, las hordas fueron solicitando una a una la ayuda de un poderoso protector con secular experiencia en la lucha contra los mongoles: la Rusia zarista, por entonces en el inicio de aquel desbordamien-

to vital, aquella marcha hacia el Este, que pronto la convertiría en una colosal esfinge mitad europea, mitad asiática. Fue así como entre 1731 y 1742, el territorio del actual Kazajstán, y con él gran parte de Asia central, se convirtió en un protectorado ruso. Aunque en principio nominal, la dominación rusa se concretó de forma progresiva y empleó distintos instrumentos. Hasta bien avanzado el siglo XIX, se sirvió del ferrocarril y de avanzadillas militares en puestos fortificados. Ciudades como Semipalatinsk o Ust-Kamenogorsk tienen ese origen, al igual que la antigua capital del Kazajstán independiente, Almaty, conocida en la época zarista como Vernyi, “la fiel”<sup>4</sup>. Este estadio preliminar contempló también la supresión de las hordas como unidades políticas: en 1822, desapareció la Horda media; en 1824, la pequeña y en 1848, la media. A la conquista militar, siguió la colonización. Miles de campesinos iniciaron el cultivo de tierras antes consagradas al pasto de los rebaños nómadas, sobre todo en la región colindante con Siberia. Fue el principio del fin para el modo de vida tradicional de los kazakos, quienes respondieron con ambivalencia. Aunque a lo largo del siglo XIX no faltaron las revueltas, pronto suprimidas, parte de la intelectualidad, representada por el considerado como padre de la literatura nacional, Abay, vio en la rusificación la única vía hacia la modernidad para los pueblos de Asia central. A esta eslavofilia de circunstancias no tardaría en contraponerse otra tendencia intelectual: una suerte de panturquismo entonces predicado por los seguidores de un tártaro reformista de Crimea, Ismail Bey Gasprinski, quien preconizaba la resurrección de los pueblos túrquicos, comenzando por la lengua, con el fin de alcanzar su unificación desde los Balcanes hasta China (un proyecto recuperado, al menos retóricamente, tras la caída de la URSS, por el difunto presidente turco, Turgut Ozal). Todavía hoy, la influencia eslava y el retorno de vínculos de solidaridad panturca son dos tendencias alternativas, aunque no necesariamente contradictorias, a la emergencia de una conciencia nacional propiamente kazaka.

En última instancia, no fueron movimientos autóctonos, pro o antirusos, ni siquiera dentro del amplio mundo túrquico, los que determinarían el destino de Kazajstán en las primeras décadas del pasado siglo, sino, como tantas otras veces, acontecimientos originados fuera de sus fronteras. Cuando, en plena Primera Guerra Mundial, el gobierno zarista decretó la movilización de los pueblos turcófonos para contribuir a las brigadas de trabajo (Decreto de 25 de junio de 1916), aquéllos, incluyendo los kazakos, se rebelaron en masa. Una inmediata represión se puso en marcha, agravada por los efectos del hambre y la crisis económica provocadas por la guerra. El levantamiento fue finalmente interrumpido por la Revolución de 1917. En su lucha contra los “blancos”, los bolcheviques buscaron en un principio ganarse el apoyo de “los trabajadores musulmanes de Rusia y del Oriente” y en la proclama del 20 de noviembre de 1917, a ellos dirigida, el Consejo de los Comisarios del Pueblo prometía explícitamente reconocer su derecho a “organizar su vida nacional libremente, sin interferencias”. Pronto se comprobó que tal ofrecimiento era mera propaganda. Cuando un Consejo

Musulmán, con sede en Kokand (hoy, en Uzbekistán), lo tomó al pie de la letra y reclamó el derecho de autodeterminación de Turquestán, es decir, de las antiguas gobernaciones zaristas donde habitaban pueblos turcos, fue fácilmente barrido por un ejército bolchevique. Fracasado el intento de formar un frente unido, cada pueblo turcófono intentó resistir con sus propias fuerzas mediante la creación de gobiernos nacionales. Entre quienes más lejos llegaron en esta “nacionalización de la identidad” se encontraron los kazakos. En diciembre de 1917, en la región de Semipalatinsk y con capital en Orenburgo, un grupo de intelectuales creó un gobierno independiente, conocido como Alash Orda (nombre de un partido nacionalista homónimo creado en 1905). Entre sus fundadores destacaron tres miembros de la aristocracia local reformista: Alykhan Bukeykhanuly (1869-1932), Ahmed Baytursunuly (1873-1937) y Miryakib Dulatuly (1885-1937). Su programa estaba basado en cuatro puntos: a) la devolución de las tierras confiscadas por el Gobierno zarista a sus propietarios kazakos; b) el cese de la emigración eslava a Turquestán; c) la utilización del kazako en la educación; y d) el cese de la conscripción entre la población local<sup>5</sup>. Los bolcheviques respondieron a estas demandas con la toma de Orenburgo y el desmantelamiento del Gobierno kazako. Algunos de sus miembros y seguidores, por desesperación, se unieron a las tropas del general “blanco” Kolchak, quien se había hecho fuerte en las estepas kazakas. Otros, temerosos de un retorno a los modos imperiales zaristas, se unieron a los bolcheviques y fueron aceptados por éstos como “compañeros de ruta” mientras fuera necesaria su colaboración. Al ser fundada una República Socialista Soviética Autónoma Kazaka en 1925, muchos dirigentes de Alash Orda fueron invitados a participar en sus instituciones. Con todo, el entendimiento entre los dirigentes nacionalistas kazakos y los comunistas fue breve y término de forma trágica para los primeros. Al imponer Stalin la colectivización forzosa en Asia central durante 1930-1931, su política causó la muerte a millones de cabezas de ganado y, como consecuencia, la aparición de hambrunas masivas entre sus habitantes. Cuando la *intelligentsia* nacionalista kazaka intentó hacerse eco de las protestas de su pueblo fue acusada de todo tipo de “desviacionismos” y, finalmente, objeto de purgas que llevaron a su casi total desaparición.

## DE LA SOVIETIZACIÓN A LA INDEPENDENCIA

Suprimidos los gobiernos nacionales surgidos en plena situación revolucionaria, el poder soviético inició una política tendente a conseguir dos objetivos: explotar los recursos naturales centroasiáticos para servir a los planes económicos dictados desde Moscú y evitar el resurgir de movimientos panregionales fundados en la afinidad lin-

güística o religiosa de los pueblos turcófonos. A este segundo fin sirvió el denominado proceso de “delimitación nacional”, iniciado por el Decreto de octubre de 1924, que culminó con la creación de las cinco repúblicas centroasiáticas de la URSS. Así, el 5 de diciembre de 1936 vio la luz la República Socialista Soviética de Kazajstán. Pero el cambio de nombre por los planificadores soviéticos apenas varió, si acaso en magnitud, la tradicional política zarista. Las mejores tierras continuaron siendo objeto de reparto colonial, mientras que los remotos e inhóspitos desiertos y estepas, de temperaturas extremas, fueron reservados a los individuos y nacionalidades –alemanes del Volga, tártaros, caucásicos, eslavos disidentes...– cuya lealtad, en particular durante la Segunda Guerra Mundial, fue considerada por el Kremlin, cuanto menos, dudosa. Fue así como Kazajstán se integró en la infame geografía que conformó el Archipiélago Gulag. La consecuencia de aquel exilio colectivo, todavía evidente tras la independencia, es el complejo entramado étnico y lingüístico del país, donde hoy se estima conviven más de cien nacionalidades. A medida que nuevos grupos eran asentados por la fuerza, la población autóctona decreció, tanto en términos absolutos como proporcionalmente. Las cifras sobre el declive demográfico kazako son objeto de continua controversia. Según el historiador kazako Oljaz Suleymenov, más de cuatro millones de sus compatriotas perecieron durante el período soviético<sup>6</sup>. Otros autores estiman que la cifra habría de situarse entre un millón y medio y dos millones<sup>7</sup>. Fueren o no ciertas estas cantidades, es un hecho que los kazakos terminaron siendo una minoría en su propia República: en 1959, representaban apenas un 30% de su población.

La soviétización tuvo otros efectos además del demográfico. En un proceso iniciado tras la invasión alemana de la URSS y continuado durante la Guerra Fría, Kazajstán fue transformado en campo de retaguardia ideal para trasladar fuera del alcance enemigo la industria pesada y los centros de producción y experimentación armamentísticos necesarios para mantener un continuado esfuerzo bélico. La extracción y procesamiento de recursos naturales estratégicos –uranio, carbón, petróleo, gas...– convirtió parte de las regiones occidentales y septentrionales de la República en enclaves de la segunda Revolución Industrial dentro de la estricta división territorial del trabajo que imperaba en la URSS y que relegó al resto de Asia central a la práctica de monocultivos, principalmente de algodón, mediante la desviación artificial de enteros cursos de agua. El legado de esta doble especialización económica sobre el ecosistema kazako fue devastador: extrema contaminación ambiental en las zonas industriales e inicio de la desecación irreversible de mares interiores como el Aral.

La vastedad del territorio, su difícil acceso en las condiciones de la Guerra Fría y la débil densidad demográfica favorecieron, asimismo, su uso como campo de pruebas del programa nuclear soviético. La primera bomba atómica soviética fue detonada en Semipalatinsk el 29 de agosto de 1949. Aquella explosión habría de reverberar durante décadas. Se estima que desde esa fecha hasta 1989, la URSS realizó en Kazajstán más de

cuatrocientas pruebas nucleares subterráneas y atmosféricas. Las regiones de Semipalatinsk, Karaganda y Pavlodar, el célebre “Polygon”, son ya símbolo de los desastres asociados a la era nuclear. Aunque una de las primeras medidas adoptadas por el Kazajstán soberano fue el cese inmediato de las pruebas nucleares (por decreto presidencial de 30 de agosto de 1991), era ya demasiado tarde para detener sus efectos. Una conferencia internacional celebrada en Tokio en septiembre de 1999 concluyó que más de un millón y medio de habitantes de las antedichas regiones siguen estando expuestos a niveles elevados de radiación<sup>8</sup>.

El desarrollo tecnológico soviético dejó otra herencia menos trágica. Desde el cosmodromo de Baikonur, en el suroeste de la República, fue propulsado, el 12 de abril de 1961, el primer cohete tripulado por un ser humano en la historia de la carrera espacial. Tras la desintegración de la URSS, Baikonur continúa siendo uno de los centros del programa espacial ruso, ahora gracias a un acuerdo sellado en 1994 por el cual Rusia ha obtenido en arriendo el territorio de la base y el derecho a utilizar sus instalaciones por veinte años.

La historia del Kazajstán soviético presenta otros claroscuros. Demostrados los límites sociales y ecológicos de la aplicación implacable de una ciega ingeniería social en las eras de Stalin y Krushchov (programa de las “Tierras Vírgenes”, en el norte de Kazajstán), el poder soviético cambió de táctica en la era Brezhnev. Durante ésta, fue conformándose un sistema de liderazgo colectivo que sustituyó al fuerte personalismo de épocas anteriores. Dentro del nuevo sistema, el poder moscovita estableció una suerte de “pacto colonial” con las repúblicas centroasiáticas que permitió la formación de redes de poder locales fundadas en las tradicionales solidaridades de la horda, el linaje y el clan. A cambio, exigía a aquéllas que mantuvieran una doble garantía: de lealtad, al menos formal y pasiva, entre la población, y de cumplimiento de los objetivos de producción asignados a cada República. Cumplidas estas condiciones, el Kremlin se podía permitir tolerar una reaparición controlada de las lenguas y literaturas autóctonas e incluso del Islam<sup>9</sup>. Los problemas surgieron cuando los dirigentes locales, a menudo en connivencia con los más altos sectores de la nomenclatura central, tornaron el pacto en su propio beneficio o sobrepasaron los límites permitidos por el mismo. Ejemplo paradigmático fue lo ocurrido en Kazajstán. Aquí, el propio Brezhnev había servido al frente del Partido Comunista en 1954 y creado un denso entramado de intereses. Uno de los miembros del entorno de Brezhnev, el kazako Dinmukhamed Kunaev, tomó las riendas del Partido en 1964. Político extraordinariamente hábil, Kunaev supo mantenerse en el poder, salvo breves intervalos, hasta el advenimiento de Gorbachov. Sus tiempos son todavía recordados con nostalgia por parte de la población local al ser asociados con una relativa mejora de las condiciones de vida y con la promoción de la etnia y lengua nacionales. Al inicio de la década de los ochenta, sin embargo, la República mostraba todos los síntomas de la crisis económica y moral que en el conjunto de la URSS condujo al inicio de la *perestroika*. En una de sus primeras campañas de renovación, en diciembre de 1986, Gorbachov sustituyó a Kunaev, acusado de corrupción, por el ruso Guennady Kolbin. Esta medida desencadenó el primero de los alza-

mientos populares que los soviétólogos interpretarían más tarde como el “ retorno de las naciones”, principio del fin de la URSS. El 16 de aquel mes, parte de la población de Almaty se manifestó en protesta ante lo que fue considerado como un intento de re-eslavización del poder. Como en otras ocasiones, Gorbachov no había previsto las consecuencias de sus en principio bienintencionadas políticas. Forzado a dar marcha atrás, Gorbachov sustituyó en 1989 a Kolbin por un hasta entonces poco conocido personaje, Nursultan Nazarbaev, un ingeniero metalúrgico que había dado sus primeros pasos en el Partido en 1962. Al igual que Kunaev, Nazarbaev pertenecía a la dominante Gran Horda, hablaba el idioma kazako y se mostró desde su nombramiento dispuesto a representar los intereses de su etnia ante Moscú. También a cumplir las instrucciones del nuevo inquilino del Kremlin, de quien llegó a ser cercano consejero y fiel apoyo en los esfuerzos, en última instancia estériles, por mantener una Unión renovada. Cuando, tras el fallido golpe de 19 de agosto de 1991, ello se demostró imposible, consciente de los vínculos de todo tipo que unían a su República con Rusia y temeroso de un levantamiento de la población eslava, Nazarbaev continuó siendo un firme abogado de la recreación de un espacio económico y estratégico integrado entre estados soberanos que ocupara el lugar de la tambaleante URSS. El sentido de los acontecimientos, empero, iba en sentido contrario. El 11 de marzo de 1990, Lituania había declarado su independencia, iniciando una reacción en cadena en el resto de las repúblicas. En la misma República Federativa Soviética Rusa, un dirigente en ascenso, Boris Yeltsin, fue elegido presidente el 12 de junio de 1991 defendiendo un programa de creciente distanciamiento con las instituciones soviéticas. A principios de diciembre de ese mismo año, Ucrania votó en un referéndum a favor de la independencia. Entre las repúblicas centroasiáticas, Uzbekistán y Kirguizistán ya se habían apresurado a cortar sus lazos con la URSS el 31 de agosto anterior, una vez constatado el fracaso del golpe. Nazarbaev no tuvo más remedio que subirse al tren en marcha. Una vez asentado su poder en las primeras elecciones presidenciales directas en la historia de la todavía República Socialista Soviética de Kazajstán, el 1 de diciembre de 1991, el nuevo presidente proclamó la independencia del país quince días más tarde. El 21 del mismo mes, en una ceremonia celebrada en Almaty, Kazajstán fue uno de los once estados en unirse a la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

## LA CONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD NACIONAL

Existe una corriente en los estudios centroasiáticos empeñada en afirmar que las cinco repúblicas “islámicas” desmembradas de la URSS son entes creados por el *diktat* del colonizador primero zarista, luego bolchevique, carentes de cualquier homogenei-

dad territorial, lingüística y étnica y, por supuesto, de la más mínima identidad nacional. La existencia de importantes enclaves de minorías alógenas en cada una de las repúblicas, la división arbitraria de unidades históricas y geográficas como el valle de Fergana entre varios estados y la recurrencia de disputas fronterizas, serían ejemplos confirmadores del anterior aserto<sup>10</sup>.

Kazajstán suele ser citado como ejemplo de Estado artificial postsoviético. Su viabilidad fue puesta en duda desde el mismo momento de su nacimiento. Con apenas un 42% de kazakos en 1991<sup>11</sup>, la mayor parte de la población podía tener escaso entusiasmo por vivir en una patria que muchos no sentían como suya. Se estima que en los primeros cinco años de independencia, más de medio millón de alemanes abandonaron el país. Muchos de los eslavos más cualificados hicieron lo propio. Los que se quedaron, temían un trato discriminatorio por parte de las nuevas autoridades. El riesgo de disgregación fue inmediatamente invocado. El norte del país lindante con Siberia fue reclamado por nacionalistas rusos —era el caso del propio Solzhenitsyn— como parte de la nueva Rusia. En el ámbito económico, las perspectivas tampoco eran halagüeñas. La industria pesada, que en la época soviética había permitido a la República escalar hasta el tercer puesto en PIB dentro de la URSS, estaba en ruinas tras el colapso del mercado integrado. Las redes de distribución de energía, concebidas para abastecer la Rusia europea, eran inadecuadas para servir a las necesidades internas. Sin conexión directa con las grandes rutas internacionales de gasoductos y oleoductos, las posibilidades de capitalizar los vastos recursos de hidrocarburos, principal activo del país, estaban seriamente limitadas. El nuevo liderazgo, en suma, tenía ante sí una tarea múltiple. En primer lugar, crear un Estado multiétnico, demografía obliga, con el que pudieran identificarse las distintas nacionalidades, al tiempo que se garantizaba una posición de preeminencia a los kazakos en todos los niveles de la vida política, económica, social y cultural mediante medidas de discriminación positiva. En segundo lugar, adaptar al capitalismo globalizado una economía planificada, dependiente y con una especialización obsoleta sin provocar graves crisis sociales ni caer en nuevos enfeudamientos. Por último, responder a las demandas internas y crecientes presiones externas para que las nuevas instituciones se adecuaran a principios democráticos y de respeto a los derechos humanos, ajenos a las prácticas heredadas.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la creación del Estado fue la tarea menos compleja. En realidad, no hizo falta. En el momento de la proclamación de la independencia, Kazajstán, como el resto de las repúblicas ex soviéticas, contaba con las instituciones básicas legadas por la URSS: Presidente, Consejo de Ministros, Parlamento, aparato administrativo, etc. La continuidad institucional durante los primeros años fue el rasgo predominante. La vida política entre 1991 y 1994 estuvo, de hecho, dominada por el enfrentamiento entre dos poderes conformados durante la era soviética<sup>12</sup>. Una pragmática voluntad reformista, sobre todo en la esfera económica, se encarnó en la figura del pre-

sidente Nazarbaev, mientras el inmovilismo enraizaba en un Legislativo unicameral, convertido en “búnker” del antiguo régimen, cuya composición estaba dominada por antiguos comunistas. El pulso se decantó gradualmente a favor del primero gracias, en gran medida, a los amplios poderes que le concedió la Constitución de 1993. En diciembre de ese mismo año, Nazarbaev aprobó la disolución del Parlamento, asumió poderes extraordinarios y convocó elecciones para marzo de 1994. El resultado de la consulta popular, sin embargo, no respondió a sus esperanzas de contar con una Cámara dócil. Los partidos de la oposición, agrupados en el bloque “Respublika”, continuaron una actitud de bloqueo legislativo que paralizó el ya tambaleante proceso de reformas y obligaron al presidente a destituir, en octubre de 1994, al entonces primer ministro, Sergey Tereschenko. Fue una humillación que Nazarbaev no olvidaría. Apoyándose en una controvertida decisión del Tribunal Constitucional, por la que las últimas elecciones eran declaradas inválidas, disolvió de nuevo el Parlamento en marzo de 1995 y convocó un referéndum el 30 de abril del mismo año, cuyo favorable resultado le permitió extender su mandato presidencial hasta 2000. Una nueva Constitución, ratificada en agosto de 1995, confirmó la deriva hacia un régimen fuertemente presidencialista. En enero de 1999, Nazarbaev fue reeligido presidente con más del 80% de los votos, en una consulta contestada por la oposición y por gran número de observadores internacionales, entre ellos la OSCE. No obstante la tendencia apuntada, hay que conceder que subsiste la práctica de un parlamentarismo multipartidista. En las últimas elecciones legislativas, celebradas en el otoño de 1999, diez partidos políticos fueron por vez primera registrados, entre ellos el opositor Partido Comunista, para contender a un número limitado de escaños, diez, en la Cámara Baja, o Majlis<sup>13</sup>, reservados a un sistema proporcional. El resto, hasta 77, fueron asignados por un sistema mayoritario uninominal. El resultado fue ampliamente favorable a los partidos y candidatos cercanos al presidente. Aunque los observadores constataron irregularidades en el proceso electoral, la misma OSCE reconoció que se habían dado pasos en la dirección correcta. La consolidación de una relación más equilibrada entre el Ejecutivo y un Legislativo dotado de auténticas competencias y el asentamiento de un eficaz sistema de partidos continúan siendo, con todo, una de las principales tareas pendientes de la joven República.

La perpetuación en el poder del presidente Nazarbaev ha hecho del mismo el principal símbolo del Kazajstán independiente, convirtiendo su figura, según la mayoría de los analistas, en factor de estabilidad no sólo nacional, sino también regional. Incluso sus críticos más objetivos reconocen que gracias a un uso moderado de su indudable carisma y a su capacidad de maniobra política ha sido posible hasta la fecha la adaptación sin mayores sobresaltos de las instituciones soviéticas a una nueva legitimidad y el mantenimiento de una paz social que pocos hubieran creído posible ante la heterogénea composición del país. Desde su posición de preeminencia, Nazarbaev ha instigado la formación de una identidad propiamente kazaka –moneda, ejército, fiestas



nacionales— sin caer en excesos nacionalistas que pudieran provocar una reacción del poderoso vecino del norte. Medidas como el mantenimiento del ruso como “lengua de comunicación interétnica” están destinadas a calmar los temores de la población rusa que permanece en el país, mientras que su insistencia en favor de un espacio integrado en el seno de la CEI, en el que las relaciones con Rusia, en pie de igualdad, tengan prioridad, tiene por objetivo acomodar las latentes pulsiones expansionistas de la antigua potencia imperial. Por otra parte, el equilibrio entre las hordas, cuya división provocó la caída del primer Khanato kazako, es otro de los objetivos prioritarios de Nazarbaev. Tradicionalmente dominante, la Gran Horda sigue controlando los puestos clave en la política y economía del nuevo Estado, pero una activa, y a veces vertiginosa, política de rotación de cuadros está destinada a satisfacer, siquiera parcialmente, las aspiraciones de las otras dos.

Será, precisamente, el mantenimiento de la unidad territorial y de la armonía entre las distintas nacionalidades, hordas y clanes uno de los dos mayores retos internos que habrá de superar Kazajstán para demostrar lo erróneo de los análisis que desde su independencia anunciaban una trayectoria efímera. El segundo, no menos decisivo, es la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población, una tarea que requiere la culminación de la transición inacabada desde el modelo soviético y, sobre todo, un reparto equitativo de los crecientes ingresos obtenidos por las enormes riquezas naturales del país entre el amplio porcentaje de ciudadanos que viven bajo el nivel de pobreza. La reconstrucción de una base industrial, de servicios y agrícola diversificada, la mejora de unas infraestructuras en gran parte obsoletas, la superación de la dependencia respecto a la venta de materias primas (en 1999, supusieron el 80% de las exportaciones) y un mayor aprovechamiento de la situación del país como plataforma logística y de distribución en las redes de transporte pancontinentales son algunas de las medidas que han de ser adoptadas para culminar la eficaz integración del país en la hoy ineludible globalización. La evolución de la economía kazaka, en este contexto, ha sido irregular. Superado apenas el período de dolorosa reestructuración en la primera mitad de la década de los noventa, salvado sobre todo merced a la recepción de un generoso flujo de inversión extranjera directa, el PIB creció apenas un 0,5% en 1996, alcanzó un modesto 2% en 1997 y cayó un 1,9% en 1998, bajo el efecto combinado de las crisis asiática y rusa y, sobre todo, debido al acusado descenso del precio del petróleo en los mercados internacionales. Sólo a partir de la segunda mitad de 1999, gracias al aumento del precio del crudo y a la reanudación de una política económica reformista, estancada en el bienio 1997-1998 por el retorno de reflejos proteccionistas como respuesta a la crisis, la tasa de crecimiento se recuperó hasta alcanzar un robusto 9,5% en 2000, cifra que puede superarse en el 2001, según las actuales proyecciones, pero que será difícil mantener a medio plazo ante las menores expectativas imperantes en la economía mundial.

## KAZAJSTÁN EN LA ESCENA INTERNACIONAL

Los primeros diez años de vida de Kazajstán se han desarrollado en un contexto internacional plagado de oportunidades e incertidumbres. De entre todas las repúblicas centroasiáticas postsoviéticas, Kazajstán fue la que más atención concitó en los centros de decisión internacionales tras la desintegración de la URSS. Ello se debió, en un primer momento, a su condición de potencia nuclear. La retirada de Moscú dejó en territorio kazako, además de un considerable número de misiles nucleares tácticos, 104 misiles intercontinentales SS-18, con más de 1.400 cabezas nucleares. La posesión de tal arsenal por un Estado postsoviético de cuya misma supervivencia se dudaba situó a Kazajstán en el centro de una frenética actividad diplomática durante la primera mitad de los noventa. En diciembre de 1991, el entonces secretario de estado estadounidense, James Baker, visitó apresuradamente Almaty para sondear la actitud de los dirigentes kazakos. Éstos eran conscientes de que su país no podía permitirse el mantenimiento de una fuerza nuclear, cuyo control en todo caso estaba en manos del mando integrado de la CEI, en las difíciles condiciones de construcción nacional. Al mismo tiempo, estaban dispuestos a negociar duramente la obtención de concesiones a cambio de renunciar a su recién adquirido estatus nuclear. Los EEUU, temiendo los riesgos de proliferación, se avinieron a financiar el desmantelamiento de la fuerza nuclear kazaka, así como programas de compensación para evitar la venta de uranio enriquecido a otras potencias. El 12 de mayo de 1992, en una visita a Washington, Nazarbaev firmó el Tratado START-1. De inmediato, comenzó el desmantelamiento del arsenal nuclear táctico y, finalmente, en mayo de 1995 fue destruido el último misil intercontinental en el territorio de la República.

La pérdida de la baza nuclear no conllevó la caída del país en la irrelevancia. Kazajstán aún disponía de dos valiosas cartas con las que hacer valer su importancia: una privilegiada, y codiciada, localización geopolítica –fronteriza con los gigantes ruso y chino y con el potencial “arco de crisis” que se extendería desde Oriente Medio a Afganistán– y la posesión de recursos de hidrocarburos, sobre todo en el sector kazako del Caspio, que, tras décadas de desidia soviética, comenzaban a estimarse en su justa medida. De hecho, poco después de su acceso a la independencia, empezó a hablarse de Kazajstán como de un nuevo Kuwait y del conjunto de las nuevas repúblicas caucásicas y centroasiáticas como de un segundo Golfo Pérsico. Aunque las iniciales expectativas –en torno a los 200 millardos de barriles, según cálculos del Departamento de Estado estadounidense– no se han cumplido, la región dispone de unas reservas de crudo significativas (entre 16 y 30 millardos de barriles, dependiendo de las fuentes, excluyendo Rusia e Irán)<sup>14</sup>. En el caso de Kazajstán, con reservas probadas de 8 millardos de barriles de petróleo, la veda para el control de sus recursos entre las grandes multinacionales se levantó cuando el gigante Chevron adquirió en abril de 1993 el 50%

del mayor yacimiento del país, en Tengiz, con reservas probadas de 810 millones de toneladas de crudo. Siguieron otras grandes inversiones de compañías estadounidenses, europeas<sup>15</sup> y asiáticas. Las dificultades y el alto coste de las operaciones de exploración y extracción en el Caspio fueron temperando, sin embargo, el entusiasmo inicial. Sólo recientes noticias acerca del descubrimiento de un nuevo yacimiento *offshore* en el sector kazako del Caspio, en el llamado campo de Kashagan Este, con reservas estimadas en torno a 1,2 millardos de toneladas, han vuelto a situar al país en el mapa energético mundial.

La explotación del petróleo kazako está estrechamente unida a la búsqueda de rutas por donde transportarlo hasta los mercados consumidores. Hasta el momento, los oleoductos en funcionamiento, incluyendo el recientemente inaugurado CPC (Caspian Pipeline Consortium, desde el campo de Tengiz hasta el puerto de Novorossiysk, en el Mar Negro), pasan por territorio ruso. El monopolio de Moscú sobre las rutas de transporte del petróleo kazako ha sido una de las principales preocupaciones tanto de las autoridades locales como de otras potencias deseosas de limitar la presencia rusa en su tradicional esfera de influencia. En este contexto, los Estados Unidos, en particular durante la anterior Administración Clinton, han favorecido un trazado de oleoductos desde el Caspio que evite la travesía tanto rusa como iraní, dentro de la política de doble contención dirigida contra Moscú y Teherán. La materialización de este diseño en el proyecto de oleoducto Bakú-Ceyhán (desde Azerbaidzhán a Turquía vía Georgia) ha encontrado más dificultades de las previstas ante las dudas de las multinacionales del sector acerca de su rentabilidad económica. El Gobierno kazako, cuyo compromiso por el proyecto es esencial para garantizar su viabilidad, ha ofrecido un respaldo más bien tibio al mismo, consciente de que, sin su petróleo, está probablemente condenado al fracaso. De hecho, en lugar de apostar exclusivamente por las opciones patrocinadas por una u otra de las grandes potencias, Astana ha reiterado su interés en mantener el mayor número de opciones abiertas para hacer llegar sus riquezas al exterior, incluyendo las potenciales vías iraní (la más rentable, entre el campo kazako de Tengiz hasta la isla de Kharg) o china (a través de Xinjiang hasta la costa del Pacífico). Esta posición es coherente con el principio “multivectorial” que ha guiado la política exterior kazaka desde su independencia y cuyo objetivo es triple: no enajenar a Rusia; asociarse, al tiempo, a los países occidentales como contrabalanza ante Moscú, y mantener buenas relaciones con los países vecinos, situando a Kazajstán en el centro de una red de acuerdos de cooperación, eventualmente de integración, regionales. En la práctica, esta política “tous azimuts” ha encontrado crecientes dificultades por una variedad de razones, entre ellas, el renovado activismo ruso en su “extranjero próximo”; un relativo desentendimiento occidental por una región de la que sólo parecían interesar los hidrocarburos, al menos así se percibía en los medios locales antes de los atentados del 11 de septiembre, y las rivalidades entre vecinos por la hegemonía regional. De hecho, antes de los referidos acontecimientos de

septiembre y del inicio de la campaña en Afganistán, la mayoría de los analistas consideraban que Moscú había conseguido recuperar parte de la influencia perdida en la zona mediante la utilización de una variedad de instrumentos, desde la dependencia económica hasta el ofrecimiento de apoyo a los regímenes seculares para hacer frente a la amenaza de grupos extremistas islámicos que comenzó a materializarse desde el verano de 1999. Dichos grupos han sido particularmente activos en el valle de Fergana, ahora dividido entre Uzbekistán, Tadhikistán y Kirguizistán. En los dos últimos años, militantes del denominado Movimiento Islámico de Uzbekistán realizaron periódicas incursiones en las zonas montañosas que separan los tres estados con el fin expreso de derrocar sus gobiernos y establecer un “califato islámico en Asia central”, según todos los indicios con apoyo del defenestrado régimen talibán. Aunque Kazajstán no vio su territorio afectado por el conflicto, sus autoridades no dejaron de demostrar por ello una intensa preocupación. Ante lo que consideraron como una falta de interés de Occidente por los problemas de seguridad de la región, optaron por buscar ayuda en las potencias más próximas: Rusia, que teme un contagio en el ya inflamado Cáucaso, y China, que tiene en su provincia de Xinjiang, donde habitan uigures musulmanes y turcofonos, un potencial foco de inestabilidad. En este contexto, Astana apostó por el reforzamiento del “Grupo de Shanghai”, un foro creado en 1996 por Rusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tadhikistán y China para tratar asuntos de cooperación y seguridad transfronterizas<sup>16</sup>. Con todo, los estrechos vínculos con Moscú y Pekín, no ocultan la pervivencia de recelos históricos hacia ambos vecinos. Si de Rusia se teme su actual mezcla de debilidad y ambición, la nueva pujanza de China es también motivo de alarma, no faltando en los medios locales constantes referencias al contraste entre el vacío demográfico que asola gran parte de Kazajstán y el continuo flujo de chinos hacia las provincias occidentales de Xinjiang o Gansu. Ello explica el interés en mantener vivas las relaciones con Washington y otras capitales occidentales, aunque ello no siempre ha sido fácil. Consciente de la pérdida de credibilidad de los EEUU en la zona, la anterior secretaria de estado, Madeleine Albright, realizó en la primavera de 2000 una gira por la misma, incluyendo Astana, durante la que prometió ayuda económica para reforzar el control de fronteras. Sin embargo, sus comentarios críticos sobre la situación local de los derechos humanos y su insistencia en obtener de los kazakos un pronunciamiento claro sobre el oleoducto Bakú-Ceyhán, opción identificada con los intereses de política exterior clintoniana más que con consideraciones estrictamente económicas, no contribuyeron a mejorar las relaciones. Por el contrario, la nueva Administración Bush ha sido percibida desde el principio como más pragmática en materia de política energética, pero hasta el inicio de la campaña afgana no había formulado una estrategia política clara hacia la región. La gran incógnita ahora es conocer si la actual presencia militar estadounidense en el considerado como patio trasero ruso se mantendrá a medio o incluso largo plazo y cuál sería la reacción de Moscú (o de Pekín y Teherán) ante tal eventualidad. De momento, Kazajstán, aunque ha mani-

festado desde el inicio de la campaña antiterrorista su solidaridad con los EEUU y su disposición a participar primero en la operación “Enduring Freedom” y ahora en la reconstrucción de Afganistán, no se ha visto incluido entre los llamados “Estados de primera línea” centroasiáticos (Uzbekistán, Tadzhiistán y Kirguizistán). Este bajo perfil en la actual crisis, aunque es considerado por algunos medios locales como peligroso por cuanto restaría protagonismo a Astana en beneficio del tradicional rival uzbeko, es considerado por otros sectores como consecuente con la política de equilibrio que tan buenos resultados ha dado hasta ahora.

En cuanto a las relaciones de Kazajstán con la Unión Europea, ésta ha formado parte hasta el presente de un segundo círculo de prioridades para los dirigentes kazajos, si bien algunos de sus países miembros mantienen un flujo sustancial de inversiones, comercio y cooperación. La propia UE firmó en enero de 1995 con Kazajstán un Acuerdo de Cooperación y ha incluido al país, como parte de la CEI, en sus programas TACIS de asistencia técnica. Pero el proceso de ampliación hacia los países de la Europa central y oriental hace temer en Astana que Bruselas termine reduciendo los ya limitados recursos dedicados al espacio postsoviético. Está por ver si la nueva relevancia de la región se traducirá en una mayor atención por parte de la UE.

## EL SISMÓGRAFO DE EURASIA

Diez años después de la proclamación de su independencia, la joven República se encuentra en una encrucijada. El periodista estadounidense Robert Kaplan advirtió a mediados de la pasada década, en plena efervescencia del petróleo, que podría convertirse en una futura Las Vegas o bien terminar como Nigeria<sup>17</sup>. Las predicciones más lúgubres durante aquella época anunciaban, como mínimo, la secesión de las provincias septentrionales, cuando no la fractura del país en múltiples feudos dominados por clanes rivales o por potencias extranjeras. Ninguno de estos augurios se ha cumplido. Aunque enfrentado a dificultades de orden interno y no pocos riesgos externos, Kazajstán ha evitado la deriva anárquica de otras repúblicas postsoviéticas e incluso ha bien que mal capeado, aunque con graves secuelas todavía visibles en el cuerpo social, los efectos combinados del legado económico soviético y de las crisis asiática y rusa de los años 1997-1998. El inmediato futuro, sin embargo, no se presta a complacencias. En el interior, el principal reto será conjugar el mantenimiento de la estabilidad política y la armonía social con la culminación del proceso democratizador. Mientras, en el exterior, el país habrá de enfrentarse al cambiante escenario regional tras el 11 de septiembre, ante lo que se adivina como un recrudecimiento de la lucha entre las grandes potencias por la influencia en Asia cen-

tral. Incluso el restablecimiento de un Gobierno estable en Afganistán no evitará el riesgo latente de nuevas crisis derivadas de posibles conflictos regionales (por el trazado de fronteras heredadas de la URSS, el trato de las minorías alógenas o la gestión de recursos escasos como el agua) y de las amenazas transnacionales representadas por los extremismos religiosos, el tráfico de armas y drogas y el deterioro ecológico.

Yerran quienes mantienen, instalados en la considerada “periferia útil” de nuestro continente –el *rimland* de los estrategas de la Guerra Fría– que los acontecimientos en el denominado corazón perdido de Eurasia carecen de relevancia. Para empezar, el futuro de Kazajstán como Estado independiente, íntegro y próspero será una piedra de toque para comprobar la viabilidad de estados pluriétnicos tras experiencias como la de los Balcanes. Si, además, el país y sus gobernantes demuestran capacidad para consolidar unas instituciones democráticas y eficaces e integridad para gestionar los abundantes recursos del país en beneficio de la mayoría, sin caer en los errores de otras sociedades en desarrollo súbitamente bendecidas por una masiva afluencia de petrodólares, ello podrá servir como advertencia a quienes consideran a los estados de reciente independencia como meras realidades virtuales y, por tanto, presas fáciles de apetencias hegemónicas. Por otra parte, la suerte de Kazajstán está estrechamente relacionada, en ambos sentidos, con acontecimientos que trascienden sus fronteras. Sus recursos naturales y posición geográfica en la confluencia de los mundos eslavo, sínico e islámico, hacen de este gigantesco y desconocido país una pieza clave en la estabilidad de Eurasia. En cierto modo, es un observatorio privilegiado, un inmenso sísmógrafo en el que son registradas las más mínimas sacudidas con epicentros en Moscú, Pekín, Oriente Medio o el Asia meridional. Como en el pasado, su territorio y población se encuentran en el cruce de fuerzas que, en gran medida, condicionarán nuestro futuro.

#### Notas

1. El autor sigue las recomendaciones de la Real Academia respecto al nombre del país, “Kazajstán”, y su gentilicio, “kazako”. Vid. Real Academia Española, *Ortografía de la lengua española*. Madrid: Espasa Calpe, 1999.
2. Sobre la etimología del término “kazako”, vid. Kumekov, B. “About the term Kazak”. En *History of Kazakstan* (ed. Kozybaev, M.K.). Almaty: Gylym, 1998, p. 53-61.
3. Para la emergencia y desaparición del Khanato kazajo, véase Hambly, G. *Asia central*. Madrid: Siglo XXI, 1985.
4. La nueva capital del país es, desde el 10 de diciembre de 1997, Astana.
5. Sobre la historia de Alash Orda y otros movimientos nacionalistas turcofonos durante los primeros años de la Revolución bolchevique, puede consultarse Bennigsen, A. y Wimbush, E. *Muslim National Communism in the Soviet Union*. Chicago: University of Chicago Press, 1979.

6. Citado en Svanberg, I. *Contemporary Kazakhs. Cultural and Social Perspectives*. Surrey: Curzon Press, p. 3, 1999.
7. Svanberg, I., Op.cit., p. 44.
8. VV.AA "Semipalatinsk. Tokio International Conference". Tokio: informe mimeografiado, p.1.
9. Acerca de la evolución de las repúblicas centroasiáticas durante la era Brezhnev, vid. Rashid, A. *The Resurgence of Central Asia. Islam or Nationalism?*. Karachi: Oxford University Press, 1994.
10. Un ejemplo de esta posición en Roy, O. *La nouvelle Asie Centrale ou la fabrication des nations*. París: Éditions du Seuil, 1977.
11. El censo de 1999 mostró que los kazajos habían alcanzado el 53,4% de la población, mientras que los rusos habían descendido al 34,7% como resultado de la emigración. En conjunto, la población del país en 1999 se situaba en 14.952.000, mientras que el censo de 1989 contabilizaba 16.586.000 habitantes. Fuente: *The Economist Intelligence Unit*. "Kazakhstan: Country Profile", 2000.
12. Olcott, Martha B. "Democratization and the growth of political participation in Kazakhstan", en Dawisha, K. y Parrot, B. *Conflict, cleavage and changes in Central Asia and the Caucasus*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
13. La Constitución de 1995 creó un Legislativo bicameral, con un Senado elegido por sufragio indirecto y una Cámara Baja, o Majlis, elegida por sufragio universal directo.
14. Conrad, J. *The Caspian Region. Integration into the World Economy*. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2000.
15. Entre ellas, la española Repsol ha formado un consorcio con la británica Enterprise Oil para explorar y, eventualmente, explotar el bloque de Baiganinsk, en el occidente del país.
16. Uzbekistán se ha unido al "Grupo de Shanghai" en junio de 2001, en lo que se ha percibido como un acercamiento a Rusia tras un período de distanciamiento entre Tashkent y Moscú.
17. Kaplan, R. *Viaje a los confines de la Tierra*. Barcelona: Ediciones B, 1997.

## REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 56. Miscelánea.

La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en  
Kosovo (UNMIK).

Alfonso J. Iglesias Velasco



# La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)

Alfonso J. Iglesias Velasco\*

## RESUMEN

La situación existente en la provincia de Kosovo de la República de Serbia dentro del Estado yugoslavo se estaba volviendo insostenible a finales de los años noventa como consecuencia de la política represiva de las autoridades serbias contra la población albano-kosovar. Los esfuerzos internacionales para el arreglo pacífico del conflicto no pudieron culminar con éxito, debido en gran parte a la intransigencia serbia, y el recrudecimiento de la contienda con las consiguientes secuelas trágicas para la población civil kosovar hizo que la Alianza Atlántica llevara a cabo una intervención militar durante la primavera de 1999, de más que dudosa legalidad jurídico-internacional, que obligó a los dirigentes serbios a transigir con la aplicación de la solución diseñada por la comunidad internacional en los acuerdos de Rambouillet y concretada en la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999. Dicha resolución estableció dos presencias internacionales en la provincia, una de seguridad, la Fuerza en Kosovo (KFOR), y otra civil, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Este trabajo analiza el mandato y la estructura de esta Misión, así como la evolución del proceso de paz.

*Palabras clave: Kosovo, República Federal de Yugoslavia, OTAN, ONU-Consejo de Seguridad, operaciones de paz.*

\*Doctor en Derecho. Profesor Asociado de Derecho Internacional Público,  
Universidad Autónoma de Madrid  
(alfonso.iglesias@uam.es)

Kosovo es una provincia de la República de Serbia dentro del Estado constituido por la República Federal de Yugoslavia. Considerada tradicionalmente por los serbios como cuna histórica de su nación, sin embargo se encuentra mayoritariamente habitada por una población de etnia albanesa. La Constitución yugoslava de 1974 había dotado a la región de Kosovo de un amplio autogobierno en calidad de provincia autónoma. Pero años después, las autoridades yugoslavas desarrollaron desde 1989 una política represiva sobre la población albanesa de Kosovo, con la derogación unilateral del estatuto de autonomía de esa región y la toma serbia del control directo sobre su administración, recrudesciéndose a partir de 1998 con el enfrentamiento armado generalizado entre las unidades militares serbias y la guerrilla albano-kosovar del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), surgido dos años antes (informe del Secretario General de Naciones Unidas de 4 de septiembre de 1998 [S/1998/834 y Add. 1]); *Keesing's*, 1998, p. 42.413, 42.519-42.520 y 42.693; Veiga, 1998; Troebst, 1999). Esta situación no mejoró a pesar del surgimiento de numerosos esfuerzos internacionales de mediación para lograr un arreglo político que incluyese el cese de la represión yugoslava y de los actos terroristas albano-kosovares, un estatuto reforzado para Kosovo con mayor grado de autonomía y administración propia dentro de Serbia durante un período transitorio de 3 años –*ad exemplum* las declaraciones de los ministros de Asuntos Exteriores del Grupo de Contacto de 12 de junio (S/1998/567, anexo) y de 8 de julio de 1998 (S/1998/657)–; de las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como el establecimiento de un embargo de armamento sobre Yugoslavia –resolución 1160 (1998) de 31 de marzo de 1998 párrafo. 8–, acompañadas a su vez por la comunidad internacional –véase por ejemplo la Posición común 1998/240/PESC de la Unión Europea, de 19 de marzo (DOCE L nº 95, de 27 de marzo de 1998), aplicada por el Reglamento (CE) nº 926/98 del Consejo, de 27 de abril de 1998 (DOCE L nº 130, de 1 de mayo de 1998)–; y de los continuos llamamientos internacionales de apoyo a una solución pacífica del problema –resolución 52/139 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1997, y las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad números 1160 (1998), 1199 (1998) de 23 de septiembre de 1998, 1203 (1998) de 24 de octubre de 1998, y 1207 (1998) de 17 de noviembre de 1998. Ni siquiera sirvieron las amenazas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de emprender “ataques aéreos limitados” contra Yugoslavia si ésta no cesaba sus actuaciones contra los albaneses de Kosovo, ni tampoco la presencia en la zona de sucesivas misiones internacionales de observación, una primera de carácter multinacional desde julio de 1998 –Misión Diplomática de Observación en Kosovo–, y desde octubre de ese año las Misiones de Verificación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) –terrestre– y de la OTAN –aérea– en Kosovo, creadas sobre la base de sendos acuerdos firmados en octubre de 1998 por Yugoslavia y ambas organizaciones regionales<sup>1</sup>.

Por fin, en febrero de 1999 se celebró en Rambouillet (Francia) una Conferencia de Paz entre Serbia y los separatistas albaneses étnicos de Kosovo, convocada por el Grupo de Contacto (S/1999/96, de 29 de enero de 1999; Weller, 1999d; Bermejo

García, 1999; *Keesing's*, 1999, p. 42.805-42.806), quien a su vez presentó un plan de paz, cuyas disposiciones preveían un proceso de verificación que acarrearía el desmantelamiento en los tres primeros meses de todos los grupos paramilitares, incluido el albanos-kosovar Ejército de Liberación de Kosovo; la disminución inmediata a 2.500 y 1.500 efectivos respectivamente, de las fuerzas policiales y militares yugoslavas presentes en Kosovo; el establecimiento de una nueva policía que reflejase la composición étnica de Kosovo; y la creación y despliegue de una fuerza militar internacional con capacidad para aplicar coercitivamente el acuerdo<sup>2</sup>. Como han señalado algunos autores, los Acuerdos de Rambouillet imponían condiciones muy onerosas para Yugoslavia, pues reducían considerablemente sus poderes territoriales, por lo que era difícil su aceptación por el Gobierno de Belgrado (Andrés Sáenz de Santa María, 1999; Veiga, 2000; Weller, 1999b). Además, el fracaso definitivo de las negociaciones, el recrudecimiento de las operaciones armadas yugoslavas contra los albanos-kosovares y la concentración de grupos militares y paramilitares serbios en Kosovo dejaba claras las intenciones genocidas de los dirigentes de Belgrado, calificadas de agresión por la Unión Europea (declaración del Consejo Europeo de Berlín, de 25 de marzo de 1999), y de crímenes contra la humanidad por el Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (Acta de acusación de S. Milosevic y otros, de 22 de mayo de 1999, caso IT-99-37 "Kosovo", párrafos 90-100; Weckel, 2000).

## EL ESTALLIDO INTERNACIONAL DEL CONFLICTO KOSOVAR

En ese contexto arriba señalado fueron expulsados de sus casas entre marzo y mayo de 1999 unos 850.000 albaneses étnicos de Kosovo, que se refugiaron en las vecinas Albania, Macedonia y Montenegro, y ante esa situación tan grave el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) coordinó una gran operación de asistencia humanitaria con el apoyo logístico de la OTAN<sup>3</sup>. Mientras tanto, la Alianza Atlántica estaba realizando desde el 24 de marzo de ese año una ofensiva aérea continuada sobre numerosos objetivos concretos de la República Federal de Yugoslavia —operación "Fuerza Aliada"—<sup>4</sup>, con el fin de obligar a ese país a aceptar y cumplir el plan de paz de Rambouillet. El 9 de junio de 1999 la OTAN suspendió dichas operaciones aéreas, que llevaba desarrollando desde hacía varios meses sin haber sido autorizada expresamente para ello por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuando las autoridades serbias de Yugoslavia aceptaron una actualización (doc. S/1999/649, de 2 de junio de 1999) de los principios generales relativos a una solución política para la crisis de Kosovo, apro-

bados en la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Ocho (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) en Petersberg –Alemania– el 6 de mayo de 1999 (S/1999/516), y recogidos a su vez en los anexos 1 y 2 de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999. Entre esos principios se disponía la retirada de las fuerzas yugoslavas en un plazo de siete días, y el repliegue en dos días del armamento antiaéreo más allá de una zona de seguridad mutua de 25 kilómetros, permitiéndose el regreso limitado de un número acordado de personal yugoslavo para realizar misiones específicas de enlace, protección y seguridad fronteriza. La materialización convencional de ese arreglo se realizó a través de un acuerdo técnico-militar, firmado el 9 de junio de ese 1999 por las autoridades militares de la OTAN y de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), que establecía la cesación de las hostilidades, un calendario para el retiro de las tropas yugoslavas de Kosovo –proceso que quedó completado el 20 de junio de 1999– y el despliegue allí de una Fuerza multinacional de seguridad dirigida por la OTAN (S/1999/682, anexo); y el 10 de junio, el Ejército de Liberación de Kosovo suscribiría a su vez un compromiso sobre desmilitarización, que concretaba sus modalidades y calendario –informe del Secretario General de la ONU de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafo 4)–.

Por lo que se refiere a la intervención militar coercitiva de la Alianza Atlántica, ésta hubiera precisado la autorización previa del Consejo de Seguridad, como requisito de obligatorio cumplimiento en todo caso, conforme al artículo 53.1 de la Carta de Naciones Unidas –si se considera a la OTAN como un organismo regional–. Pero en el seno de ese órgano onusiano subsistían importantes diferencias entre los estados miembros que hacían prevalecer la soberanía del Estado (Rusia y China), y aquéllos otros que destacaban la necesidad imperativa de actuar ante violaciones masivas y manifiestas de derechos humanos (Estados Unidos, Francia y Reino Unido), y que alegaban una cierta licencia deducible del impreciso tenor literal del parágrafo dispositivo 16 de la resolución 1199 (1999) del Consejo de Seguridad (Nouvel, 1999; Höhn, 1999), polémica que reflejaba a su vez la falta de consenso presente en la propia sociedad internacional general –ninguna organización ni institución internacional llegó a condenar la intervención militar de la OTAN, ni siquiera el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas–, y uno de los debates doctrinales más importantes de los últimos años (Remiro Brotóns, 1999 y 2001; Gutiérrez Espada, 2000; Paniagua Redondo, 1999; Andrés Sáenz de Santa María, 1999; Sur, 1999a y 1999b; Weller, 1999c; Glucksmann, 1999; Weckel, 2000; Kälin, 2000; Bothe, 2000; Forget, 1999; Cassese, 1999; Ramón Chornet, 1999; Ortega Terol, 2001; Chomsky, 1999; Hoekema, 1999; Kröning, 1999; Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, 2000; Valticos, 2000; O'Connell, 2000; Álvarez López, 2000; Picone, 2000; Murphy, 2000; Gray, 2000; Henkin, 1999; Wedgwood, 1999; Charney, 1999; Chinkin, 1999; Falk, 1999; Franck, 1999; Reisman, 1999). En este sentido, el Secretario General de Naciones Unidas, K. Annán, no podía por menos

de recordar que "la adopción de medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad amenaza la esencia misma del sistema internacional de seguridad cimentado en la Carta de Naciones Unidas" (Memoria anual de 1999 del Secretario General de la ONU sobre la labor de la Organización – doc. A/54/1, septiembre de 1999, párrafo 66–), si bien su carta de 9 de abril de 1999 vinculaba la suspensión de los ataques aéreos de la OTAN a la aceptación por Yugoslavia de las exigencias de la comunidad internacional (doc. S/1999/402)<sup>5</sup>. Evidentemente, la actuación militar de la Alianza Atlántica infringía dos normas imperativas de Derecho internacional como son la soberanía del Estado y la prohibición de la fuerza armada en las relaciones internacionales, además de postergar claramente a Naciones Unidas (Simma, 1999; Andrés Sáenz de Santa María, 1999), y de hecho la propia Corte Internacional de Justicia se declararía muy preocupada por el uso de la fuerza en Yugoslavia (Órdenes de la CIJ de 2 de junio de 1999 en el caso de la "Legalidad del uso de la fuerza", párrafos 16-17). Pero la Alianza Atlántica intervino con la pretensión de proteger a la población albanesa de Kosovo, que se encontraba en grave peligro, esto es, para detener el crimen internacional que estaban cometiendo los dirigentes yugoslavos al vulnerar de forma grave otra norma imperativa de Derecho internacional, como es la protección de los derechos humanos fundamentales (Ripol Carulla, 1999; Vigliar, 1999). Como argumentos justificativos de la ofensiva militar de la OTAN, algunos autores y la propia organización atlántica han expuesto la calificación por el Consejo de Seguridad en alguna de sus resoluciones de la situación existente en Kosovo como una crisis internacional y una amenaza a la paz y la seguridad regional, y por tanto no como asunto exclusivamente interno de Yugoslavia (en este mismo sentido se enmarcaba la declaración del Consejo Permanente de la OSCE de 11 de marzo de 1998; Bermejo García, 1999; Wedgwood, 1999; Gheballi, 1999), la sucesión de decisiones del Consejo de Seguridad claramente dirigidas a presionar la voluntad yugoslava (también la Declaración sobre Kosovo de la Cumbre del Atlántico Norte de 23-24 de abril de 1999; Wedgwood, 1999; Ripol Carulla, 1999), o la actitud de silencio ante la acción de la OTAN de los órganos políticos de Naciones Unidas, como la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, que incluso se negó a condenarla –por 12 votos a 3– (doc. S/1999/328, de 26 de marzo de 1999; Chinkin, 1999), posición onusiana de asentimiento implícito de la actuación otánica que quedaría confirmada por la posterior resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999 (Ripol Carulla, 1999; Cassese, 1999; Kritsiotis, 2000; pero contra Gutiérrez Espada, 2000; Paniagua Redondo, 1999; Andrés Sáenz de Santa María, 1999; Cardona Lloréns, 1999; Jorge Urbina, 2000; Corten & Dubuisson, 2000; Herrero de Miñón, 1999; Krisch, 1999; Valticos, 2000). Por eso, la propia Alianza y algunos autores mantienen que la actuación de los estados de la OTAN estuvo marcada por una negociación diplomática sin salida debida a la cerrazón yugoslava, un extremo y urgente peligro para la población de Kosovo y la seguridad de los estados de la región –declaración común de

los ministros de Asuntos Exteriores de los países de Europa del Sureste relativa a la situación en Kosovo, de 10 de marzo de 1998 (S/1998/234)–, así como la parálisis del Consejo de Seguridad; además, la reacción "limitada" de la Alianza Atlántica tenía por único objetivo presionar a los dirigentes de Belgrado para obligarles a aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad. De esa manera, podría considerarse que la actuación atlántica subsidiaria –a falta de la preceptiva acción de la ONU– ha permitido a la propia organización universal salir de una situación de incumplimiento de sus obligaciones, y ha resultado finalmente adecuada a los propósitos y los intereses de Naciones Unidas (Weckel, 2000; Robertson, 2000; contra Gutiérrez Espada, 2000; y Momtaz, 2000)<sup>6</sup>.

Al concluir el conflicto armado, los refugiados volvieron de forma masiva a Kosovo<sup>7</sup>; y en ese mismo mes de junio de 1999 el Consejo de Seguridad, al tiempo que exigía a Yugoslavia la terminación inmediata y verificable de su política de represión violenta en Kosovo y la retirada gradual de todas sus fuerzas militares y de seguridad de esa región, autorizó al Secretario General de Naciones Unidas a establecer en Kosovo una presencia civil internacional por un período inicial de 12 meses renovables, mientras autorizaba a los estados miembros y a las organizaciones internacionales competentes (OTAN) a instaurar en esa misma provincia y por idéntico período de tiempo una presencia internacional de seguridad, la Fuerza en Kosovo (KFOR) – resolución 1244 (1999) de 10 de junio de 1999, párrafos 3, 5, 7 y 10–. Asimismo, el Consejo reclamaba la plena cooperación de todas las partes interesadas con el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, el cese de las acciones ofensivas del ELK y demás grupos armados albaneses en la región, y el libre acceso de las organizaciones humanitarias –resolución 1244 (1999), párrafos 12, 14 y 15–. El Consejo de Seguridad actuaba en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas cuando decidió autorizar la presencia civil y la KFOR, si bien en nuestra opinión tal circunstancia permite sólo a la KFOR recurrir a la fuerza armada para llevar a cabo su mandato, pero no es tan claro que le esté permitido ese empleo de la violencia a la presencia civil, toda vez que ésta última iba a configurarse como una operación de mantenimiento de la paz y por tanto sin medios coercitivos, aparte de que la República Federal de Yugoslavia había aceptado el despliegue de tales presencias internacionales en su territorio<sup>8</sup>.

## EL MANDATO INTERNACIONAL DE LA UNMIK

En su informe de 12 de junio de 1999 (doc. S/1999/672), el Secretario General onusiano presentó el concepto operacional para la organización completa de la prevista presencia civil internacional, que iba a ser conocida como la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). El objetivo consistía en que

la estructura de la Misión permitiese el desarrollo integrado de las actividades de la comunidad internacional en Kosovo bajo una cadena precisa y jerárquica de mando<sup>9</sup>. Se trata de una operación de mantenimiento de la paz que pretende reconstruir la sociedad y economía en la región yugoslava de Kosovo, preparar las elecciones en ese territorio y restaurar su estatuto de autonomía en el seno de la República Federal de Yugoslavia<sup>10</sup>.

Por un lado, las amplias obligaciones de la KFOR consistían en disuadir a las partes de reanudar las hostilidades manteniendo el cese del fuego, vigilar la retirada y el no regreso de las fuerzas yugoslavas y serbias del territorio kosovar, desmilitarizar la guerrilla del ELK, establecer un entorno seguro para permitir el regreso de los refugiados y desplazados internos, mantener el orden y la seguridad hasta que se desplegara la presencia civil internacional, supervisar la remoción de minas, y acometer la vigilancia de las fronteras<sup>11</sup>. El extenso mandato otorgado a la KFOR por el Consejo de Seguridad y por el acuerdo técnico-militar entre la OTAN y Yugoslavia se explica por el colapso de la administración civil en Kosovo, donde no quedaba policía local, sistema legal, ni infraestructura civil<sup>12</sup>.

Por su parte, la UNMIK, bajo la autoridad global de un Representante Especial del Secretario General<sup>13</sup>, debía promover el establecimiento de un régimen autónomo de autogobierno en Kosovo teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet, desempeñar las funciones administrativas civiles esenciales, organizar y supervisar el desarrollo de instituciones democráticas de autogobierno durante un período transitorio, facilitar el proceso político para consensuar el estatuto jurídico definitivo de Kosovo, apoyar la reconstrucción de la infraestructura y el socorro humanitario, mantener la ley y el orden público mediante el despliegue de agentes internacionales de policía, promover el respeto de los derechos humanos, y garantizar el retorno seguro y libre a sus hogares de los refugiados y de las personas desplazadas – resolución 1244 (1999), párrafo 11–.

La UNMIK dispone durante su mandato de la autoridad completa sobre el territorio y la población de Kosovo –que ejerce el Representante Especial del Secretario General–, incluyendo todos los poderes legislativos y ejecutivos, a la par que la administración del poder judicial, gestionando y aplicando el derecho del país hasta la instauración de autoridades locales legítimas<sup>14</sup>. Nunca hasta ese momento había asumido Naciones Unidas una autoridad tan amplia y completa en territorio alguno. La UNMIK se estableció como el auténtico gobierno provisional de Kosovo, una verdadera misión de servicio público internacional, por lo que no fue necesaria la celebración de acuerdo alguno sobre el estatuto jurídico de la operación<sup>15</sup>.

La KFOR y la UNMIK mantienen una estrecha coordinación en sus funciones a través de un completo conjunto de mecanismos, como por ejemplo la presencia de oficiales de enlace<sup>16</sup>, pero no existe entre ambas relación de jerarquía; la KFOR se responsabiliza de mantener la seguridad hasta que esa tarea pueda ser asumida en exclusiva por la Policía Internacional de la UNMIK –que ya la ha reemplazado en algunos lugares– y un nuevo Servicio de Policía de Kosovo. La UNMIK, por su parte, deviene responsable de la apli-

cación a la región del derecho que se declare vigente en Kosovo, siempre que no resulte incompatible con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, con las normas internacionales sobre derechos humanos ni con el mandato de la propia Misión de Naciones Unidas<sup>17</sup>, pues en caso contrario el Representante Especial del Secretario General dispone de autoridad para modificar, revocar o suspender cualquier norma vigente incompatible, así como de la facultad de designar funcionarios para la administración temporal<sup>18</sup>. Asimismo, la UNMIK asume la labor de supervisar la administración de justicia y el poder judicial en la región kosovar<sup>19</sup>. La Misión de Administración Provisional debía facilitar las negociaciones sobre el estatuto jurídico final de Kosovo, pero no dispone del poder necesario para modificar de forma unilateral la condición ni las fronteras de esa región, en principio parte integrante de la República Federal de Yugoslavia.

## ESTRUCTURA DE LA MISIÓN DE NACIONES UNIDAS

La UNMIK también resulta única en cuanto a la complejidad de su estructura, al incorporar en ella a varias organizaciones internacionales implicadas: la operación se organizó desde su inicio en cuatro pilares o componentes, siendo cada uno de ellos dirigido por un Vicerrepresentante Especial del Secretario General y conducido por un organismo internacional distinto<sup>20</sup>:

1. El componente de administración civil, responsabilidad directa de Naciones Unidas. En este marco, el Representante Especial nombró administradores civiles internacionales en los cinco distritos de la región<sup>21</sup>. Asimismo, la UNMIK ha desplegado en Kosovo una Policía Internacional de las Naciones Unidas (UNIP), con sus efectivos distribuidos en tres elementos: policía civil, algunas unidades especiales –verbigracia, de control de multitudes– y policía fronteriza<sup>22</sup>. Los dos cometidos principales de la Policía Internacional consisten en garantizar el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden público, y además organizar un Servicio de Policía de Kosovo profesional e imparcial, si bien en la fase inicial durante la cual la KFOR estaba encargada de mantener la seguridad y el orden –y por ello se desplegó en los cinco sectores de Kosovo con sendas brigadas multinacionales–, la UNIP le prestaba asesoramiento en cuestiones policiales y le servía de enlace con las comunidades locales.

2. El componente de asistencia humanitaria, dirigido por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Más de 40 organizaciones no gubernamentales estaban implicadas en la distribución de la ayuda humanitaria en Kosovo; y a fines de julio de 1999 se inauguró un Centro de Información Comunitaria Humanitaria. De igual manera, la UNMIK comenzó a establecer –en estrecha coordi-



nación con la KFOR, donde se había instalado provisionalmente la base de datos sobre los campos de minas en Kosovo— el programa de desminado, cuyo primer paso consistió en el establecimiento por la Secretaría de la ONU en Pristina de un Centro de Naciones Unidas para la Coordinación de las Actividades relativas a las Minas, que coordina el trabajo de 15 organizaciones especializadas en la remoción de minas, con un total de 50 equipos desplegados en el terreno. En los meses siguientes quedaron resueltos los problemas de emergencia, por lo que a fines de junio de 2000 fue suprimido este componente de asistencia humanitaria de la UNMIK, manteniéndose tan sólo los otros tres componentes de la operación<sup>23</sup> hasta mayo de 2001, cuando la UNMIK establece un novedoso pilar de policía y justicia, que está dirigido por Naciones Unidas e incluye la Policía Internacional de la UNMIK y el Departamento de asuntos judiciales, funciones que hasta entonces se encontraban englobadas en el pilar de administración civil.

3. El componente de democratización y fortalecimiento institucional, bajo la responsabilidad de la OSCE, se ocupa *inter alia* de dirigir una academia policial en la localidad de Vucitrn para el nuevo Servicio de Policía de Kosovo, verificar el estado de los derechos humanos y de los medios de comunicación, así como organizar y supervisar las elecciones municipales de ese territorio<sup>24</sup>. En el ámbito del desarrollo de instituciones democráticas, el componente OSCE de la UNMIK está trabajando con todas las instancias de la sociedad civil en la creación y consolidación de algunos órganos destinados a ese fin, como el Instituto para la Administración Civil —en diciembre de 1999—, el Centro de Derecho y el Instituto Judicial en Kosovo —junio de 2000—, o el organismo del Defensor del Pueblo<sup>25</sup>. En materia de derechos humanos, la UNMIK ha creado una institución de recepción de quejas sobre abusos de autoridad cometidos por las instituciones locales provisionales, y ha desplegado observadores a lo largo de todo Kosovo con acceso ilimitado para investigar cualquier denuncia de violación de derechos humanos<sup>26</sup>; además, la UNMIK debe apoyar la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja y del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Con sede en Pristina, este componente ha establecido cinco centros regionales y 20 oficinas de campo, cuenta con un total de 2.500 efectivos, y tiene un presupuesto aproximado para el año fiscal 2001 de 69 millones de euros<sup>27</sup>.

4. El componente de reconstrucción y desarrollo económico, bajo la dirección de la Unión Europea, se encarga de planificar y supervisar las tareas de reconstrucción, habiendo instituido diversos fondos financieros: uno de emergencia y otro fiduciario para "proyectos de rápido impacto" a pequeña escala<sup>28</sup>.

Estaba previsto que la UNMIK ejecutara su trabajo en cinco etapas integradas: en la primera fase la Misión ha desplegado la Policía Internacional de las Naciones Unidas, establecido las estructuras administrativas básicas, proporcionado asistencia de urgencia para el retorno de los refugiados y desplazados internos, y restaurado los servicios públicos; en la segunda etapa, la UNMIK se iba a encargar de consolidar la administración y el fortalecimiento del estado de derecho; en el tercer período, la Misión de Naciones

Unidas dirigiría un proceso electoral para escoger una Autoridad Transitoria en Kosovo; en la cuarta fase, la UNMIK ayudaría a los representantes kosovares electos en la creación de las instituciones provisionales de autogobierno; y por último, la quinta etapa se centrará en el arreglo definitivo del estatuto jurídico de Kosovo, y en tal contexto la Misión de Naciones Unidas se encargará de supervisar la correspondiente transferencia de autoridad a las instituciones locales<sup>29</sup>.

## LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE PAZ

La desmilitarización del ELK se completó el 20 de septiembre de 1999 y, como parte del esfuerzo de reintegración de sus miembros en la sociedad civil, se creó –oficialmente inaugurado el 21 de enero de 2000– un servicio de emergencia civil, el Cuerpo –de Protección– de Kosovo, con 3.000 miembros y 2.000 reservistas, de los cuales al menos un 10% debe proceder de grupos kosovares minoritarios<sup>30</sup>. Este Cuerpo constituye un organismo civil para reaccionar ante situaciones de emergencia y de desastre, y tiene exclusivamente funciones de asistencia humanitaria, remoción de minas, servicios públicos y de reconstrucción, pero no desempeña tareas policiales ni militares de ningún tipo, razón por la cual la mayoría de sus miembros operan desarmados.

En el ámbito financiero, la UNMIK estableció en noviembre de 1999 la Autoridad Fiscal Central<sup>31</sup>, como institución independiente con responsabilidad en la gestión financiera general del presupuesto consolidado de Kosovo –el 70% del mismo proviene de donantes y el otro 30% de ingresos internos: derechos de aduana y demás tributos–, el cual tiene como prioridad pagar a los empleados públicos<sup>32</sup>. También se ha establecido la Autoridad Bancaria y de Pagos de Kosovo<sup>33</sup>, un servicio de aduanas<sup>34</sup>, y la base jurídica para un sistema de licencia y supervisión bancaria<sup>35</sup>. Por otro lado, la UNMIK permite desde octubre de 1999 la importación, transporte, venta y distribución de petróleo y productos derivados, al tiempo que instituyó entonces un Consejo Supervisor de Carburantes, con el objeto de garantizar la libre competencia, la fijación imparcial de precios, y los productos estándar<sup>36</sup>.

En el terreno de las telecomunicaciones y medios de información se ha instaurado un sistema público regional, como la Radio-Televisión de Kosovo, o la Radio "Cielo Azul" de la UNMIK, además de elaborar un código de conducta y autorizar la Compañía –pública– de Correos y Telecomunicaciones, que funciona bajo la vigilancia de la Misión de Naciones Unidas<sup>37</sup>.

A finales de 1999, pasados los primeros seis meses desde el establecimiento de la UNMIK, esta operación había conseguido instaurar una Administración Provisional en todas las regiones y municipios de Kosovo, y había emitido más de una veintena de regla-

mentos –que alcanzaban los 105 en mayo de 2001–<sup>38</sup>. En ese terreno, algunos líderes albano-kosovares firmaron el 15 de diciembre de 1999 un acuerdo para compartir la gobernación provisional de Kosovo con la UNMIK hasta las elecciones municipales de octubre de 2000 a través de una Administración Conjunta Provisional, que contaba con un Consejo Administrativo Provisional como órgano principal<sup>39</sup>. Un año después, más de 1.300.000 personas habían regresado a sus hogares kosovares, mientras la UNMIK había dirigido un proceso de registro de los refugiados y de la población civil –completado en julio de 2000–, ayudaba a numerosos empleados a recuperar sus trabajos, había creado diversos mecanismos para regular los derechos de propiedad y de alojamiento en la provincia<sup>40</sup>, proporcionaba servicios de asistencia sanitaria básica, había conseguido que 300.000 estudiantes volvieran a las escuelas al comienzo del nuevo curso, había reclutado y adiestrado a los primeros oficiales del nuevo y multiétnico Servicio de Policía de Kosovo, etc. (Lagrange, 1999; Chauveau, 1999). Asimismo, la UNMIK firmó en marzo de 2000 un acuerdo de cooperación económica transfronteriza con la República ex yugoslava de Macedonia.

Los primeros comicios municipales bajo el control de Naciones Unidas se celebraron en 30 ayuntamientos de Kosovo el 28 de octubre de 2000<sup>41</sup>, quedando constituidos poco después los consejos municipales respectivos, y en mayo de 2001 el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas instauró el Marco Constitucional para el Gobierno Autónomo Provisional, con instituciones en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial mediante la participación del pueblo de Kosovo en elecciones libres, programadas para noviembre del mismo 2001 –Reglamento 2001/9 de la UNMIK, de 15 de mayo de 2001, sobre un marco constitucional para el gobierno autónomo provisional en Kosovo; y Memoria anual de 2001 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (doc. A/56/1, de 6 de septiembre de 2001, párrafo 58)–.

No obstante, continuaban reproduciéndose esporádicamente diversos episodios de violencia étnica<sup>42</sup>, por lo que una Fuerza Específica sobre Minorías coordinaba los esfuerzos para garantizar la seguridad física de los grupos minoritarios.

## CONCLUSIONES

En 1999 Naciones Unidas emprendió dos amplias misiones de administración provisional de territorios conflictivos, tanto en Kosovo como poco después en Timor Oriental a través de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), considerándolas en ambos casos –la UNMIK y la UNTAET– como operaciones de mantenimiento de la paz (Ruffert, 2001). Desde entonces, la organización universal ha asu-

mido un conjunto de responsabilidades y cometidos que supera con creces el volumen de medios y recursos personales, materiales y financieros de los que dispone, razón por la que depende tanto de la colaboración constante de los estados y otras organizaciones internacionales para el desarrollo eficiente de sus misiones (Wouters & Naert, 2001).

Es evidente que la consecución de la paz en los conflictos armados, en especial los internos, se sustenta en el desarrollo económico de los pueblos, el respeto por su libre determinación y por los derechos humanos de su población, y ello debe traducirse necesariamente en la instauración de sistemas democráticos. De este modo, los procesos actuales de pacificación no suelen limitarse a los aspectos militares, sino que bien al contrario se están emprendiendo operaciones integradas de paz con componentes militares, policiales y civiles capaces de garantizar transiciones políticas pacíficas, supeditadas en definitiva a la reconciliación política entre los antiguos contendientes y a la reconstrucción económica. Una operación de mantenimiento de la paz no tiene como función imponer la resolución del conflicto armado contra la voluntad de los propios protagonistas, sino sólo crear las condiciones para que éstos lleguen a un acuerdo, cooperando en apaciguar las hostilidades, mitigar las consecuencias de la contienda y cooperar en la reconstrucción posterior. En este sentido, resulta vital acometer una búsqueda sistemática de las raíces de los conflictos armados, con una decidida voluntad política de eliminar sus causas fundamentales.

Por otro lado, es obvia la presencia de un vínculo entre, por una parte, el mantenimiento de la paz internacional y, por la otra, la protección de los derechos humanos y el respeto del derecho internacional humanitario. Por ese motivo, las operaciones de mantenimiento de la paz multifuncionales que responden a procesos comprensivos de pacificación, como la UNMIK en Kosovo, han de poseer componentes específicos y especializados en la supervisión del respeto de los derechos humanos. De hecho, las misiones de *cascos azules* que han contado con tales componentes han logrado por lo general mayor nivel de éxito en el cumplimiento de sus mandatos, como así sucedió por ejemplo en Camboya o en El Salvador. Por tanto, el desarrollo de funciones humanitarias resulta esencial para el desarrollo eficaz de estas misiones de paz, si bien no siempre ha resultado provechosa la idea de emparejarlas con la asistencia humanitaria, que a veces ha sido apresada por las facciones en lucha y ha servido indirectamente por desgracia para incrementar la violencia, como en Timor Oriental, Somalia o la ex Yugoslavia.

Por otro lado, todo el personal de una operación de mantenimiento de la paz debe haber recibido adiestramiento adecuado para gestionar las cuestiones de derechos humanos conexas con su mandato, sobre todo en aquellas misiones desplegadas en territorios sin estructuras ni autoridades estatales efectivas –los conocidos como “Estados fallidos”–, donde la protección y promoción de los derechos humanos por parte de los *cascos azules* resulta un deber ineludible: en este sentido, resultaría especialmente beneficiosa la concertación de acuerdos de colaboración operacional entre la propia Secretaría de la ONU y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Por lo que respecta concretamente a la crisis de Kosovo, puede decirse que la misma sirvió para comprender los fuertes vínculos existentes entre las vulneraciones de derechos humanos, los conflictos armados y los flujos de refugiados<sup>43</sup>, y también para afirmar el protagonismo decisivo que desempeña Naciones Unidas en la resolución de los conflictos intraestatales (Franck, 1999; Westendorp, 1999), aunque en este caso pueda resultar paradójico el carácter marginal de la participación de la organización universal durante la intervención militar ejecutada por los principales estados miembros de la OTAN en la primavera de 1999.

#### Referencias bibliográficas

- ADAM, B. (dir.) *La Guerre du Kosovo. Éclairages et commentaires*, Bruselas, 1999.
- AGUILERA de PRAT, C.R. "Kosovo como síntoma", *NU-UN*. No 16 (1999), p. 24-27.
- ÁLVAREZ LÓPEZ, E. "La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 93, (2000), p. 9-48.
- ANDRÉS SÁENZ de SANTA MARÍA, P. "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional", *Meridiano CERI*. No 28, (1999), p. 4-8.
- AUERSWALD, Ph.E. y AUERSWALD, D.P. (eds) *The Kosovo Conflict: A Diplomatic History Through Documents*, La Haya: Kluwer, 2000
- BERMEJO GARCÍA R. "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *Anuario de Derecho Internacional*. Vol.15, (1999), p. 3-70.
- BOTHE, M. "Die NATO nach dem Kosovo-Konflikt und das Völkerrecht", *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*. Vol.10. No 2, (2000), p. 177-195.
- CARDONA LLORÉNS, J. "El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". En DIEZ de VELASCO, M. *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Madrid: Tecnos, 1999, p. 230-273.
- CASSESE, A. "'Ex inuria ius obitur': Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", *European Journal of International Law*,. Vol.10, (1999), p. 23-30.
- CHARNEY, J.I. "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo", *American Journal of International Law*. Vol. 93. No. 4 (1999), p. 834-841.
- CHAUVEAU, G-M. *Assurer la paix au Kosovo: les défis de demain*, Amsterdam:: Asamblea Parlamentaria de la OTAN, 45ª sesión anual, 1999.
- CHINKIN, Ch.M. "Kosovo: A "Good" or "Bad" War?", *American Journal of International Law*. Vol.93., No. 4 (1999), p. 841-847.
- CHOMSKY, N. *The new military humanism: lessons from Kosovo*, Londres: Pluto Press, 1999.

- CORTEN, O. y DUBUISSON, F. "L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite" du Conseil de Sécurité", *Revue Générale de Droit International Public*. Vol.104. No. 4 (2000), p. 873-910.
- COTINO HUESO, L. "La constitucionalidad de la participación española en la crisis de Kosovo". En COLOMER VIADEL, A. (coord.) *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*. Madrid: INAUICO-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 193-229.
- FALK, R.A. "Kosovo, World Order, and the Future of International Law", *American Journal of International Law*. Vol. 93. No. 4 (1999), p. 847-857.
- FORGET, M. "À propos du Kosovo", *Défense nationale*. Vol. 55. No. 12 (1999), p. 63-71.
- FRANCK, Th.M. "Lessons of Kosovo", *American Journal of International Law*. Vol. 93. No. 4 (1999), p. 857-860.
- GARCÍA, T. "La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)", *Revue Générale de Droit International Public*. Vol. 104. No. 1 (2000), p. 61-71.
- GHEBALI, V-Y. "Le Kosovo entre la guerre et la paix", *Défense Nationale*. Vol. 55 (agosto-septiembre 1999), p. 62-79.
- GLENNON, M.J. "The New Interventionism: The Search for a Just International Law", *Foreign Affairs*. Vol. 78. No. 3, (1999), p. 2-7.
- GLUCKSMANN, A. "Le Kosovo: une nouvelle forme de conflit dans l'après-guerre froide", *Défense nationale*. Vol. 55. No. 12, (1999), p. 20-25.
- GRAY, Ch. *International Law and the Use of Force*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 31-42.
- GUILLAUME, M., MARHIC, G., & ETIENNE, G. "Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo", *Annuaire Français de Droit International*. Vol. 45, (1999), p. 308-334.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")", *Anuario de Derecho Internacional*. Vol. 16, (2000), p. 93-132.
- HENKIN, L. "Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention"", *American Journal of International Law*. Vol. 93. No. 4 (1999), p. 824-828.
- HERACLIDES, A. "The Kosovo Conflict and its Resolution", *Security Dialogue*. Vol. 28. No. 3, (1997), p. 317-331.
- HERRERO de MIÑÓN, M. "Kosovo y la nueva estrategia atlántica", *Política Exterior*. Vol. 13. No. 71, (1999), p. 55-66.
- HOEKEMA, J. *La politique et la stratégie de l'OTAN à la lumière du conflit du Kosovo* [AS 252 DSC (99) 7], Amsterdam: Asamblea Parlamentaria de la OTAN, 45ª sesión anual, 1999
- HÖHN, Ch. "Zur Rechtmässigkeit der NATO-Luftangriffe im Kosovo-Konflikt. Anmerkung zum Urteil der Arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage vom 7. April 1999", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. Vol. 59. No. 3, (1999), p. 863-875.
- Independent International Commission on Kosovo *The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*, Nueva York: Oxford University Press, 2000
- JORGE URBINA, J. *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000

- KÄLIN, W. "Humanitaire Intervention: Legitimation durch Verfahren? Zehn Thesen zur Kosovo-Krise", *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*. Vol.10. No. 2, (2000), p. 159-176.
- KRISCH, N. "Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Vol. 3, (1999), p. 59-103.
- KRITSIOTIS, D. "The Kosovo Crisis and NATO's Application of Armed Force Against the Federal Republic of Yugoslavia", *International and Comparative Law Quarterly*. Vol.49. No. 2, (2000), p. 330-359.
- KRÖNING, V. *Le Kosovo et le droit international humanitaire*, Amsterdam: Asamblea Parlamentaria de la OTAN, 45ª sesión anual, 1999.
- LAGRANGE, E. "La Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'une territoire", *Annuaire Francais de Droit International*. Vol. 45, (1999), p. 335-370.
- MANDELBAUM, M. "A Perfect Failure", *Foreign Affairs*. Vol. 78. No. 5, (1999), p. 2-8.
- MOMTAZ, D. "L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-récourse à la force", *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Vol. 82. No. 837, (2000), p. 89-102.
- MURPHY, S.D. "NATO Air Campaign Against Serbia and the Laws of War", *American Journal of International Law*. Vol. 94. No. 4, (2000), p. 690-692.
- NOUVEL, Y. "La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République fédérale de Yougoslavie", *Annuaire Francais de Droit International*. Vol. 45, (1999), p. 292-307.
- O'CONNELL, M.E. "The UN, NATO, and International Law after Kosovo", *Human Rights Quarterly*. Vol. 22. No. 1 (2000), p. 57-89.
- ORTEGA TEROL, J.M. *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Oviedo: Septem, 2001.
- PANIAGUA REDONDO, R. "La legalidad jurídica-internacional del empleo de la fuerza armada por la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia", *NU-UN. Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España*. No. 17, (1999), p. 33-38.
- PICONE, P. "La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale", *Rivista di Diritto Internazionale*. Vol. 83. No. 2, (2000), p. 309-360.
- RAMÓN CHORNET, C. "La OTAN, vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del "nuevo concepto estratégico" acordado en Washington", *Anuario de Derecho Internacional*. Vol. 15, (1999), p. 363-383.
- REISMAN, W.M. "Kosovo's Antinomies", *American Journal of International Law*. Vol. 93. No. 4, (1999), p. 860-862.
- REMIRO BROTONS, A. "¿De la asistencia a la agresión humanitaria?", *Política Exterior*. Vol. 13. No. 69, (1999), p. 17-21.
- "Un nuevo orden contra el Derecho internacional: El caso de Kosovo", *Revista Jurídica de la UAM*. No. 4, (2001), p. 89-104.
- RIPOL CARULLA, S. "El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo", *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 51. No. 1, (1999), p. 59-87.
- ROBERTSON, J. *Kosovo One Year On. Achievement and Challenge*, Bruselas: OTAN, 2000 (en Internet, <http://www.nato.int/docu/basictxt/en/-9505.htm>).

- RODRÍGUEZ-PIÑERO, L. & STRAZZARI, F. "¿Otro daño "colateral"? El conflicto de Kosova/o y el futuro de Macedonia", *Meridiano CERI*. No. 27, (1999), p. 9-14.
- RUBIN, G.R. "Peace Support Operations and Practical Legal Problems 'On the Ground'", *RUSI Journal*. Vol. 144. No. 6, p. 27-35.
- RUFFERT, M. "The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community", *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 50. No. 3, (2001), p. 613-631.
- RUGOVA, I. *La question du Kosovo*, París: Fayard, 1994.
- SIMMA, B. "NATO, the United Nations and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal of International Law*. Vol. 10, 1999, p. 1-22
- STAHN, C. "International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. Vol. 61. No. 1, (2001), p. 107-176.
- SUR, S. "L'affaire du Kosovo et le droit international: points et contrepoints", *Annuaire Francais de Droit International*. Vol. 45, (1999a), p. 280-291.
- "Aspects juridiques de l'intervention de pays membres de l'Otan au Kosovo", *Défense nationale*. Vol. 55. No. 12, (1999b) p. 44-62.
- TAIBO, C. *Guerra en Kosova. Un estudio sobre la ingeniería del odio*, Madrid: La Catarata, 2001.
- Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia "Final Report to the Prosecutor by the Committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia", de 13 de junio de 2000 (en <http://www.un.org/icty/pressreal/nato061300.htm>).
- TROEBST, S. *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992-1998*, Flensburg: European Center for Minority Issues, 1998.
- "The Kosovo conflict", en *SIPRI Yearbook 1999*, Estocolmo: SIPRI, 1999, p. 47-62.
- W.A.A. "Gestión de conflictos y *peace-making*: el caso de Kosovo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 49, (2000), p. 113-136.
- VALTICOS, N. "Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie", *Revue Générale de Droit International Public*. Vol. 104. No. 1, (2000), p. 5-18.
- VEIGA, F. "El conflicto de Kosovo", *Política Exterior*. Vol. 12. No. 64, (1998), p. 46-
- "De Dayton a Rambouillet: cuatro años de ingeniería política en los Balcanes". En COLOMER VIADEL, A. (coord.), *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*. Madrid: INAUCO-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 141-160.
- VIGLIAR, E. "La crisi dei Balcani nell'odierno ordine europeo ed internazionale", *La Comunità Internazionale*. Vol. 54. No. 1, (1999), p. 13-28.
- WECKEL, Ph. "L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée", *Revue Générale de Droit International Public*. Vol. 104. No. 1, (2000), p. 19-36.
- WEDGWOOD, R. "NATO's Campaign in Yugoslavia", *American Journal of International Law*. Vol. 93. No. 4, (1999), p. 828-834.
- WELLER, M. (ed.) *The Crisis in Kosovo 1989-1999: From the Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities*. Vol. 1, Cambridge: Universidad de Cambridge, 1999.



- "Enforced Negotiations: The Threat and Use of Force to Obtain an International Settlement for Kosovo", *International Peacekeeping* (Kluwer). Vol. 5. No. 1-2, (1999), p. 4-27.
- *The Kosovo Conflict: Conduct and Termination of Hostilities and the Renewed Search for a Settlement*. Vol. 2, Cambridge: Universidad de Cambridge, 1999c.
- "The Rambouillet conference on Kosovo", *International Affairs*. Vol. 75. No. 2, (1999), p. 211-251.
- WESTENDORP, C. "Kosovo: las lecciones de Bosnia", *Política Exterior*. Vol. 13. No. 70, (1999), p. 45-58.
- WOUTERS, J. & NAERT, F. "How Effective is the European Security Architecture? Lessons from Bosnia and Kosovo", *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 50. No. 3, (2001), p. 540-576.
- ZARCHI, M.J.A. "A review of some aspects of the Kosovo crisis", *Iranian Journal of International Affairs*. Vol. 11. No. 2, (1999), p. 146-160.

#### Notas

1. Vid. Bermejo García, R. "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *Anuario de Derecho Internacional*. Vol. 15 (1999) p.52 y ss. ZARCHI, M.J.A. "A review of some aspects of the Kosovo crisis", *Iranian Journal of International Affairs*. Vol. 11. No. 2 (1999) p. 146-160. Sobre el desarrollo del conflicto kosovar pueden consultarse Troebst, S. *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992-1998*, Flensburg: European Center for Minority Issues 1998; Weller, M. (ed.), *The Crisis in Kosovo 1989-1999: From the Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities*. Vol. 1. Cambridge: Universidad de Cambridge (1999a); E. Auerswald, Ph.E. & Auerswald, D.P. (eds), *The Kosovo Conflict: A Diplomatic History Through Documents*, La Haya: Kluwer, 2000; Ghebali, V-Y. "Le Kosovo entre la guerre et la paix", *Défense Nationale*. Vol. 55, (agosto-septiembre 1999), p. 62-79; Rugova, I. *La question du Kosovo*, París: Fayard, 1994; Adam, B. (dir.) *La Guerre du Kosovo. Éclairages et commentaires*, Bruselas, 1999; Taibo, C., *Guerra en Kosova. Un estudio sobre la ingeniería del odio*, Madrid: La Catarata; Veiga, F., *cit.*, p. 45-59 (1998); Heraclides, A., "The Kosovo Conflict and its Resolution", *Security Dialogue*. Vol. 28. No. 3, (1997) p. 317-331; Bermejo García, R. *cit.*, p.48 y ss. (1999); VV.AA. "Gestión de conflictos y *peace-making*: el caso de Kosovo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 49, (2000) p. 113-136; Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*, Nueva York: Oxford University Press, (2000); Aguilera de Prat, C.R. "Kosovo como síntoma", NU-UN. No. 16, (1999) p. 24-27.
2. Doc. S/1999/648.
3. Además, el Programa de Evacuación Humanitaria trasladó a más de 90.000 refugiados a diversos estados europeos. Memoria anual de 1999 del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, párrafo 212).
4. El Secretario General de la OTAN, el español J. Solana Madariaga, ordenó el 23 de marzo de 1999 a los jefes militares de la Alianza el inicio de las operaciones aéreas en la República Federal de Yugoslavia, conforme a los poderes a él otorgados por el Consejo del Atlántico Norte en sen-

- das decisiones de 30 de enero y de 22 de marzo de ese año. Véase la "Declaración sobre Kosovo" de los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo del Atlántico Norte, de 24 de abril de 1999. Por ello, ese Estado atacado presentó el 29 de abril de 1999 ante la Corte Internacional de Justicia sendas demandas contra Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Portugal, España, Reino Unido y Estados Unidos por "violación de la obligación de no utilizar la fuerza", fundamentando la jurisdicción de la Corte en el artículo IX de la Convención para la prevención y sanción del crimen de genocidio –en todos los casos–, y en la cláusula facultativa del artículo 36.2 de su Estatuto –en sólo seis de sus demandas, contra Bélgica, Canadá, Holanda, Portugal, Reino Unido y España–; y al mismo tiempo solicitó a la Corte la indicación de medidas provisionales para que esos estados cesaran inmediatamente en sus acciones de empleo de la fuerza, y se abstuvieran de cualquier amenaza o uso de la fuerza armada contra la República Federal de Yugoslavia (I.C.J. *Press Communiqué* nº 99/17, de 29 de abril de 1999). Pero el Tribunal de La Haya decidió rechazar tal solicitud de medidas provisionales en sus diez Órdenes de 2 de junio de 1999 en este asunto de la *Legalidad del empleo de la fuerza*, y además decidió remover de la lista de asuntos de la Corte las demandas planteadas contra España y contra Estados Unidos –en el concreto caso español, la Corte entendió que carecía de jurisdicción teniendo en cuenta la reserva del punto 1.c de la declaración española de aceptación de la jurisdicción del Alto Tribunal, de 29 de octubre de 1990, y la reserva española realizada a la totalidad del artículo IX de la Convención contra el genocidio, contenida en su Instrumento de Adhesión a dicha Convención de 13 de septiembre de 1968–. Véase el texto de estas Órdenes de la Corte en *International Legal Materials*. Vol. 38, 1999, p. 950-1203; y sobre ellas Weckel, Ph. "Cour Internationale de Justice. Affaires relatives à la liceité de l'emploi de la force", *Revue Générale de Droit International Public*. Vol. 103. No. 3 (1999). p. 697-708; Gutiérrez Espada, C. "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")", *Anuario de Derecho Internacional*. Vol. 16, (2000) p. 103-106; Cervell Hortal, M.J. "Las demandas de Yugoslavia ante el TIJ por el bombardeo de su territorio en la "Guerra de Kosovo" (1999)", *Anuario de Derecho Internacional*. Vol. 16, (2000), p. 65-92; y Gray, Ch. "Legality of use of force: provisional measures", *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 49. No. 3, (2000) p. 730-736.
5. Vid. documentación sobre la acción militar de la OTAN en Yugoslavia en *Meridiano CERI*. No. 26, (abril 1999), p. 26-28; y en Gamarra Chopo Y. et al. *Casos y materiales de Derecho Internacional Público y de Derecho Comunitario Europeo*, Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos (2000), p. 253-257.
  6. Sobre la necesidad de plantearse las consecuencias futuras que para el Derecho internacional podía tener esta acción militar aliada que, en cualquier caso, fue planteada como una excepción a la regla general de prohibición de la fuerza armada, véanse Henkin, L. *cit.*, p. 827-828 (1999); Gutiérrez Espada, C. *cit.*, p.128 (2000) (quien plantea la insuficiencia del Derecho internacional vigente para enfrentarse con situaciones graves de vulneraciones sistemáticas de derechos humanos cometidas en el interior de los estados); Glennon, M.J. "The New Interventionism: The Search for a Just International Law", *Foreign Affairs*. Vol. 78. No. 3 (1999), p. 2-7; Mandelbaum,

- M. "A Perfect Failure", *Foreign Affairs*. Vol. 78. No. 5 (1999), p. 2-8. Y acerca de la participación española en la acción militar colectiva de la OTAN, autorizada por el Gobierno sin necesidad de declaración formal de guerra y respaldada mayoritariamente *a posteriori* por el Pleno del Congreso de los Diputados el 30 de marzo de 1999 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Pleno, Sesión nº 226 de 30 de marzo de 1999, p.12017 y ss.), véase Cotino Hueso, L. "La constitucionalidad de la participación española en la crisis de Kosovo", en Colomer Viadel, A. (coord.) *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Madrid: INAU-CO-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (2000), p. 193-229.
7. De una población estimada en 1998 de 1,7 millones de personas en Kosovo, casi la mitad (800.000) se habían refugiado en los países y repúblicas vecinas y 500.000 eran desplazados internos, pero ya en julio de 1999 la mayor parte de los refugiados habían retornado a Kosovo. Informe del Secretario General de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafos 8 y 9). Vid. Rodríguez-Piñero, L. y Strazzari, F. "¿Otro daño "colateral"? El conflicto de Kosova/o y el futuro de Macedonia", *Meridiano CERI*. No. 27 (1999), p. 9-14.
  8. Véase la siguiente dirección de Internet en el servidor de Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/kosovo/unmik.htm>. Las nuevas autoridades yugoslavas que surgieron de las elecciones de 24 de septiembre de 2000 también se comprometieron a respetar la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y las disposiciones del Acuerdo técnico-militar –carta del presidente de la República Federal de Yugoslavia al Presidente del Consejo de Seguridad de 13 de diciembre de 2000 (S/2000/1184)–.
  9. Doc. S/1999/672, párrafo 2. En su posterior informe de 12 de julio de 1999 el Secretario General de la ONU delimitó la prevista estructura completa de la operación civil internacional en Kosovo (S/1999/779, párrafo. 43-109).
  10. La resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, habilitadora de la UNMIK, no dejaba de afirmar en su preámbulo la soberanía y la integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia, incluyendo a Kosovo, pero con una sustancial autonomía y administración propia para esa región. En este sentido, García subraya la ambigüedad del mandato del Consejo de Seguridad, al tratar de conciliar dos objetivos potencialmente contradictorios, si bien la evolución posterior puede dar pie a un proceso progresivo de secesión, por ejemplo al establecer el marco alemán como unidad monetaria en Kosovo en virtud del Reglamento 1999/4 de la UNMIK, de 2 de septiembre de 1999. García, T. "La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)", *Revue Générale de Droit International Public*. Vol. 104. No. 1 (2000), p. 65-66. A mediados de julio de 1999, el Representante Especial del Secretario General convocó el Consejo de Transición de Kosovo, órgano asesor de la UNMIK, con representantes de todas las comunidades étnicas y grupos políticos, que desde entonces se reúne con periodicidad semanal, si bien la administración civil de la UNMIK tenía dificultades para suplantar a las instituciones paralelas controladas por el ELK. Vid. el informe del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia de 2 de noviembre de 1999 (S/1999/1000, Add.1, p.13).

11. Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, párrafo 9. Vid. Guillaume, M.; Marhic, G., & Etienne, G. "Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo", *Annuaire Francais de Droit International*. Vol. 45 (1999), p. 308-334; Chauveau, G-M. *Assurer la paix au Kosovo: les défis de demain*, Amsterdam: Asamblea Parlamentaria de la OTAN, 45ª sesión anual, (1999) p.5 y ss.
12. Hasta los registros de la propiedad habían sido destruidos, y tenía que establecerse un nuevo registro y un mecanismo de arreglo jurídico de los litigios sobre propiedad. Véanse los informes del Secretario General de la ONU de 12 de julio y de 16 de septiembre de 1999 (S/1999/779, párrafo 78; y S/1999/987, párrafo 7); y Rubin, G.R. "Peace Support Operations and Practical Legal Problems 'On the Ground'", *RUSI Journal*. Vol. 144. No. 6 (1999), p.32. La KFOR, distribuida en cinco brigadas de maniobra y dos zonas de comunicaciones, contaba en octubre de 1999 con casi 50.000 efectivos (46.000 en diciembre de 2000) desplegados principalmente en Kosovo –pero también en Macedonia, Albania y Grecia–, procedentes tanto de 19 estados miembros de la OTAN –incluida España– como de otros 20 países, entre ellos la Federación de Rusia, con unos gastos en el año 2000 de 6.000 millones de dólares. Cf. informe del Secretario General de la ONU de 18 de noviembre de 1999 (S/1999/1185, anexo, párrafos 1-2); y las siguientes direcciones de Internet del servidor del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, <http://www.iiss.org/pub/tx/tx00008.asp>; y del servidor del Ministerio Español de Defensa, <http://www.mde.es/mde/mision/mision38.htm>. Entre marzo y octubre de 2000 el Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo) sirvió como núcleo del cuartel general de la KFOR, siendo el Jefe del Eurocuerpo el máximo responsable de la misma –entre abril y octubre de 2000 fue el Teniente General español J. Ortuño Such–.
13. Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, párrafo 6. El cargo de Representante Especial del Secretario General fue ocupado de forma interina durante el primer mes por S. Vieira de Mello, quien dirigió el equipo de avanzada de Naciones Unidas en Kosovo, y fue reemplazado en julio de 1999 por el francés B. Kouchner –vid. el intercambio de cartas entre el Secretario General y el Presidente del Consejo de Seguridad, de 2 y 6 de julio de 1999 (S/1999/748 y S/1999/749); los informes del Secretario General de 12 de junio de 1999 (S/1999/672, párrafo 17), y de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafo 3)–, sustituido a su vez en enero de 2001 por el danés H. Haekkerup –el Secretario General de Naciones Unidas lo había nombrado el 8 de diciembre de 2000–.
14. Véase el artículo 1 del Reglamento 1999/1 de la UNMIK, sobre la Autoridad de la Administración Provisional en Kosovo, de 25 de julio de 1999 y en vigor de forma retroactiva desde el 10 de junio de ese año –artículo 7–, enmendado por el posterior Reglamento 2000/54 de la UNMIK, de 27 de septiembre de 2000. Vid. Lagrange, E. "La Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'une territoire", *Annuaire Francais de Droit International*. Vol. 45 (1999), p. 335-370; Stahn, C. "International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. Vol. 61. No. 1 (2001), p. 107-176. La UNMIK ha incluido en su estructura una Sección de Apoyo a la Comunidad Jurídica, con el objeto de identificar sus necesidades.

15. De hecho, esta materia fue regulada por el Reglamento 2000/47 de la UNMIK, de 18 de agosto de 2000, sobre el estatuto, privilegios e inmunidades de la KFOR y la UNMIK y su personal en Kosovo, que establecía el régimen habitual ya conocido, pero con algunas peculiaridades: se otorga a los altos funcionarios de la UNMIK inmunidad de jurisdicción criminal y civil por cualquier acto cometido en Kosovo, mientras que el resto del personal de la Misión, incluidos los contratados locales, disfrutaban de inmunidad de jurisdicción solamente por declaraciones o actos efectuados en su capacidad oficial. Por otro lado, se ha puesto de relieve la desproporción existente entre unos objetivos tan comprehensivos y unos recursos disponibles no tan cuantiosos. García, T. *cit.*, (2000) p. 62 y ss.
16. Véanse la resolución 1244 (1999), párrafo 6; y el informe del Secretario General de la ONU de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafo 24-25). Además, la UNMIK cuenta en su estructura con una oficina de enlace militar y diversas oficinas de enlace en algunas ciudades de los países vecinos. En este sentido, el General español J. Rodríguez Rodríguez sirvió entre noviembre de 1999 y abril de 2001 como asesor militar del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas y jefe del grupo de los oficiales militares de enlace de la UNMIK, siendo sustituido por el también General español M. Íñiguez Márquez. Como consecuencia de los sucesos de enfrentamiento étnico repetidos periódicamente en Mitrovica, la UNMIK y la KFOR han establecido un centro conjunto de operaciones y un grupo mixto de planificación en esa ciudad, donde llevan a cabo misiones conjuntas de seguridad.
17. La cuestión del derecho aplicable a Kosovo fue modificada en algunos aspectos: al principio, el citado Reglamento 1999/1 de la UNMIK mantenía en su artículo 3 la vigencia de la legislación yugoslava anterior a la ofensiva de la OTAN de marzo de 1999, siempre que no contraviniera los estándares de derechos humanos reconocidos internacionalmente, el mandato otorgado a la Misión de Naciones Unidas por la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad ni los propios reglamentos del UNMIK. Pero sus posteriores Reglamentos 1999/24 y 1999/25, de 12 de diciembre de 1999 –que también retrotraen su vigencia al 10 de junio–, derogaban la regulación anterior especificando que el derecho aplicable en Kosovo es la reglamentación promulgada por el Representante Especial –preferente en caso de conflicto– y el derecho que estaba en vigor en Kosovo en marzo de 1989 –cuando esta provincia gozaba de autonomía regional–. El derecho federal yugoslavo se aplicaría de forma subsidiaria en situaciones sin respuesta jurídica de los cuerpos normativos anteriores, y el ordenamiento serbio sólo resultará de aplicación como derecho subsidiario de último nivel, siempre que respete las normas internacionales sobre derechos humanos. En un proceso penal, el inculpado puede beneficiarse de la disposición que le resulte más favorable, aplicando analógicamente el artículo 7 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales –art.1.4 del Reglamento 1999/24–. Está derogada la pena capital y las penas de prisión no pueden superar los 40 años –art.1.5 y 1.6 del Reglamento 2000/59 de la UNMIK, de 27 de octubre de 2000–.
18. Vid. el informe del Secretario General de la ONU de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafo 39). También puede cesar a los funcionarios que actúen de manera incompatible con el mandato y los

- objetivos de la administración civil. Los únicos límites a su poder de nombramiento residen en que debe permitir la representatividad de los diferentes sectores de la sociedad kosovar, y esforzarse en respetar los procedimientos de la legislación local. García, T. *cit.*, (2000) p.67. Los instrumentos jurídicos necesarios para que la UNMIK pudiera comenzar sus funciones fueron preparados por la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Naciones Unidas. Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, párrafo 305).
19. La UNMIK comenzó a instaurar un sistema judicial independiente, con un Consejo Asesor Conjunto encargado de realizar designaciones judiciales provisionales –informe del Secretario General de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafos 18 y 19)–. Posteriormente se restablecerá el Tribunal Supremo de Kosovo y se ha creado la Institución de Defensor del Pueblo u *Ombudsman* –*ibídem*, párrafo 71 y 89-90; Reglamento 2000/38 de la UNMIK, de 30 de junio de 2000–. En esta dirección, el Representante Especial del Secretario General firmó en septiembre de 1999 tres reglamentos para promover un sistema judicial independiente, profesional, imparcial y multiétnico en Kosovo. Vid. los Reglamentos 1999/5, de 4 de septiembre de 1999, 1999/6 y 1999/7, de 7 de septiembre de ese año.
  20. Informe del Secretario General de 12 de junio de 1999 (S/1999/672, párrafo 5 y 8-14). También se preveía que el Representante Especial nombrara un Comité Ejecutivo, compuesto por los principales funcionarios de la UNMIK, para ayudarle en el desempeño de sus responsabilidades –*ibídem*, párrafo 6–. Y ese Comité Ejecutivo está asistido a su vez por un Grupo Conjunto de Planificación, que tiene la función de garantizar la coordinación de los planes de los diferentes pilares –informe del Secretario General de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafo 48)–.
  21. Así, por ejemplo, la Misión de Naciones Unidas preveía sufragar durante los primeros meses los salarios de los empleados públicos de Kosovo. La UNMIK también ha establecido comisiones civiles conjuntas en orden a garantizar una administración uniforme en todas las parcelas –informe del Secretario General de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafo 18)–.
  22. Si bien el tamaño autorizado de la UNIP alcanzaba los 3.100 elementos –posteriormente ampliados a 4.900–, en realidad en enero de 2000 se habían desplegado apenas 2.000 efectivos –si bien en septiembre de 2001 ya eran 4.332 policías civiles (DPI/1634/Rev.21a, 15 de septiembre de 2001, p.2)–, procedentes de 41 estados –entre ellos España– y algunos provenientes de la vecina Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), en las cinco regiones de la provincia y en cuatro cruces fronterizos. La fuerza policial de la UNMIK tenía establecidas ya desde finales de 1999 un total de 39 comisarías, 5 comisarías fronterizas, una sede central y 5 subse-des regionales. Vid. el informe del Secretario General de la ONU de 23 de diciembre de 1999 (S/1999/1250, párrafo 62-63); DPI/1634 Rev.12, febrero de 2000; y la siguiente dirección de Internet en el servidor de Naciones Unidas, [http://www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo\\_status.htm](http://www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo_status.htm).
  23. Memoria anual de 2000 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/55/1, de 30 de agosto de 2000, párrafo 83).
  24. En este ámbito, la OSCE estableció la Comisión Electoral Central, cuyos miembros fueron designados por el Consejo Administrativo Provisional –vid. el Reglamento 2000/21 de la UNMIK, en

vigor desde el 18 de abril de 2000–, para que funcionara como el principal órgano regulador del proceso electoral. Además, un intercambio de cartas de 19 de julio de 1999 entre Naciones Unidas y la OSCE creó un departamento para asuntos de los medios de comunicación, y en ese marco, la OSCE ha preparado un Código de Conducta para los medios de comunicación en colaboración con la UNMIK y el Consejo de Europa; la OSCE se encargó a su vez de establecer un sistema público e independiente de comunicación, Radio-Televisión Kosovo (véase *infra*). Sobre la participación de la OSCE en la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo a través de este componente de democratización y fortalecimiento institucional, véanse la siguiente dirección de Internet, <http://www.osce.org/kosovo/overview.htm>; y el Informe anual de 2000 del Secretario General sobre las actividades de la OSCE (SEC.DOC/5/00, de 24 de noviembre de 2000, epígrafe 2.1.4, p. 20-25).

25. Asimismo, el Consejo de Europa cuenta desde agosto de 1999 con una oficina en Pristina que suministra capacitación en legislación y derechos humanos (Comunicado de prensa de la 105ª sesión del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1999).
26. El 6 de diciembre de 1999 este componente de democratización y fortalecimiento institucional de la Misión, responsabilidad de la OSCE, emanó dos informes de derechos humanos (*Kosovo/Kosova – As Seen, As Told*): el primero abarcaba el período de diciembre de 1998 a junio de 1999, y concluía que las fuerzas yugoslavas y serbias perpetraron masivas violaciones de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario; el segundo cubre el plazo entre junio y octubre de 1999, recogiendo los abusos cometidos en la dirección opuesta, contra los serbios y demás minorías residentes en Kosovo (vid. su texto en <http://www.osce.org/kosovo/reports/hr/index.htm>). Además, este componente de la UNMIK organizó la primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Pristina, que se celebró los días 10 y 11 de diciembre de 1999.
27. Vid. la Decisión nº399 del Consejo Permanente de la OSCE, de 14 de diciembre de 2000 (PC.DEC/399/Corr.).
28. Véase la Acción común 1999/522/PESC del Consejo, de 29 de julio de 1999, relativa a la instalación de las estructuras de la UNMIK (DOCE L 201, de 31 de julio de 1999, p.1; y Boletín UE, 1999. No. 7-8, punto 1.4.108, p.88), que tenía el objeto de cubrir los gastos de instalación del componente de la UNMIK encomendado a la Unión Europea, y que fijaba en 910.000 euros para el período comprendido entre el 2 de julio y el 31 de diciembre de 1999. En esta línea también se sitúa el Reglamento (CE) 1080/2000, de 22 de mayo de 2000, relativo al apoyo a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y a la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (DOCE L 122, de 24 de mayo de 2000, p. 27-28), que tiene el fin de establecer un marco jurídico para tal apoyo financiero, a encuadrarse como una subvención a los presupuestos de la UNMIK y de la citada Oficina del Alto Representante.
29. Informe del Secretario General de la ONU de 12 de julio de 1999 (S/1999/779, párrafos 110-116). La asignación presupuestaria para la UNMIK entre julio de 2001 y junio de 2002 alcanzaba los 413 millones de dólares, muy similar a los períodos anteriores –vid. resolución 55/227 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2000, para.15; DPI/1634/Rev.21a, 15 de sep-

- tiembre de 2001, p.2-. Durante el año 2000, la UNMIK contaba con 1.800 personas desplegadas por todo Kosovo, de las que 1.000 pertenecían a Naciones Unidas, 700 a la OSCE, y el resto a diversas organizaciones humanitarias. Y en septiembre de 2001 sus efectivos alcanzaban los 4.332 policías civiles, 38 militares, 1.228 administrativos civiles internacionales, y más de 3.100 civiles locales; para esa época la UNMIK había sufrido 13 bajas mortales, 7 de ellas provocadas por diversos accidentes (DPI/1634/Rev.21a, 15 de septiembre de 2001, p.2).
30. Reglamento 1999/8 de la UNMIK, de 20 de septiembre de 1999 –artículos 1 y 2-. Vid. Chauveau, G-M. *cit.* (1999) p. 11-12. El reclutamiento del personal del Cuerpo de Protección de Kosovo corresponde a la Organización Internacional de Migraciones, la autoridad sobre el mismo la ejerce el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, y la KFOR se encarga de su dirección operacional diaria –art. 3 del citado Reglamento 1999/8-.
  31. Reglamento 1999/16 de la UNMIK, de 6 de noviembre de 1999, enmendado por el Reglamento 2000/7 de la UNMIK, de 18 de febrero de 2000.
  32. El presupuesto consolidado de Kosovo de 1999 –para el período comprendido entre septiembre y diciembre de ese año-, por un total de 125 millones de marcos alemanes, fue aprobado por el Reglamento 1999/17 de la UNMIK, de 6 de noviembre de 1999. Véase su desglose en la siguiente dirección del servidor de Naciones Unidas en Internet, [http://www.un.org/peace/kosovo/pages/six\\_months/budget.html](http://www.un.org/peace/kosovo/pages/six_months/budget.html). El presupuesto consolidado para el año 2000, con 562 millones de marcos alemanes, fue aprobado por el Reglamento 1999/27, de 22 de diciembre de 1999; y el presupuesto del año 2001 fue adoptado por el Reglamento 2000/67, de 29 de diciembre de 2000. El 18 de noviembre de 1999 se celebró en Bruselas la Conferencia de donantes para Kosovo, en donde representantes de 47 estados y de 34 organizaciones internacionales prometieron unos mil millones de dólares para el plan de desarrollo a largo plazo de Kosovo.
  33. Reglamento 1999/20 de la UNMIK, de 15 de noviembre de 1999.
  34. Reglamento 1999/3 de la UNMIK, de 31 de agosto de 1999.
  35. Reglamento 1999/21 de la UNMIK, de 15 de noviembre de 1999.
  36. Reglamento 1999/9 de la UNMIK, de 20 de septiembre de 1999.
  37. Véase el Reglamento 1999/12 de la UNMIK, de 14 de octubre de 1999. Asimismo, en la Administración Conjunta Provisional de Kosovo se ha establecido el Departamento de correos y telecomunicaciones –Reglamento 2000/23 de la UNMIK, en vigor desde el 21 de abril de 2000.
  38. Véanse en general el informe del Secretario General de la ONU de 23 de diciembre de 1999 (S/1999/1250); el informe *UNMIK: The First Six Months* en el servidor de Naciones Unidas en Internet, [http://www.un.org/peace/kosovo/six\\_months/sixmonths.html](http://www.un.org/peace/kosovo/six_months/sixmonths.html); y la siguiente dirección del servidor onusiano, <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/regs.html>.
  39. Véanse el Reglamento 2000/1 de la UNMIK, de 14 de enero de 2000, que preveía que tal Estructura Administrativa estuviera operativa para febrero de 2000, y el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 23 de diciembre de 1999 (S/1999/1250, para.5). Esta Administración Conjunta Provisional cuenta con un Consejo Asesor Provisional, que aconseja al Representante Especial del Secretario General y asiste a la Estructura Administrativa. Cada uno



- de sus 20 Departamentos administrativos está dirigido por dos jefes, un kosovar y un funcionario internacional de la UNMIK. Y, en concreto la OSCE se encarga de codirigir, dentro de esta Administración Conjunta Provisional, el Departamento de gobierno democrático y sociedad civil, establecido en julio de 2000 por el Reglamento 2000/40 de la UNMIK, de 10 de julio de 2000.
40. Robertson, J. *cit.*, (2000) p.16; y la siguiente dirección de Internet en el servidor de Naciones Unidas, <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/unmik12.html>. El Reglamento 1999/23 de la UNMIK, de 15 de noviembre de 1999, estableció la Dirección de vivienda y propiedad, además de la Comisión de reclamaciones en materia inmobiliaria, organismos de gran importancia ante la gran cantidad de viviendas que habían sido destruidas o dañadas.
  41. Véanse los informes del Secretario General de Naciones Unidas de 15 y 28 de diciembre de 2000 (docs. S/2000/1196; y S/2000/1246, anexo). El Reglamento 2000/39 de la UNMIK, de 8 de julio de 2000, sobre las elecciones municipales en Kosovo, señalaba que las mismas se basarían en un sistema de representación proporcional, y se elegirían corporaciones locales por un período de dos años. Vid. también el Reglamento 2000/45 de la UNMIK, de 11 de agosto de 2000, sobre el autogobierno de los municipios en Kosovo.
  42. Cf. los informes del Secretario General de la ONU de 23 de diciembre de 1999 y de 9 de junio de 2000 (S/1999/1250, párrafos 15-19; y S/2000/538). Según datos del ACNUR, unas 180.000 personas serbias habían emigrado a Serbia y Montenegro procedentes de Kosovo desde junio de 1999 (en [http://www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo\\_status.htm](http://www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo_status.htm)). El Consejo de Seguridad ha condenado reiteradas veces tales atentados y crímenes de motivación étnica –declaraciones de su Presidente de 22 de noviembre de 2000, 19 de diciembre de 2000 y 16 de marzo de 2001 (S/PRST/2000/35, S/PRST/2000/40 y S/PRST/2001/8)–.
  43. Memoria anual de 1999 del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, párrafo 213).

## REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 56. Miscelánea.

Perspectives para el África Austral ante el nuevo marco de relaciones  
comerciales con la Unión Europea.  
Eduardo Bidaurrezaga Aurre

# Perspectivas para el África Austral ante el nuevo marco de relaciones comerciales con la Unión Europea

Eduardo Bidaurrezaga Aurre\*

## RESUMEN

En el contexto de la llamada globalización o mundialización, nos encontramos con el proceso de liberalización de los intercambios en el mercado de bienes y servicios, consecuencia, tanto de los diferentes proyectos de integración regional puestos en marcha como del proceso de liberalización multilateral gestionado en el marco del GATT-OMC. Paralelamente a este proceso, se produce recientemente la expiración del plazo de los acuerdos que regulaban, entre otros aspectos, las relaciones comerciales de los países ACP (África, Caribe, Pacífico) con la Unión Europea, dentro del ámbito de su política de cooperación al desarrollo determinada en función de los Acuerdos de Lomé. Los países del África Austral han vivido este proceso de revitalización de una manera especialmente intensa a partir del fin de la era *apartheid*, y de la consiguiente reubicación de Sudáfrica en el contexto regional e internacional. Así pues, la participación de Sudáfrica en algunos de los grupos regionales que conviven en el subcontinente (SACU y SADC principalmente), la firma del tratado de libre comercio entre ésta y la UE, y el reciente Acuerdo de Cotonou sobre la base del respeto a la normativa GATT-OMC, suponen una reconfiguración de las relaciones comerciales de las economías de la región, tanto entre ellas, como respecto a sus ex metrópolis colonizadoras, poniendo sobre la mesa una larga serie de incógnitas sobre el futuro de éstas en su camino hacia el desarrollo.

*Palabras clave:* África Austral, Sudáfrica, Unión Europea, ACP, relaciones económicas, política comercial.

\*Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Universidad del País Vasco.  
(eupbiave@lg.ehu.es)

*Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación financiado por la Universidad del País Vasco bajo el título "Crisis de gobernabilidad y nuevas formas de poder en el África Austral: su influencia en la formación de conflictos y en el auge de alternativas populares" (1/UPV 00113.113-HA-8044/2000).*

La zona austral del continente africano ha sufrido en los últimos años una serie de transformaciones, tanto geoestratégicas, como políticas y económicas, que han hecho despertar un cierto optimismo entre diferentes autores respecto al horizonte a que en el futuro próximo tendrá que enfrentarse la región. Si bien el fin de la Guerra Fría y del *apartheid* sudafricano, así como el considerable avance de diferentes procesos de democratización en este marco geográfico, son factores fundamentales a la hora de entender el actual estado de las cosas, y el citado sentimiento de moderado optimismo, este trabajo se centrará en el ámbito de las relaciones comerciales extraregionales de este conjunto de economías. Dichas relaciones, fuertemente influenciadas por el papel decisivo que en ellas juega la Unión Europea (UE), han estado muy recientemente sujetas también a diversas transformaciones del marco en el cual anteriormente quedaban reguladas.

Entre los diversos factores que ineludiblemente han contribuido a la configuración de estas nuevas perspectivas abiertas para la región en la actualidad, topamos, por un lado, con la expansión del modelo neoliberal, dentro de la lógica de la denominada “nueva era de la globalización”. Paralelamente a este proceso, asimismo, la economía internacional ha conocido en los últimos años una fuerte revitalización del regionalismo, que en el caso del cono sur africano nos lleva prioritariamente al análisis de los dos grupos regionales en los que la principal potencia económica de la zona, Sudáfrica, participa en la actualidad: la SACU (Southern African Customs Union) y la SADC (Southern African Development Community)<sup>1</sup>.

Así pues, apoyado en el gradual proceso de normalización experimentado en el subcontinente, tras el fin de la era *apartheid* y del enfrentamiento Este-Oeste, los esfuerzos realizados, y los consiguientes avances producidos en los últimos años en materia de integración, han sido interpretados como un signo de esperanza para el futuro común de las economías que lo componen. No obstante, pese a los logros alcanzados en el ámbito intraregional, diversos temores sobre el futuro común de estos países surgen a medida que se toman en consideración las relaciones de la región con otras economías o bloques del resto del mundo, realidad especialmente significativa en lo que hace referencia a su principal socio comercial, es decir, la UE.

## CONFIGURACIÓN DE LA NUEVA ERA POST-LOMÉ

Influenciadas por esta serie de transformaciones en el ámbito regional e internacional ahora mencionadas, las relaciones económicas de la región con el conjunto de antiguas metrópolis colonizadoras han conocido ciertas modificaciones realmente significativas en el pasado reciente. Así, el modelo mediante el que estas relaciones entre

la actual Unión Europea y los denominados países ACP (África, Caribe y Pacífico) se ha regulado desde la era postcolonial ha sido el de la Convención de Lomé<sup>2</sup>, el cual ha estado sujeto a diversas alteraciones que explicaremos a continuación.

Estos acuerdos, ubicados dentro del marco de la política de cooperación para el desarrollo de la actual UE, han tenido un carácter que va más allá de la mera ayuda económica, ofreciendo una serie de ventajas a los productos procedentes de estas economías mediante el acceso preferencial no-recíproco al mercado europeo, de tal forma que ello pudiera contribuir a su desarrollo socioeconómico. Dicha connotación comercial de la política de cooperación europea respecto a sus excolonias en base a un criterio de discriminación positiva ha sido, de hecho, una de sus principales señas de identidad.

Asimismo, además de áreas como la ayuda humanitaria o la financiación del ajuste estructural, frecuentemente utilizadas en la mayor parte de los esquemas de cooperación al desarrollo, en el ámbito puramente comercial, puede decirse que los Acuerdos de Lomé han contado con instrumentos ciertamente diferentes a los habituales. Entre ellos destacan los Stabex o los Sysmin, asignaciones monetarias cuyo objetivo fundamental consiste en estabilizar los ingresos provenientes de las exportaciones de productos agrícolas y mineros respectivamente, ante los perjuicios ocasionados por la caída de precios en dichos mercados.

El régimen comercial exento de tarifas aduaneras, del que los países ACP se han beneficiado hasta el momento, afecta prácticamente a la casi totalidad de sus exportaciones actuales, con la notable excepción de los productos protegidos en el marco de la Política Agraria Común (PAC), para los cuales las condiciones preferenciales de entrada vienen establecidas en un anexo aparte del acuerdo en función del criterio de Nación Más Favorecida (NMF). Algunos productos, como los plátanos, carne de vacuno, el azúcar y el ron, aun así, reciben un tratamiento diferente especificado en los correspondientes protocolos especiales, garantizando a los ACP unos precios y cantidades exportables fijas.

Por lo que respecta a productos agrícolas, por tanto, son mayormente los tropicales aquéllos que gozan de condiciones de acceso más favorables al mercado europeo. Pero, además de a los productos procedentes del sector primario, Lomé proporciona este tipo de tratamiento preferencial también a algunos productos industriales, entre los cuales destacan sobremanera los pertenecientes al sector textil.

Durante sus 25 años de duración, así pues, es innegable que este conjunto de acuerdos ha permitido a los países ACP disfrutar de un trato realmente privilegiado en comparación con el resto de las economías en desarrollo, al concederles unas preferencias superiores a las obtenidas por cualquier otro socio comercial de la UE para penetrar sus mercados, sin exigencia de tratamiento recíproco alguno. Pese a ello, sus diferentes limitaciones, la nueva orientación de las relaciones económicas internacionales, y el cambio de actitud de la UE, han llevado a la reestructuración de este régimen comercial en base a una serie de criterios ciertamente diferentes de aquellos que lo hicieron nacer.

## Argumentos motivadores del cambio

Si bien la posición de la UE respecto a este convenio ha sido en alguna medida sensible a la difícil problemática que muchas economías en desarrollo padecían tras la independencia, y sustancialmente más pluridimensional y progresista que las representativas de las instituciones de Bretton-Woods, sus resultados sobre las economías de los países ACP no puede decirse que hayan sido realmente relevantes.

De hecho, el logro de objetivos de medio y largo plazo, como la transformación de su estructura productiva o la reducción de la pobreza, y, en general, la contribución a su desarrollo económico y social, parecen haberse quedado en una mera enumeración de intenciones. Pero incluso otros más concretos y palpables en el corto plazo, como la consolidación de sus mercados exportadores en el viejo continente, distan sustancialmente de asemejarse a las metas establecidas (Matala, 1991; Graumans, 1997b; Matambalya, 1998; Gakunu, 2000; Zhuawu, 2000; Goodison, 2000a).

Todo esto no hace sino poner de manifiesto la evidencia de que incluso la concesión de preferencias comerciales no-recíprocas no es una condición suficiente para los países ACP a la hora de alcanzar unas mayores cotas de mercado en la UE, ni tan siquiera para mantenerlas. Es por eso necesario poner en entredicho la fe ciega de algunos autores en este tipo de sistemas preferenciales, o la reducción de los obstáculos al libre comercio como motor autónomo del crecimiento económico y requisito previo para la buena marcha general de las economías en desarrollo. En ausencia de otro tipo de medidas complementarias que alteren su dependiente especialización primario-exportadora y afecten sobre la composición de sus estructuras productivas, se antoja pues difícil que la mera facilitación del acceso comercial a los mercados europeos pueda convertirse en una estrategia de desarrollo exitosa<sup>3</sup>.

A la luz de los escasos resultados obtenidos en este cuarto de siglo y de las críticas recibidas, la principal conclusión a la que parece haberse llegado desde la UE es que en el ámbito comercial los acuerdos de Lomé han fracasado, y que por tanto no tiene sentido prolongar su existencia. Este tipo de posiciones han sido además reforzadas por el argumento de que este trato preferencial unilateral no ha hecho sino favorecer la existencia de sistemas productivos escasamente competitivos, y que éstos podrían mejorar significativamente su eficiencia mediante un tratamiento comercial recíproco en el marco general de unas adecuadas reformas micro y macroeconómicas<sup>4</sup>.

Otra de las principales argumentaciones esgrimidas por la UE para este cambio de orientación en su política de cooperación ha sido la correspondiente a las presiones recibidas en el marco del GATT-OMC para poner fin a este tratamiento preferencial no-recíproco sobre los países ACP, y sustituirlo por un nuevo marco no-discriminatorio que favorezca el libre comercio. Es decir, dentro del marco de Lomé dos de los principios básicos de esta normativa multilateral son frontalmente violados (el de reciprocidad, y el de no-discriminación o de NMF), habiéndose convertido las presiones para la modificación de estos acuerdos en crecientes.

Respecto al trato recíproco, el esquema de Lomé ha contravenido manifiestamente la filosofía de este principio del GATT-OMC (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio-Organización Mundial del Comercio), entendiéndose que las ventajas unilaterales concedidas a los ACP podrían contribuir a su desarrollo económico. Es por ello que, a la vista de los decepcionantes resultados obtenidos, un número creciente de voces se ha alzado últimamente para demandar el respeto de esta norma multilateral mediante la promoción de las áreas de libre comercio, como nueva fórmula para la promoción del desarrollo en estos países.

En cuanto a la ausencia de discriminación, aunque la violación de este principio en el marco de Lomé es igualmente evidente, la conocida como “Enabling Clause” del GATT funciona a modo de excepción a esta regla general, abriendo paso desde 1979 al tratamiento preferencial respecto a las economías en desarrollo, siempre y cuando no exista distinción alguna entre ellas a la hora de beneficiarse de dicho esquema. Desde esa perspectiva, los Acuerdos de Lomé actúan en contra de esta normativa multilateral, pues al ofrecer determinadas ventajas tan sólo a una parte de las economías en desarrollo, quedarían al margen incluso de la excepción autorizada al principio de NMF (McQueen, 1998; Gibb, 2000).

En este contexto, todo este tipo de preocupaciones quedaban por primera vez expresadas formalmente por la UE en 1996 mediante la presentación del denominado “Libro Verde”, que venía a poner sobre la mesa la nueva base sobre la que la Europa de los Quince pretende sustentar su nueva estrategia de cooperación<sup>5</sup>.

No deja de ser paradójico observar como mediante este documento la UE concentra la responsabilidad del escaso rendimiento económico y de los mínimos logros alcanzados en el marco de la Convención de Lomé sobre los países ACP. De esta forma, criticando la gestión realizada por los gobiernos de estos países, intenta eludir su propia responsabilidad en cuanto al apoyo de diferentes regímenes dictatoriales dentro de la lógica de la confrontación Este-Oeste, dando muestras de carencia de sentido auto-crítico respecto a la falta de coherencia de su política de cooperación y al carácter limitado de su enfoque. En este sentido, ha sido igualmente visto con escepticismo y marcado espíritu crítico por los ACP el énfasis dado desde la UE a la integración de estas economías en la economía mundial por la vía de las reformas macroeconómicas, o su excesiva confianza en el sector privado como motor del desarrollo (EDCPM-FES, 1997).

Respecto al tema de la falta de resultados satisfactorios, incluso comprendiendo el sentimiento de fracaso de la comunidad donante, habitualmente representado por la expresión “fatiga de la cooperación”, es importante destacar que la evolución de las posiciones de la UE en esta materia debe ser analizada en el contexto concreto del proceso de liberalización y desregulación vivido en las economías industrializadas durante los últimos años, y que en el caso europeo queda enmarcado dentro del proyecto de la Europa de Maastricht.

Así, en parte como consecuencia de los repetidos recortes presupuestarios acometidos por sus gobiernos siguiendo los patrones de la nueva ola de liberalismo económico, la comunidad donante se ha visto en la obligación de dar una explicación ante su decreciente compromiso financiero para el desarrollo de las economías más desfavorecidas, intentando encontrar en la falta de resultados satisfactorios, y su consiguiente cansancio por el baldío esfuerzo realizado, una justificación convincente<sup>6</sup>.

Es cierto que pese a la facilitación de acceso a los mercados europeos, la pérdida de peso específico de los países ACP en el conjunto de las importaciones totales de la UE, es un hecho innegable. Ello, no obstante, no necesariamente significa que la ausencia de dichos acuerdos preferenciales no vaya a suponer efecto negativo alguno sobre dichas economías. De hecho, dejando a un lado los datos generales, una desagregación de la información estadística disponible en función de los productos que han recibido un trato más favorable nos debe llevar a una valoración sustancialmente diferente: las exportaciones en estos mercados han conocido un crecimiento muy superior para el conjunto de los países ACP, alcanzando en el caso de algunos de los grupos regionales en su seno tasas incluso por encima de la media del resto de economías en desarrollo fuera del marco de Lomé (Graumans, 1997a, b; Matambalya, 1998; Goodison, 2000a,b; Gakunu, 2000).

### **Claves de las negociaciones y del nuevo acuerdo**

A la vista de las diferentes valoraciones y propuestas de mejora, a medida que se iba aproximando la fecha de expiración de Lomé IV en febrero del año 2000, una larga serie de incógnitas empezaron a ser puestas sobre la mesa en cuanto a las relaciones futuras entre estos países, muy concretamente, en lo que se refiere al ámbito comercial. Pese a que la iniciativa a favor de la modificación de estos acuerdos partía de la Europa de los Quince, ambas partes eran muy conscientes de que, tanto desde un punto de vista político como económico, el panorama internacional se había transformado considerablemente durante los últimos años, situación que llevaba a que la definición del nuevo marco regulatorio se empezara a plantear en unos términos sustancialmente diferentes<sup>7</sup>.

Dadas dichas circunstancias, se optó por poner en marcha un proceso de negociación de los términos del convenio anterior, que dio comienzo en septiembre de 1998. Después de 17 meses de duras negociaciones, lo que en un principio iba a conocerse como la Convención de Fiji, debido al intento de golpe de estado en este archipiélago, finalmente pasó a la historia como el Acuerdo de Cotonou tras la firma del tratado correspondiente en la ciudad beninense, aglutinando un total de 77 países beneficiarios, además de los quince miembros de la UE.

Durante las negociaciones para la firma del nuevo convenio el grupo ACP insistió en el carácter flexible de los nuevos acuerdos, pese a ser conscientes de las limitaciones que la OMC impondría para compatibilizar éstos con su propia normativa, y de que en ese contexto la prórroga del actual trato discriminatorio en su favor plantea



diversos problemas en el largo plazo. Aun así, estos países enfatizaron en todo momento la necesidad de prorrogar la vigencia de dicho régimen lo máximo posible, haciendo que el período de transición hacia la liberalización total del comercio sea lo suficientemente largo como para que posibilite su adaptación real de forma satisfactoria a las nuevas circunstancias. Otra de las peticiones que estos países realizaron repetidamente durante las negociaciones abogaba por la exclusión del trato recíproco en una serie de productos más sensibles a la competencia internacional (Hartzenberg, 2000; Zhuawu, 2000).

Diversos analistas han sugerido que si la UE tuviera real interés por prolongar el régimen de Lomé en beneficio de los países ACP, podría luchar, al igual que lo hizo en el pasado, por la obtención de una excepción al principio de NMF bajo el Artículo IX. Debe reconocerse, aun así, que desde la creación de la OMC, al pasar el 66% de mayoría exigido por el GATT para la concesión de una excepción de este tipo a ser del 75%, su aprobación se ha complicado significativamente. De hecho, este nuevo porcentaje requerido hace que, además de los votos favorables de los países involucrados en los Acuerdos de Lomé, se precisen los de otros miembros de la OMC, destacando especialmente en esta situación el papel que EEUU o Japón quieran jugar a este respecto.

Asimismo, tras el agotamiento de la última excepción concedida hasta el vencimiento del plazo del acuerdo en febrero del 2000, la renovación de concesiones futuras deberá realizarse anualmente. Y por otro lado, parece asimismo que la OMC pretende mantener una actitud cada vez más estricta en cuanto a la discriminación en contra de las economías en desarrollo fuera del núcleo ACP, como queda evidenciado por el conflicto del banano. Pero, a pesar de que la Comisión Europea ha argumentado que han sido esta serie de diversos condicionantes los que le han impedido seguir adelante con su anterior política de cooperación, desde otras posiciones se ha interpretado que la normativa GATT-OMC ha acabado jugando un papel crucial en el debate sobre el futuro de Lomé, en tanto en cuanto la UE ha asumido que la negociación de futuras excepciones vía Artículo IX eran inviables en el largo plazo.

En función de esta interesada actitud tomada por la UE, sus posiciones han estado centradas en un discurso favorable al respeto de las normas GATT-OMC en lo relativo a la no discriminación y el tratamiento recíproco. Y así, desde esta perspectiva, sus propuestas de transformación del marco de Lomé para compatibilizarlo con esta normativa multilateral han ido en la siguiente dirección: mientras que para favorecer el principio de no discriminación propuso la ampliación de sus preferencias no recíprocas a los países menos desarrollados fuera del grupo ACP, para incluir el de reciprocidad sugirió la formación de los denominados REPA (Regional Economic Partnership Agreements), a establecerse, tanto con otros grupos regionales, como con determinados países individualmente sobre la base del libre comercio<sup>8</sup>.

Esta alternativa, si bien violaba el principio de NMF, conseguía ser compatible con el resto de la normativa de la OMC por medio de la *Enabling Clause* en el caso de la eliminación de la discriminación positiva, y del Artículo XXIV del GATT en el de las preferencias no recíprocas<sup>9</sup>. Obsérvese que esta serie de nuevos criterios sobre los que la UE finalmente ha reestructurado sus relaciones comerciales con los ACP plantea una novedad fundamental: la división de este grupo en dos en función del grado de desarrollo de sus economías.

De esta forma, tras cierto tiempo, las economías en desarrollo ACP deberán adherirse a un esquema recíproco mediante áreas de libre comercio regionales, o aceptar la pérdida de sus actuales preferencias mediante la adaptación al régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), a disposición del resto de las economías en desarrollo<sup>10</sup>. Mientras tanto el grupo de los 38 PMD entre los ACP, que por diferentes motivos sean reticentes a participar de este esquema, tendrá la opción de prorrogar el actual esquema de preferencias de Lomé, al que serán incorporados los 9 PMD restantes fuera de él, en el marco de lo que se ha venido a denominar el súper-SPG (McQueen, 1998; Gibb, 2000).

En estas circunstancias, una vez vencido el escollo de la incompatibilidad respecto a esta reglamentación multilateral, las propuestas de modificación del esquema de Lomé IV por parte de la UE han pasado a configurar el eje central de su sustituto: el Acuerdo de Cotonou. En concreto, los términos de este acuerdo han establecido que hasta enero del 2008 queda abierto un período de transición en el que el trato preferencial no recíproco actual será prorrogado. A su vez, el nuevo tratado dicta que la negociación para la formación de las áreas de libre comercio conocidas como REPA deberá ser iniciada con anterioridad a septiembre del 2002, y finalizada no más tarde del 2007, de tal manera que desde el 2008 los criterios de reciprocidad en las relaciones comerciales de la UE respecto a los seis diferentes grupos regionales, y algunas economías individuales del marco ACP, sean progresivamente introducidos. Finalmente, tras el cumplimiento de los correspondientes calendarios estipulados, en el 2020 se produciría la pretendida liberalización efectiva (African Agenda, 2000; Eurostep, 2000; [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

## FUTURA ÁREA DE LIBRE COMERCIO ENTRE SUDÁFRICA Y LA UNIÓN EUROPEA

En este particular contexto de transformación de las relaciones comerciales entre la UE y los países ACP, incluido el conjunto de economías del África Austral, es fundamental destacar las repercusiones sobre esta región del paralelo proceso de negociación y final acuerdo entre la Europa de los Quince y la mayor economía del continente africano para el establecimiento de un área de libre comercio en el futuro próximo.

Este tratado es fruto, entre otros factores, del proceso de apertura y normalización por parte de Sudáfrica de sus relaciones en el ámbito internacional tras el fin de la era *apartheid*. Ante este nuevo horizonte, la Comisión Europea elaboró en 1994 un documento en el que analizaba siete posibles opciones sobre las que basar sus relaciones futuras con la República Sudafricana, que iban desde el principio de NMF o el SPG hasta la condición de miembro de pleno derecho de la Convención de Lomé, pasando por otras opciones, como la formación de un área de libre comercio.

Dado el relativamente alto grado de industrialización y diversificación de la economía sudafricana en el contexto del África Austral, y el gran tamaño de la demanda europea, así como su potencialidad, no es de extrañar el gran interés del Gobierno de Pretoria, no sólo por ampliar sus mercados a nivel internacional, sino también por mejorar el acceso de sus productos hacia su principal socio comercial a nivel mundial.

En un principio, la propuesta europea quedó limitada a la incorporación de Sudáfrica al SPG, opción que no satisfacía en absoluto a las autoridades sudafricanas. Es por eso que éstas empezaron a centrar sus esfuerzos en torno a su alternativa prioritaria: la vía del trato preferencial no recíproco en el marco de Lomé. Y así, a pesar de que Sudáfrica entendía que ésta era la estrategia más adecuada mediante la que lograr unas mejores condiciones para la penetración de sus productos en los mercados europeos durante un período de transición hasta la revisión de los Acuerdos de Lomé IV, finalmente la UE no accedió a sus peticiones, dejándole como única alternativa posible el marco de la reciprocidad.

Después de 22 rondas de arduas negociaciones que dieron comienzo en noviembre 1995, el tratado fue firmado en octubre de 1999, tras superar los últimos escollos de las reticencias a su ratificación puestas por Italia, Grecia, Francia, España y Portugal, como consecuencia de las diferentes disputas en torno a los controvertidos temas de la denominación de ciertos licores y vinos sudafricanos, o respecto a los mercados de frutas y derivados, o flores cortadas.

Este acuerdo, conocido como TDCA (Trade, Development and Cooperation Agreement), compromete a la UE a hacer desaparecer las barreras del 95% de las exportaciones sudafricanas (99% de las industriales y el 75% de las agrícolas) en un período de diez años, mientras que Sudáfrica deberá garantizar libre acceso al 86% de las exportaciones europeas en el plazo de 12 años. Es más, con el fin de reforzar el carácter asimétrico de este desmantelamiento tarifario, la UE concentrará dicho proceso de liberalización en el período hasta el 2002, mientras que el Gobierno de Pretoria lo hará entre los años 2006 y 2012 (Tekere, 2000b; Irving, 1999; Africa Recovery, 2000).

Pese a la ventaja que supone para Sudáfrica la aplicación de dicho principio de asimetría para compensar el menor nivel de competitividad general de su economía, el sentimiento de preocupación sobre los escasos beneficios que ésta pudiera obtener en el contexto de un claro ejemplo de competencia entre desiguales en una larga serie de sectores, ha formado parte del debate sobre los pros y contras de este acuerdo desde un principio.

Téngase en cuenta que partiendo de la situación actual, los beneficios que la UE obtendrá en el futuro próximo gracias a estos compromisos adquiridos son muy superiores a los de Sudáfrica, puesto que la implementación de los acuerdos firmados en Marrakesh durante la última fase de la Ronda de Uruguay hará que el 83% de los productos sudafricanos gocen de libre acceso al mercado europeo, mientras que tan sólo el 54% de los productos europeos en el mercado sudafricano quedarán exentos de algún tipo de tarifa aduanera. Eso quiere decir que la creación de un área de libre comercio entre estas economías supondrá una mayor ganancia relativa para la primera. Asimismo, los aranceles impuestos por la UE son tres veces inferiores a la de Sudáfrica, con lo cual la eliminación de las cargas arancelarias sobre el limitado número de productos con ellas gravados, tendrá también un efecto positivo menor en favor de la economía sudafricana.

Además, en aquellos sectores de interés para Sudáfrica, como el agrícola, por su potencial competitivo y su condición de actividad intensiva en mano de obra, la UE sigue exigiendo a todos sus socios comerciales el respeto hacia la excepcionalidad de una Política Agraria Común, que inevitablemente originará ciertos efectos distorsionadores sobre sus competidores mediante su conocida política de subvenciones, y que tan sólo permitirá el libre acceso a sus mercados de forma muy parcial y limitada.

Pero más allá de los análisis que se quedan en las meras repercusiones de este acuerdo sobre las partes contratantes, es importante destacar la repercusión que éste puede tener sobre el resto de países de la región, con los que la UE mantiene también sus correspondientes acuerdos comerciales. En cualquier caso, lo que a este respecto debe enfatizarse, dejando momentáneamente a un lado los efectos indirectos concretos del tratado sobre las economías del subcontinente, que posteriormente serán tratados en profundidad, es la proximidad temporal de este proceso de negociación entre Sudáfrica y la UE con aquel en que los beneficiarios de Lomé tenían también a la Europa de los Quince como interlocutora.

De esta forma, siendo el primero anterior en el tiempo, y conocida en aquel entonces la nueva posición de la UE respecto al futuro de Lomé, diversos analistas vieron en el acuerdo con Sudáfrica una especie de anticipo del posible marco a establecer con los países ACP, en general, y los del África Meridional, en particular, en términos de caminar hacia la reciprocidad y la eliminación de obstáculos al libre comercio<sup>11</sup> (Goodison, 1999b; Davies, 2000; Tekere, 2000b).

## PERSPECTIVAS PARA LA REGIÓN EN ESTE CONTEXTO

A pesar de que el planteamiento de la UE no implique un cambio radical de la noche a la mañana y de que la eliminación de barreras arancelarias a los productos euro-

peos permita unas importaciones más baratas, muchas de las economías ACP, incluidas las del África Austral, se muestran temerosas de los efectos que la transformación del anterior marco regulatorio podría ocasionarles. En concreto, parece evidente que el trato comercial recíproco con economías enormemente más industrializadas, diversificadas y competitivas puede suponer para estas economías graves perjuicios en concepto de un aún mayor grado de marginalización potencial en la economía mundial. De esta forma, los peligros subrayados por sus gobiernos van desde la reducción de sus ingresos aduaneros y sus efectos sobre el déficit público, hasta el cierre de empresas en los sectores menos competitivos, y su consiguiente repercusión en términos de desempleo, pasando por el incremento de los desequilibrios de balanza de pagos, etc.

Es más, si la actitud de diversos miembros de la SADC ante la perspectiva de formar parte de un área de libre comercio con el gigante sudafricano no ha estado carente de todo tipo de recelos, los motivos para mantener una posición aún más precavida respecto a la competencia en dichas condiciones con la Europa de los Quince, son lógicamente más fundados<sup>12</sup>. Es decir, la cuestión que ineludiblemente se plantea ahora es cómo estos países van a conseguir transformar sus estructuras productivas en su camino hacia el desarrollo en ausencia de preferencias comerciales no-recíprocas, cuando anteriormente gozando de ellas y, por tanto, en condiciones más favorables, no han sido capaces de hacerlo.

Dados los términos de los acuerdos alcanzados, por tanto, las alternativas para las economías en desarrollo quedan limitadas a dos. Una, la opción de romper su compromiso con los respectivos grupos regionales en los que participan en la actualidad, situación poco probable en la mayoría de los casos, y en el de la SADC, en particular, ahora que su proceso de integración regional se encuentra en un estado más avanzado y esperanzador que nunca. Y dos, volver al SPG, que supondría retroceder a una situación punitiva en la que ciertos márgenes tarifarios serían impuestos sobre las exportaciones de estos países, con la consiguiente pérdida de margen preferencial respecto a la situación anterior. Por lo que respecta a la SADC, esta última alternativa afectaría aproximadamente a un tercio de sus exportaciones a la UE, de tal manera que éstas podrían así quedar fácilmente fuera del mercado (Graumans, 1997a,b,1998; Page et al, 1999; Keet, 1999; Madakufumba, 1999a,b,c; Matambalya, 1999; Tekere, 1999; Goodison, 2000a,b).

En cuanto a los PMD, ya se señalaba anteriormente que en teoría la UE se muestra dispuesta a mantener el actual trato preferencial no-recíproco con posterioridad al 2008, siempre y cuando sea ampliado a los PMD no-ACP<sup>13</sup>. Sin embargo, cuando estas economías formen parte a su vez de un grupo regional que goza o aspira a gozar de condiciones de libre comercio, este régimen quedará muy probablemente sustituido de facto por el de los REPA, teniendo que cumplir con las mismas obligaciones que el resto de los estados miembros no clasificados como PMD.

Es decir, cuando la UE establezca sus relaciones comerciales con un grupo regional en condiciones de libre comercio, aunque los PMD entre esos estados miembros tengan derecho a prorrogar el régimen de Lomé para evitar la reciprocidad respecto a ésta, en la práctica resultará casi imposible poder controlar el libre acceso de las importaciones europeas a los mercados de éstos vía sus vecinos, no quedando finalmente la realidad configurada en unos términos tan favorables como cabría interpretar de los acuerdos alcanzados<sup>14</sup>.

Así pues, dadas las actuales condiciones de acceso casi libre de los países ACP a los mercados europeos, en el plazo de 20 años estos acuerdos pueden acabar traducéndose básicamente en la progresiva eliminación de los obstáculos a los productos de la UE para penetrar en los de los primeros, hasta el final establecimiento de áreas de libre comercio que incluirán a la mayor parte de antiguos beneficiarios de Lomé. Es por ello que, aun admitiendo la relevancia del debate sobre las condiciones en las que las mercancías de los ACP podrán traspasar en el futuro las fronteras europeas, en función de su clasificación como PMD o como economías en desarrollo, desde diferentes posiciones ha sido la importancia de la capacidad de la UE para introducir sus productos en los países ACP la prioritariamente destacada, como consecuencia de la firma del nuevo acuerdo.

Siendo no pocos los peligros generales de participar en un futuro próximo en acuerdos comerciales recíprocos con la UE, uno de los sectores en que las potenciales ventajas de los mismos están menos claras, es el agrícola-ganadero. Dicha actividad productiva, históricamente sujeta a un alto grado de subsidiariedad en la UE mediante la PAC, es además de crucial importancia para las economías de la SADC, no tanto en términos de su proporción respecto al PIB como del porcentaje de la población activa empleada en este sector<sup>15</sup>.

Pese a las presiones recibidas en diferentes foros internacionales, y especialmente en el marco del GATT-OMC, la posición de la UE a este respecto no parece ir a cambiar sustancialmente en el futuro inmediato, dándose la contradictoria situación en la que ésta pretende seguir manteniendo su sector agrícola fuertemente protegido de la competencia exterior, mientras espera encontrar por parte del resto de las economías una postura liberalizadora que le permita introducir sus productos en esos mercados. Es por eso que desde diversos ámbitos la UE ha sido acusada de manipular la interpretación de la normativa GATT-OMC a su antojo en función de sus intereses, mostrando una destacada falta de respeto hacia los dictámenes de la organización (Thomas, 1999).

El alto componente agrícola de las economías de la SADC, hará pues que éstas queden sustancialmente afectadas por una situación de este tipo, más aún si, paralelamente a una posición de inmovilismo por parte de la UE, el proceso de liberalización del sector agrícola en estas economías africanas sigue su curso. Pero incluso en el caso de ralentizar o paralizar dicho proceso, o manteniendo el tratamiento no-recíproco para los PMD, los productos europeos seguirían previsiblemente contando con la capaci-

dad de penetrar sus mercados gracias a la artificial competitividad que la política europea de subsidios agrícolas facilita. Una reflexión similar cabe realizar asimismo en lo que se refiere al sistema de producción y exportación del sector pesquero, de destacada importancia para diversas economías del África Austral (Keet, 1999; Tekere, 2000b).

Además de todos estos recelos hasta ahora señalados, existe otro respecto a los efectos que la participación en un acuerdo comercial de ese tipo con la UE pueda acarrear, no ya sólo sobre las economías más débiles de forma individual, sino también sobre el conjunto de los miembros de la SADC. Nos referimos a la posibilidad de que el régimen de libre comercio establecido por las REPA ponga en peligro incluso dicho proyecto, al añadir aún mayor incertidumbre respecto a los beneficios que cada una de las economías participantes entienda que obtendrá del proceso de integración bajo las nuevas condiciones, y contribuir a acrecentar la tendencia polarizadora de la distribución de dichos beneficios en favor de la economía sudafricana.

Consideréense igualmente los esfuerzos que dentro de la SADC los PMD que luchan por mantener las preferencias de Lomé deberán realizar para evitar que los productos europeos entren en sus mercados vía SACU o cualquier otro miembro no-PMD (Mauricio, Seychelles y Zimbabwe). Ello en la práctica se acabaría concretando en el levantamiento o mantenimiento, según los casos, de puestos aduaneros en todas sus fronteras, que para poder gravar a los productos europeos con las tarifas correspondientes tendrían que controlar el total del comercio intra-SADC. No es de extrañar que ante esta perspectiva diversos autores hayan criticado el esquema de los REPA por su condición de obstáculo a la profundización y desarrollo del regionalismo en el África Austral<sup>16</sup> (Solignac-Lecomte, 1999a, b; Gibb, 2000).

Dados los términos del Acuerdo de Cotonou y la voluntad de la UE, parece que, aunque con diferentes plazos, el movimiento hacia la reciprocidad de las relaciones comerciales con ésta es para la gran mayoría de los ACP tan sólo una cuestión de tiempo. Aun así, los períodos de transición y las condiciones en las que tales relaciones recíprocas se producirán deben ser objeto de meticoloso análisis y de un tratamiento flexible, de tal forma que esta nueva orientación bajo ningún concepto dañe el proceso de desarrollo económico y social de estos países, incluidos los de la SADC.

No obstante, no debe olvidarse que los plazos y la toma de decisiones al respecto se encuentran en algunos casos, fuertemente condicionados por las circunstancias. En concreto, en el de la SADC, la ya establecida área de libre comercio entre la UE y Sudáfrica, reduce terriblemente el margen de maniobra del resto de los países de la región a la hora de buscar propuestas alternativas a la reciprocidad en el corto plazo. Es decir, puesto que la SADC planea poder establecer un área de libre comercio para el año 2008, una vez que ese proceso haya finalizado, será francamente difícil impedir que los bienes de la UE que entren en la región sean reexportados al resto de los países miembros en condiciones de libre cambio.

Es decir, aunque el sistema de reglas de origen impidiera teóricamente la reexportación libre de tarifas aduaneras, la implementación práctica de los diversos controles necesarios para la detección y recolección de dicha imposición transfronteriza requeriría de una larga serie de recursos, en general fuera del alcance de la mayor parte de los países de la región. Dada esta circunstancia, la creación de facto de un área de libre comercio UE-SADC solamente podría ser evitada mediante el acuerdo por parte de estos países africanos de continuar bajo un régimen no-recíproco mediante el SPG, lo cual es ciertamente improbable.

En dicha situación, el hecho de que la UE establezca formalmente o no un régimen tipo REPA con la SADC en el futuro próximo es lo de menos, cuando condicionado por el acuerdo ya alcanzado con Sudáfrica, el comercio en condiciones de libre cambio entre el conjunto de la región y la UE será una realidad indiscutible en breve. Es por eso que el resto de las economías de este grupo se sienten en alguna medida traicionadas por su socio sudafricano, al reducir sus opciones a la hora de establecer un nuevo marco de relaciones comerciales con la UE en términos de no-reciprocidad<sup>17</sup>.

Y este hecho es especialmente significativo en el caso de los BLSN dentro del marco de la SACU, a los que habiendo sido tan sólo objeto de un proceso de consultas ciertamente limitado durante las negociaciones entre la UE y Sudáfrica, se les va a conducir indirectamente a un régimen recíproco de libre comercio con unos socios europeos con los que difícilmente podrán competir en la gran mayoría de los sectores<sup>18</sup> (Keet, 1999; Mandaza, 1999; Goodison, 1999a, 2000b, Tekere, 2000b).

En estas circunstancias, la UE se ha mostrado dispuesta a implementar un fondo de compensación EDF (European Development Fund) con el objetivo de compensar los diferentes perjuicios que los BLNS padecerán como consecuencia de la implementación del tratado, y minimizar los costes de adaptación de estos países. Dicha iniciativa, sin embargo, se antoja realmente limitada a la hora de contrarrestar las pérdidas que éstos padecerán en términos de ingresos aduaneros, desviación de comercio, cierres de empresas, pérdida de puestos de trabajo en sectores *sensibles*, etc.

Pero dentro del peculiar horizonte recién abierto para la SACU, debe destacarse el caso de Lesotho, que a pesar de su condición de PMD, y por tanto con derecho a mantener el tratamiento preferencial de Lomé, no tiene más remedio que hacer frente a un conjunto de alternativas a cual menos atractiva: aceptar el régimen librecomercial recíproco con la UE, establecer su propio sistema aduanero individual que evite la entrada de productos europeos vía Sudáfrica, o abandonar la unión aduanera de la que ha formado parte durante los últimos noventa años de tal forma que el tratado de libre comercio UE-SA no le afecte de manera indirecta (Gibb, 2000).

Pese a que la contrapropuesta de negociación sudafricana del tratado de libre comercio con la UE hacía mención explícita de los efectos indirectos que un acuerdo de este tipo tendría sobre el resto de los grupos de la región, y aunque los BLNS fue-



ron consultados durante la preparación de la oferta de negociación sudafricana, el sentimiento de marginación, y de falta de participación en la toma de decisiones sobre un marco de relaciones que condicionará sustancialmente su futuro, es ciertamente extendido en estos países.

Como consecuencia de todo ello, diversos autores han considerado que el acuerdo de libre comercio entre Sudáfrica y la UE se convierte en uno de los principales obstáculos para la construcción del sentimiento de comunidad tanto en el marco regional como continental, al reforzar la dependencia de sus economías respecto a la sudafricana, y limitar o distorsionar el logro de las correspondientes ventajas en el marco de su propio proyecto regional de eliminación de obstáculos al libre comercio (Kitikiti, 2000; Hormeku, 2000).

En definitiva, ante este nuevo horizonte abierto en el África Austral, dentro de este nuevo marco regulador de sus relaciones comerciales con la UE, las perspectivas no parecen ser muy halagüeñas. Ni la defensa de los intereses individuales de Sudáfrica en detrimento de las del resto de la región, ni el nuevo enfoque europeo pro-reciprocidad, parecen ser los mejores compañeros para el largo y complejo viaje hacia el desarrollo en que el subcontinente se encuentra inmerso en la actualidad.

Mientras las voces de los más débiles sigan sin ser tenidas en consideración, y la elección de su propio destino, o de sus estrategias de desarrollo, continúen viniendo dadas por las decisiones de los más fuertes, se antoja realmente difícil imaginar que una región como el África Austral, que toma como punto de partida una situación de fuerte disparidad económica y social entre sus estados miembros, pueda caminar hacia un modelo de desarrollo donde los costes y beneficios de la integración, tanto intra, como extraregional, sean distribuidos en función de criterios de equidad.

#### Referencias bibliográficas

- ADB *African Development Report 2000. Africa in the World Economy. Regional Integration in Africa*. Oxford: African Development Bank-Oxford University Press, 2000.
- AFRICA RECOVERY "EU and ACP agree on post-Lomé package". New York: Department of Public Information-United Nations. 2000. [www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol14no1/acp.htm](http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol14no1/acp.htm).
- AFRICAN AGENDA "New ACP-EU Agreement. Africa still carries a burden". Vol. 3. No. 3 (2000).
- AMIN, S. *Desarrollo y democracia en el África Austral*. Madrid: Iepala, 1992.
- ASANTE, S. "The European Union-Africa-Caribbean-Pacific (ACP), Lomé Convention. Expectations, reality and the challenges of the 21<sup>st</sup> century". Pretoria: Africa Insight. Vol 26. No 4 (1996).
- ASANTE, S. *Regionalism and African Development*. UK: McMillan Press Ltd. 1997.
- COLLIER, P. et al *The future of Lomé. Europe's role in African growth*. Amsterdam: CSAE, Oxford University, CERDI, University of Auvergne, Free University, 1997.

DAVIES, R. "Prospects for Development Integration in SADC in the Context of Emerging Trade Relations in the 21<sup>st</sup> Century". Harare: SARIPS Conference: Emerging Trade Relations in the 21<sup>st</sup> Century, 2000.

DUBOIS, A. y Yoldi, P. *La financiación del desarrollo. Flujos privados y AOD*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza, 2001.

ECDPM-FES "Synthesis of ACP independent comments on the Green Paper of the European Commission on 'Partnership 200'". Maastricht, 1997.

EUROPEAN COMMISSION "Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21<sup>st</sup> century. Challenges and options for a new partnership". Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

EUROPEAN COMMISSION "Consecuencias for the ACP Countries of Applying the General System of Preferences (GSP)", 1999. <http://europa.eu.int>

EUROSTEP "The New ACP-EU Agreement. An assessment and recommendations for implementation", 2000. [www.oneworld.org/eurostep/newacpeu.htm](http://www.oneworld.org/eurostep/newacpeu.htm).

FOUNOU-TSHUIGOUA, B. "El África Subsahariana. La cuartomundización en crisis". En *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*. AMÍN, S. y GONZALEZ, P. Barcelona: Anthropos, 1995.

GAKUNU, P. "ACP-EU Trade Relations in the 21<sup>st</sup> Century". Harare: SARIPS Conference: Emerging Trade Relations in the 21<sup>st</sup> Century, 2000.

GIBB, R. "Post-Lomé, the European Union and the South". *Third World Quarterly*. Vol 21. No 3 (2000).

GOODISON, P. "Impact of the SA-EU TDCA on the BLNS. Possible remedial steps. Regionalism and Post-Lomé Convention trade regime. Implications for Southern Africa". Proceedings of a workshop organised by the Institute for Global Dialogue, Friedrich Ebert Stiftung and the French Institute of South Africa, 1999.

GOODISON, P. "Marginalisation or integration? Implications for South Africa's Customs Union partners of the South Africa-European Union trade deal". *IGD Occasional Paper*. No. 22. The Institute for Global Dialogue. Braamfontein, (1999b).

GOODISON, P. "SADC and the Future of the Lomé Trade Arrangements". En *SADC-EU Trade Relations*. Hartzenberg, T. Sapes Books. Harare, 2000.

GOODISON, P. "Post Lomé Trade Agreements. What are the issues and what can be done?". Harare: SARIPS Conference: Emerging Trade Relations in the 21<sup>st</sup> Century, 2000.

GRAUMANS, A. "Redefining relations between South Africa and the European Union. An analysis of the South Africa-European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997". *FDG Occasional paper*. No. 10. The Foundation for Global Dialogue. Braamfontein (1997a).

GRAUMANS, A. "SADC-EU Cooperation beyond Lomé. Between Continuity and Change". *FDG Occasional Paper* No. 11. The Foundation for Global Dialogue. Braamfontein (1997b).

GRAUMANS, A. "The European Union – South Africa Negotiations. The sting is in the tail". Amsterdam: Netherlands Institute for Southern Africa, 1998.

HARTZENBERG "Ministerial Conferences and new issues in the WTO". En *SADC-EU trade relations*. Harare: Hartzenberg, T. Sapes Books, 2000.

HORMEKU, T. "New ACP-EU Agreement. Africa still carries a burden. New agreement threatens regional integration", *African Agenda*. Vol 3. No 3 (2000).

- IRVING, J. "Likely revenue losses worry some Southern African states". *Africa Recovery*. Nueva York: Department of Public Information. United Nations, 1999. [www.un.org.ecosocdev/geninfo/afrec/vol13no1/trade.htm](http://www.un.org.ecosocdev/geninfo/afrec/vol13no1/trade.htm)
- KEET, D. "Regional Economic Partnership Agreements. Implications for regional integration and development in Southern Africa. Post-Lomé Convention trade regime: Introducing reciprocity in the trade relations between the EU and SADC". Workshop organised by the Institute for Global Dialogue and the Trade and Industrial Policy Secretariat, 1999.
- KITIKITI, N. "The EU-South Africa FTA. Implications for the SADC", en *SADC-EU trade relations*. Harare: Hartzenberg, T. Sapes Books, 2000.
- MADAKUFAMBA, M. "SADC ponders proposed region-wide trade agreement with the EU", *Southern African News Features*. SARDC, 1999a.
- MADAKUFAMBA, M. "SADC set to lose out in reciprocal trade with EU". *Southern African News Features*. SARDC, 1999b.
- MADAKUFAMBA, M. "The Lomé Convention. Is the ACP-EU Divergence on future relations reconcilable?" *Southern African News Features*. SARDC, 1999c.
- MANDAZA, I. "The EU, South Africa and SADC". SAPEM. Harare, junio 1999.
- MATALA *La política de desarrollo de la Comunidad Europea en África en el marco de los Convenios de Lomé*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, 1991.
- MATAMBALYA, F. "Future Perspectives of EU-ACP Relationship. The Case of the Southern African ACP-States". Working Papers on EU Development Policy. No. 7 (1998). [www.oneworld.org/euforic/fes/7gb\\_mata.htm](http://www.oneworld.org/euforic/fes/7gb_mata.htm)
- MATAMBALYA, F. "A SADC-EU Regional Economic Partnership Agreement. Critical reflections and alternatives. Regionalism and Post-Lomé Convention trade regime. Implications for Southern Africa". Proceedings of a workshop organised by the Institute for Global Dialogue, Friedrich Ebert Stiftung and the French Institute of South Africa, 1999.
- MCQUEEN, M. "ACP-EU trade cooperation after 2000. An assessment of reciprocal trade preferences". *The Journal of Modern African Studies*, 36,4. Cambridge University Press, 1998.
- MKANDAWIRE y SOLUDO *Our continent, our future. African perspectives on structural adjustment*. IDRC / CODESRIA / Africa World Press, 1999.
- PAGE, S. et al. "SADC-EU Trade Relations in a Post Lomé World". Londres: Overseas Development Institute, 1999.
- PNUD *Informe sobre el desarrollo humano*, 2000.
- SOLIGNAC-LECOMTE, H. "Developing a Post-Lomé trading regime. ACP and EU positions. Regionalism and Post-Lomé Convention trade regime. Implications for Southern Africa". Proceedings of a workshop organised by the Institute for Global Dialogue, Friedrich Ebert Stiftung and the French Institute of South Africa, 1999a.
- SOLIGNAC-LECOMTE, H. "The impact of the EU-South Africa Agreement on Lomé". Conference on Assessing the EU-SA Agreement. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1999b.
- TEKERE, M. "Implications of SA-EU TDCA on Southern Africa. A view from Zimbabwe. Regionalism and Post-Lomé Convention trade regime. Implications for Southern Africa". Proceedings of a workshop organised by the Institute for Global Dialogue, Friedrich Ebert Stiftung and the French Institute of South Africa, 1999.

TEKERE, M. "The New ACP-EU Economic Partnership Agreement. A critique of the Negotiations Process and Outcomes". Harare: SARIPS Conference: Emerging Trade Relations in the 21<sup>st</sup> Century, 2000a.

TEKERE, M. "SA-EU Free Trade Agreement. Implications and Strategic Issues for SADC". Harare: SARIPS Conference: Emerging Trade Relations in the 21<sup>st</sup> Century, 2000b.

THOMAS, R. "The Lomé trade regime and the World Trade Organisation. Post-Lomé Convention trade regime: Introducing reciprocity in the trade relations between the EU and SADC". Workshop organised by the Institute for Global Dialogue and the Trade and Industrial Policy Secretariat, 1999.

[www.sardc.org.zw/editorial/sanf/1999/03/29-03-1999-sr.htm](http://www.sardc.org.zw/editorial/sanf/1999/03/29-03-1999-sr.htm)

ZHUAWU, C. "Renegotiating the Lomé Convention", en *SADC-EU trade relations*. Harare: Hartzenberg, T. Sapes Books, 2000.

## Notas

1. Como su propio nombre indica, la SACU es un área aduanera compuesta por Sudáfrica, y los BLSN (Botswana, Lesotho, Swazilandia, y Namibia). Aunque sus primeros antecedentes corresponderían a primeros del siglo la SACU como tal nació en 1969, tras la independencia de los BLS, y contando con la posterior incorporación formal de Namibia en 1990. Una de sus principales peculiaridades la constituye su carácter compensatorio sobre las economías más débiles del grupo, mediante una fórmula sustancialmente redistributiva de los ingresos aduaneros. Respecto a la SADC, antigua SADCC (Southern African Development Coordination Conference) surgió a partir de los conocidos como Front Line States (Angola, Botswana, Mozambique, Tanzania, Zambia y Zimbabwe) con el objetivo de contrapesar el poder económico y político sudafricano en la región, y estuvo compuesta en primera instancia por este su núcleo duro más los otros tres regímenes mayoritarios de la misma (Lesotho, Malawi y Swazilandia), a los que Namibia se incorporó tras su independencia. Posteriormente, tras su transformación en SADC en 1992, dando mayor importancia a aspectos de carácter comercial, se fueron incorporando a la misma Sudáfrica, Mauricio, Seychelles, y el antiguo Zaire, hasta dar con su configuración actual, planteándose entre sus objetivos la formación de un área de libre comercio en el futuro próximo.
2. Como herencia de los Acuerdos de Youndé I y II, en 1975 nace la primera de estas convenciones, conocida como Lomé I, tras la celebración de la correspondiente conferencia entre los entonces nueve estados miembros de la CEE y 46 del entorno ACP en la capital de Togo. Posteriormente fueron surgiendo Lomé II en 1980, Lomé III en 1985, y Lomé IV en 1990, sujeto a revisión en 1995. Desde su creación hasta nuestros días el número de países integrantes de esta convención ha pasado a 15 por el lado europeo y a 71 en el área ACP, aglutinando un total de 48 países africanos y aproximadamente al 75% de los conocidos como países menos desarrollados (PMD). Respecto a las aportaciones de fondos destinados a la financiación de los diversos programas del convenio, éstos corresponden al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y al Banco Europeo de Inversiones (BEI).

3. Algunos autores próximos a las tesis del independentismo africano, críticos, tanto con el enfoque librecambista al uso, como con el sistema de preferencias de Lomé, han visto en estos acuerdos un intento por parte de las antiguas metrópolis europeas de mantener ciertas reminiscencias del pasado colonial, potenciando la orientación exterior de las relaciones comerciales de los países africanos, y jugando más en favor de una integración económica euroafricana que panafricana. Desde esta perspectiva, así pues, se ha defendido que este esquema no hace sino perpetuar la condición del continente africano como productor de bienes primarios y dificultar el logro de los objetivos de diferentes grupos regionales a la hora de ser más autónomos, confiar en sus propias fuerzas y reducir la dependencia respecto a sus relaciones verticales con el Norte industrializado (Amin, 1992; Founou-Tchuigoua, 1995; Asante, 1996; 1997). Desde otros ámbitos de análisis más moderados se ha entendido que, si bien no siendo el único factor responsable de la concentración de las exportaciones africanas en un limitado número de productos primarios tradicionales, el patrón de preferencias de Lomé ha contribuido también en alguna forma a perpetuarlo (Collier et al, 1997; Mkandawire y Soludo, 1999).
4. Cabe cuando menos mantener una duda razonable a ese respecto, puesto que si ni tan siquiera el sistema anterior de preferencias ha sido especialmente fructífero, parece ciertamente improbable que la aproximación hacia otro sobre la base de la reciprocidad pueda aportar una solución satisfactoria a una problemática tan compleja y multicausal como el desarrollo de estas economías. No se olvide que la oferta productiva de estos países se encuentra con una variada serie de limitaciones y dificultades de carácter estructural, además de aquellas que pueden ser objeto de mejora mediante una determinada política comercial. Es por ello, que la postura de los ACP ha sido desde un principio favorable al mantenimiento futuro del marco preferencial de Lomé.
5. Además de las diversas propuestas en el plano comercial en cuanto a su deseo de trabajar con grupos de países más pequeños, minimizando el ámbito de la discriminación positiva, y caminando hacia el tratamiento no-recíproco, una de las principales novedades de su nueva orientación general consiste en la asignación de los fondos futuros en función de los resultados obtenidos por los receptores en materia de: reformas económicas, buen gobierno, respeto de los derechos humanos, lucha contra la corrupción, etc.
6. En el fondo lo que este nuevo planteamiento de la UE está poniendo sobre la mesa no es simplemente la continuación o no del marco de Lomé en su forma actual, sino la propia concepción de la cooperación al desarrollo utilizada hasta el momento, para ir orientándola progresivamente hacia los postulados del Banco Mundial (Dubois y Yoldi, 2001).
7. Este conjunto de transformaciones marcaba una nueva orientación de la cooperación al desarrollo en base a criterios como los siguientes: movimiento hacia motivaciones económicas en detrimento de las políticas, subordinación respecto a la normativa GATT-OMC, o percepción del comercio, más que la ayuda, como instrumento para favorecer el desarrollo de las economías más desfavorecidas (Tekere, 2000a).
8. Otra de las opciones posibles que en algún momento se barajó para la compatibilización de Lomé con las normas de la OMC consistía en la extensión de las preferencias de este conve-

nio al resto de economías en desarrollo, sujetas al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para entrar en los mercados europeos. El problema de esta alternativa consistía en el mayor número de estos países fuera que dentro de Lomé, de tal forma que la pérdida de discriminación positiva por parte de los ACP se traducía en peligros de tal magnitud que convertían dicha propuesta en inviable para estas economías (European Commission, 1999).

9. En cualquier caso, si bien ambas han formado parte de una misma propuesta conjunta, la UE ha mostrado reiteradamente su interés por priorizar la formación de áreas de libre comercio con los diferentes grupos regionales dentro del marco ACP.
10. Recuérdese que el SPG, surgido por iniciativa de la segunda conferencia de la UNCTAD (1968), y posteriormente introducido en la normativa GATT-OMC, supone la reducción o anulación de barreras arancelarias para el acceso de los países en desarrollo a los mercados de manufacturas de las economías del Norte sin necesidad de trato recíproco, habiendo sido principalmente utilizado en los mercados de la UE, EEUU y Japón. Puesto que este sistema sólo afecta al sector manufacturero, la gran mayoría de las economías del Sur, productoras de bienes primarios, muchos de ellos agrícolas, a penas se benefician de él; y las que lo hacen, se encuentran con que sus limitaciones y discrecionalidad son realmente destacadas, como consecuencia de sus estrictas reglas de origen y sus restricciones cuantitativas.
11. A pesar de que durante las negociaciones del tratado, el comisionado de la DG VIII Pinheiro afirmara que el acuerdo SA-UE nunca sería un modelo para los países ACP por la excepcionalidad del caso sudafricano, las propuestas de la UE para configurar sus nuevas relaciones comerciales con estos países en un futuro relativamente cercano vienen a demostrar precisamente lo contrario.
12. Téngase en cuenta que la SADC es uno de los pocos grupos regionales del continente africano, y el único del África Austral, que ha sido identificado como candidato para la participación en el sistema de los REPA propuesto por la UE.
13. Obsérvese que en el caso de la SADC, el principal grupo regional tomado como referencia en el África Austral para el establecimiento de un área de libre comercio modelo REPA con la UE, este tratamiento especial para las economías menos desarrolladas afecta a 7 de sus 14 estados miembros (Mozambique, Angola, Malawi, República Democrática del Congo, Tanzania, Zambia, y Lesotho).
14. Téngase en consideración, además, que una vez que estas economías participen en un grupo regional en concreto, cuando la UE acometa procesos de negociación sobre las condiciones de futuros acuerdos con dicho grupo, siempre tenderá a tomar como referencia básica las capacidades de las economías más fuertes dentro de éste en lugar de las debilidades de los menos competitivos.
15. Incluso en cuanto a la proporción de la agricultura respecto al PIB, en países como República Democrática del Congo (57,9%), Tanzania (45,7%), Malawi (35,9%) y Mozambique (34,3%) la importancia de este sector es realmente significativa. Asimismo, tomando como variable de referencia el porcentaje de la población activa empleada en esta actividad productiva, los datos

disponibles más recientes son incluso más relevantes: Lesotho y Mozambique (81%), Tanzania (79%), Malawi (70%), Angola y Zambia (68%), o República Democrática del Congo (60%), observándose además ligeros descensos de tan sólo unos pocos puntos porcentuales respecto a 1970, como reflejo de las escasas transformaciones productivas en estos países durante las últimas décadas (PNUD, 2000; ADB, 2000).

16. Algunos analistas han visto asimismo con recelo el hecho de que el nuevo marco de relaciones entre la UE y los ACP sea establecido en base a acuerdos regionales, lo cual supone su división en grupos más pequeños. Así se ha argumentado que este sistema puede acabar debilitando la relativa posición de fuerza de estos países en conjunto mediante la desaparición paulatina del grupo ACP como marco de referencia. De esta forma, la UE conseguiría evitar la potencialidad cooperadora de los diferentes grupos regionales dentro del marco ACP y afianzar su dominación sobre estos países mediante el recurso a la estrategia “divide y vencerás” (Graumans, 1997b; Keet, 1999; Zhuawu, 2000; Tekere, 2000a, 2000b).
17. Cabría argumentar en defensa de la posición sudafricana que en ausencia del tratado de libre comercio con la UE, la transformación del régimen de Lomé por mediación de las REPA's acabaría conduciendo en la misma dirección. Aun así, la diferencia fundamental entre ambos escenarios vendría marcada por la aceleración de los plazos que el acuerdo UE-SA supone en cuanto a facilitación del acceso de los productos europeos a los mercados de la región en condiciones de libre comercio.
18. Puesto que la SACU es una unión aduanera con arancel externo común, tan pronto como el acuerdo UE-SA entre en vigor, el grupo regional entero pasará de facto a formar parte de un área de libre comercio con la Europa de los Quince. Esta realidad queda a su vez agravada por el hecho de que las importaciones de este grupo regional desde la UE suponen una proporción en torno al 40% del total. En un informe elaborado por el colectivo ACP-EU Joint Assembly SACU group (1997) se estimó que, como consecuencia del acuerdo de libre comercio UE-SA, casi el total de las exportaciones de los BLNS hacia la UE, que gozaban anteriormente de un significativo margen de preferencia, quedarían fuera del mercado. En los casos de Lesotho y Swazilandia, dado que este especial tratamiento preferencial afecta a porcentajes de sus exportaciones hacia los mercados europeos superiores al 80%, la situación sería particularmente grave. Asimismo, los daños que los productos agrícolas subsidiados ocasionarán sobre los BLNS serán también ciertamente considerables, en una situación en la que aproximadamente el 70% de su población activa pertenece al sector agrícola (Irving, 1999; Graumans, 1998).

**REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 56.**  
**Miscelánea.**

Consolidación democrática en África Subsahariana.  
Ángel Pérez González



# Consolidación democrática en África Subsahariana

Ángel Pérez González\*

## RESUMEN

Las aportaciones realizadas por las teorías sobre consolidación democrática en Europa del Este son pertinentes para analizar los procesos de democratización y consolidación democrática de otras áreas, como el África Subsahariana. Esos parámetros de análisis insisten en la importancia de un Estado fuerte (organizado, con instituciones legítimas) y una sociedad estructurada (sea o no multiétnica) como condiciones necesarias para la democratización. Partiendo de la base de que las potencias colonizadoras utilizaron básicamente dos modelos —el asimilacionista francés y el de gobierno indirecto británico—, el estudio de cómo se cumplen esas condiciones en los distintos estados subsaharianos permite apuntar dos conclusiones: primero, que es posible un proceso de democratización en aquellos estados donde la colonización europea (francesa) produjo una asimilación total de la sociedad colonizada, incluyendo sobre todo los valores políticos del colonizador; y, segundo, que los procesos de democratización también son posibles en aquellos estados de colonización británica en los que se superpusieron las estructuras autóctonas y las de la metrópoli, fenómeno que permitió la aplicación de valores democráticos por instituciones locales legitimadas.

*Palabras clave: África Subsahariana, democracia, Estado, colonización.*

No existe acuerdo entre los autores que han tratado este tema sobre las condiciones que hacen posible una democracia y, mucho menos, sobre aquellas que garantizan su consolidación. Lipset estableció una conexión entre democracia y desarrollo económico, conexión puntualizada por D.A. Rustow, para quien esa relación no puede constituir en ningún caso un requisito previo del sistema democrático<sup>1</sup>. Otros autores han

\*Analista de Relaciones Internacionales. Director comercial de NMP Tech.  
(nmp@nmpotech.com)

preferido resaltar la necesidad de un conjunto de valores y actitudes democráticas entre los ciudadanos, hecho que facilitaría lo que Ernest Barker denomina “acordar el desacuerdo”<sup>2</sup> o Gabriel Almond “cultura cívica”<sup>3</sup>. Un tercer grupo de autores destaca la importancia de la estructura política y la vitalidad de las instituciones, por ejemplo Lipjart; y Robert Dahl considera que la estabilidad democrática requiere un compromiso en el sentido apuntado por Barker y Almond, pero no entre los ciudadanos sino entre los miembros de la clase política. Rustow, por último, ha destacado la importancia de la influencia exterior y la necesidad de unidad nacional.

Si algo es evidente al escrutar estos argumentos es que el África Subsahariana no cumple íntegramente ninguno de ellos, ni siquiera el de unidad nacional, que se encuentra con frecuencia en entredicho en un marco político que parece perpetuar la división y el conflicto<sup>4</sup>. Esta realidad podría llevarnos a pensar que la democracia en África al sur del Sáhara es, por ahora, imposible. Y lo cierto es que no han faltado opiniones que tomaban esa dirección, considerando, por influencia de Lipset y otros autores, que el subdesarrollo económico, político e institucional hacían inviable un sistema democrático estable. Dos factores acabaron por consolidar esta idea: el enfrentamiento Este-Oeste, que hizo de África uno de sus escenarios, primando la seguridad sobre cualquier experimento político que pudiera ser desestabilizador; y las propias clases dirigentes africanas postcoloniales que arguyeron la necesidad de desarrollo económico para justificar gobiernos autoritarios más preocupados, en palabras de Raymond Aron<sup>5</sup>, por el poder y la expansión territorial que por el bienestar social y económico. Esta pretensión de delimitar espacios de la Sociedad Internacional aptos o no para gobernarse de acuerdo con un sistema democrático tiene su traducción más actual en las ideas de Huntington en torno a la especificidad de Occidente<sup>6</sup>, en esa línea pesimista y un tanto espengleriana de un futuro choque de civilizaciones; y, en todo caso, parece ser demostrada por la realidad del continente africano. En 1993, con motivo de la crisis de los Grandes Lagos, Edward N. Luttwak se expresaba de la siguiente manera<sup>7</sup>:

“A menos que se haga frente a la enormidad de una recolonización que estableciera a la ONU como administración a largo plazo de un número cada vez mayor de colonias africanas, lo único que puede hacerse es abandonar cada país y sus pueblos a su suerte... El nivel de desarrollo político que prevalece en ellos es sencillamente insuficiente para poner en funcionamiento las estructuras de un Estado moderno. Inevitablemente, sus líderes suelen ser los principales saqueadores de sus países, los burócratas suelen operar como chantajistas, los soldados son, por lo general, la mayor amenaza para la seguridad pública, y los policías son más proclives a robar a sus ciudadanos que a protegerlos”.

No es posible negar la realidad de las afirmaciones de Luttwak. Sin embargo, en defensa de una posible transición y consolidación democrática impulsada por factores endógenos, hay que decir que la realidad del continente es compleja, mientras que esas

afirmaciones son demasiado generales. Existen estados razonablemente consolidados, incluso países con salud económica. No se puede caer en los extremos, como sucedió en su momento con la crisis rwandesa o en la actualidad con la crisis de Sudán, crónica, por lo demás, o la de Guinea Bissau. Un cierto determinismo llevó a muchos a pensar que aquella violencia étnica y política era un problema sin solución, actitud que contrasta con la mantenida en fechas anteriores, mucho más optimista. Recordemos que la antropología política francesa había despreciado a las etnias como realidad operativa en el África subsahariana, considerándolas como una invención colonial<sup>8</sup>, actitud negada por autores como Georges Balandier, Claudio Moffa o Ferrán Iniesta<sup>9</sup>.

Y es que al analizar la democracia y su consolidación en África hay que partir de un hecho básico: el de democracia, como el propio Estado, es un concepto foráneo, difícilmente asimilado en numerosas sociedades africanas, máxime cuando su aplicación se ha llevado a cabo partiendo de las características operativas del sistema en Europa y Norteamérica. Para no abandonar en nuestro ejemplo la región de los Grandes Lagos, recordemos que en Rwanda y Burundi fueron las elecciones democráticas que inauguraron la independencia las que desencadenaron definitivamente la violencia. Sencillamente, la población votó de acuerdo con su adscripción étnica, lo que se tradujo en el control político del Estado por una de la etnias (la hutu) y la extensión de un acusado sentimiento de inseguridad en la otra (la tutsi). La Administración belga pasó por alto en el proceso de independencia dos hechos básicos: el primero, que la lealtad de aquellos votantes no iba dirigida al Estado de nuevo cuño, sino a su etnia; el segundo, que el propio concepto de individuo, como ciudadano, es discutible en numerosas culturas subsaharianas. La relación elemental entre Estado y ciudadano, tan evidente en Occidente, no existía o, en todo caso, estaba en formación. El resultado fue una profunda y perdurable crisis política y estado de guerra civil. Este fracaso y el desprestigio que acarrea debe considerarse como un lastre para el proceso de democratización del continente retomado en la década de los noventa.

## ÁFRICA, ¿DIFERENTE?

Estos datos podrían ser calificados, como mínimo, de poco esperanzadores. Sin embargo debemos huir de los elementos diferenciales y partir, a la hora de analizar la consolidación democrática en este continente, de un hecho básico: nada de lo que ocurre o ha ocurrido en África es propio por naturaleza y exclusivamente de África. Ningún factor de los nombrados justifica un análisis que haga referencia sólo a elementos pretendidamente singulares. Para demostrarlo examinaremos un esquema clásico, el de Linz y Stepan, de

consolidación democrática, lo que nos permitirá constatar que son los estados que mejor cumplen los requisitos del mismo los que más se acercan a una democracia consolidada.

Con este planteamiento no pretendemos emular la polémica suscitada ya en la década de los sesenta sobre el tratamiento metodológico adecuado para comprender los problemas del desarrollo. En este ámbito, la escuela más ortodoxa consideró que nada justificaba un estudio diferenciado de las economías del mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. W.W. Rostow ideó, incluso, un sistema de etapas según él comunes a ambos grupos de países: sociedad tradicional, condiciones previas al despegue económico, el despegue, madurez y era del consumo de masas<sup>10</sup>. Otros autores, muchos procedentes de países del Tercer Mundo, como Myrdal o Prebish, consideraron lo contrario. Si hacemos esta disgresión es porque en el África Subsahariana también se ha planteado una cierta especificidad en lo que a su democratización se refiere, argumentando para eso tanto el pasado colonial como el más reciente neocolonialismo. Dos elementos que, a nuestro juicio, no justifican su exclusión de análisis generales.

Por otro lado trataremos los procesos de democratización y consolidación como fenómenos paralelos. No consideramos que puedan separarse en la práctica, aunque sí se haga conceptualmente. Aceptamos en ese sentido el punto de vista de Di Palma<sup>11</sup> cuando afirma que “hay una tendencia a pensar que la consolidación es algo que viene tras una fase de transición democrática. Pero aunque la distinción aporte algunas ventajas inmediatas resulta totalmente ilusoria”.

De esta forma nuestra hipótesis de trabajo tendrá tres columnas vertebrales, a saber:

1. Un análisis no específicamente pensado para el África Subsahariana, como el de Stepan y Linz, es válido en esa región.

2. Requisito esencial para la democratización y consolidación es la existencia funcional de un Estado.

3. El proceso de consolidación es más probable allí donde las estructuras que deben ser modificadas para aceptar la competencia poseían previamente legitimidad<sup>12</sup>. Esas estructuras previamente legitimadas no son necesariamente las de un Estado moderno, también pueden corresponder a una sociedad tradicional.

Por último, si pretendemos probar este planteamiento debemos establecer primero el objeto del mismo, la democracia. Definir este sistema es un asunto controvertido, aunque todos los autores coinciden en la necesidad de que suministre oportunidades regulares de participación en el poder. Existen otros elementos relevantes que pudieran permitir conceptualizar la democracia, como la participación popular en la elección periódica de las autoridades. Pero este elemento, el sufragio, por sí solo, no garantiza la consolidación democrática, sino la institucionalización de lo que podríamos denominar, utilizando la terminología de R. Dahl, cuasipoliarquías. Es lo que Fareed Zakaria<sup>13</sup> llama democracias no liberales, fenómeno en el que Estado democrático y Estado de derecho no van de la mano, aspecto en el que insiste Guillermo O'Donnell<sup>14</sup>. Siguiendo a este autor podemos

afirmar que un régimen de esas características es siempre mejor que una dictadura o el caos. Pero debemos tener en cuenta que no están abocados por necesidad a convertirse con el tiempo en democracias consolidadas. Un ejemplo de estas situaciones sería Uganda, cuyo sistema político es presidencial, unipartidista y formalmente democrático, camino que parecen desear seguir de cerca Burundi y la República Democrática del Congo<sup>15</sup>. Por tanto nos ceñiremos a una definición rígida de democracia, como el Gobierno caracterizado por la alternancia posible del poder<sup>16</sup> y la capacidad para responder a las preferencias de los ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos<sup>17</sup>, siguiendo así el axioma elemental de Linz y Stepan: sólo las democracias, régimen cuyas autoridades gobiernan democráticamente, pueden convertirse en democracias consolidadas.

## EL ESTADO

El requisito esencial para que pueda darse una democracia es la existencia de un Estado. Y este factor, que pudiera parecer menor en otras regiones del planeta, es en el África Subsahariana un elemento de suma complejidad. El concepto de Estado es extremadamente ambiguo en un área geográfica que ha tenido que asimilar varios siglos de historia europea en unos pocos años de colonización. África es el único continente donde este concepto continúa siendo difícil de aceptar. De hecho, es el único donde podemos encontrar estados casi virtuales, como Somalia, que existe en los mapas, pero apenas en la realidad. En el momento en que el Estado está sometido a fuertes tensiones secesionistas o simplemente no es capaz de ejercer su autoridad sobre el territorio y población que lo componen, la democracia se hace imposible.

Es irrelevante cuándo y cómo se formó el Estado, pero éste debe estar consolidado en alto grado. Este axioma es evidente si constatamos que los limitados procesos de democratización que han tenido lugar en el África Subsahariana se han producido en aquellos estados razonablemente sólidos. Ese es el caso de Gabón, Senegal, la República Sudafricana o Zambia. Y es que allí donde el Estado no es sistemáticamente puesto en cuestión es donde las posibilidades de consolidación democrática serían mayores, por ejemplo en Angola o en la República Centroafricana. Aquellos que muestran problemas de consolidación, por tanto de funcionalidad, o caen en el caos, como Somalia, o acaban configurando regímenes autoritarios, como ha sucedido en Rwanda, Burundi, Congo o Nigeria, tras el intento de secesión de Biafra.

Por tanto, el Estado en África Subsahariana está sometido a una doble tensión. La endógena, originada en las características tradicionales de las culturas africanas y en la delimitación territorial colonial; y la exógena, relacionada con el proceso de globaliza-

ción que, de acuerdo con Daniel Bell<sup>18</sup> o Schlessinger<sup>19</sup>, parecen poner en duda la utilidad del mismo. Se presenta así la paradoja de que el Estado, principal aportación política occidental a la cultura universal, podría estar consolidándose en el África Subsahariana justo cuando más dudosa es su capacidad para hacer frente a los problemas de la sociedad moderna<sup>20</sup>.

Pero esta es una cuestión distinta. Lo esencial es que en África Subsahariana el concepto de Estado debe ser asumido por sociedades que no conocieron tales estructuras en el período precolonial. El concepto más próximo del mismo lo recibieron de las poblaciones musulmanas de norte del continente, cuya organización y religión favorecía el desarrollo de estructuras políticas organizadas. Es el caso de Sudán. Y todavía hoy los estados de la franja de transición subsahariana (arco que media entre Senegal y Sudán) así como la mayoría de las naciones del arco del Índico son, en general, excepcionalmente estables, tanto desde este punto de vista político como desde una perspectiva de seguridad.

La colonización europea, con el reparto colonial realizado en el Congreso de Berlín de 1885, y las divisiones artificiales del territorio en el proceso de independencias reforzarían uno de los problemas más graves del continente, la complejidad étnica de sus estados. Ésta, junto a la invertebración económica, no sólo constituye un obstáculo a la consolidación del Estado. También lo es, como consecuencia, para la democracia. El fenómeno estatal está relacionado por tanto con varios factores que influyen sobremanera en la organización del continente. Me refiero al nacionalismo, la administración, el papel del ejército y de los partidos políticos y, sobre todo, a las modalidades de colonización.

El nacionalismo en el África Subsahariana no estuvo ligado, en general, con el resurgimiento de entidades nacionales precoloniales. La colonización desintegró por completo las antiguas estructuras políticas, por sencillas que fueran. El nacionalismo tuvo que surgir tras la independencia para impedir la disgregación de los estados recién creados. La independencia, la democratización inicial, fracasada, y la consolidación del Estado fueron fenómenos paralelos. Incluso en aquellos momentos el nacionalismo estatal pretendió ser superado por la búsqueda de una solidaridad negro-africana a gran escala. Emulando los movimientos panarabistas y panislamistas surgen entonces la “negritud” y el “panafricanismo”. El primero nació en el África francófona y pretendió ser un movimiento de solidaridad que opusiera la universalidad africana a la universalidad de la cultura francesa; el segundo se nutrió de una ideología antioccidental, anticolonial y reivindicativa. Ambos fracasaron, aunque el segundo se materializó años más tarde en la Organización para la Unidad Africana (OUA).

Las dificultades de consolidación del Estado generalizaron los gobiernos presidenciales, dictatoriales o unipartidistas. Los partidos se convirtieron en el instrumento catalizador del nacionalismo y la modernización. Fue el caso del Movimiento Nacional Congoleño de Lumumba, el “Convention People’s Party” en Ghana o la Unión Senegalesa.

Junto al partido, el ejército se convirtió en la base del nuevo Estado, como única fuerza capaz de superar la división étnica y a veces la única donde existían personas con cierta formación. Muy pronto intervendrían en la actividad política. En Etiopía, en 1974, la acción conjunta de estudiantes, sindicatos y fuerzas armadas, avivada por el hambre de los campesinos, fue el detonante de la deposición del emperador Haile Salassie.

El último factor al que hacíamos referencia era la modalidad de colonización. Este elemento es importante. La primera colonización que sufren algunos territorios subsaharianos tuvo su origen en los pueblos musulmanes del norte del continente. Esta influencia se extendió desde Senegal hasta Sudán, el cuerno de África, Kenya, Tanzania y Zanzíbar. La presencia musulmana no creó en la franja de transición subsahariana grandes estados, pero sí relaciones de vasallaje y un intenso intercambio económico y cultural, generalizando un nuevo concepto de autoridad. La religión musulmana se encargó luego de consolidarlo. En el arco del Índico aparecieron estructuras políticas más estables, limitadas a las costas y dedicadas al comercio. La segunda colonización, la europea, tuvo dos fases. La primera en los siglos XV y XVI, con la presencia portuguesa, y una segunda, ya en el XIX y XX dominada por británicos y franceses. La colonización portuguesa duró el tiempo suficiente para consolidar un cierto mestizaje. Aunque Angola y Mozambique no fueron durante siglos colonias de poblamiento, sino fuentes de mano de obra esclava, aun hoy son estados con indudable personalidad. Su situación interna es convulsa, pero nadie dentro de ellos pone en duda su existencia. La democracia es por tanto posible. Lo mismo sucede en otras colonias portuguesas como São Tomé y Príncipe o Cabo Verde.

Respecto a franceses y británicos, su presencia fue determinante a los efectos que hoy y aquí nos interesan. Los franceses practicaron lo que ha venido a denominarse asimilación, esto es, la extensión de sus instituciones y formas a los territorios africanos. Los británicos, sin embargo, practicaron desde un principio un sistema de gobierno indirecto, que permitió luego admitir con facilidad el autogobierno. Hubo un intento consciente por equilibrar la administración colonial y la tradicional autoridad de jefes, clanes y tribus, introduciendo prácticas democráticas en consejos de distrito y ayuntamientos.

Hemos planteado en la hipótesis un axioma importante, la democratización como fenómeno más probable en sociedades cuyas estructuras previas gozaban de legitimidad. La colonización británica permitió mantener esa ficción de legitimidad que se había perdido, por el contrario, en los territorios de colonización francesa. El resultado es que los estados de colonización anglosajona muestran mayor estabilidad y mejores condiciones para la consolidación democrática. Es el caso de Zambia, Namibia, República Sudafricana, Botswana, Zimbabwe o Tanzania. Incluso la antigua Somalia británica, Somaliland. Si bien Somalia es un Estado sumido en el caos, dentro de ella se han desarrollado subestructuras de poder más o menos inestables y que carecen de reconocimiento internacional. Una de ellas sin embargo es especial, se trata de

Somaliland, cuyo funcionamiento político es revelador. Somaliland es un buen ejemplo de como las estructuras tradicionales de poder pueden servir de base a un sistema que se acerca más que la mayoría a la democracia, utilizando la tradición de gobierno de una población originalmente nómada. Somaliland es hoy un Estado de facto, bastante estable, habitado por poblaciones de tradición nómada para quienes el concepto de Estado es tan extraño como para otros africanos. Sin embargo, la estructura de “shir” (conferencias) locales y nacionales ha permitido el equilibrio entre los diferentes clanes y la elección periódica de un presidente y dos asambleas, una de delegados y otra de ancianos elegidos por los consejos de los clanes. El resultado es un Estado más legítimo, estable y democrático que la mayoría de los que existen en el África Subsahariana, capaz de sobrevivir sin ayuda exterior y con medios económicos ínfimos.

Por el contrario, los estados de tradición francesa más estables deben su estabilidad, como sucede en Gabón o en Senegal, al mayor éxito de la asimilación practicada por Francia durante el período colonial y a la menor heterogeneidad étnica. No tratamos de afirmar ni demostrar que es la colonización británica y no la francesa (o belga y española) la que favorece por naturaleza la democracia, pero es posible que la acción británica de signo más o menos democrático en los escalones inferiores de poder faciliten la asunción del proyecto democrático ligándolo a la propia tradición de autoridad local. En los estados de colonización francesa la adopción del sistema republicano y presidencial ha consolidado ejecutivos demasiado independientes y prácticas de poder más cercanas a las propias de un rey que al de un jefe de Estado democrático<sup>21</sup>.

Podemos así resumir este apartado en cuatro puntos:

1. Las zonas del continente de tradicional presencia musulmana parecen mostrar en general mayor estabilidad estatal, tanto en el África francófona como anglófona: Mali, República Centroafricana, Chad, Tanzania o Kenya. La razón hay que buscarla en el contacto prolongado con estructuras de poder centralizado.

2. Los territorios de larga colonización europea, básicamente las antiguas colonias portuguesas, no han desarrollado una especial estabilidad democrática, pero sí nacional y estatal, requisito previo esencial para crear y consolidar una democracia: Angola, Mozambique, Cabo Verde y São Tomé y Príncipe. La única excepción es Guinea Bissau, extremadamente inestable.

3. En las regiones de colonización británica se introdujeron prácticas democráticas ligadas a la tradición de poder local en los estratos inferiores de la administración, lo que ha facilitado la estabilidad democrática posterior cuando aquella se ha dado: Tanzania, Zambia, Botswana, República Sudafricana y Namibia.

4. En algunos estados de colonización francesa, belga y española de fuerte asimilación, como Senegal o Gabón, la administración colonial obtuvo suficiente legitimación, facilitando la transición democrática. En los demás estados desaparecen las estructuras de poder tradicionales y no se crean otras nuevas de cierta legitimidad. Se



generalizan los sistemas presidencialistas, luego autoritarios y las tensiones secesionistas y étnicas: Congo, República Democrática del Congo, Rwanda, Burundi, Guinea Ecuatorial, Togo, Costa de Marfil, entre otros.

Los estados pertenecientes o cercanos a los puntos 1 y 3 son los más propicios para la consolidación democrática. Los estados de los grupos 2 y 4 los menos propicios, con la salvedad de que los estados del grupo 2 poseen una identidad estatal no discutida, lo que facilita la consolidación una vez finalizadas las guerras civiles de Angola y Mozambique. Los estados del grupo 4 tienen una identidad estatal en entredicho y una tensión étnica creciente, lo que hace imposible a corto plazo la democracia. A este grupo uniríamos el caso de Sudán, especial por tratarse de un Estado cuyo régimen de gobierno es fundamentalista y dictatorial, controlado por la población blanca y musulmana del norte. Está envuelto en una guerra de aniquilación física y cultural de las poblaciones de raza negra, cristianas o animistas, del sur.

## DEMOCRATIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

### **Democratización**

Antes de analizar la consolidación democrática de acuerdo con los parámetros fijados por Linz y Stepan debemos establecer el conjunto de estados que constituyen una democracia, es decir, aquéllos que cumplen siquiera formalmente los requisitos de la definición que hemos utilizado al comienzo de esta exposición: alternativa posible de poder y gobierno democrático, esto es, que intenten responder a las necesidades de los ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos. Quedan fuera, por lo tanto, los regímenes autoritarios y los de partido único porque carecen de las condiciones mínimas para la consolidación, aunque en algunos se den los elementos que pudieran permitir una transición, como sucede en Nigeria tras la muerte del dictador Abasha.

Entre las razones que se han argüido para explicar el fracaso de la democracia en África destacan la falta de reconocimiento histórico de derechos y libertades civiles y políticas; las diferencias étnicas (pluripartidismo=plurietnismo), y la tradicional personificación del poder, esta última defendida por Barraclough. En realidad, al establecer este trío, más que explicar su fracaso se están exponiendo obstáculos evidentes a la democratización, no exclusivos de las sociedades africanas. De esta manera, los estados que citemos como democráticos deberían haber sido capaces de iniciar la superación de esas trabas, que en realidad podrían incluirse en las condiciones que R. Dahl<sup>22</sup> establecía para recorrer el camino hacia una poliarquía: secuencias históricas, segmenta-

ción subcultural y creencias de activistas políticos. Ya tenemos, por tanto, dos condiciones: la existencia indiscutible del Estado y la superación, cuando menos parcial, de los obstáculos ligados a la tradición.

Debemos tener en cuenta, además, que en África han existido en realidad dos procesos democratizadores. El primero, tras la independencia, constituyó un fracaso generalizado. La independencia política y la democracia habían estado ligados con anterioridad en ejemplos como el de EEUU, Finlandia o Israel. En todos ellos la independencia supuso la victoria de la democracia. En el espacio subsahariano este proceso tuvo dos características: no siempre la independencia fue producto de la presión de élites democráticas; y, sobre todo, existió una preferencia, la construcción estatal, que a veces obligó literalmente a la adopción de gobiernos autoritarios capaces de hacer frente a las numerosas secesiones (Katanga, Biafra, separación entre Senegal y Mali, Cabinda entre otras). La democracia fue en esos casos sacrificada.

El segundo proceso de democratización comenzó en 1990, tras la cumbre de la OUA de ese año, en la que los gobiernos africanos se comprometieron con la democracia insistiendo en mantener absoluta independencia y soberanía, dos conceptos obsesionantes en un continente marcado por el neocolonialismo, el plurietnismo y las guerras secesionistas. Esa segunda oleada tuvo su origen en factores exógenos. El primero, el desmoronamiento del bloque comunista, lo que arrastró a algunas dictaduras emblemáticas: Hisen Habré en Chad, Musa Traoré en Mali, Siad Barre en Somalia, Megistu Haile en Etiopía o Samuel Doe en Liberia. El segundo, la nueva actitud de los donantes de ayuda occidentales, que comenzaron a condicionarla al mayor o menor grado de respeto de los derechos fundamentales.

La transición se ha operado mediante la celebración de una conferencia nacional, a la cual sigue un referéndum constitucional y unas elecciones. Así sucedió en Nigeria, Ghana, Sierra Leona, Tanzania, Gambia, Camerún, Angola, Guinea-Bissau, Burundi o Rwanda. En todos los casos fue patente la utilización de complejos mecanismos para conservar el poder por parte de los anteriores hombres fuertes y en numerosas ocasiones el proceso se ha visto desbordado por la guerra o la vuelta de un sistema autoritario. Fue el caso de Nigeria, Rwanda, Burundi, Guinea-Bissau, Burkina-Faso y Costa de Marfil. En otros casos, como ha sucedido en la República Democrática del Congo, el proceso revolucionario y violento no ha supuesto la instauración de un régimen democrático.

Los estados donde el proceso democrático ha enraizado cumplen las tres condiciones que hemos planteado: existencia del Estado, legitimidad de las estructuras políticas a sustituir o modificar y posible análisis de acuerdo con criterios no específicamente pensados para ellos. Los estados son los siguientes: Burkina-Faso, Mali, Níger, Cabo Verde, Gambia, Senegal, Benín, República Centroafricana, São Tomé y Príncipe, Gabón, Kenya, Tanzania, Etiopía, Angola, Mozambique, Zambia, Zimbabwe, Botswana, Namibia, Madagascar y Sudáfrica. Todos ellos respetan, al menos formalmente, la posibilidad de

alternancia en el poder, criterio elemental que hemos considerado al definir la democracia y que nos permite dejar a un lado a aquellos que, incluso manteniendo el recurso al voto popular, constituyen sistemas unipartidistas. Entre éstos, no lo olvidemos, existen importantes diferencias que van desde la razonable estabilidad y respeto de derechos básicos como en Uganda a la dictadura más tradicional de Guinea Ecuatorial.

## **Consolidación**

Cinco son las condiciones que Linz y Stepan consideran necesarias para asegurar la consolidación de un sistema democrático<sup>23</sup>:

1. Condiciones que permitan el desarrollo de una sociedad civil democrática.
2. Una sociedad política que disfrute de autonomía.
3. Protección efectiva de derechos fundamentales y políticos.
4. Una estructura burocrática útil para el Estado democrático.
5. Lo que ambos autores denominan “sociedad económica”.

Las dos primeras condiciones pueden tratarse de forma conjunta, pues son complementarias. Por sociedad civil hacemos referencia al marco seguro y autónomo en el que son posibles asociaciones y solidaridades múltiples. Stepan la define 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. Por sociedad política debemos entender el marco donde los actores políticos compiten con garantías por el control del poder político. Linz y Stepan defienden la necesidad de una sociedad civil fuerte tanto durante la transición como durante la consolidación. Sin embargo, si por algo se caracterizan los estados subsaharianos en términos generales es por la debilidad de las sociedades civiles y, sobre todo, por la influencia en ambas, la civil y la política, de las tensiones creadas por el plurietnismo.

La etnia, a la que ya hemos hecho referencia al tratar el Estado, condiciona la aparición de partidos y asociaciones, y controla con frecuencia los poderes locales. En estas condiciones, incluso allí donde existe un sólido sistema de partidos, como en Sudáfrica, la consolidación democrática se hace más compleja. Pero no por ello es imposible. Las dudas a este respecto derivan del propio concepto de Estado-nación, procedente de Europa e incorporado a la vida política universal. En el África Subsahariana, la propia necesidad de asegurar la pervivencia del Estado, primero, y luego la voluntad de emular a las antiguas metrópolis impusieron una construcción estatal unitaria, que en realidad no fue tal. Y no lo fue porque a menudo era la etnia mayoritaria la que terminaba capitalizando el aparato estatal y su brazo armado, el ejército. Un ejemplo es Guinea Ecuatorial y el enfrentamiento, ya antes incluso de la independencia, entre bubis y fang.

Para solventar este problema es necesario articular criterios flexibles de distribución del poder y llevar a cabo políticas que eviten enfrentamientos mayores. Hay que recordar que la división étnica no siempre coincide con la lingüística o religiosa. No todo son dife-

rencias. Una fórmula podría ser el respeto de las prácticas tradicionales que pudieran ser adaptadas a las exigencias democráticas, como ha sucedido en Somaliland, o en Sudáfrica, con el reconocimiento parcial de elementos diferenciales, en particular a los zulúes.

En este marco la sociedad civil tiene poco espacio donde desarrollarse, pero lo tiene. Zambia, Zimbabwe, Botswana, Namibia o Sudáfrica son buenos ejemplos, aunque en todos ellos hay un elemento extraño a la tradición africana, la existencia de un notable grupo de ciudadanos de origen europeo. En todo caso, la organización de la sociedad civil en torno a parámetros socioculturales no es malo por naturaleza, máxime si sirve para consolidar los rudimentos democráticos. Este fenómeno también afecta a la vida política, pues los partidos representan con frecuencia intereses parciales y étnicos, pero este fenómeno tiene menor relevancia probablemente por el convencimiento existente en el seno de las clases políticas de los estados mencionados de la necesidad de unidad. En general los grandes partidos en todos los estados pluralistas del continente pretenden, al menos, superar el estrecho marco de la etnia o la tribu. Es el caso del Partido Democrático de Botswana, la Alianza Democrática de Namibia y el Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional en Sudáfrica.

Las fórmulas para superar esta división étnica y su influencia sobre la sociedad civil y política no son numerosas. Linz y Stepan plantean una que ellos consideran adaptable a Europa del Este, la creación de naciones-Estado frente al tradicional Estado-nación. Un ejemplo de nación-Estado sería Suiza, o incluso los Estados Unidos. Es decir estados que son capaces de generar una fuerte lealtad siendo multiculturales o multinacionales. Esta fórmula también es aplicable a los estados que estamos analizando, embarcados ya en un proceso de consolidación democrática. Y los mejores ejemplos, sin duda, los ofrecen de nuevo los estados de colonización británica: Sudáfrica, Namibia, Botswana, Zambia e incluso Tanzania. Los estados como Senegal y Gabón se benefician de una menor pluralidad étnica y por tanto el proceso allí sí puede dirigirse a la creación de un Estado-nación. De hecho en esos estados la sociedad civil tiene otras características, más vinculada a movimientos estudiantiles, como en Etiopía, o a ramificaciones de partidos, que a consideraciones étnicas. Es el caso en Gabón de la Asociación Nacional de Leñadores, ya consolidada como partido político, o el peso específico de las asociaciones de funcionarios en países como la República Centroafricana.

Respecto a la condición 3, la protección efectiva de los derechos fundamentales está íntimamente ligada a la necesidad de que el Gobierno se comporte de forma democrática, esto es, de acuerdo con las normas de un Estado de derecho, una de cuyas manifestaciones es el principio de legalidad. El Estado y la administración deben estar sometidos en su funcionamiento a la ley, que debe establecer procedimientos para su control.

Este elemento es importante. Es el que permite distinguir democracias formales y efectivas, el que permitió desarrollar el concepto de democracia no liberal, al que ya hemos hecho referencia. Este factor nos ha permitido separar del grupo de estados en

condiciones de consolidar su democracia a aquellos que no garantizan ese principio, aunque ello resulte paradójico en algunos casos: así, Uganda, con un régimen unipartidista que no calificamos de democrático, posee un sistema de garantías legales más efectivo que Angola, que es un estado multipartidista. En última instancia podríamos discutir que es más importante, la democracia en sí misma o las garantías de derechos, en cuyo caso Uganda saldría mejor parada. Pero hemos optado por un concepto rígido de democracia que exige, entre otros, el reconocimiento de los derechos políticos.

Entre los estados seleccionados también hay diferencias. Están más cerca de la consolidación Senegal, Cabo Verde, Gabón, São Tomé y los estados anglófonos de África Austral. Están más alejados Angola, Mozambique, Mali o Níger. Pero incluso en éstos, aunque se encuentran verdaderos obstáculos para hacer efectivo el principio de legalidad, existe un compromiso general de acatarlo. Este convencimiento es imprescindible para asegurar la consolidación. Los dos obstáculos que han tenido que ser superados para aceptar el principio de legalidad han sido el factor psicológico, es decir, el rechazo de la democracia como sistema que fomenta la división y el conflicto; y la tendencia a elaborar constituciones programáticas con escasos capítulos procesales que garanticen los derechos reconocidos. Una Constitución abstracta, poco comprometida y demasiado genérica en sus pronunciamientos en torno al sistema político o los derechos esenciales, equivale poco más que a un programa de gobierno y no a un conjunto de normas que permitan el correcto funcionamiento de instituciones democráticas.

Los países seleccionados, todos en mayor o menor medida, se enfrentan a esos obstáculos. La ventaja la poseen, en este como en los demás aspectos, los estados anglofonos de África Austral, en donde las minorías blancas de origen europeo han detentado el poder hasta épocas muy recientes; y los estados francófonos de Senegal, Benín y Gabón, donde la tradición administrativa francesa está bien arraigada y ha inspirado el sistema presidencial y republicano. Pero en estos tres últimos casos, no lo olvidemos, los factores que más han influido son similares a los de África Austral, la tradición legitimada de gobierno consolidada con la intensa asimilación y la existencia de una clase política e intelectual formada en Francia y partícipe durante años de las instituciones ideadas en el seno de la extinta Unión Francesa, hecho que también se da en Burkina-Faso, Mali y Níger con menor intensidad.

En cuanto a la condición 4, Stepan y Linz insisten en la necesidad de un sistema burocrático que facilite la labor de los partidos y dirigentes políticos. En realidad su existencia previa no debe tomarse como una necesidad sustancial; esta burocracia puede crearse, aunque no hay duda de que supondría un problema añadido a los que ya de por sí genera un proceso de consolidación democrática.

La condición esencial que debe darse para que el entramado burocrático existente sea de utilidad en el proceso de consolidación es la profesionalidad razonable de los trabajadores de la administración, única forma de que ésta se encuentre comprometida

da con el cumplimiento de la ley y la garantía de derechos. Esta administración se encarga además de la exacción de impuestos y es evidente que sin dinero, cuya recaudación requiere cierta eficacia, no hay democracia. Por tanto, unas burocracias profesionales o crecientemente profesionalizadas, una presencia adecuada de la administración en todo el territorio, una administración de justicia eficaz y el respeto frecuente de normas de actuación democráticas facilitan la consolidación democrática. Todos los estados seleccionados poseen rancias tradiciones administrativas. Podemos decir que hay una gran intensidad burocrática en los estados anglofonos de África Austral, debido a su mayor desarrollo económico; una intensidad media en Senegal, Benín, Gabón y Etiopía, y una menor intensidad en los demás estados del grupo. En algunos países, de hecho, como en la República Centroafricana o Senegal, los funcionarios constituyen una fuerza activa capaz de influir en la marcha del Gobierno convencidos de la relación de dependencia entre sus intereses y la democracia. Algo impensable, por ejemplo, en la República Democrática del Congo, donde difícilmente se puede hablar de administración. Es decir, la garantía de derechos y la exigencia de su aplicación, precaria como es en algunos casos (Angola, Mozambique o Mali) contrasta con la lamentable falta de despliegue de fuerzas de seguridad, origen de inseguridad a menudo; carencia de jueces y funcionarios e insuficiencia de medios con que cuentan la mayoría de las naciones excluidas de este grupo. Aunque no sucede en todas, como hemos recordado varias veces: Uganda o Nigeria sí poseen una estructura burocrática sólida, lo que en su momento facilitará la democratización, si ésta llega a producirse.

Por último, respecto a la condición 5, al referirse a la “sociedad económica”, Stepan y Linz incluyen dos premisas: una democracia consolidada es incompatible con una economía intervenida y es incompatible también con un mercado absolutamente libre. Este planteamiento está ligado sin duda al fin de las economías dirigidas del antiguo bloque del Este, que ha supuesto en África la desaparición de numerosos regímenes que justificaban su existencia autoritaria en la necesidad de desarrollo. Las dos premisas parecen evidentes y están unidas a los postulados del liberalismo constitucional occidental, siempre ligado a altas cotas de libertad económica.

En el África Subsahariana la cuestión adquiere sin embargo otras connotaciones, porque el problema es, como planteábamos en la introducción, si el subdesarrollo de numerosos estados es una cortapisa a la democracia y si este subdesarrollo de carácter estructural requiere un tratamiento por parte de analistas económicos distinto al de otras zonas del planeta. En cualquier caso los estados que analizamos, de creciente consolidación democrática, poseen todos economías de libre mercado, un Estado razonablemente sólido que garantice un marco estable a la economía y, en algunos casos, una situación económica envidiable en el continente más pobre del planeta. Esto no es suficiente para pensar que la democracia sólo es posible en países económicamente desahogados. Algunos estados de los analizados como democráticos, como São Tomé, Mali

o Níger son ejemplos evidentes de que la pobreza y la escasez de recursos no son incompatible con la democracia. Lo que sí es cierto es que la democracia parece distribuir con mayor eficiencia los recursos y generar un espacio de seguridad que favorece el desarrollo económico. Es lo que ha sucedido en Somaliland, dentro de la virtual Somalia (Somaliland no ha sido incluida en la lista de países democráticos porque carece de reconocimiento internacional) o en Cabo Verde y Tanzania.

En última instancia, podemos decir que cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico, la capacidad de un Estado para garantizar un sistema libre de mercado e intervenir allí donde las necesidades sociales lo exigen depende de los factores analizados: Estado funcional, burocracia profesional, un sistema de partidos y una sociedad civil dinámica. Sin esos elementos de contrapeso un sistema capitalista sin barreras puede poner en serio peligro la democracia, es lo que Schumpeter denomina “destrucción creadora”, esto es, el capitalismo se basa conceptualmente en el equilibrio, pero en la práctica se ve arrastrado al desequilibrio con el rosario de desigualdades e injusticias que acarrea <sup>24</sup>.

## CONCLUSIÓN

Creemos haber demostrado los tres axiomas de la hipótesis planteada, a saber:

1. La democratización de los estados de África Subsahariana puede ser analizada con parámetros similares a los utilizados en otras regiones. Las teorías que ensalzan la contraposición entre valores locales endógenos y valores democráticos importados no tiene en África, como en Iberoamérica o en Asia, ningún sentido. En este caso, los estados con democracias consolidadas o en fase de consolidación se ciñen, mejor o peor, a los requisitos establecidos por Stepan y Linz pensando sobre todo en Europa del Este.

2. La existencia indiscutida de un Estado es un requisito elemental. Este es probablemente el obstáculo más importante para la democratización de numerosas sociedades subsaharianas, un problema ligado directamente al pasado colonial y al pluriestatismo.

3. La democracia enraiza y se consolida preferentemente allí donde las estructuras políticas poseían una razonable legitimidad, basada en la mayor asimilación de conceptos europeos o en la adaptación de formas tradicionales de poder.

¿Tiene futuro la democracia en África Subsahariana? La respuesta debe ser afirmativa. Pero eso no quiere decir que no vayan a persistir los problemas y obstáculos, el menor de los cuales no es la globalización y el rechazo de la modernidad provocado por aquélla en numerosas regiones no occidentales. Los procesos de consolidación serán

lentos, tendrán altibajos, pero siempre serán mejores, estamos de acuerdo con Guillermo O'Donnell, que la falta absoluta de libertades. Por lo demás, el problema étnico, siendo grave como es, no se trata de una dificultad estrictamente singular. La cuestión racial la sufren también naciones desarrolladas, como los Estados Unidos<sup>25</sup>.

Por último, quizá el peligro más claro para el África Subsahariana sea el riesgo de desbordamiento, esto es, el iniciar o consolidar una democracia cuando las naciones más avanzadas se enfrentan ya a retos como el desarrollo tecnológico, la integración económica internacional o la crisis supuesta del Estado-nación. Hacer frente a todos los retos al mismo tiempo, sin grandes medios como es el caso, es una tarea casi imposible. Pensemos que los estados subsaharianos, con alguna excepción en África Austral, deben realizar a un tiempo tareas como democratizar, consolidar el Estado, asegurar un cierto desarrollo económico, hacer frente a las fuerzas del mercado y tendencias tecnológicas; en definitiva, retos que superan con mucho las posibilidades de la mayoría de los pequeños, frágiles y recientes estados subsaharianos. Sucede sin embargo que ni siquiera en este caso parece haber alternativa a una gradual expansión de los principios, valores e instituciones democráticos.

#### Referencias bibliográficas

- ARON, R. *Trois essais sur l'âge industriel*. Paris: Plon, 1966.
- CABRERA, M.A. *África en armas*. Madrid: Ed.Iepala, 1986.
- COQUERY-VIDROVITCH, C. y MONIOT, H. *África Negra de 1800 a nuestros días*. Barcelona: De. Labor, 1985.
- DAHL, R. A. *La Poliarquía. Participación y Oposición*. Barcelona: Guadiana, 1974.
- DESCHAMPS, H. *Las Instituciones políticas de África Negra*. Tau: Ed.Oikos, 1971.
- DI PALMA, G. "La consolidación democrática. Una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 42, abril-junio 1988.
- DUVERGER, M. *Instituciones Políticas y derecho Constitucional*, Barcelona: Ed.Ariel, 1988.
- HUNTINGTON, W. P. "Occidente único, no universal", *Política Exterior*, vol.XI. No. 55, 1997.
- HUNTINGTON, S. "If not civilizations, what?" *Foreign Affairs*, vol.72. No. 5, 1993.
- INIESTA, F. "Convulsión en los Grandes Lagos", *Política Exterior*, vol.XI. No. 55, 1997.
- KABUNDA BADI, M. " Geopolítica y nuevo orden regional en África Central", *Meridiano Ceri*. No. 19, 1998.
- LEYMAIRE, P. " Sous le choc de la révolution congolaise", *Le Monde Diplomatique*. No. 520, 1997.
- LINZ, J. J. y STEPAN, A. "Toward consolidated democracies", *Journal of Democracy*, vol.7. No. 2, 1996.
- LIPSET, S. M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos, 1987.
- O'DONNELL, G. "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*, vol.7. No. 2, 1996.
- PARDO de SANTAYANA, J. "El Centro de África sin horizontes de Paz", *Política Exterior*, vol.XI. No. 55, 1997.
- PFUFF, W. "De nuevo sobre Huntington", *Política Exterior*, vol.XI. No. 59, 1997.



- PRUNIER, G. "Somaliland, le pays qui n'existe pas", *Le Monde Diplomatique*, Octubre, 1997.
- RIDAO, J. M. "Guinea Ecuatorial", *Política Exterior*, vol.X. No. 54, 1996.
- RUFIN, J.C. *L'empire et les nouveaux barbares*. Éditions Jean-Claude Lattés, 1991.
- RUSTOW, D. A. "Transitions to democracy. Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*. No. 2, April, 1970.
- SCHLESSINGER, A. "¿Tiene futuro la democracia?", *Política Exterior*, vol.XI. No. 60, 1997.
- VARIOS *El Estado del Mundo*. Edición 1995. Madrid: Akal, 1995.
- ZAKARIA, F. "La aparición de las democracias no liberales", *Política Exterior*, vol.XII. No. 62, 1998.

#### Notas

1. RUSTOW, D. A. "Transitions to democracy. Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*. No. 2, (abril 1970), p. 337.
2. Op. cit. Nº 1, p. 337.
3. Op. cit. Nº 1, p. 338.
4. RUFIN, J-CH. *L'empire et les nouveaux barbares*, Éditions Jean-Claude Lattés, 1991, p. 130.
5. ARON, R. *Trois essais sur l'âge industriel*, Plon, 1996, p. 201-202.
6. HUNTINGTON, S. P. "Occidente único, no universal", *Política Exterior*. Vol. XI. Nº 55 (1997), p. 141.
7. Edward N. Luttwak es director de geoeconomía en el centro de Estudios Estratégicos Internacional de Washington. Ver en SANTAYANA, J. P. "El Centro de África sin horizontes de Paz", *Política Exterior*. Vol. XI, nº 55, (1997), p. 52.
8. INIESTA, F. "Convulsión en los Grandes Lagos", *Política Exterior*. Vol. XI, nº55 (1997), p. 34-35.
9. Op. cit. Nº 8, p. 30.
10. Op. cit. Nº 5, p. 43-44.
11. Di PALMA, G. "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 42, (abril-junio 1998), p. 79.
12. Este planteamiento es recogido por Robert Dahl de la siguiente manera: "el proceso de iniciación más propicio para una poliarquía es el que transforma las estructuras y formas hegemónicas, previamente legitimadas, en formas y estructuras aptas para la competencia política". DAHL, R. A. *La poliarquía. Participación y oposición*. Barcelona: Guadiana, 1974, p. 59.
13. ZAKARIA, F. "La aparición de las democracias no liberales", *Política Exterior*. Vol. XII, nº 62 (1998), p. 119.
14. O'DONNELL, G. "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*. Vol.7, nº2 (1992).
15. KABUNDA BADI, M. "Geopolítica y nuevo orden regional en África Central: el papel de Congo-Kinshasa", *Meridiano Ceri*. Nº19 (1998), p. 25.
16. LIPSET, S. M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos, 1987, p. 41.
17. Op. cit. Nº 12, p. 11.
18. BELL, D. "The future world disorder". En D.Bell, D. *The winding passage. Essays and sociological journeys, 1960-1980*, Abt, Cambridge (Mass), 1980, p. 210-227.

## Consolidación democrática en África Subsahariana

19. SCHLESSINGER, A. "¿Tiene futuro la democracia?", *Política Exterior*. Vol. XI, nº 60 (1997), p. 140.
20. BUZAN, B. *People, States and Fear*. Harvester Wheatsheaf, 1991, p. 159.
21. MICHELON, Th. "Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique", *Le Monde Diplomatique*, nº 526, (enero 1998), p. 24-25.
22. Op. cit. Nº 12, p. 43.
23. LINZ, J. y STEPAN, A. "Toward consolidated Democracies", *Journal of Democracy*. Vol. 7, nº 2 (1996), p. 17.
24. Op. cit. Nº 19, p. 136.
25. PORTER, B. D. "Can American Democracy survive?" En HUNNINGTON, S. P. "If not civilizations, what?", *Foreign Affairs*. Vol. 72, nº 5 (1993), p. 190.

## REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 56. Miscelánea.

El Fórum 2004 ¿un ejemplo de cooperación? (El Acuerdo-marco  
relativo al Fórum Universal de las Culturas-Barcelona 2004)  
Susana Beltrán García.

# El Fórum 2004

## ¿un ejemplo de cooperación?

(El Acuerdo-marco relativo al  
Fórum Universal de las Culturas-Barcelona 2004)

Susana Beltrán García\*

### RESUMEN

En abril del 2004 se inaugurará en Barcelona el Fórum 2004, que desarrollará actividades en torno a tres grandes temas: condiciones de paz, desarrollo de la ciudad sostenible y diversidad cultural. La originalidad de este evento ha estado presente desde el principio ya que su creación parte de un acuerdo muy particular alcanzado entre la UNESCO y el Consorcio 2004, integrado este último por el Gobierno español, la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona. Incorporar a entidades descentralizadas a un convenio suscrito con una organización internacional, aunque sea a través de la fórmula del consorcio, no es muy frecuente. Esto genera ciertas dudas acerca del valor de dicho acuerdo, pero también muestra que es posible encontrar fórmulas de colaboración entre tres instancias de poder en una materia, las relaciones internacionales, reservada tradicionalmente y en exclusiva a las autoridades centrales. La búsqueda de modelos de cooperación (o el rechazo a encontrarlos) entre el Estado español y sus entidades descentralizadas para abordar asuntos que van más allá de las fronteras estatales sigue siendo un tema de actualidad, y el Acuerdo-marco con la UNESCO es un ejemplo, pero hay otros. Se trata, pues, de analizar si este pacto constituye un auténtico instrumento de colaboración entre diversas entidades y responde, así, a los objetivos del Fórum.

*Palabras clave: Fórum 2004, UNESCO, España, Barcelona, cooperación, relaciones culturales.*

A finales de 1997 el Estado español presentó en la UNESCO un proyecto para crear un espacio, denominado Fórum 2004, en donde pudieran desarrollarse actividades relacionadas con tres grandes temas:

1. Condiciones de la paz.
2. Desarrollo de la ciudad sostenible.
3. Formas de proteger y promover el respeto a la diversidad cultural.

En realidad, el impulsor de este proyecto fue el Ayuntamiento de Barcelona, pero como no tenía capacidad para solicitar de la UNESCO su aprobación, ya que ni la normativa interna española ni los estatutos de la organización se lo permitían, tuvo que ser el Estado español quien oficialmente lo presentara. En la 29ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO de 1997 se decidió secundar la propuesta del Fórum, cuya planificación y ejecución se dejó en manos del Consorcio 2004, formado por el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya y el Gobierno español. Asimismo se decidió que la UNESCO se convirtiera en su asociado principal en las condiciones que luego se verán. Finalmente el Fórum se inaugurará el 23 de abril del 2004 coincidiendo con el día mundial del libro y se prolongará hasta septiembre de ese mismo año.

La originalidad del Fórum empieza desde su misma creación. El acuerdo que lo fundamenta se inserta en una resolución de una organización internacional. Además está suscrito por dos organismos muy distintos: la UNESCO y el Consorcio 2004. Los ejemplos de “asociación” entre la administración central y entidades territoriales del Estado español para tratar aspectos relacionados con el ámbito internacional, como es este caso, no son abundantes. En dicho ámbito las relaciones entre unos y otros no siempre han sido cordiales. Ahora bien, más allá de su originalidad, o quizás por este motivo, es posible que el acuerdo de creación (en adelante Acuerdo-marco) y la capacidad jurídica de las entidades signatarias adolezca de algunas ambigüedades que incidan en la consecución de los objetivos del Fórum. Estas cuestiones son las que nos proponemos analizar en las siguientes páginas.

## EL ACUERDO-MARCO

Para saber los efectos que puede generar este acuerdo, lo primero que hay que hacer es identificar su naturaleza jurídica, lo que no será fácil. Su inserción en una resolución de una organización internacional no es suficiente para determinarla; aunque queda claro que no es un tratado internacional, ya que éstos son pactos suscritos entre sujetos de derecho internacional (en general estados u organizaciones internacionales) que están regidos

por el derecho internacional público. La falta de subjetividad internacional de una de las partes, el Consorcio 2004, impide que el Acuerdo-marco se incluya dentro de esta categoría. Además del texto del acuerdo tampoco se desprende que deba aplicarse el derecho internacional público; más bien entraría dentro del grupo de convenios suscritos entre entidades públicas extranjeras que no se consideran tratados internacionales.

Dentro de este (gran) grupo, G. Burdeau distingue entre:

- acuerdos entre ministerios de distintos países;
- acuerdos concluidos por establecimientos que poseen una personalidad moral distinta de la de los Estados interesados;
- acuerdos concluidos por colectividades territoriales;
- acuerdos híbridos<sup>1</sup>.

La propia autora reconoce que existen numerosos ejemplos de esta última clase de acuerdos, lo que demuestra no sólo la dificultad de clasificarlos sino también la de explicar jurídicamente qué son. Estas dificultades también se extienden al Acuerdo-marco, que oscilaría entre el segundo grupo enunciado y el de los “híbridos”.

Existen otros términos que definen cierto tipo de acuerdos internacionales distintos de los tratados, como los *arrangements administratifs*. J-P. Plouffe dijo que eran, para el caso concreto de Canadá, ententes escritos de cooperación de carácter no obligatorio (en derecho internacional) concluidos entre agencias y ministerios de Canadá y sus homólogos extranjeros para desarrollar materias principalmente de orden administrativo o técnico que, en el interior, recaen en el ámbito de sus actividades<sup>2</sup>. Sin embargo el Acuerdo-marco, según esta definición, no sería un *arrangement administratif*. Así como tampoco sería un acuerdo en que el Estado representaría la voluntad de alguna de sus colectividades territoriales tipo el *Acuerdo de Karlsruhe* de 1996 entre la RFA, Francia, Luxemburgo y Suiza en la que esta última actuaba en nombre de los Cantones de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovia y Jura; ni sería un acuerdo en que el Estado participaría al lado de alguna de sus entidades como el *Convenio de Iselburg* de 1991 sobre cooperación transfronteriza de colectividades territoriales, u otros organismos públicos entre Países Bajos y la RFA, que era parte contratante junto con los länder Niedersachsen y Nordrhein-Westfalen. Ni tan siquiera trasladando la cuestión de la naturaleza del Acuerdo-marco al derecho interno español, se consigue una respuesta satisfactoria, puesto que no hay normativa al respecto. Se puede deducir que no es un tratado internacional porque no se ha publicado en el BOE, obligación preceptiva para éstos (art. 96 CE). Pero fuera del ámbito de los tratados, tampoco sería aplicable el Real Decreto de 1997, única normativa sobre acuerdos suscritos entre entidades territoriales españolas y extranjeras, que sólo regula la publicación de acuerdos transfronterizos o concluidos entre entidades vecinas.

No obstante, aunque no sea posible precisar su naturaleza jurídica, por el nombre que recibe, por su contenido y por las obligaciones asumidas por las partes, no hay duda de que se trata de un acuerdo concluido entre una entidad pública española y una orga-

nización internacional del que emana una voluntad recíproca de cooperación. Dicha voluntad de cooperación se desprende de los siguientes compromisos por parte de los organismos contratantes:

- mutua información;
- enviar un representante de cada una de las partes;
- compromiso de la UNESCO de difundir la obra del Fórum 2004;
- facilitar el establecimiento de contactos;
- deber del Director de la UNESCO de informar una vez al año al Consejo Ejecutivo de la marcha del Fórum;
- autorizar el uso del sello de la UNESCO.

El Acuerdo-marco también establece dos límites que hay que tener en cuenta: uno, la obligación de no vulnerar el Tratado de Exposiciones Universales de 1928 (posteriormente reformado) y otro, que el desarrollo del Fórum no comporte ninguna carga financiera para la UNESCO. La exigencia de no vulnerar el Tratado de 1928 se justifica porque el Estado español es parte del mismo y lo compromete jurídicamente. Por eso se insistió desde el principio, en que el Fórum no podía equipararse con una exposición internacional propia de los estados, y que el Gobierno español no debía invitar a los demás países a participar de la forma que lo haría si fuera una exposición internacional como, por ejemplo, autorizando la instalación de pabellones estatales. En el fondo, lo que se intenta es alejar la creación del Fórum de las actuaciones más tradicionales de los estados u organizaciones internacionales y de paso evitar que su puesta en marcha, comprometa al propio Estado español.

Respecto al segundo de los límites ¿qué interés puede tener el Consorcio 2004 en animar a la UNESCO a que sea socio principal del Fórum? El Acuerdo-marco señala que esta organización no contribuirá económicamente a sufragar el Fórum. Sin embargo su apoyo en otros ámbitos puede ser relevante: piénsese en el establecimiento de contactos y difusión del evento. Aunque Barcelona pretenda atraer instituciones territoriales diversas, además de estados u organizaciones internacionales, es evidente que el papel de la UNESCO en este campo es mayor.

Por tanto, el Acuerdo-marco, además de tener una naturaleza jurídica dudosa, es un convenio de cooperación genérico y, como se ve en las obligaciones asumidas por las partes, precisa ulterior desarrollo. Esto genera confusiones, por ejemplo, que no sea obligatorio publicar el Acuerdo-marco en el BOE mientras que el convenio de colaboración, suscrito entre los tres poderes públicos para la celebración del Fórum, sí<sup>3</sup>, por imperativo legal<sup>4</sup>. Los diarios se han hecho eco de algunas críticas contra los organizadores del Fórum por su falta de transparencia en la adjudicación de proyectos, pero es que el propio Acuerdo-marco es ya “insólito” para el derecho. Esto por sí solo no basta para explicar las críticas sobre la opacidad del proyecto, aunque creo, es un elemento más que intensifica su oscuridad.

## LAS ENTIDADES SIGNATARIAS

La naturaleza de las entidades que intervienen en el Fórum es muy heterogénea: la UNESCO y el Estado español son sujetos de derecho internacional público mientras que la Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Barcelona o el propio Consorcio 2004 no. Por otra parte, la UNESCO es una organización cuyos miembros de pleno derecho son los estados, de manera que los contactos entre ésta y el Ayuntamiento de Barcelona, si se quiere llegar al más alto nivel, pasan necesariamente por el Estado español.

El proceso funciona de la siguiente manera: la Conferencia General determina la orientación general de la organización en la que cada Estado miembro tiene un voto. No se ha previsto, por tanto, el derecho de voto de entidades no estatales siguiendo la estructura clásica de los órganos principales de las organizaciones internacionales. Posteriormente el Consejo Ejecutivo se responsabiliza de la ejecución de las actuaciones aprobadas por la Conferencia General. El Acuerdo-marco se aprobó siguiendo este proceso: España presentó a la Conferencia General la oferta de Barcelona de organizar el Fórum 2004, propuesta que fue aprobada en su 29ª reunión de 1997. Posteriormente el Consejo Ejecutivo adoptó en su 156ª reunión de 1999 el Acuerdo-marco que establecía las relaciones entre el Consorcio 2004 y la UNESCO, y autorizó al Director General a firmarlo en nombre de la organización. Dicho acuerdo podría incluirse dentro de las actuaciones que desarrollan algunas instituciones internacionales para acercar su trabajo a la sociedad civil. Ejemplos de ello se encuentran en la creación de oficinas de representación de entidades locales en países miembros del Consejo de Europa, iniciativas del secretario general de Naciones Unidas con empresas o ciudades, o las mismas relaciones de la UNESCO con varios actores. No obstante, existe un interés en dejar claro que tales actuaciones no implican la atribución o el reconocimiento de subjetividad internacional de las entidades no estatales.

Respecto a los tres poderes implicados en el Consorcio 2004 cabe señalar que la Constitución española reserva al Estado (las autoridades centrales) la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3). La imprecisión de esta materia ha sido objeto de críticas y de diversas interpretaciones del Tribunal Constitucional más o menos favorables a los intereses de las entidades descentralizadas españolas. Pero hasta la fecha ha habido una cierta aceptación de que dichas entidades pueden desarrollar actuaciones con incidencia internacional, como la firma de acuerdos con entes extranjeros, exposiciones o ferias en otros países, viajes, encuentros, conferencias, y siempre que no se invada el "núcleo duro" o esencial de la actuación internacional que pertenece al Estado. Seguramente, un acuerdo firmado sólo por el Ayuntamiento de Barcelona y la UNESCO para crear un foro de estas características, sería contrario al derecho interno. En las últimas interpretaciones del artículo 149.1.3 CE el Tribunal Constitucional ha considerado que las relaciones con otros sujetos del derecho internacional público son competencia exclusiva del Estado, y la UNESCO lo es.



Por tanto, se ha buscado una fórmula jurídica en la que pudieran estar los tres poderes sin vulnerar el derecho interno: el Consorcio 2004 es, en definitiva, el que suscribe el Acuerdo-marco con la UNESCO. Se trata de una entidad pública de carácter asociativo, regida por la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y que no representa al Estado en el ámbito internacional. Con ello se consigue que el Estado español no asuma obligaciones internacionales, pero sí que se implique, y al mismo tiempo, satisfaga las expectativas de algunas entidades territoriales de nuestro país de realizar actividades con impacto internacional.

Aunque la fórmula del consorcio para colaborar en el terreno internacional sea novedosa, no significa que el ordenamiento interno no tenga mecanismos que inciten a la colaboración del Estado con sus entidades; lo que ocurre, es que no se han utilizado demasiado. Sin ir más lejos, el artículo 27.4 del Estatuto de Catalunya, permite a la Generalitat solicitar del Gobierno español la negociación de tratados. En 1979, año de aprobación del Estatuto, era difícil imaginar la variedad de actuaciones que podían desarrollar las comunidades autónomas relacionadas con el exterior sin invadir la competencia exclusiva del Estado<sup>5</sup>. Algunas de ellas menos problemáticas, incluso, que la negociación de tratados, como en este Acuerdo-marco, en que el Estado español no actúa como sujeto de derecho internacional público. La cláusula de negociación prevista en el Estatuto catalán (y en otros Estatutos de autonomía) debería abarcar también estos otros acuerdos que no son tratados. Aun así, el problema no estaría aquí, sino, como han señalado algunos autores, en que el Estado no está obligado a aceptar, ni siquiera a contestar, a las demandas de las comunidades autónomas, ya que esta cláusula no puede afectar a la elaboración de un tratado que es competencia exclusiva de la autoridad central. No obstante, teniendo en cuenta que muchos de estos supuestos no invaden ni erosionan el poder estatal en materia de relaciones internacionales, tal vez sería interesante encontrar alguna fórmula jurídica que obligara a los estados a tener en cuenta, también en el ámbito internacional, las pretensiones de la sociedad civil o de las entidades públicas que la representan. La misma administración española según se desprende de la Ley 30/1992 debe “prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias” (art. 4.d). Y al revés ¿debería ser una obligación para las comunidades autónomas instar la negociación de “acuerdos” (no sólo de tratados) con el Estado que les puedan beneficiar?

## OBJETIVOS DEL FÓRUM Y COOPERACIÓN

Al final, visto el acuerdo y las partes que lo suscriben, se llega a la pregunta de si un pacto de estas características es apto para conseguir los objetivos propuestos por el Fórum.

Según dispone el texto del Acuerdo-marco, el Fórum pretende “facilitar el diálogo entre los pueblos, las culturas y las civilizaciones y promover los valores relacionados con la tolerancia y la paz”. Es evidente que la consecución de este gran objetivo pasa por el intercambio de ideas y/o la colaboración de todo tipo de entidades. Los términos pueblos, culturas, civilizaciones, sin más especificaciones, permiten englobar a infinidad de organismos o entidades muy distintas entre sí. Bajo este prisma, el propio Acuerdo-marco concebido y suscrito por entidades tan dispares como el Consorcio 2004 y la UNESCO sirven a este gran objetivo. De hecho, la identificación del objetivo del Fórum con los de la UNESCO se dio desde el principio. El Estado español cuando presentó el proyecto ante la Conferencia General ya dijo que el Fórum era “una iniciativa que se inspira en los principios y resoluciones de la UNESCO” y en la resolución de 1999, la misma Conferencia General constató que los objetivos del Fórum no sólo estaban relacionados con los de esta organización sino que además el Fórum podía “contribuir con gran fuerza a la realización de los objetivos de la UNESCO”. También la resolución se aprobó por unanimidad, lo que refleja su grado de aceptación. Posteriormente la resolución del Consejo Ejecutivo, aunque se apartó de la total identificación de objetivos, afirmó que éstos eran “muy similares a los de la UNESCO”.

Ahora bien, no basta con suscribir la propuesta del Fórum para conseguir el diálogo y la promoción de valores de paz, sino que hace falta la colaboración de, al menos, las entidades implicadas, tanto en la fase de preparación como en su posterior desarrollo. Para que el Fórum fuera un modelo de cooperación, las instituciones no deberían poner barreras en el desarrollo de las propuestas, al contrario, deberían facilitarlas. Por eso pensamos que el Fórum, en potencia, constituye un buen ejemplo de cooperación: el propio Acuerdo-marco dispone expresamente que tiene por objeto “instituir un marco de cooperación entre la UNESCO y el Consorcio Barcelona 2004”. La búsqueda de un modo de no vulnerar el Tratado de 1928 sobre exposiciones universales constató el esfuerzo por sacar adelante el proyecto.

Por su parte, los tres poderes públicos desde el momento en que firmaron el Convenio para implementar el Fórum manifestaron su voluntad de colaborar juntos y así se desprende de la Orden de 1999<sup>6</sup>. De hecho había dos posibilidades para constituir el Fórum y, en nuestra opinión, se optó por la que mejor cumplía sus objetivos: una, que el Estado hubiera invocado su competencia exclusiva en las relaciones internacionales, y hubiera asumido él mismo el compromiso del Fórum, dejando su ejecución al Ayuntamiento de Barcelona y a la Generalitat de Catalunya. Otra, la elegida, fue utilizar la competencia en cultura en la que los tres poderes tenían atribuciones para crear el Fórum<sup>7</sup>. La fórmula escogida contribuye a reforzar la teoría de que para desarrollar las competencias internas, a veces, es necesario realizar actividades con entidades extranjeras. En cualquier caso, disminuye las distancias que separan unos y otros en asuntos internacionales. Además, y esto es importante, articula en este terreno mecanismos nuevos de colaboración entre los tres poderes.

El acuerdo podía haberse firmado entre la UNESCO y el Estado español. Este último representaría los intereses de Barcelona y de la comunidad catalana. De haber sido así, tendría la naturaleza de un tratado internacional. Lo positivo es que comprometería al Estado español. Lo negativo es que el proceso para aprobar el pacto en el nivel interno, sería más largo, y además, el protagonismo del Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat sería menor, por lo que respondería peor al objetivo del Fórum. En este caso la fórmula del Acuerdo-marco en el que Ayuntamiento de Barcelona, Generalitat y administración central participan juntos a través de un consorcio no parece mala idea. Incluso aunque la ciudad de Barcelona tuviera capacidad para crear un evento de estas características, seguiría necesitando el apoyo de otros interlocutores (sean estados u organizaciones internacionales) para poder cumplir con los fines propuestos. La cooperación del máximo de entidades está estrechamente relacionada con la consecución de los objetivos del Fórum, y va más allá de la capacidad jurídica de cada uno de los protagonistas del evento. Sin cooperación es difícil que el Fórum se desarrolle con éxito.

#### Notas

1. BURDEAU, G. "Les accords conclus entre les autorités administratives u organismes publics de pays différents", *Mélanges offerts a Paul Reuter*, París: Pedone, 1981, p. 108-1093
2. PLOUFFE, J-P. "Les arrangements internationaux des agences et ministères du Canada", *Annuaire canadien de droit international*, vol. XXI, 1983, p. 177.
3. BOE 29.5.1999.
4. El art. 8 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no deja lugar a dudas sobre este extremo.
5. La cláusula de negociación de tratados contenida en el Estatuto catalán es muy limitada: "Per tal com el català és patrimoni d'altres territoris i comunitats, ultra els vincles i la correspondència que mantinguin les institucions acadèmiques i culturals, la Generalitat podrà sol·licitar del Govern que celebri i presenti, si escau, a les Corts Generals, per a llur autorització, els tractats o convenis que permetin l'establiment de relacions culturals amb els Estats on s'integrin o resideixin aquells territoris i comunitats".
6. La cláusula primera de la Orden de 1999 no podía ser más clara: "El objeto del presente Convenio es colaborar en la organización y desarrollo del Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004".
7. El preámbulo de la Orden de 1999 dispone: "Actuando en cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 46 y de acuerdo con los títulos competenciales que, en materia de cultura, confiere a la Administración General del Estado el artículo 149.2 de la Constitución, a la Generalidad de Cataluña, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre; el Ayuntamiento de Barcelona, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local".

**REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 56.**  
**Miscelánea.**

Abstracts.

## ABSTRACTS

### The theory of international relations at the dawn of the twentieth-first century: dialogue, dissidence, approaches

*Monica Salomón*

The article considers three main trends in current theorizing on international relations. The first is the dialogue that has been going on among neoliberal (or institutionalist) and neorealist authors for the last decade over possibilities for international cooperation. The second is the call for dissidence and/or restructuring of the discipline from “reflectivist” approaches: critical theory, postmodernisms, and feminisms. The third is the attempt to achieve a synthesis of the traditional and reflectivist approaches, an attempt made from both the standpoint of a new constructivist theory as well as from a classical point of view of international society.

### Kant and the Mediterranean: a new view of Euro-Mediterranean policy

*Martin Jerch and Alejandro V. Lorca Corrons*

The Mediterranean policy of the European Union (EU) is in crisis. Ever more experts stress the importance of a interrelation of the three –economic, political and social– pillars of the Barcelona Declaration. Thus far, these three baskets have always been treated separately. This paper analyzes the relationship and causality among these three pillars and the strategy the EU is pursuing toward the so-called Non-Community Mediterranean Countries (NCMC). Based on a synthesis of the concepts of “perpetual peace” from Kant and of the “security community” from K. W. Deutsch, the author concludes that the introduction of democracy in the NCMC is a key element for the future of the Euro-Mediterranean Association and, therefore, that Community policy must give greater emphasis to the development of democratic rules in the area to make it a project with a future.

## The effect of the rise of petroleum in Azerbaijan: diagnosis and policies

*Aurèlia Mañé Estrada and Josep Lladós Masllorens*

The Republic of Azerbaijan must face up to a double challenge: to go from being a centrally planned economy to being a market economy and managing productively the significant hydrocarbon resources found in the Caspian Sea. Some International Monetary Fund experts feel that the most plausible hypothesis regarding the Azeri economy's future is that it will behave in a way similar to the OPEC countries. Specifically, they argue that Azerbaijan may suffer a contraction of manufacturing production as a result of the boom in the hydrocarbons sector –the so-called “Dutch syndrome”– and that the phenomenon may be aggravated by a undervaluation of the currency typical of economies in transition. This study sets out to determine whether this diagnosis is accurate and whether the series of political economics measures they propose for remedying the situation is appropriate for putting the country on the path of balanced growth. In both cases the answer is no, given that it appears unlikely that in the short term Dutch syndrome effects will be generated in this economy and that the most probable result of the policies proposed would be the creation of a petroleum enclave which, in the context of globalization, would encourage a new “petro-dollarization” of international financial markets.

## Kazakhstan: the leopard at the crossroads

*Luis Francisco Martínez Montes*

On December 16, 2001, Kazakhstan celebrated its ten years as an independent state. This anniversary came at a particularly complex moment in the country's history with the Central Asian region immersed in a new and changing situation created in the wake of recent events in Afghanistan. Just as it was in the late nineteenth century, the heart of Eurasia is now again becoming the object of open competition among the great powers, and many analysts have revived the term “the Great Game” to refer to the diplomatic maneuvers under way, whose ultimate goal is control of the area's vast natural resources and its coveted geopolitical position. In this context, despite the growing challenges and the difficulties experienced over the last ten years, common in large measure to the entire post-Soviet space, Kazakhstan has managed to consolidate itself as one of the main players on the Central Asian game board thanks to its significant hydrocarbon resources and a sophisticated policy of balancing among its powerful neighbors. Contributing to a wider knowledge of Central Asia and specifically of Kazakhstan is the article's main purpose.

## The UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)

*Alfonso J. Iglesias Velasco*

The current situation in the Province of Kosovo in the Republic of Serbia within the Yugoslav State became unsustainable in the late 1990's as a result of the repressive policies of the Serbian authorities toward the Kosovar Albanians. International efforts to find a peaceful solution to the conflict were unsuccessful, in large measure on account of Serbian intransigence, and the intensification of the conflict with tragic consequences for the Kosovar civilian population led the Atlantic Alliance in the spring of 1999 to carry out a military intervention of, to say the least, dubious legality under international law, which in turn forced Serbian leaders to bow to the application of the solution worked out by the international community in the Rambouillet Accords and set down in UN Security Council Resolution 1244 (1999) of June 10, 1999. This resolution provided for two international entities in the province, one a security force (KFOR) and the other civilian, the UN Interim Administration Mission (UNMIK). This paper analyzes the mission's mandate and structure as well as the evolution of the peace process.

## The outlook for Southern Africa in light of the new framework of trade relations with the European Union

*Eduardo Bidaurrazaga Aurre*

In the context of so-called globalization, we find ourselves in a process of liberalization of the goods and services market resulting from various regional integration projects as well as the process of multilateral liberalization managed within the GATT-WTO framework. This process has coincided with the recent expiration of the accords regulating, among other things, the trade relations of the African, Caribbean, Pacific countries with the European Union as part of the latter's cooperation for development policy established in line with the Lomé Accords. The countries of Southern Africa have experienced this process of revitalization in a particularly intense manner since the end of the *apartheid* era and the South Africa's subsequent repositioning in the regional and international context. South Africa's participation in a number of the regional groups that coexist on the subcontinent (principally, the SACU and the SADC), its signing of the free trade treaty with the EU, and the recent Cotonou Agreement on the basis of respect for the GATT-WTO rules mean reconfigure not just the trade relations of the region's economies among themselves but also those with the former colonial powers and raise a series of unknowns for their future as they move down the road toward development.

## Democratic consolidation in sub-Saharan Africa

*Ángel Pérez González*

The contributions made by theory on democratic consolidation in Eastern Europe are also pertinent to analysis of processes of democratization and democratic consolidation in other areas, such as sub-Saharan Africa. The parameters of analysis highlight the importance of a strong state (organized, with legitimated institutions) and a structured society (whether multiethnic or not) as necessary conditions for democratization. On the assumption that the colonizing powers basically used two models—the French assimilationist model and the British indirect government model—the study of how these conditions were fulfilled in various sub-Saharan states leads to two conclusions: the first, the possibility of a process of democratization in those states where European (French) colonization produced a total assimilation of the colonized society, including above all the colonizer's political values; and the second, the possibility of processes of democratization in states produced by British colonization where the indigenous structures and those of the metropolis were superimposed, a phenomenon which allowed the application of democratic values by legitimated local institutions.

## Forum 2004: an example of cooperation?

(The framework agreement for the Universal Forum  
of Cultures-Barcelona 2004)

*Susana Beltrán García*

April 2004 will see the inauguration in Barcelona of Forum 2004, which will involve activities related to three great themes: conditions for peace, development of the sustainable city and cultural diversity. Originality has marked the event since the outset in that its creation came out of a very special agreement reached by UNESCO and the Consortium 2004, made up of the Spanish government, the regional government of Catalonia and the City of Barcelona. Incorporating entities from outside the central government into an agreement made with an international organization, even while under a consortium formula, is not all that usual. This has raised certain doubts about the accord's value but also shows that it is possible to find formulas for collaboration among three levels of authority in an area, international relations, traditionally exclusively reserved for central government. The search for models of cooperation (or the refusal to find them) between the Spanish state and non-central bodies in dealing with matters that transcend national borders is a topical issue, and the framework agreement with UNESCO is one example among others. The issue, then, is analyzing whether this pact represents a real basis for collaboration among various entities and thus helps further the Forum's objectives.