

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 32.**

**Cambio político, transiciones y
política exterior y de seguridad.**

Introducción.

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

Las tensiones de la teoría en la transición del socialismo inexistente
al capitalismo real.

Agustín Maraver

Las tensiones de la teoría en la transición del socialismo inexistente al capitalismo real

*Agustín Maraver

Cuando el presidente Bush anunció en la Cumbre de la Conferencia de Seguridad y cooperación en Europa (CSCE) en París, en noviembre de 1990, la instauración de un “Nuevo Orden Internacional”, en el que la seguridad colectiva se asentaría sobre la aceptación general de los principios del libre mercado y la democracia liberal -dando por concluida la Guerra Fría con la liquidación del Pacto de Varsovia-, estaba dando expresión política a un ambiente intelectual que había encontrado, en la obra de Francis Fukuyama, *El Fin de la Historia y el último Hombre*, su principal exponente¹.

La tesis de Fukuyama puede resumirse en la victoria global del capitalismo liberal, que se ha impuesto como un sistema de principios internacional tras su victoria contra los totalitarismos nazi y estalinista, la transformación económica en Asia de Japón, Corea del Sur, Taiwan y Singapur, y las reformas de mercado en China. La competencia entre Estados-naciones continuará en el mundo industrializado de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero limitada a su aspecto económico, sin confrontaciones ideológicas o militares, en un proceso de integración creciente del sistema internacional. En los márgenes de este sistema, en el Sur, seguirán proliferando los conflictos étnicos o religiosos, el terrorismo y la violencia. Porque el *Fin de la Historia* no es tanto para Fukuyama la inexistencia de cambio o conflicto, como la falta de cualquier alternativa viable al modelo de civilización que comparten los países de la OCDE, que por su peso demográfico, econó-

¹Sociólogo, especialista en Relaciones Internacionales, UNED (Madrid).

mico y político difícilmente pueden verse amenazados desde el exterior (como habría demostrado la Guerra del Golfo). “El estado que emerge al final de la Historia es liberal en tanto que reconoce y protege a través de un sistema de leyes, el derecho universal del hombre a la libertad (...una libertad que incluye el derecho a la propiedad privada y su intercambio en el mercado...), y democrático en tanto que existe sólo con el consenso de los gobernados”.

La caída del muro de Berlín había enterrado entre sus escombros las teorías sobre la convergencia de los sistemas, de los años sesenta y setenta, la vía proteccionista hacia el desarrollo en el Tercer Mundo y los debates sobre el *socialismo de mercado*. Pero mas importante aun que el fracaso de la *Perestroika* de Gorbachov había sido el éxito de la *Glasnot*: desaparecidos los mecanismos represivos, bien por el asalto de una incipiente sociedad civil (como en Polonia, la República Democrática Alemana o los Estados bálticos), bien por el derrumbe del sistema político, vaciado de toda legitimidad (como en Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria o Rusia) la soberanía había vuelto al *pueblo*, que inmediatamente la delegó en sus representantes elegidos democráticamente; lo que supuso, con escasas excepciones, un enfrentamiento entre los nuevos presidentes de estas naciones y unos parlamentos heredados del antiguo régimen. ¿Se había convertido el neoliberalismo en una teoría revolucionaria capaz de expresar los intereses sociales de la mayoría de la población?

LOS ANTECEDENTES

La ciencia política y la sociología se habían ocupado desde finales de la Segunda Guerra Mundial del problema de la *transición a la democracia*. Un problema práctico con dos vertientes: por un lado, el surgimiento de la sociedad civil y su maduración (entendida como capacidad de arbitraje de conflictos dentro de sus propios límites) como soporte de la democracia y, por otro, las instituciones políticas necesarias para su gestión. Dado el origen funcionalista de la mayoría de estas teorías de la modernización, se afirmaba que la necesaria maduración de la sociedad civil era paralela a un cierto nivel de crecimiento económico. Una vez logrado éste, la transición consistía precisamente en crear el consenso político necesario sobre el que sustentar las instituciones democráticas. Los procesos de democratización de los regímenes autoritarios ocurrieron en tres fases: las *democracias de postguerra* (Italia, República Federal Alemana y Japón), las *democracias mediterráneas* en los años setenta (Portugal, España y Grecia) y las *democracias de América Latina* en los ochenta (Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Paraguay...)²

La cuestión de cómo alcanzar previamente ese nivel de crecimiento económico correspondió a la teoría económica y, sobre todo, a las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Las diferentes teorías del desarrollo de los años sesenta y setenta podían diferir sobre el grado de proteccionismo necesario, pero todas coincidían en la necesidad de ampliar el mercado interno, poniéndolo en contacto con las corrientes de innovación tecnológica mediante una mayor integración en el mercado mundial, y en un fortalecimiento del Estado, de manera que pudiera asegurar las condiciones de funcionamiento del mercado, frente a la resistencia de las fuerzas sociales perjudicadas³

En los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwan, el Estado no sólo intervino selectivamente en la economía para *escoger ganadores* entre los grupos industriales, sino que impulsó su propia creación y les aseguró una rentabilidad del capital a través de transferencias tecnológicas, subsidios y cuotas de mercado. La presión para la aplicación de una política de desarrollo neoliberal fue constante por parte de los países donantes de ayuda, pero los Gobiernos de Japón y de los cuatro nuevos países industrializados (NIC) impusieron unas estrategias de desarrollo de sus economías que fueron justificadas en nombre de la doctrina de la seguridad nacional, en el marco de la Guerra Fría⁴. Es cierto que, una vez realizado el programa de estabilización posterior a la guerra, ninguno de estos países tuvo necesidad de recurrir a programas de ajuste macroeconómico, lo que no fue óbice para que soportaran importantes déficits públicos, como en el caso de Corea del Sur.

En ninguno de estos países asiáticos, con excepción de Japón después de mediados los años cincuenta, se instauró una democracia liberal. Las dictaduras militares que los gobernaron lo hicieron en nombre de la polarización ideológica de la Guerra Fría. En la explicación de su estabilidad política se recurrió en muchos casos a motivos culturales que justificaban la debilidad de una sociedad civil de agentes económicos independientes por la existencia de un sistema de lealtades *neofuciana*, que cumpliría funciones similares a las de la democracia liberal en los países occidentales, justificando así el Estado fuerte. Estas explicaciones fueron abandonadas casi en su totalidad cuando la crisis económica y política afectó a estos países en la década de los ochenta, para volver a recurrir a las teorías de la *transición a la democracia*.

Las políticas de desarrollo neoliberales se aplicaron con todo vigor en América Latina, y en algunos países de África como Nigeria, en los años setenta y ochenta, a partir de las experiencias de Chile y Bolivia. El punto de arranque era muy distinto que en Asia, porque en estos países se había agotado la política de sustitución de importaciones, defendida por las escuelas de desarrollo estructuralistas, y se había acumulado una impresionante deuda externa que determinaba que su integración en el mercado mundial fuese esencialmente a través de la salida de capitales. Debido a la hiperinflación y la crisis financiera y presupuestaria, el Banco Mundial condicionó la concesión de nuevos créditos a la aplicación de ajustes macroeconómicos y una reestructuración

de la economía que, al priorizar los sectores exportadores, de los que dependía el pago de la deuda, la dualizaba. Esta depresión del mercado interno, agravada por las privatizaciones del sector público, suponía terminar con los pactos corporativistas propiciados por los Gobiernos populistas de los años sesenta, tarea que correspondió a duras dictaduras militares. La *transición a la democracia* en los años ochenta se hizo a partir de esta herencia, con sociedades civiles que excluían a sectores significativos de la población, a los que se orientaban los nuevos programas de lucha contra la pobreza³.

En muchos de estos países, el Estado, en tanto que concreción del pacto corporativista, era visto por el Banco Mundial como el principal obstáculo para las políticas de desarrollo. La *selección de ganadores* debía ser hecha directamente por el mercado internacional y las ayudas exteriores tendrían que ser volcadas sin mediaciones en el mercado, para evitar una distribución *clientelista* por parte de los gobiernos latinoamericanos. El papel del Estado debería reducirse paulatinamente, con la privatización del sector público, hasta limitarse a asegurar el marco legislativo y el orden público de las economías nacionales. La propia construcción de infraestructura debería pasar a ser responsabilidad de organismos regionales o internacionales especializados, como el Banco Interamericano. La prolongación indefinida de las negociaciones del GATT y la creciente parcelación del mercado internacional en tres zonas bajo predominio de los EEUU, la Comunidad Europea (CE) y Japón, como consecuencia de la recesión internacional iniciada en 1989, obligó a las economías latinoamericanas a disciplinarse, en el sentido que pretendía el Banco Mundial, para mantener sus cuotas en el mercado norteamericano.

LA LÓGICA DEL MODELO

Las políticas de desarrollo, tanto en su versión estructuralista como neoliberal, parten de un concepto metodológico de creación de modelos cuya base es el equilibrio macroeconómico. Dentro de este modelo, se asigna al Estado un papel activo, bien como principal agente impulsor de la política de desarrollo, bien como impulsor de su propia reducción para permitir un protagonismo mayor al sector privado de la economía, de manera que no compitan por los recursos financieros. En ambos casos, dadas las oposiciones que surgen a la ruptura de consensos y equilibrios sociales anteriores, es deseable que el Estado sea lo más fuerte posible para cumplir sus funciones dentro de este modelo. El discurso técnico de los modelos de las políticas de desarrollo hace hincapié en los objetivos, convirtiendo el problema de la democracia en un medio, adecuado o no a ellos. Resulta curioso como en la aplicación concreta de estas políticas,

este enfoque estructuralista se combina con un análisis histórico y sociológico de los intereses sociales predominantes en la actividad de las distintas instituciones del Estado.

Como señala Emmanuel Richter (1992), la pretendida neutralidad del discurso técnico esconde una filosofía general de la Historia, cuyo origen se remonta a la obra de Ricardo. De acuerdo con la misma, el desarrollo económico es equiparable a una ampliación del mercado internacional con la incorporación de nuevos agentes económicos y una mayor especialización de los mismos en la producción de bienes para el mercado, de acuerdo con sus ventajas comparativas. En la medida en que este sistema-mundo se ha expandido desde un centro europeo en el siglo XVI hacia las periferias concéntricas, el desarrollo es equivalente a *occidentalización*, y ésta es entendida como el fortalecimiento de la sociedad civil, espacio de libre juego de los actores económicos. En los últimos años, Immanuel Wallerstein (1979) ha remozado, con una visión general histórica, estas concepciones⁶.

El concepto clave puente, entre las teorías del desarrollo y las teorías de la *transición a la democracia*, es, por lo tanto, el de sociedad civil. Pero a la vez “pocos conceptos sociales y políticos han llegado tan lejos en su vida y han cambiado tantas veces de significado”. J. Keane (1988) ha seguido el desarrollo histórico del concepto desde sus primeras versiones en Locke y Hegel hasta su utilización en la Polonia actual⁸. En el tema que tratamos aparecen al menos tres campos de utilización:

1. Una concepción legalista de la sociedad civil, heredada de la Ilustración por la teoría económica, que la identifica con el mercado, como la libre concurrencia de agentes económicos que intercambian sus propiedades de acuerdo con sus intereses. Tanto en la versión de Adam Smith como en la de von Hayek, la “mano invisible autoregula y alcanza un equilibrio en la satisfacción de intereses y necesidades de los agentes que actúan en el mercado”. La sociedad civil se contrapone así al Estado que, frente al “orden natural de la ley común”, supone siempre la aplicación consciente de unos intereses determinados. El objetivo liberal es que esos intereses sean iguales a los de el bien común entendido como “el equilibrio autoregulado del mercado”.

2. Las teorías de *la transición a la democracia*, por su parte, incluyen en el concepto de sociedad civil tanto a los grupos sociales primarios y secundarios (sociedad doméstica), como el concepto de sociedad política heredado de Tocqueville, que comprende el conjunto de asociaciones voluntarias y movimientos sociales que actúan en una comunidad, independientes del aparato administrativo del Estado. Pero también aquí el Estado es considerado un aparato de dominación caracterizado por su poder coercitivo y sus mecanismos de control administrativos, mientras que la sociedad civil es la esfera donde se expresan los intereses materiales de los individuos, no solo como iguales legalmente, sino como miembros de grupos sociales primarios y secundarios, lo que implica que sus intereses no son coincidentes sino conflictivos, en tanto que compiten por bienes escasos. Para evitar la fractura de la sociedad civil es necesario alcanzar y

mantener un equilibrio en la satisfacción de los intereses, que la *mano invisible* no es capaz por sí sola, mediante la concertación social y política que establezca prioridades en la satisfacción de las necesidades o, si se quiere, el punto de equilibrio. Cuando no existe este consenso, el Estado actúa sobre la sociedad civil imponiendo el predominio de unos intereses determinados que se pueden identificar o no con el bien común. La democracia es definida en este marco como un fin y como un medio que permite trasladar al Estado los objetivos consensuados de la sociedad civil¹⁰.

3. Los distintos movimientos de disidencia intelectual en los países comunistas, durante los años ochenta, identificaron el concepto de sociedad civil con el conjunto de asociaciones informales (KOR, Carta 77...) y grupos de interés enfrentados con el Gobierno, el Partido Comunista y las organizaciones oficiales, de forma que el desarrollo de la sociedad civil era igual a crecimiento de la oposición social y política, independientemente de intereses sociales concretos o de las relaciones sociales de producción y consumo, con un contenido ideológico anticomunista. La sociedad civil es entendida en esta concepción como “libre asociación de individuos” frente a las relaciones burocráticas y clientelares impuestas por el régimen comunista al conjunto de la sociedad¹¹.

El debate sobre el concepto de sociedad civil nos devuelve, en definitiva, al de cuáles son los elementos esenciales del mercado como institución social. No es casualidad que los argumentos que se emplean sean los mismos que utilizaron von Mises y von Hayek en el periodo de entreguerras. Para estos autores el mercado era inconcebible sin unos agentes económicos autónomos, independientes gracias a su disfrute de la propiedad privada. Los defensores de las *terapias de choque* como D. Lipton y J. Sachs intentan recrear esta figura en las economías postsocialistas no a través de un proceso histórico evolutivo, que produzca un orden espontáneo basado en la ley común, sino mediante la distribución administrativa universal de bonos y cupones para la privatización de la propiedad pública. El principal argumento argüido por los autores de la escuela austríaca contra la gestión administrativa de la economía era que la información necesaria para la fijación de precios hasta alcanzar el equilibrio general de Pareto¹² (Schumpeter 1971) era tal, que siempre desbordaría la capacidad del Estado de recogerla y tratarla. Aunque fuese posible teóricamente, sería imposible en la práctica. Sólo la *mano invisible* del mercado es capaz de conjugar los intereses privados hasta alcanzar un equilibrio general en el conjunto del sistema.

Esta argumentación presenta dos problemas que afectan a la misma coherencia lógica de las teorías del desarrollo que ponen énfasis en el papel activo del Estado. La primera es que en una situación de fuerte debilidad del mercado, una acción administrativa, como la que implica la *terapia de choque*, de ajuste macroeconómico, liberalización secuencial de los precios, reestructuración financiera y privatización exige un cúmulo de información muy parecido al requerido por una gestión administrativa global de la economía como la pretendida en los países comunistas. La segunda, es que la formación de precios a través de la *mano invisible* presupone la inexistencia de posiciones oli-

gopólicas y una información general por igual del mercado a la libre disposición de todos los agentes económicos. Es evidente que estas dos condiciones no se encuentran en la economía internacional realmente existente. Por eso, en los últimos 20 años se ha dado especial importancia a la existencia en el mercado de lazos informales de cooperación, lo que Okun ha llamado “el apretón de manos invisible¹³”. En las economías postsocialistas ambos aspectos se han puesto de manifiesto, por una parte, en la dificultad para establecer los precios de ajuste de los principales productos controlados (energía...), y, por otra, en el continuo endeudamiento interempresas sobre la base de sus activos calculados de acuerdo con la posición de monopolio en el mercado, gracias a los intereses compartidos de las redes de la *nomenklatura* industrial.

DE LAS PARADOJAS A LA REALIDAD

La solución a este nudo gordiano parece obvia desde el enfoque de las teorías de la *transición a la democracia*: sustituir el equilibrio general de Pareto, como objetivo de las reformas del mercado, por un consenso social evolutivo, las llamadas políticas de pacto social, como la diseñada por Kuron en Polonia en 1992. No se trata de lograr un equilibrio ex ante de los intercambios mediante la gestión administrativa, como pretendían las juntas de planificación comunistas, sino de reconocer la compartimentación de la sociedad civil en intereses contrapuestos, sustentados en posiciones oligopólicas de bienes e información, e intervenir en el mercado para *clarificarlo*, de acuerdo con el consenso alcanzado entre intereses gracias a las instituciones democráticas. El equilibrio que se intenta alcanzar es ante todo de distintas redes clientelares (o “apretones de manos invisibles”), para evitar su enfrentamiento y favorecer su interdependencia. La democracia como medio, en este sentido, es la capacidad de integrar en el consenso al mayor número posible de redes clientelares, para acercarse a las condiciones ideales de un mercado liberal. Las teorías contractualistas de este tipo han tenido una importante reformulación en la obra de Rawls¹⁴.

La principal acusación de las teorías del desarrollo liberales a una concepción de este tipo, es que se parece demasiado a las justificaciones de las políticas keynesianas. El Estado puede intervenir en el mercado para mantener el *equilibrio* consensuado entre las redes de intereses sociales, pero, como árbitro que persigue el propio consenso, tenderá a incrementar el déficit público y la inflación, hasta que sea incapaz de seguir cumpliendo este papel y el mercado vuelva a imponer su equilibrio general mediante la exclusión de las redes clientelares más débiles. Los remedios fiscales y monetarios débiles han sido históricamente incapaces de hacer frente a situaciones en las que subían precios y salarios, mientras caía la producción y el empleo, como ocurre hoy en las economías postsocialistas. De ahí la

defensa de políticas de ajuste deflacionistas e intentos de hacer los mercados más competitivos, como aconseja la escuela austríaca, con *terapias de choque*. Tendremos ocasión de tratar este problema, pero para seguir con nuestra discusión basta por el momento señalar que para evitar las consecuencias inflacionistas de una política de ampliación de la demanda, tendría que haber una contención paralela de salarios y precios, y un Estado lo suficientemente fuerte como para imponerla -a pesar y contra las posiciones oligopólicas de sindicatos y empresas del sector público-, para el que la democracia, en el sentido de ampliación del consenso, puede convertirse en un obstáculo. Los enfrentamientos entre Presidencia y Parlamentos tiene una parte importante de su origen en esta dinámica.

Una posible solución contra estas acusaciones es buscar mecanismos intermedios de formación de precios que concreten en políticas industriales el consenso. Esta fue la propuesta de Kalecki en su día: establecer en consensos evolutivos precios-normas, que no buscan el equilibrio sino la restructuración incentivada de la economía a través de retornos distintos para diferentes actividades. Las decisiones sobre cuánto producir y qué producir, mediante qué insumos, sigue correspondiendo a los agentes económicos, pero los precios corresponden a la fórmula de consenso alcanzada¹⁵. Aquí los límites vienen impuestos por el mercado exterior: una economía internacional en recesión con escasa capacidad de absorber exportaciones de las economías postsocialistas y que a la vez exige el pago de deudas externas. Pero Polonia consiguió una cancelación del 50% de su deuda, en un ejemplo de *contractualismo* internacional.

Claus Offe (1992), en su ya famoso artículo “¿Hacia el capitalismo mediante la democracia?”, expresa toda la impotencia de la teoría ante una situación de las dimensiones históricas que atraviesan los antiguos países comunistas. Con cierta amargura, sus conclusiones no pueden ser más pesimistas: “En resumen, una economía de mercado no puede arrancar más que en una situación predemocrática. Para favorecerla, es necesario que los derechos democráticos sean contenidos, para permitir una sólida dosis de acumulación primitiva. Sólo una economía de mercado desarrollada ofrece las condiciones sociales estructurales de una democracia estable y hace posible la formación de compromisos en el seno de un marco juego suma positivo. Pero la introducción de una economía de mercado en las sociedades postsocialistas es un *proyecto* político, y su éxito reposa en una fuerte legitimidad democrática. Y es posible que la mayoría de la población no considere como deseables ni la democracia ni la economía de mercado¹⁶”. Offe acaba prediciendo un futuro lleno de nacionalismos populistas.

Parte de la amargura de Offe se deriva de su propia metodología, en este caso prestada de la teoría de juegos y aplicada al caso por J. Elster. Este rebrote de estructuralismo amenaza con convertirse de nuevo en un callejón sin salida, que acabe justificando el neoconservadurismo como única filosofía del Estado en las transiciones de las economías postsocialistas. Carentes de los sujetos del mercado, bien sean campesinos *jeffersonianos* o empresarios *schumpeterianos*, sólo queda su implantación por decreto, la imposición de una

mano invisible que logre el equilibrio de intereses a través de un *puño de hierro*, excluyendo a quienes amenacen con no hacer cuadrar la fórmula. Pero es imposible obviar a las fuerzas sociales *realmente existentes*, que actúan de acuerdo con sus intereses y crean redes clientelares, sobre las que ya tenemos alguna explicación convincente, como la del “Triángulo de las Bermudas” de Kuznetsov¹⁷. Son ellas las que tienen que hacer la transición y satisfacer sus necesidades en el mercado, al que utilizarán para sus propios fines. Por recordar las conclusiones de otro debate histórico famoso sobre transiciones: “la estructura de clases tiende a ser muy resistente en relación con el impacto de de las fuerzas económicas; como regla, no son moldeadas por, ni se alteran en términos de cambios demográficos o comerciales. La conclusión es que “no se pueden analizar adecuadamente cambios económicos a largo plazo, y sobre todo el crecimiento económico, en términos de la emergencia de una constelación particular de factores relativamente escasos, a menos que las relaciones entre las clases hayan sido claramente especificadas; de hecho, el impacto de condiciones económicas aparentemente similares puede producir resultados distintos¹⁸”.

Tras este recorrido, me gustaría resumir en seis puntos los aspectos, a mi juicio, centrales del debate sobre la transición del *socialismo real* al capitalismo.

EL CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL

Tanto para las teorías de la *transición a la democracia*, cuyo objetivo es la instauración de la democracia liberal en los Estados excomunistas, como para las teorías del desarrollo neoliberales, cuyo fin es la creación de economías de mercado como mecanismo más eficiente de satisfacción de las necesidades, la creación de la sociedad civil es un medio imprescindible. Sin embargo, sus concepciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta que su concreción sólo puede ser histórica, son abstractas y dificultan más el análisis que las facilitan. El origen del concepto de sociedad civil se remonta a la Ilustración y a la economía política inglesa clásica, y tiene un importante sesgo ideológico que se expresa en una metáfora espacial que delimita la realidad social como la coexistencia de dos campos: el Estado, regido por una normativa positiva, y la comunidad, regida por leyes de carácter natural, tanto económicas como sociales. Como toda metáfora espacial, las relaciones que implica sólo pueden ser mecánicas.

El papel que juega el Estado contemporáneo en la economía, la complejidad de sus políticas económicas y las influencias y equilibrios de intereses sociales que se expresan en las instituciones sociales de nuestro mundo, hacen difícil pensar en una esfera social en la que no actúen normas de carácter positivo. Parece por ello más sencillo, como punto de partida, volver a las teorías de las clases sociales, cuya capacidad explicativa es mucho mayor, como ha puesto de manifiesto la historiografía, especialmente en los últimos treinta años.

De hecho, la utilización del concepto de sociedad civil en el caso de los países *excomunistas* tiene su origen en la dificultad de la sociología tradicional para definir la naturaleza social y política de la *nomenklatura* con categorías de la sociedad capitalista en la que se ha desarrollado como ciencia. El hecho mismo de que los debates sobre el estalinismo se hayan desarrollado conceptualmente desde el marxismo y que incluso las teorías que han intentado una ruptura con este marco siempre se hayan tenido que referir a su visión del mundo¹⁹, que determinaba la construcción normativa positiva en las sociedades del *socialismo real*, ha reforzado estas dificultades. No se trata, por otra parte, de un problema único. La sociología tradicional tiene parecidas dificultades a la hora de analizar sociedades precapitalistas, como han puesto de manifiesto los debates historiográficos y antropológicos.

Es evidente que existían intereses sociales, y que estos se articulaban de maneras específicas, antes del inicio de la transición del *socialismo real* al capitalismo en los países en cuestión. De lo que se está hablando al utilizar el concepto de sociedad civil es, por una parte, de la existencia o no de un marco de libertades que permita la expresión libre de estos intereses sociales y su expresión más allá de los grupos primarios y secundarios y, por otra, del surgimiento de una clase de propietarios de los bienes de producción (los *empresarios schumpeterianos* o los *campesinos jeffersonianos*) cuyos intereses articulan la producción y el consumo en el mercado hasta alcanzar un punto de equilibrio. En el primer caso, a lo que nos referimos, en definitiva, es al problema de la legitimidad de los intereses que representa el Estado en un momento histórico concreto y las medidas de fuerza que requiere su aceptación por el conjunto de la sociedad. En el segundo, a las formas de apropiación y derecho de propiedad de esos bienes de producción en la situación actual. En ambos casos, la explicación sólo es posible a través de una teoría histórica de las clases sociales.

LA SECUENCIA DE LAS REFORMAS

El debate entre *gradualismo* o *terapia de choque* suele poner de manifiesto la importancia que atribuyen los diferentes autores a la destrucción de los mecanismos de gestión central de la economía y al surgimiento de propiedad privada como punto de arranque de las reformas. Pero el hecho real es que mientras que el derrumbe de los Estados del *socialismo real* fue un hecho a partir de 1989, el proceso de privatizaciones del sector público sólo ha empezado a apuntarse en 1992, con los esquemas de repartición universal de bonos, y mientras tanto lo que se ha producido es un fenómeno paralelo de desarrollo de empresarios privados en el sector servicios y construcción, con

pequeñas inversiones de capital por término medio, y una caída general de la producción que ha permitido una mayor participación relativa del sector privado en el PNB.

Para ciertos autores de inspiración hayekiana, como Ronald I. McKinnon²⁰, esta crisis de transición es la mejor prueba de la imposibilidad de crear *desde arriba* la estructura social y las instituciones necesarias para el funcionamiento del mercado. Para otros, de inspiración intervencionista, como Lance Taylor²¹, son la prudencia y la necesidad de adaptarse a las circunstancias concretas de cada economía las que aconsejan un proceso gradualista de prueba y ensayo. Sin embargo, los economistas del FMI, como Fisher y Gelb, Hinds o Borensztein²², son todos ellos partidarios de la política de terapia de choque, porque “son tantas las dificultades que entraña la formulación de los planes de reforma que indefectiblemente tienen que producirse perturbaciones significativas de la economía, incluso si las reformas se llevan a cabo de forma relativamente lenta. Tomando como criterio la cuantía de los costos del ajuste, la elección entre un proceso de reforma rápido y otro gradual se reduce entonces a optar entre un período de perturbaciones largo en el marco del programa de ajuste gradual, y un período más corto de perturbaciones posiblemente algo mayores en el marco del enfoque rápido²³”.

El problema que pone de manifiesto esta cita es el de la *mano visible* que conduce las reformas. La cantidad de información que necesita para orientarlas es tal, que es perfectamente comparable con la hipotéticamente necesaria para gestionar centralmente una economía. Ello ha llevado a la elaboración de la teoría de la *segunda solución óptima*, según la cual la eliminación de una sola de las variables en una economía puede no conducir a una mejora del bienestar, aun cuando se haga dentro de la orientación estratégica adecuada, porque puede incrementar el costo de las distorsiones restantes. Lo que no se deduce de esta teoría es que la eliminación global de las distorsiones produzca por sí misma el equilibrio del mercado, aun a medio plazo, y no la agudización del caos y la recesión, como todo parece indicar que ha ocurrido efectivamente.

La experiencia de reformas en América Latina aconsejaba proceder primero a una estabilización de la economía y proceder en segundo lugar a la liberalización de precios e integración plena en la economía internacional. El hecho de que no se haya hecho así en los países de Europa Central y Rusia se debe a dos razones: la desconfianza en la capacidad de la *nomenklatura* de imponer al Estado su *triángulo de las Bermudas* corporativista, como ocurrió también en algunos casos en América Latina (Perú) y la interconexión estructural entre la formación de precios en las economías del *socialismo real*, la propiedad pública de las empresas y su gestión por la *nomenklatura*, de manera que estabilizar es emprender necesariamente la reforma estructural misma. Y con ello se vuelve a cerrar el círculo vicioso de la pregunta sobre las secuencias.

Creo que la experiencia empírica de los tres primeros años de reformas permite afirmar que la secuencia que han seguido finalmente los países ha respondido sobre todo a la correlación de fuerzas políticas y sociales que se daba tras la caída del régimen

comunista en cada uno de ellos, a las presiones exteriores de los acreedores y donantes de ayuda, y a la rapidez en el restablecimiento de las redes clientelares de la *nomenklatura*, una vez resueltos los problemas nacionalistas geopolíticos pendientes. Lo que parece evidente es que los dos primeros objetivos de los Gobiernos que han aplicado las reformas neoliberales han sido reprimir la demanda agregada y *segar la yerba* bajo los pies de la *nomenklatura* para reducir sus bases de apoyo político y económico.

LA CAIDA DE LA PRODUCCIÓN

E. Borensztein y J. Ostry²⁴ han dedicado un especial esfuerzo a explicar las razones de la inesperada caída de la producción en -20% del PNB en las economías postcomunistas tras la introducción de unas reformas cuyo objetivo declarado es justo el contrario. ¿Se trata de un fenómeno pasajero o de algo más profundo?

La secuencia seguida parece tener algo de culpa. Las políticas de ajuste han hecho inviable económicamente, sobre todo si los precios se han dejado evolucionar según el nivel mundial, al sector público, mientras que el proceso de inversión en el nuevo sector privado es mucho más lento, porque responde a expectativas de rentabilidad económica, que dada la falta de capitales interiores, deben de ser creíbles para el capital extranjero. Pero el retraso real en el cambio estructural, por la rápida recomposición de las relaciones interburocráticas, parece obligar a mirar sobre todo hacia factores macroeconómicos, como han hecho los autores citados del FMI, lo que hace recaer la responsabilidad en los Gobiernos y sus políticas económicas, así como al desmantelamiento del Consejo de Asistencia Económica Mútua (CAME), buscando una rápida integración en las redes de comercio occidentales.

Cuando Borensztein busca argumentos para el optimismo, presenta la teoría de la “tasa de capital invertido correctamente”, según la cual es posible analizar el grado de ineficiencia en la utilización de capital en las economías del *socialismo real* por sus resultados, en comparación con los datos empíricos de 75 países, elaborados por Mankiw, Romer y Weil²⁵, y determinar la cantidad de capital fijo y humano necesario para alcanzar unos resultados parecidos a los segundos. Según este sistema, en Checoslovaquia el capital *redundante* sería de un 17% y de un 30% en Hungría y Polonia. Lo que supone afirmar al mismo tiempo la alta productividad del resto del capital *no redundante* dados los niveles de producción anteriores a 1989, y nos conduce al problema de cómo distinguir en el marco general a los sectores necesitados de reestructuración de aquellos que es mejor no tocar. Pero, ¿cómo hacer esto en medio de las políticas no selectivas de terapia de choque?

LAS PRIVATIZACIONES

El proceso de privatización puede ser entendido de dos maneras: bien como incremento del sector privado en el PNB, al igual que ha sucedido en China o Polonia, o como desamortización del sector público y la venta de sus activos a manos privadas. En el segundo caso se hace obviamente hincapié en el cambio estructural, alegando como Lipton y Sachs ²⁶ que una economía de mercado no puede funcionar, de acuerdo con el modelo neoliberal, con un sector público de unas dimensiones como las de los países de Europa del Este y la ex URSS.

Las políticas de reformas europeas han utilizado todo tipo de esquemas para favorecer el crecimiento del sector privado, mediante incentivos fiscales y créditos, contra la competencia del sector público, a diferencia de China, donde fue dejado a la *mano invisible* por el Estado y posteriormente fiscalizado. El problema sigue siendo el escaso capital medio invertido en estos negocios.

En cuanto a la privatización del sector público, dos métodos parecen imponerse: la privatización en masa mediante el reparto universal a la población de bonos y la venta directa por el Estado de empresas importantes a multinacionales extranjeras escogidas. No hay que despreciar, sin embargo, los efectos de las privatizaciones *espontáneas*, que permitieron a importantes sectores de la *nomenklatura* consolidar su base social en el mercado y transformarse en burguesía.

A pesar de todas las buenas intenciones, los esquemas de redistribución universal de activos sólo parecen haber entrado en funcionamiento parcialmente en la República Checa, aunque se haya hecho el reparto de bonos en Polonia o Rusia. Los interrogantes son numerosos: desde el papel de las compañías inversoras intermediarias del mercado secundario, que carecen de otra información sobre la marcha de las empresas que la obtenida en las redes clientelares de la propia *nomenklatura*; hasta el papel de la banca, que siendo la única depositaria real de capital, podría llegar a ocupar un papel preeminente en el control de grandes grupos de empresas, como ocurrió en Chile, y reproducir intereses corporativos que impidan la bancarrota de las empresas menos eficientes, arrasando al sistema financiero a una crisis que siga a la industrial.

La insistencia en el nexo de responsabilidad que debe existir entre la propiedad y la gestión parece tener menos importancia en este esquema, como la tiene en la práctica, según ha demostrado la experiencia china de creación de un mercado de trabajo de ejecutivos. En cualquier caso, a la espera de sus resultados, el hecho más preocupante es la rápida depreciación del valor de los bonos en el mercado secundario antes incluso que su canje por activos de las empresas, como está ocurriendo en Rusia, lo que convertiría la distribución individual en una mera tapadera ideológica para otras formas de desamortización. Falta, con todo, romper el ciclo de endeudamiento interempresas y obligarlas a capitalizarse en el mercado secundario de bonos, lo que es un problema político y económico decisivo.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Los defensores de las reformas neoliberales argumentan que los costes asociados a la realocación de recursos no son excusa suficiente para un papel activo del Estado en la *selección de ganadores*, o en la amortiguación de las consecuencias sociales, más allá de una red mínima de seguridad social (cuya amplitud parece venir dada por la estabilidad política misma de las reformas). Según este esquema, en ausencia de elementos distorsionadores, no existe diferencia entre el coste del ajuste privado y público y las decisiones de inversión del primero deben ser las óptimas.

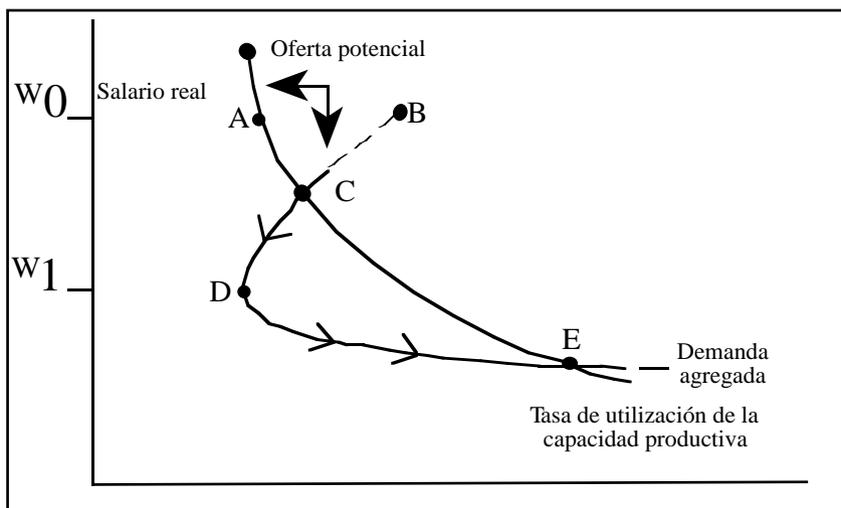
La experiencia hasta ahora acumulada ha hecho ser a todo el mundo más cauto, reintroduciendo tarifas aduaneras uniformes, para evitar la quiebra simultánea de varios sectores económicos, y estableciendo políticas industriales de “elección de perdedores”, ligadas a los recortes presupuestarios, de manera que se rompa por el eslabón más débil la red clientelar de la *nomenklatura*. Sin embargo, queda pendiente el problema de fondo, que es el de la deuda interempresas. Dado su monto, la única salida posible parece ser su aminoración condicionada al proceso de privatización o su cancelación. Pero sólo será efectiva si inmediatamente no se reproduce el ciclo, como ha ocurrido en Rumania.

De nuevo, en la práctica, lo que empezó a ocurrir a finales de 1992 fue que, ante la ausencia de políticas industriales por parte de los Gobiernos centrales, los Gobiernos locales o las redes verticales de la propia *nomenklatura* iniciaron por su cuenta políticas industriales de hecho, muchas veces con criterios corporativistas. En la medida en que se produjeron victorias electorales de los partidos y sindicatos postcomunistas, así como de sectores de la izquierda no-comunista, en estos países comenzaron a diseñar políticas económicas alternativas de transición al mercado de *segunda generación*.

CORPORATIVISMO, GASTOS SOCIALES Y SALARIO

El tantas veces mencionado *triángulo de las Bermudas* nace del hecho de que la curva de la oferta potencial no responde flexiblemente en las economías postsocialistas a las variaciones de precios, mientras que para conseguir reducciones en la curva de la demanda agregada se necesitan fuertes aumentos de precios y recortes salariales. Al disminuir la demanda se aminora la presión inflacionista y ambas curvas se cruzan en un punto C de equilibrio que representa la utilización de la capacidad total. Pero la política de ajuste sigue deprimiendo los salarios y la curva de demanda, hasta que hace

la producción competitiva en el mercado mundial (punto D), y aumenta la demanda al sumarse la exterior a la interior, volviendo a cruzarse con la curva de la oferta potencial, menos flexible, en un punto E de bajos salarios y elevado producto.



Tanto para los asalariados industriales como para la *nomenklatura* industrial, una vez alcanzado el punto C en las nuevas condiciones postsocialistas, no hay ningún estímulo en adentrarse en un ignoto viaje por un mar revuelto de condiciones económicas desconocidas, hasta encontrar otro punto de equilibrio de las curvas de demanda agregada y de oferta potencial, que se sabe que existe teóricamente, pero que nadie ha visto. El miedo a perderse en este *triángulo de las Bermudas* establece espontáneamente un pacto corporativista a nivel de empresa entre los antiguos enemigos de ayer para conservar sus respectivos *status* sociales, lo que se refleja políticamente en las alianzas electorales creadas alrededor de los nuevos partidos socialdemócratas ex comunistas y en la autonomización de las repúblicas y regiones de la Federación Rusa.

Las políticas corporativistas diseñadas por Kuron y Shokhin intentaban dar garantías a dirigentes empresariales y trabajadores en este viaje, fijando de antemano un punto de equilibrio. Y eran creíbles en la medida en que se suponía al Gobierno cierta capacidad de control sobre el cuadro macroeconómico. El problema es cuando la hiperinflación destruye esta confianza y el espacio para estas políticas de pacto social.

La gestión del gasto social es entonces el resultado de la capacidad de presión social de las capas urbanas más empobrecidas y de los trabajadores industriales, en una dinámica de confrontación social creciente, porque el Gobierno responderá con nuevas medidas de ajuste presupuestario a cada conquista de las huelgas. Pero políticamente es desastroso

para él, porque la *nomenklatura* se convierte en mediador social a nivel de empresa, aumentando los salarios directos y los servicios sociales. La bancarrota de la empresa no es ya un problema sólo de reajuste económico, sino de mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores, sus familias, los jubilados de la empresa y los gerentes, que defenderán sus intereses microeconómicos frente a la supuesta racionalidad macroeconómica. Este esquema sólo se romperá cuando la propia *nomenklatura* industrial se haga responsable de la política global económica del Gobierno y se vea obligada a la *selección de perdedores* para mantener su supervivencia colectiva, escenario que quizás se dé en el período inmediato en varios países de Europa Central y Oriental, tras las victorias electorales de las alianzas de izquierda hegemónicas por los nuevos partidos socialistas postcomunistas.

A estas alturas espero que sea evidente la verdadera intención de este artículo: mostrar los intereses sociales que se esconden detrás de la teoría neoliberal de la transición del *socialismo* al capitalismo y la posibilidad, aún en una correlación de fuerzas negativa -entre otras causas por su desconcierto cultural y político- de articular políticas concretas de defensa de los intereses de los trabajadores asalariados, en un, quizás inevitablemente, lento camino de aprendizaje de los propios intereses sociales, contra la vieja *nomenklatura* y la nueva burguesía.

Notas

1. Fukuyama, Francis. (1990) *El Fin de la Historia y el último Hombre*, Ed. Planeta, Madrid . Una versión más reducida de sus posiciones y sus consecuencias en la situación internacional creada tras el fin de la Guerra Fría, *Democratization and International Security*, ponencia presentada en la 33ª Conferencia anual del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, Adelphi Paper, nº 265, IISS, 1992. Perry Anderson ha realizado un estudio de las posiciones de Fukuyama y de la tradición histórica de la que se reclama en 'The Ends of History', recogido en *A Zone of Engagement*, Verso, Londres 1992, p. 279. Como apunta Anderson, la mejor prueba de que la obra de Fukuyama respondía a un ambiente es la publicación paralela, y sin conocimiento mutuo, del libro de Lutz Niethammer 1989, *Posthistoire*, Hamburgo, con tesis muy parecidas que arrancan en ambos casos de Alexandre Kojève.
2. Linz, Juan. (1975) "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein y Polsby (ed.) *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, O'Donnell G. , Schmitter P.C. , L. Whitehead (ed.) 1986 *Transitions from Authoritarian Rule*, John Hopkins University Press, , 5 vol.
3. Sunkel, O. y Paz, P. (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI editores, Méjico. Para una revisión, y reafirmación, de sus tesis, Sunkel, O. (1993). "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 22-23, p. 15, Madrid.

4. Bradford, Colin, I. "Las Causas del Dinamismo del Este Asiático y el Problema de la Transferibilidad", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 22-23, t.II, p. 199. Ver también, en la misma revista, el artículo de Amsden, Alice, H. "¿Puede Competir Europa Oriental 'Fijando Correctamente los Precios'?", *O. C.*, t. II, p. 163.
5. Meller, Patricio. "Ajuste y reformas económicas en América Latina: Problemas y experiencias recientes", *Pensamiento Iberoamericano* nº 22-23, t. II, p. 15. Los informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han ido marcando en los últimos años la pauta en la aplicación de las políticas de desarrollo liberales. .
6. Richter, Emanuel. (1992) *Der Zerfall der Welteinheit: Vernunft und Globalisierung in der Moderner*, Campus verlag, Frankfurt, Main, ; Wallerstein, Immanuel. (1979) *The Capitalist World Economy: Studies in Modern Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge .
7. Ekiert, Grzegorz. (1990) "Democratisation Processes in East Central Europe: A Theoretical Reconsideration", *British Journal of Political Science*, nº 21, p. 299.
8. Keane, J. (Ed.) (1988) *Civil Society and the State*, Verso, Londres, , p. 361.
9. "El dominio de la justa conducta sirve para reconciliar los distintos intereses de muchos individuos. Una orden sirve para alcanzar un resultado particular... El término *interferencia* o *interacción* puede aplicarse sólo con propiedad a estas órdenes específicas... El objetivo de la interferencia es siempre producir un resultado particular, que es diferente del que se hubiera alcanzado si se hubiera permitido que el mecanismo hubiera seguido sin ayuda sus principios inherentes". von Hayek, Friedrich, A. (1976) *Law, Legislation and Liberty*, University of Chicago Press, t.II, Chicago , p. 128.
10. Touraine, A. (1985) "An Introduction to the Study of Social Movements" *Social Research* nº 52, p. 763.
11. Garton, Ash, T. (1988) "The Opposition", *New York Review of Books*, nº 15, , Pag. 3.
12. Sobre las teorías del equilibrio general de Pareto-Barone y perfeccionamiento por, J.A. Walras Schumpeter. (1971) *Historia del análisis económico*, Ariel, Barcelona, cap. 7, págs. 1072-1115.
13. Okun, A. (ed. 1981) *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*, Brooking Institution, Washington D.C.; y Tobin, James. (1978) *Macroeconomics, Prices and Quantities*, Basil Blackwell, Oxford,
14. Rawls, John. (1972) *A Theory of Justice*, Oxford University Press.
15. Kalecki, M. (1968) *Selected Essays on Economic Planni*, Oxford University Press, . Para una defensa actual de estas posiciones, Elson, Diane. (1988) "Socialization of the Market", *New Left Review*, nº172, , y desde otra orientación, Taylor, Lance "La transición postsocialista desde el punto de vista de la economía del desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, nº22-23, t. I p. 141.
16. Offe, Claus. (1992) "Vers le capitalisme par construction démocratique?: la théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est", *Revue française de science politique*, vol. 42, nº 6, p. 934.
17. Kuznetsov, Y. (1991) *Transition or Development Strategy? Structuralist Considerations in Elaboration of the Russian Federation's Strategy of Market Transformation*, Cornell University Press, Nueva York.
18. Brenner, R. (1985) "Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe", en Aston T. H. (ed.), *The Brenner Debate*, Cambridge University Press, p. 12.

19. Cohen, Mitchell. (1992) "Theories of Stalinism", *Dissent*, N.Y., p. 176.
20. McKinnon, Ronald, I. (1992) "Spontaneous Order on the Road Back from Socialism: An Asian Perspective", *The American Economic Review*, vol.82 nº 2, p. 31.
21. Taylor, Lance. "La Transición Postsocialista desde el punto de vista de la Economía del Desarrollo", O.C..
22. Fisher, S. y Gelb, A. (1990) "Issues in Socialist Economy Reform", Hinds, Manuel (1990) "Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies"; Borensztein, Eduardo. (1993) "The Strategy of Reform in the Previously Centrally-Planned Economies of Eastern Europe: Lessons and Challenges", *IMF Staff Papers*.
23. Genberg, Hans. (1991) "La secuencia de las reformas en Europa Oriental", *IMF Staff Papers*, p. 24.
24. Borensztein, Eduardo y Ostry, Jonathan. (1992) "Structural and Macroeconomic Determinants of the Output Decline in Poland: 1990-91", *IMF Staff Papers*; Borensztein E.(1993), O.C.,.
25. Mankiw, G., Romer, D. y Weil, D. (1992) "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, nº 107, p. 407.
26. Lipton, D. y Sachs, J. "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 2, p. 293.

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

La transició a Hongria del socialisme real a la democràcia liberal i
l'economia de mercat.

Albert Ferrer

La transició a Hongria del *socialisme real* a la democràcia liberal i l'economia de mercat

*Albert Ferrer

INSTAURACIÓ I EVOLUCIÓ DEL SISTEMA COMUNISTA

Emprarem per comoditat, en el present treball, el terme *comunisme* per tal de qualificar el sistema sociopolític hongarès així com els sistemes similars de l'Europa Central i de l'Est. El lector no ha d'oblidar però que el terme *comunisme* té un contingut complex en la filosofia i la teoria polítiques, i que aquesta complexitat s'esvaeix sovint en la utilització habitual del terme.

El 16 de novembre del 1918, al terme de la Primera Guerra Mundial, es proclama la República d'Hongria en un procés de fragmentació de l'antic Imperi austro-hongarès. Després del Govern revolucionari de Bela Kun, de la invasió de Txecoslovàquia i Romania, per part de l'exèrcit revolucionari, i de la posterior ocupació d'Hongria per Romania, s'estableix a Hongria un Govern contrarevolucionari presidit per Pal Teleki. Es proclama una monarquia amb tro vacant, i Horthy esdevé regent del Regne el 1920.

Entre les dues guerres mundials, Hongria es situa entre els Estats relativament endarrerits d'Europa, la qual cosa es comprova a través d'un seguit d'indicadors, com ara el nivell de vivenda, alimentació, educació, taxes de mortalitat, etc. D'altra banda, l'estructura agrària d'Hongria està constituïda per una alta proporció de latifundis; el sistema polític, conservador, intervé poc en l'economia així com en les qüestions socials, i assegura el manteniment d'aquesta estructura agrària.

Abans del 1930, Hongria té un sistema polític autoritari, i l'extremisme conservador dels governants és acompanyat per l'auge de moviments de tipus feixista. Del

*Doctor en Filosofia per la Universitat de Paris-Sorbonne.

Professor a la Universitat de Cambridge.

1932 al 1936, es produeix un important acostament a l'Alemanya de Hitler de la mà del primer ministre Gyula Gömbös, i a partir del 1938 es comença a desenvolupar una política discriminatòria contra els jueus.

Hongria és ocupada per Alemanya des del 19 de març del 1944; en la zona d'ocupació alemanya, es constitueix un Govern proalemany encapçalat pel partit feixista de la *Creu de fletxa* i pel seu líder Szalasi. En acabar la Segona Guerra Mundial, el Govern proalemany cau; el 1946 s'aboléix la monarquia i s'estableix un Govern de coalició, dirigit per Zoltán Tildy i Ferenc Nagy, ambdós membres del Partit dels Petits Propietaris.

El 22 de desembre del 1944, a Debreczem, a la zona ocupada per l'URSS, es crea un Govern prosoviètic. Les eleccions generals del 5 de novembre del 1945 són encara més o menys lliures. Aquestes eleccions atorguen la majoria al Partit dels Petits Propietaris, obtenint els comunistes el 17% dels sufragis. Durant l'hivern del 1946, el secretari general del Partit dels Petits Propietaris, Bela Kovacs, és segrestat per agents soviètics. Les eleccions del mes d'agost del 1947 són ostensiblement manipulades. Els dirigents dels partits fugen a l'estranger o són sotmesos a judicis arbitraris. Tildy dimiteix de la presidència el juliol, i és substituït per un socialdemòcrata complaent amb el nou ordre comunista, Arpad Szakasits.

El 4 de juliol del 1953, Rakósi, secretari general del Partit Comunista i president del Consell, deixa la presidència en mans d'Imre Nagy, per por que els disturbis de Txecoslovàquia i Alemanya s'estenguin a Hongria. Nagy critica durament els abusos de la policia i la col·lectivització sistemàtica de les terres; Rakósi s'acaba imposant en si del Partit, i Nagy és finalment expulsat del mateix el novembre del 1955. A partir de principis del 1956 Rakósi es veu incapaç de contenir el creixent malestar de la població i és substituït per Gerö en el càrrec de primer secretari, mentre Hegedus continua com a cap de Govern. Quan es fa pública la notícia del cop d'Estat de Gomulka a Polònia, el 23 d'octubre, els estudiants organitzen una manifestació de suport a Polònia. Gerö s'aferra a una postura intransigent, i la protesta es transforma en lluita armada durant la nit del 23 al 24 d'octubre. Una part de l'exèrcit, comandada pel general Maleter, es passa als revoltats.

El 24 al matí, Nagy és cridat a la presidència del Govern en substitució d'Hegedus. Les reivindicacions dels revoltats són successivament acceptades. Gerö dimiteix i el seu lloc és ocupat per Janos Kádár. Sota la pressió de l'efervescència popular, Nagy encara va més lluny i anuncia que Hongria abandonarà l'Organització del Tractat de Varsòvia i es convertirà en un Estat neutral. El 3 de novembre, el Govern, que a partir del 27 d'octubre ja comptava amb dos líders de l'antic Partit dels Petits Propietaris, Tildy i Kovacs, és remodelat, i d'un total de 12 membres tant sols inclou 3 comunistes.

El cop d'Estat de Gomulka no agradà certament pas a Moscou, però Gomulka no sobrepassà els límits del que Moscou considerava com tolerable; Nagy i la revolta hongaresa, en canvi, sí van més enllà d'aquests límits. En la revolució hongaresa de 1956 hi ha dos punts que Moscou no pot acceptar: la neutralitat i la promesa d'eleccions lliures. El 4 de novembre, les tropes de l'URSS ataquen Hongria i esclafen l'ànima de llibertat dels hongaresos.

Amb la invasió soviètica es constitueix un nou Govern a Hongria, liderat per Janos Kádár, un personatge que havia representat la línia de compromís entre el tàndem Rakósi-Gerő i Nagy. Nagy és arrestat i posteriorment executat, juntament amb d'altres dirigents de la revolta.

En el qüestionament d'una fe, o d'alguns dels seus dogmes, per aquells qui la practiquen, es tempta normalment de mantenir la crítica dintre d'uns límits; el procés endegat, però, s'escapa sovint de les mans dels qui l'han impulsat, i segueix la seva pròpia dinàmica, saltant-se els límits fixats. Això és d'alguna manera el que s'esdevé a Hongria el 1956 (Moreau Defarges, 1987).

La desestalinització a l'URSS s'inicia el 1953 i es consolida en el discurs de Khruscov del 25 de febrer del 1956. La desestalinització, però, té uns límits que la revolta hongaresa del 1956 sobrepassa. En qualsevol cas, la revolució del 1956 exercirà una influència notòria al llarg de la transició de finals dels anys vuitanta. Tornarem sobre aquesta qüestió posteriorment.

Hongria es dota d'una Constitució *comunista* el 20 d'agost del 1949. Aquesta Constitució, com les restants inspirades en el model soviètic, és una col·lecció de principis democràtics i socialistes (Robel, 1986). Tal com s'esdevé també amb les altres Constitucions de model soviètic, s'obre un abisme entre el que afirmen els principis de la Constitució i la realitat política i social.

El 1972 i el 1975, la Constitució hongaresa sofreix importants revisions, fins al punt que es pot parlar d'una nova Constitució (García Alvarez, 1978). El canvi apunta una relativa obertura i liberalització, tant a nivell econòmic com polític. Aquesta liberalització del text constitucional es correspon amb una liberalització efectiva del sistema socioeconòmic i polític.

Ja en el decurs dels anys cinquanta, s'intenta introduir a Hongria una major eficiència en l'economia i s'augmenten considerablement les inversions en la producció de béns de consum. El 1968 s'inicia una reforma econòmica més important. Aquest tipus de reformes, que volen superar la fase de creixement extensiu pròpia de l'estalinisme, no tan sols tenen lloc a Hongria, sinó també als restants Estats comunistes, començant per la mateixa URSS (Robel, 1986). L'especificitat hongaresa consisteix en el següent: els esdeveniments de Txecoslovàquia del 1968 provoquen als altres països comunistes una certa recentralització, mentre que a Hongria no tan sols aquesta recentralització no es produeix, sinó que fins i tot es porten encara més lluny les reformes endegades, permetent-se un cert desenvolupament de l'empresa i l'iniciativa privades. Durant els anys seixanta i setanta, és a dir, durant l'era Kádár, Hongria asoleix una certa prosperitat, i un embrió de societat de consum es consolida.

Quan el règim comunista s'enfonsa, a finals dels anys vuitanta, la situació econòmica d'Hongria no s'escapa de la tònica general de l'Europa de l'Est; no obstant, a Hongria la situació econòmica és millor, o menys dolenta, que als restants països de l'Est, i això permet una transició política més pacífica, menys traumàtica, que en d'altres *democràcies populars*.

Pel que fa als aspectes polítics, Hongria assoleix un grau relativament alt de llibertat política dins el marc de l'Europa comunista, malgrat que es vegi obligada a un cert mimetisme respecte de l'URSS. En seguir les pautes de l'URSS i en procedir a la dissolució formal dels llaços entre Partit i Estat el 1965, a conseqüència del qual Kádár deixa de ser cap de Govern i passa a tenir tant sols funcions en el Partit, i en donar suport a Moscou en l'àmbit de les relacions internacionals, Kádár aconsegueix una certa llibertat política interna per al seu país. Així, la liberalització prudent en el terreny econòmic es veu acompanyada per una liberalització, també prudent, en el terreny polític.

S'afebleix l'adoctrinament ideològic, es concedeix una major participació als intel·lectuals, es permet una certa tolerància en l'àmbit artístic, i s'inicia una obertura, no tan sols econòmica, cap a Occident. Aquesta dosi relativament alta de llibertat contribueix a reduir la conflictivitat social i a assegurar l'estabilitat del règim.

La liberalització política durant l'era Kádár té conseqüències importants en la transició de finals dels anys vuitanta; potencia el caràcter pacífic de la transició, i la facilita en definitiva.

LES CAUSES DE LA CAIGUDA DEL SISTEMA COMUNISTA A HONGRIA

La teoria de la caiguda dels règims autoritaris

Entre les teories explicatives de la caiguda dels règims autoritaris i la transició a la democràcia cal esmentar en primer lloc la teoria funcionalista: la crisi del règim autoritari deriva del desajustament funcional entre les institucions centrals del règim i els *requisits* de l'economia o la societat en general. D'aquí es dedueix el següent: la democràcia requereix uns prerequisits o unes precondicions funcionals (Maravall, 1982).

Maravall considera insuficient l'explicació oferta per la teoria funcionalista, i creu que la transició a la democràcia ha de ser examinada des d'un punt de vista genètic, que presti atenció a la pròpia política dels actors col·lectius, a les seves estratègies, a les seves concepcions.

Morlino, des d'una òptica força diferent, ofereix un quadre de factors que poden portar a la caiguda dels règims autoritaris; aquests factors són els següents:

- una derrota militar;
- fracassos econòmics;
- profundes transformacions socioeconòmiques, que canvien substancialment la base social del règim autoritari i

-trencament de la coalició que dona suport al règim, per raons de política econòmica o de distribució de quotes de poder.

D'altra banda, segons Morlino, uns determinats esdeveniments poden ésser un accelerador del canvi, i donar el cop de gràcia a un edifici que ja amenaçava ruïna (Morlino, 1988).

Les causes econòmiques de la caiguda del sistema comunista a Hongria

Nyers, un dels homes clau en la transició hongaresa, va dir en una entrevista concedida al diari *Le Monde* –2 de setembre de 1989–: “Le socialisme d’Etat a fait faillite une fois pour toutes.”

Aquest fet, fonamental per tal de comprendre la caiguda del règim comunista, ens permet de considerar, des de la tipologia de Morlino presentada més amunt, el procés hongarès com un cas de fracàs econòmic. No obstant, tal com podem analitzar més endavant, el procés hongarès seria més aviat una mescla de fracàs econòmic i trencament de la coalició dominant.

En realitat, un procés de transició com l'hongarès, i en general, tots els processos de transició dels països de l'Europa de l'Est, s'escapen dels marcs teòrics elaborats fins al moment, puix que ofereixen una problemàtica que va més enllà de l'esforç de teorització realitzat.

Començant pel factor econòmic, cal dir que després del rotund fracàs del pretès relleu econòmic dels anys vuitanta, l'elit comunista hongaresa pren consciència de la magnitud del desastre; per tal d'evitar mals majors, pacta amb l'oposició al règim una obertura paulatina del sistema vers el capitalisme i la democràcia. Aquest caràcter de transició pactada marcarà profundament tot el procés hongarès (Gradwohl, 1989).

Les reformes econòmiques dels anys seixanta i setanta resultaren positives per a Hongria, però es tractava de reformes dins el sistema, no pas de reformes per canviar de sistema; les seves limitacions eren clares. Aquestes reformes, de fet, portaren el país a una situació econòmica que no era ni de lliure mercat ni d'economia planificada (Young, 1989).

L'estancament del Producte Nacional Brut (PNB), el descens generalitzat de les inversions, el qual contribueix a l'estancament del PNB, la inflació, són les característiques de l'economia hongaresa a finals dels anys vuitanta. El sector privat, malgrat el seu creixement, no pot salvar l'economia nacional. Tot i que s'havia intentat superar la tendència general de totes les economies de l'Est, a Hongria pesa encara la primàcia dels sectors bàsics de l'economia sobre la indústria de transformació. La infraestructura del país, d'altra banda, presenta deficiències importants. Al costat de tot això, el nivell de vida dels hongaresos baixa (Tompa, 1989).

Finalment, hi ha el problema del deute. Aquest creix considerablement durant la segona meitat de la dècada dels setanta i la segona meitat de la dels vuitanta, i esdevé un factor que precipita les reformes, en degradar notòriament la situació econòmica del país; alhora, constitueix un dels majors problemes amb que s'enfronta el procés de reformes. Durant l'era Kádár, l'estructura de les exportacions d'Hongria revelava el predomini de la indústria bàsica; essent l'exportació d'aquesta producció poc eficient, la subvenció estatal era necessària. L'Estat es veia obligat a gravar durament els altres sectors de l'economia, i al mateix temps, a contreure deutes amb l'exterior. Una part d'aquest deute servia per a subvencionar unes exportacions de productes ineficients que enlloc d'alleugerir el deute, l'agreujaven encara més. El deute es transformà en una espiral, en un cercle viciós, on quedà atrapada l'economia hongaresa (Young, 1989).

En conclusió, deute i estructura econòmica estaven íntimament lligats, i aquest lligam portà a una situació econòmica insostenible, que no deixava cap altra sortida que el canvi, i no ja el canvi dins el sistema, sinó el canvi de sistema.

Les causes de la caiguda del sistema comunista a Hongria més enllà de l'economia

El fracàs econòmic, tot i ésser un factor molt important, no explica per ell mateix de manera completa, la caiguda del sistema comunista a Hongria. El record de les eleccions encara democràtiques del novembre del 1945, el record de la revolució del 1956, el sentiment de frustració que implica la seva erradicació violenta per part de les tropes soviètiques, així com el punt de referència que constitueix el món occidental, estan presents entre els ciutadans hongaresos, i forgen una forta ànsia de llibertat (Andras, 1989).

D'altra banda, la liberalització política de l'era Kádár facilita el desenvolupament d'aquest desig de llibertat, alhora que facilita també el caràcter pacífic i pactat de la transició.

Cal subratllar també el caràcter artificial del sistema comunista a Hongria –i no tan sols a Hongria–, en el sentit que aquest sistema va ser imposat des de l'exterior per l'URSS. Quan la potència exterior no ha estat ja interessada en mantenir el sistema comunista a Hongria i als restants països de l'Est, quan els seus problemes interns, de tipus econòmic i polític, han fet que la càrrega necessària per tal de sostenir els *satèl.lits* esdevingui insuportable, el sistema comunista s'ha enfonsat com un castell de cartes.

Els problemes interns de l'URSS, i el procés de reformes endegat per Gorbatxev per tal de fer front a aquests problemes, han tingut una importància crucial en la transició hongaresa, així com en les restants transicions de l'Europa de l'Est. Sense aquesta situació interna a l'URSS, la transició hongaresa i les restants transicions de l'Est no haurien estat possibles. De fet, podem dir que la diferència fonamental entre la revolució de 1956 i la transició de finals dels anys vuitanta rau en l'actitud de l'URSS; de la no acceptació dels canvis a Hongria i en qualsevol altre Estat de l'Est es passa a l'acceptació dels canvis a finals dels anys vuitanta.

Podríem dir, fins i tot, que l'URSS, a finals dels anys vuitanta, necessita aquests canvis a Hongria i als altres països de l'Est, perquè mantenir aquests Estats com a satèl·lits se li fa més i més insostenible, tant econòmicament com políticament.

En qualsevol cas, la transició a Hongria s'inscriu en el marc més ampli de les transicions a l'Europa de l'Est, i aquestes estan immerses en un procés global de canvi en el subsistema europeu i en el sistema internacional en general; en aquest procés global de canvi hi juga un paper fonamental l'evolució interna de l'URSS en els darrers anys.

ANÀLISI DE LA TRANSICIÓ HONGARESA

Anàlisi dels processos de transició en les teories polítiques d'abast mitjà

Un seguit de teories d'abast mitjà intenten descriure i conceptualitzar els primers processos de transició cap a la democràcia que es donen en la història moderna, processos que transformen l'Estat liberal de dret en Estat social i democràtic de dret.

Dahl (Dahl, 1971) considera que es donen dos processos en tota transició vers la democràcia: un procés de liberalització, a través del qual s'admet la competència política, i un procés d'*inclusivitat*, a través del qual la població passa a participar a la vida política. Existeixen llavors tres camins per arribar a la democràcia:

- la liberalització precedeix la *inclusivitat*;
- la *inclusivitat* precedeix la liberalització;
- la liberalització i la *inclusivitat* es desenvolupen paral·lelament.

Segons Rokkan (Rokkan, 1970), la transició a la democràcia implica la superació de quatre llindars:

- el llindar de legitimació o reconeixement dels drets civils;
- el llindar d'incorporació o extensió del sufragi;
- el llindar de representació o reducció d'obstacles a la penetració de nous partits;
- el llindar del poder executiu o instauració de normes establint la responsabilitat política del Govern davant el Parlament.

Donat que aquestes teories estan pensades per als primers processos de democratització de la història contemporània, no ens són gaire útils per a analitzar una transició recent com l'hongaresa.

Hi ha però alguns intents de teorització en relació a les transicions posteriors a aquesta primera democratització de l'Estat liberal que sí que poden resultar interessants per al nostre estudi. Farem una especial referència al marc teòric elaborat per Morlino.

Morlino (Morlino, 1988) distingeix els conceptes d'instauració i transició, encara que en un moment inicial ambdós es superposin. La transició és aquell període durant el qual el règim autoritari va abandonant les seves característiques determinants sense que el nou règim que es dibuixa poc a poc adquireixi encara totes les característiques que el definiran. La transició és, en definitiva, aquell espai de temps durant el qual s'enfronten diverses opcions polítiques, amb el suport de diferents actors polítics, sobre el canvi del vell règim vers un règim nou. La transició s'inicia quan es comencen a reconèixer els drets civils i polítics, i finalitza quan resulta evident la direcció democràtica empresa: això succeeix normalment quan tenen lloc les primeres eleccions generals lliures. La instauració democràtica es conclou quan s'acaba la construcció de les principals estructures democràtiques del nou règim.

Morlino adverteix que els actors polítics poden no ser els mateixos en la transició i en la instauració. En qualsevol cas, cal analitzar sempre les forces polítiques en presència.

Resulta tanmateix útil distingir dins les elits polítiques que intervenen en el procés, sigui de transició o d'instauració, entre les elits del vell règim, les que durant el règim autoritari estaven a l'oposició, i les elits noves que sorgeixen durant el procés.

Morlino elabora diversos models en funció del protagonisme dels actors presents en la transició:

-transició protagonitzada per actors externs (en la instauració intervenen ja actors interns);

-transició iniciada pels actors institucionals del vell règim; en el transcurs del procés d'instauració aquestes forces poden perdre el control del canvi;

-transició dominada pel pacte entre els sectors moderats del vell règim i una part de l'oposició;

-transició menada principalment per les forces que estaven a l'oposició.

Morlino adverteix també sobre la importància del paper dels militars en la majoria de transicions. Segons ell, cal així mateix posar de relleu el paper del que anomena *la coalició fundant*, composta per actors del vell règim i de l'oposició.

Schmitter i Lehmbruch (Schmitter i Lehmbruch, 1979) analitzen també les coalicions fundants de les transicions, subratllant que aquestes coalicions són el marc idoni per tal d'obtenir un consens sobre les qüestions polítiques substantives del procés constituent, i especialment sobre el sistema electoral.

Morlino creu que la continuïtat/discontinuitat normativa, de les estructures administratives i judicials, de personal, etc, constitueix una altra variable interessant per estudiar davant un procés de transició. El tema de les depuracions en l'administració, la justícia, la policia, l'exèrcit, és particularment important.

La continuïtat/discontinuitat també es pot veure des d'un altre punt de vista, segons el qual la discontinuitat implicaria una ruptura brusca de les regles del joc de l'antic règim a través d'un acte clar i identificable; la continuïtat portaria a un canvi

gradual de l'antic règim, seguint-se les regles previstes pel mateix règim. Un darrer element que cal considerar segons Morlino és la tradició política del país.

Rustow (Rustow, 1970) distingeix dues etapes en el seu model general de transició cap a la democràcia:

-fase preparatòria, consistent en una lluita política protagonitzada per un moviment de masses;

-fase de decisió, en la qual una fracció dels dirigents accepta un compromís pluralista; el procés es realitza entre elits del vell règim i de l'oposició.

Maravall (Maravall, 1982) segueix aquest model, tot i indicant que en un procés de transició democràtica cal analitzar la política i les estratègies dels actors col·lectius. Això implica estudiar les estratègies de reforma des de dalt i les estratègies de pressió i reivindicació des de baix.

Els esdeveniments més importants de la transició

En la Conferència nacional del Partit Socialista Obrer Hongarès (PSOH), del 20 al 22 de maig del 1988, Kádár abandona la secretaria general del Partit, que passa a mans de Grosz, el qual declara de seguida que vol emprendre reformes en profunditat. Es pot considerar que aquesta Conferència marca el principi de la transició hongaresa.

El juliol del mateix any, la Comunitat Europea signa un acord amb Hongria: és el primer d'aquest tipus que la Comunitat signa amb un Estat de l'Europa de l'Est.

També durant aquest mes de juliol, s'endega un procés de revisió constitucional. Es prepara paral·lelament una nova llei de societats, que estableix un marc jurídic més favorable per a la iniciativa privada, i que facilita la captació d'inversions estrangeres. El dia 11 de gener del 1989, el Parlament aprova una llei d'associacions polítiques.

Durant el mes de maig, circulen rumors sobre un possible cop d'Estat. El comandant general, i també diputat, Seboek, anuncia una reforma legislativa en matèria militar. També durant el mes de maig, Grosz posa de relleu la gravetat de la situació econòmica i adverteix sobre la possibilitat de declarar un "estat d'emergència econòmica".

S'inicia el debat sobre la supressió de les cèl·lules del Partit a les empreses; Grosz considera que en cal el manteniment, mentre que el ministre Poszgay defensa la seva eliminació. A finals de mes, Poszgay declara a *Radio Free Europa* que s'ha de liquidar el Partit Comunista, i crear un nou partit socialdemòcrata d'estil occidental; també afirma que els règims comunistes no es poden reformar, sinó que s'han de desmantellar. Fins feia poc temps, Hongria interferia les emissions de *Radio Free Europa*.

El 30 de maig, el Comitè Central del PSOH rehabilita la figura històrica d'Imre Nagy. Al mateix temps, presenta una proposta de negociacions amb l'oposició: una taula de negociacions en la qual una de les parts seria el PSOH, una altra els vuit grups més importants de l'oposició, i la tercera aquells qui no s'identifiquin amb cap de les dues parts anteriors; hi hauria a més, en la taula de negociacions, observadors sense dret de vot.

A primers de juny, Kulcsar, ministre de Justícia, declara que el Consell de Ministres està disposat a suprimir les disposicions constitucionals que garanteixen el paper dirigent del Partit Comunista. L'Estat, a més, deixarà de protegir el sistema social, econòmic i polític socialista. El 6 de juliol mor Kádár.

A mitjans de setembre, Szüros, president del Parlament, declara a *The Washington Post* que a mig termini Hongria abandonarà l'Organització del Tractat de Varsòvia i es constituirà en Estat neutral. També a mitjans de setembre, es signa un acord en el si de la taula de negociacions; el grup Fidesz no accepta però l'acord.

Del 6 al 9 d'octubre té lloc el XIV i darrer Congrés del PSOH: en el transcurs del Congrés és dissolt el PSOH, i es crea un nou partit –el Partit Socialista Hongarès (PSH)– per 1.202 vots a favor, 159 en contra i 38 abstencions.

El 18 d'octubre, el Parlament adopta gairebé 100 esmenes a la Constitució. Hongria deixa de ser una República Popular Socialista i passa a ser una República Constitucional, Democràtica i Independent, que proclama els valors tant de la democràcia burgesa com del socialisme democràtic. Kulcsar declara que la reforma constitucional dóna lloc a una Constitució provisional. S'anuncia també que a mitjans del 1990 hi haurà eleccions lliures; el Parlament sortit d'aquestes eleccions redactarà la Constitució definitiva.

Sorgeix el debat sobre la idoneïtat de celebrar les eleccions presidencials el 26 de novembre, abans de les eleccions legislatives. Es reuneixen signatures per demanar un referèndum sobre aquesta qüestió.

El 19 d'octubre, el Parlament aprova la dissolució de les cèl·lules del Partit a les empreses i una llei que converteix els grups opositors en partits polítics. Els partits disposaran d'un sistema de finançament públic, amb fons aprovats pel Parlament. Del 20 al 22 d'octubre té lloc el Congrés del Fòrum Democràtic Hongarès (FDH), un dels principals grups de l'oposició. El 20 d'octubre, el Parlament vota una nova llei electoral, per la qual es regiran les eleccions legislatives del 1990; el sistema electoral és complex, establint tres tipus de llista i combinant els criteris majoritari i proporcional. L'elecció del president de la República serà per sufragi universal.

El 23 d'octubre es proclama de forma solemne la nova Constitució i la nova República, amb una gran assistència popular.

El 26 de novembre es celebra el referèndum sobre la data de les eleccions presidencials. Guanya per poca diferència la posició que defensa la celebració de les eleccions presidencials després de les legislatives. És una derrota important per al nou Partit Socialista Hongarès i per a Poszgay, que confiava en sortir elegit president en unes eleccions presidencials celebrades abans de les legislatives, gràcies al prestigi aconseguit en la conducció de les reformes i la liquidació de l'antic Partit Comunista. La participació en el referèndum és del 60%: aquesta xifra ha estat considerada com a baixa per alguns, com a alta per a altres; aquests darrers han posat de relleu que el referèndum era la primera consulta democràtica en més de 40 anys, i que havia estat convocat sota la pressió d'uns grups opositors encara poc consolidats.

A principis de febrer del 1990, el primer ministre Nemeth i el cardenal primat d'Hongria, Paskai, signen un acord; queden abolides les restriccions que pesaven sobre l'Església i la pràctica religiosa. El 9 de febrer, la República d'Hongria restableix les relacions diplomàtiques amb el Vaticà. A finals de febrer, Horn, ministre d'Afers Estrangers, declara que hom pot imaginar-se una República d'Hongria integrada en l'OTAN en uns pocs anys. A primers de març, el Parlament decideix que s'asseguraran uns escons parlamentaris per a representants de les diverses minories existents a Hongria. Es permet també la creació d'institucions educatives privades, tant a nivell escolar com universitari.

El darrer esdeveniment important de la transició és la celebració de les eleccions legislatives, el 25 de març i el 8 d'abril (la segona volta) del 1990. Els resultats de les eleccions signifiquen una victòria rotunda de l'oposició sobre el Partit Socialista Hongarès, nascut del procés de dissolució de l'antic Partit Comunista. El PSH obté menys d'una dècima part dels escons: 33. Els ortodoxes de l'antic règim no treuen cap escó. Pel que fa a l'oposició, el gran guanyador és el FDH, que esdevé la principal força del nou Parlament amb 164 escons sobre un total de 386. La segona força parlamentària és l'Aliança dels Demòcrates Lliures (ADL), amb 92 diputats, seguida pel Partit dels Petits Propietaris, amb una llarga història al darrera, que obté 44 escons. El grup FIDESZ disposa en el nou Parlament de 21 diputats. El Partit Democrata-cristià té també 21 escons, i la Unió Agrària treu 1 sol diputat. Hi ha finalment, en el nou Parlament, 10 candidats independents. La barrera del 4% establerta pel sistema electoral és responsable de l'absència dels comunistes ortodoxes.

No obstant, el fet que els comunistes ortodoxes hagin tret menys del 4% de vots, així com els pobres resultats del PSH, que el col·loquen en la cinquena posició en el nou Parlament, entre els partits petits, posen de manifest la voluntat de la majoria del poble hongarès de liquidar definitivament l'antic règim comunista i de *castigar* els ex dirigents d'aquest règim, per més que s'hagin reformat.

Els actors polítics col·lectius de la transició

El primer actor polític que cal esmentar és el Partit Socialista Obrer Hongarès (PSOH), transformat en Partit Socialista Hongarès (PSH).

Abans de la dissolució de l'antic Partit Comunista i la creació del nou Partit Socialista Hongarès, conviuen en el primer diferents tendències. Existeixen diversos grups ortodoxes o ultraortodoxes, com ara el Front Ferenc Munnich, creat al novembre del 1988 per persones que participaren en la repressió del 1956, i dirigit per Ribanszki; aquest és el més important dels moviments ortodoxes. Existeix també el grup de Berecz, la Plataforma d'Unitat Marxista, així com l'Associació Janos Kádar, recolzada per Txecoslovàquia i la RDA, quan encara no s'han produït reformes en aquests dos Estats. Al costat d'aquests moviments ortodoxes hi ha en el si del PSOH tendències reformistes radicals, com el grup encapçalat per Poszgay, un home que està

present en el procés de naixement del FDH i que vol trencar amb l'economia estatitzada, per tal de crear un partit socialdemòcrata en la línia dels d'Europa occidental. També hi ha tendències intermèdies, com la representada per Grosz, partidari d'algunes reformes que no qüestionin però els fonaments del sistema; Grosz és una persona relativament ortodoxa, que intenta, no obstant, distanciar-se del radicalisme de moviments com el Front Ferenc Munnich.

Aquestes diverses tendències s'acaben enfrontant obertament en el transcurs del XIV i darrer Congrés del PSOH. La tendència que domina clarament el Congrés és la reformista radical liderada per Poszgay, el qual aconsegueix la dissolució del Partit Comunista i la creació d'un partit nou, el PSH. De tota manera, el grup de Poszgay, sota el nom d'Aliança per a la Reforma, i dirigit per homes com ara Nyers, Horn i Nemeth, a més del mateix Poszgay, es veu obligat a pactar amb l'Aliança Democràtica Popular, el portaveu de la qual és Gonci; l'Aliança representa un sector del Partit, situat entre Poszgay i Grosz, que accepta la creació d'un nou partit sempre que aquest tingui un caràcter marcadament socialista i hereti els valors progressistes de l'esquerra aportats per Marx, Lenin, Lukacs i Gramsci. Sota la pressió de l'Aliança Democràtica Popular, Poszgay accepta que el nou PSH, tot i reclamant un socialisme democràtic, es declari successor legal del vell PSOH.

El Fòrum Democràtic Hongarès (FDH) neix a partir d'una reunió d'intel·lectuals, el març del 1988, en un poblet d'Hongria; Poszgay assistí a aquesta primera reunió. L'FDH, com a tal, veu la llum el mes de setembre. Encara que des dels inicis agrupi a molts intel·lectuals i artistes, molts d'ells de Budapest, l'FDH intenta organitzar-se principalment al camp. Persones com ara el poeta Leszák recorren la campanya hongaresa, entrant en contacte amb mestres, capellans, enginyers, advocats, etc, és a dir, amb els *notables* dels pobles i petites ciutats, per tal d'establir una estructura territorial.

Encara que en l'FDH coexisteixin tendències diverses, es pot considerar que aquest és un partit de centredreta, proper a la democràcia cristiana, que concedeix una gran importància a la família, i també als *valors tradicionals de la nació hongaresa*, amb una voluntat de fer reviuir l'*ànima hongaresa*. L'FDH reclama una liberalització total, tant a nivell econòmic com polític, aspecte que compagina amb l'al·lusió a la justícia social; alhora, pretén que Hongria esdevingui un Estat democràtic de dret semblant als Estats d'Europa Occidental.

L'Aliança dels Demòcrates Lliures (ADL) és un partit liberal, creat també el 1988, que propugna una total desestatalització de l'economia i una opció sense ambigüitats per a l'economia de mercat. És més fort a les ciutats que al camp, a diferència de l'FDH, i es compona en bona part d'intel·lectuals; les seves figures més notòries són, entre d'altres, Tolgyessy i Rajk.

El Partit dels Petits Propietaris és sens dubte un partit històric, que va estar al Govern d'Hongria abans de la instauració del règim comunista. El seu lema és "Déu, Pàtria i Família." Reclama la privatització de les terres, tot i considerant que les expropiacions realitzades pel règim comunista són il·legítimes. Alguns dels seus líders més coneguts són Boros i Torgyan.

L'Aliança dels Joves Demòcrates (FIDESZ) és un moviment de joves intel·lectuals i estudiants que neix, novament, el 1988. Les seves exigències de liberalització són radicals, i el seu discurs és sovint dur i rotund. Alguns dels seus membres han protagonitzat vagues de fam en senyal de protesta. Una de les seves màximes personalitats és Orban, un jove advocat d'uns trenta anys.

La transició hongaresa des de les teories d'abast mitjà

Entre la primavera del 1988 i la del 1990, té lloc a Hongria una transició -emblemàtica- en el sentit que Morlino li dóna, diferenciant-lo del concepte d'instauració-. Després de les eleccions del març-abril del 1990, s'inicia a Hongria una fase d'instauració del règim democràtic.

Segons Morlino, la transició comença quan s'endega el reconeixement dels drets civils i polítics; en el cas d'Hongria, no obstant, es pot considerar que la transició comença abans d'aquest moment, quan, en la Conferència nacional del PSOH de maig del 1988, en la que Kádár és substituït per Grosz, es fa evident una voluntat de canvi. Les diverses declaracions de Grosz en aquestes dates apunten vers aquesta direcció, i la nominació com a president de la República d'una persona que no és membre del PSOH constitueix un gest significatiu. Poc després del juliol, s'endega el procés de reforma constitucional.

També el juliol, la Comunitat Europea signa un acord amb Hongria, expressant amb aquesta actitud la constatació d'un inici de canvi a Hongria.

En la definició proposada per Morlino, la transició es caracteritza per l'enfrontament entre diverses opcions polítiques sobre el canvi del vell règim vers un règim nou, democràtic. La polèmica sostinguda entre Grosz i Poszgay sobre la dissolució de les cèl·lules del Partit a les empreses il·lustra aquest enfrontament, que també es produeix en el si de la vella classe dirigent. El darrer Congrés del PSOH posa encara més nítidament de manifest la contraposició d'opcions polítiques diverses. L'enfrontament no sols es dóna a l'interior de la vella classe dirigent, sino també entre aquesta i l'oposició, i en el si de l'oposició: la negativa de FIDESZ, davant la signatura dels acords de setembre del 1989 a la taula de negociacions tripartita, és prou eloqüent al respecte.

Segons Morlino, els actors polítics en la fase de transició i en la d'instauració poden no ésser els mateixos. Després de les eleccions del març-abril del 1990, l'ala més ortodoxa del vell PSOH, que havia estat un actor central en el procés de transició, esdevé un actor marginal en el procés d'instauració; l'ala aperturista i reformadora del vell PSOH, un altre actor central en el procés de transició, veu disminuir dràsticament el seu pes polític després de les eleccions legislatives i passa a jugar un paper menor, encara que no totalment marginal, en el procés d'instauració. En aquesta, els grans actors polítics són l'FDH i l'ADL.

D'altra banda, hem vist com Rustow distingia entre una fase preparatòria i una fase decisòria en el procés de transició. La fase preparatòria de la transició hongaresa ve marcada no tan sols per algunes grans manifestacions populars, en ocasió de l'enterrament

oficial d'Imre Nagy i de la proclamació oficial de la nova Constitució i la nova República, per exemple, sinó també per l'eclosió de nombroses associacions de tot tipus, la qual ve acompanyada per una gran efervescència intel·lectual (Andras, 1989). Marschall afirma que Hongria viu una *gran revolució cultural* (Marschall, 1989). Un altre fet a destacar seria l'auge i la vitalitat de la premsa: tant sols en els darrers mesos del 1988 hi ha unes quaranta demandes per obrir un diari. Els diaris amb més impacte sobre l'opinió pública són, entre d'altres, *Hitel*, depenent de l'FDH, *Kapu* i *Reform* (Andras, 1989).

Es pot assenyalar finalment la importància del debat públic, especialment arran de la construcció de la central elèctrica del Danubi de Bösnygyaros, però també arran de la data de les eleccions presidencials.

Combinant els marcs teòrics de Rustow i Morlino, podem dir que la fase decisòria de la transició hongaresa és una combinació del model de transició iniciada pels actors institucionals del vell règim i del model de transició de pacte entre el sector moderat del vell règim i una part de l'oposició.

Efectivament, la transició hongaresa s'inicia per una voluntat aperturista interna del vell règim; recordem que el juny del 1989 el ministre de Justícia, Kulcsar, anuncia que el Govern suprimirà el paper dirigent del Partit Comunista i deixarà de protegir el sistema socialista. L'aprovació pel vell Parlament comunista d'una nova Constitució, provisional, constitueix un autèntic *hara-kiri*, a través del qual uns sectors importants del vell règim decideixen dissoldre l'antic ordre autoritari.

Però la transició hongaresa es caracteritza també per una coalició *fundant* entre el sector reformista del vell règim i l'oposició. La coalició *fundant*, teoritzada per Morlino així com per Schmitter i Lehbruch, s'origina a Hongria arran de les *reunions de conciliació política* que comencen a funcionar des del 13 de juny del 1989 entre el Govern i l'oposició al règim. Aquestes reunions porten al que Schmitter i Lehbruch anomenen "fixació del consens sobre les qüestions polítiques substantives del procés constituent" (Gradwohl, 1989).

A partir d'un cert moment, el sector reformista del PSOH no es vol reunir més tot sol, *cara a cara*, amb l'oposició, per la qual cosa fa entrar en les esmentades reunions un seguit de representants d'organitzacions més o menys autònomes –teòricament–, però que, de fet, el PSOH havia tradicionalment controlat; apareix així la taula de negociacions tripartita. No obstant, aquesta tercera part es revela, al llarg de les negociacions, molt menys dòcil del que el sector reformista del PSOH havia esperat.

La llei electoral es decideix en la taula de negociacions triangular; el Parlament l'aprovarà formalment el 20 d'octubre del 1989. A primers de setembre del mateix any, es signa un acord en el si de la taula tripartita, que FIDESZ rebutja, tot i criticant al Govern així com a la resta de les forces de l'oposició.

El paper dels militars, que Morlino posa de relleu, és sens dubte fonamental en el procés de transició hongarès: enmig de rumors de cop d'Estat, el comandant general Seboek anuncia, el maig del 1989, que un grup de diputats prepara un paquet de mesu-

res per controlar l'exèrcit i sotmetre'l plenament a l'autoritat del Parlament. D'altra banda, en la taula tripartita de negociacions s'estudien les mesures adequades per tal d'evitar un cop d'Estat.

Des del punt de vista de la dicotomia entre continuïtat i discontinuïtat teoritzada per Morlino, la transició hongaresa pot ésser definida com una transició amb una forta continuïtat. No es produeix a Hongria una ruptura brusca de les regles del joc de l'antic règim; el règim autoritari canvia gradualment, respectant-se les normes que ell mateix preveu. La nova Constitució provisional, aprovada pel Parlament comunista el 18 d'octubre del 1989, la llei electoral, aprovada el 20 d'octubre, la llei de conversió dels grups opositors en partits polítics, del 19 d'octubre, i la llei, també del 19 d'octubre, de dissolució de les cèl·lules del Partit Comunista a les empreses, constitueixen un desenvolupament legislatiu que canvia profundament el règim abans de la redacció d'una Constitució definitiva pel Parlament sorgit de les eleccions generals lliures, sense que es trenqui en cap moment de forma brusca amb la legalitat vigent.

Paral·lelament al desenvolupament legislatiu esmentat, que afecta l'àmbit polític, l'estructura de l'Estat, s'introdueixen canvis igualment fonamentals en la legislació econòmica. La reforma política ve acompanyada per un aprofundiment en les reformes econòmiques iniciades uns anys enrera (Varkonyi, 1989).

Aquesta reforma econòmica fa que la transició hongaresa –així com les restants transicions de l'Est– difereixi notablement d'una transició merament política com la transició espanyola dels anys setanta.

La doble naturalesa, política i econòmica, de la transició hongaresa –i de les restants transicions de l'Est– no estava contemplada pels models teòrics de transició elaborats per la ciència política fins al moment, car no s'havia plantejat el cas de transicions d'aquesta naturalesa. La teoria política, i més concretament les teories d'abast mitjà sobre transicions a la democràcia, hauran d'incorporar en els propers anys les experiències proporcionades per l'enfonsament de l'Europa comunista, i enriquir el marc teòric amb aquestes noves aportacions.

Pel que fa a la transició hongaresa, les noves lleis en matèria econòmica, que entren en vigor l'1 de gener del 1989, pretenen crear a Hongria unes condicions econòmiques i un marc de funcionament idèntics als existents al món occidental, alhora que intenten atreure inversions estrangeres cap a Hongria (Gueulette, 1989).

Cal posar especialment de relleu l'acord signat entre la Comunitat Europea i Hongria el setembre de 1988. Dins aquesta línia d'aproximació al món occidental, podem recordar la visita efectuada pel president Bush a Hongria l'estiu del 1989, durant la qual el president americà promet la liquidació de les restriccions comercials que pesaven sobre Hongria, al mateix temps que el foment de les inversions americanes a Hongria; assegura, finalment, que proposarà als Estats desenvolupats un ajut concertat per a Hongria.

El mes de novembre, la Comunitat Europea destina 200 milions d'ECU a Polònia i Hongria sota la forma de préstecs i ajuts a la investigació. Suècia, Noruega i Finlàndia anuncien ajuts per un valor de 100 milions de dòllars.

El 16 de novembre del 1989, Hongria fa saber al Comitè de Ministres del Consell d'Europa la seva voluntat d'esdevenir membre de l'organització. El 20 de gener del 1990, el primer ministre hongarès, Nemeth, sol·licita formalment l'ingrés d'Hongria al Consell d'Europa.

Després de les eleccions lliures del març-abril del 1990, queda tancat el període de transició a Hongria. S'obre aleshores una nova fase: la instauració del nou ordre.

El caràcter pacífic i la tònica de continuïtat que defineixen la transició perduren al llarg del procés d'instauració. En efecte, cap esdeveniment traumàtic sacseja Hongria després de la primavera de 1990. Les accions endegades per l'Estat, tant a nivell políticoinstitucional com socioeconòmic, tendeixen a consolidar les bases introduïdes al llarg de la transició. Això no significa, però, la inexistència de problemes i dificultats en el decurs de la instauració del nou ordre.

El 18 de setembre del 1990, els plans governamentals de privatització són aprovats pel Parlament. Durant el mes següent, la pujada del preu dels carburants provoca un malestar social important. A principis del 1991, el mes de gener, la moneda nacional és devaluada en un 15%. El 24 d'abril, té lloc un dels fets més esperats en la transició i la instauració hongareses: l'aprovació pel Parlament de la llei d'indemnització per les expropiacions ocorregudes durant el règim comunista.

Aquesta qüestió havia aixecat un debat important. En la llei aprovada, la simple restitució de les terres i béns expropiats és rebutjada, degut als problemes pràctics que aquesta solució comportaria, en favor d'una compensació econòmica parcial. La simple restitució era defensada pel Partit dels Petits Propietaris. La compensació econòmica consisteix en drets de compra de propietat estatal privatitzada. A través d'aquest mecanisme, el Govern pretén impulsar el pla de privatització, alhora que resol una qüestió de justícia àmpliament i fortament reclamada.

El 29 de maig, el Tribunal Constitucional anuncia que alguns aspectes de la llei d'indemnització són inconstitucionals. El Parlament aprova les modificacions necessàries el 26 de juny. No obstant, els aspectes en qüestió són relativament secundaris, i no afecten els punts més importants de la llei.

El 10 de juliol, el Parlament aprova la llei que permet retornar les esglésies a llurs propietats. Amb aquesta tercera mesura legislativa es tanca completament el tema, delicat i crucial alhora, dels béns expropiats pel règim comunista. Al mateix temps, es dona un pas fonamental en el camí de la instauració democràtica.

A partir del mes d'agost entra en funcionament un fons per a les persones en situació d'atur. Tot i així, el fons resulta, ja d'entrada, àmpliament insuficient. L'11 de febrer del 1992, el Parlament aboleix els darrers preus fixats de forma centralitzada per l'Estat en matèria d'aliments. Els preus romandran determinats estatalment tant sols en uns sectors precisos: correus, electricitat, aigua i llicències per a ràdio i televisió.

El 28 d'agost, el Govern publica una llista d'unes 160 empreses que es quedaran en l'esfera pública i no seran, en conseqüència, privatitzades; això afecta principalment els sectors de l'energia, les telecomunicacions i els transports. Es fixen doncs els límits de la privatització que adquireix forma legal el setembre del 1990.

La segona fase del procés de privatització havia començat poc de temps abans, el 5 de maig del mateix any. Segons Tamas Szabó, ministre sense cartera, la segona fase no fa sinó prosseguir la línia endegada per la primera.

La coalició governant, formada pel Fòrum Democràtic Hongarès juntament amb dos partits menors, el Partit Demòcrata-Cristià i Partit dels Petits Propietaris, sofreix una derrota electoral a les eleccions municipals del 30 de setembre i 14 d'octubre del 1990. Els partits de la coalició obtenen el 35,7% dels regidors municipals, davant el 42,2% de l'oposició de centre-esquerra, formada per l'Aliança dels Demòcrates Lliures i FIDESZ. A Hongria, això s'interpreta com un signe normal de desgast del Govern. A cavall entre el 1990 i el 1991, dues remodelacions del Govern de la República en menys d'un mes mostren una certa inestabilitat, que no afecta però els fonaments del nou ordre democràtic.

El 31 de març del 1992, el Parlament aprova una llei sobre els funcionaris de l'administració pública, afrontant doncs un aspecte fonamental en tot procés d'instauració democràtica.

Durant el mes de setembre, l'extrema dreta hongaresa, el líder de la qual és Isatvan Csurka, intenta mostrar públicament la seva força. Les manifestacions d'extrema dreta, així com l'auge d'atacs racistes, provoquen una ràpida reacció en defensa del nou ordre democràtic; una contramanifestació reuneix el 24 de setembre unes 50.000 persones a Budapest. El 29 de setembre, el Parlament aprova una altra llei força esperada: la llei de protecció de les minories ètniques i nacionals.

La transició hongaresa, que es desenvolupa entre la primavera del 1988 i la primavera del 1990, és, tal com hem vist, una transició política vers la democràcia, i alhora una transició econòmica vers un sistema d'economia de mercat. Aquesta doble naturalesa, política i econòmica, del procés de transició repercuteix sobre les dificultats i problemes que tot procés de transició implica, i que en aquest cas s'agregen.

La magnitud del problema econòmic constitueix sens dubte una amenaça per tot el procés de transició, i roman una càrrega onerosa per al procés d'instauració.

Varkonyi (Varkonyi, 1989) expressa la novetat d'aquest tipus de transició i d'instauració, així com les dificultats implicades, amb les següents paraules:

“We have embarked on a path that is untrodden in several respects. We have neither an elaborate theory, nor practical experience on which to rely in dealing with daily problems.”

Els canvis en el sistema econòmic provoquen un augment molt important de l'atur, juntament amb un procés inflacionista molt fort. Intentar tirar endavant un procés de democratització en un marc econòmic que es degrada no és precisament fàcil.

Els sacrificis són inevitables i alguns grups socials veuen seriosament afectats llurs interessos. Tal com diu Varkonyi:

“We are aware that our reforms cannot be implemented without sacrifices, without prejudicing various sectorial and group interests”.

L'autor posa de manifest un punt fonamental del procés de transició i instauració hongarès, així com de tots els processos similars de l'Europa de l'Est, en afirmar:

“We are trying to resolve the conflict between economic efficiency and social justice.”

Per a l'èxit d'aquest procés hongarès –així com de tots els processos similars de l'Europa de l'Est– són necessaris, no tan sols l'esforç del mateix poble hongarès, sino també l'ajut i col.laboració del *món occidental*. En definitiva, no es tracta únicament de processos de transició i instauració interns, sinó d'una remodelació global del vell continent.

Referencias bibliogràfiques

- Andras, E. (1989) "Libéralisation politique en Hongrie", *Projet*, vol 45, nº 10.
- Dahl, RH. (1971) "Polarchy. Participation and Opposition", *Yale University Press*.
- García Alvarez, M. B. (1978) *Construcción del comunismo y constitución*, Colegio Universitario de León.
- Gradwohl, P. (1989) "Tentation de faire table rase en Hongrie.", *Le Monde Diplomatique*, octubre de 1989.
- Gueulette. (1989) "Nouveautés pour les investissements étrangers en Hongrie", *Le Courier des Pays de l'Est*, nº 343.
- Maravall, J. M. (1982) *La política de la transición*, Madrid, Taurus.
- Marschall. (1989) entrevista concedida a *La Vanguardia* el 24 de novembre de 1989.
- Morlino, L. (1988) "Las democracias.", a *Manual de ciencia política*, (Madrid, Alianza Editorial).
- Moreau Defarges, Ph. (1987) *Les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui*, Paris, STH.
- Robel, G. (1886) "Europa oriental bajo el dominio de Stalin.", a *El siglo XX: Europa después de la segunda guerra mundial* (Madrid, Siglo XXI).
- Rokkan, S. (1970) *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Rustow, D.A. (1970) "Transition to Democracy towards a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 1970, 2.
- Schmitter i Lehmbruch .(1979) *Trends towards Corporatist Intermediation*, (Beverly Hills, Sage Publications).
- Tompa, M. (1989) "Hongrie: année 0 pour l'économie", *Le Courier des Pays de l'Est*, nº 339.
- Varkonyi. (1989) "Hungary: Recent Political and Economic Development", *The World Today*, vol 45, nº 5.
- Young, D.G. (1989) "Hungary: Debt versus Reform", *The World Today*, vol 45, nº 5.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 32.**

**Cambio político, transiciones y
política exterior y de seguridad.**

Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo.
Marcelo Lasagna

Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo

*Marcelo Lasagna

Las visiones realistas -en su versión más clásica- de las relaciones internacionales normalmente parten de la premisa que más allá de las fronteras estatales la dinámica de la política interna no es válida para explicar las acciones de los Estados. Para ellos la política exterior de los Estados es el resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades externas. El Estado, en la visión realista, es un actor racional y unitario que adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y ocasiones que le presenta el sistema internacional -global o regional- con el fin de maximizar sus intereses. Esta distinción realista entre proceso político interno y externo se basa en que mientras los determinantes de la política doméstica¹ dependen del sistema político nacional, incluyendo la influencia de la opinión pública, partidos políticos y grupos de interés, la política externa es un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad. Esta visión ignora el proceso de decisiones, el rol de las instituciones estatales y no estatales, en definitiva, ignora la política doméstica y el gran contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior.

Esta investigación se sitúa en una perspectiva distinta a la sustentada por el realismo. Nosotros creemos que la política doméstica es un factor explicativo importante -no exclusivo- de la conducta de política exterior de un Estado. Las teorías

*Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctorando en Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona.

Becario del Departamento de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra.

basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (v. gr. realismo, neorealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior: estas teorías pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional. Desde nuestra perspectiva queremos reflexionar acerca de cómo diferencias en factores internos alteran el comportamiento de política exterior a través de Estados (análisis sincrónico) o de un mismo Estado (análisis diacrónico). El modelo teórico que aquí planteamos asume como nivel de análisis al actor nacional, esto es, el Estado.

Una teoría de política exterior en el ámbito del actor debe distinguir entre los distintos factores internos. Desde luego un modelo debería simplificar la complejidad de la realidad. De ahí que entre los factores internos nosotros nos centraremos en el régimen político. Hay muchos casos en países desarrollados y en vías de desarrollo que dan cuenta del grado en el cual la política exterior es influida por cambios del régimen político. Creemos que la política exterior de un régimen político es parcialmente una función de su dinámica política interna. En este contexto, dentro de nuestra perspectiva, este trabajo se desarrollará a partir de dos supuestos: primero, la existencia de una relación de causalidad entre el cambio de régimen político y la política exterior; segundo, la política exterior no es estática, sino que se desarrolla por medio de un proceso cíclico de continuidad y cambio.

Para explicar la relación entre cambio de régimen y política exterior plantearemos un modelo explicativo que parte de la hipótesis de que un cambio en las propiedades del régimen político puede conducir a una alteración de la política exterior. Como propiedades del régimen identificaremos; a la naturaleza de las relaciones Estado y sociedad; a los principios y valores en que se sustenta el régimen; y, finalmente, a los factores estructurales del propio régimen. Consecuentemente, cuando se produce una alteración de estas propiedades algunas dimensiones de la política exterior pueden ser modificadas, a saber: los objetivos, intereses y estrategias; el proceso de elaboración de la política exterior; y el estilo diplomático. Estos atributos de la política exterior son el objeto principal de nuestro análisis. Metodológicamente asumiremos que las variables del modelo teórico -cambio de régimen y cambio de política exterior- son mensurables, no en un sentido estadístico preciso sino en la forma por medio de la cual aparecen como coherentes, consistentes y, últimamente, analíticamente útiles.

CAMBIO DE RÉGIMEN Y POLÍTICA EXTERIOR: HIPÓTESIS Y VARIABLES

En la formulación teórica que aquí planteamos se postula que la política exterior puede ser entendida como una política pública más del régimen (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Los cambios que se registran en el ámbito de las estructuras y procesos políticos deberían, por tanto, tener una cierta influencia en ella. Los cambios de régimen, como ha de suponerse, implican algún grado de alteración en los mecanismos político-institucionales, los que a su vez pueden dar lugar a una reformulación de las políticas de Gobierno (Nohlen, 1991: 229-232). De modo que cualquier cambio que se produzca en las estructuras de autoridad, en las reglas del juego formales e informales, y en los principios del régimen, con independencia del grado de éste, debería concernirla en alguna medida. De hecho, poca duda cabe de que la quiebra de un régimen político dé paso a momentos cruciales de creatividad e innovación sobre las políticas a seguir (Meny y Thoenig, 1992: 245). En este trabajo, a partir de esta reflexión, intentaremos averiguar, intentaremos explicar cuál es el grado de relación entre el cambio de régimen político y la forma que puede adoptar la política exterior. Esta es nuestra hipótesis de trabajo.

Con todo, esta hipótesis nos plantea algunos interrogantes que merecen una observación meticulosa. Nohlen y Fernández (1991), en un artículo sobre el tema que nos ocupa, esbozaron unas relativizaciones en relación a un planteamiento teórico similar al nuestro que también tienen validez para nuestro análisis². En primer lugar, estos autores, que sólo analizan el efecto del paso del autoritarismo a la democracia, cuestionan si realmente hay un cambio en la orientación de la política exterior cuando se origina el cambio de régimen (1991: 234). No es posible dar una respuesta categórica. Sin embargo, si partimos de la base de que la política exterior es una política pública más -aunque posea sus propias peculiaridades- es difícil concebir que un cambio fundamental en los mecanismos y estructuras político-institucionales no repercuta en la política exterior. En cualquier caso esta relación de causalidad en la realidad no se basa en una lógica lineal: es decir, que a un cambio de régimen le siga necesariamente un determinado cambio en la política exterior. La evidencia empírica de la democratización en Latinoamérica, por ejemplo, va en esa dirección; no todas las democratizaciones han comportado variaciones en la política exterior. Basta mencionar casos como el de Argentina, Brasil y Uruguay, cuyas transiciones a la democracia implicaron diferentes niveles de transformación del comportamiento externo de esos países. En el balance general de las políticas exteriores de esos países posrégimen autoritario, es posible detectar tanto elementos de continuidad como de cambio³.

Ante esta limitación, entonces, cabría preguntarse: ¿bajo qué condiciones un cambio de régimen tiene algún efecto sobre la política exterior, o qué profundidad debe tener este cambio para que realmente impacte en la política exterior? (Coleman, 1984: 58).

En segundo lugar, otra dificultad explicativa de esta hipótesis es la vinculada al peso de la variable sistema político en las sociedades subdesarrolladas. Rosenau (1980), por ejemplo, le atribuye una importancia menor a esta variable en los casos de países con menor desarrollo. Los sistemas políticos de países menos desarrollados serían más vulnerables a los estímulos del contexto internacional, con lo cual sus políticas exteriores estarían más claramente determinadas por éste que por los condicionantes internos. Estos últimos tendrían un peso relativamente pequeño debido a la carencia en esos países de estructuras políticas diferenciadas y complejas que llevarán al desarrollo de un proceso político doméstico con actores múltiples y relaciones entrelazadas. Por lo que respecta a América Latina esta apreciación tiene algún sentido si pensamos especialmente en la debilidad y a veces volatilidad de sus sistemas políticos. Sin embargo, por un lado, esta generalización esconde realidades muy diversas, puesto que si bien los sistemas políticos latinoamericanos tienen algunas semejanzas, no es menos cierto que también tienen muchas diferencias⁴; y, precisamente, si consideramos el sistema político chileno, éste hasta el quiebre institucional en 1973 gozó de una estabilidad prolongada, producto, desde los orígenes de la República, de crecientes grados de liberalización y participación política (Garretón, 1990; Valenzuela, 1989). Asimismo, la forma de la reciente transición chilena a la democracia (1989), reveló que el país conservaba altos grados de cultura cívica, lo que en parte está contribuyendo al éxito de la consolidación democrática.

Por otro lado, en este trabajo no sólo estamos interesados en los aspectos estructurales del régimen: aquellos que hacen referencia a la complejidad de los arreglos institucionales y al grado de diferenciación entre los distintos roles políticos, sino que también nos centraremos en las pautas informales que operan en el régimen; sea el conjunto de principios que inspiran al régimen, o sea el *political makeup* de los gobernantes. Estos aspectos del régimen tienen también gran validez teórica y empírica para evaluar el impacto del cambio de régimen sobre la política exterior.

La debilidad de los sistemas políticos en el mundo en desarrollo también podría expresarse en que las políticas exteriores de esos países adolecen de cierta precariedad, lo que las haría poco manejables teóricamente. Sin duda alguna, en esos países existen procesos decisionales basados más en las creencias y percepciones de las élites gobernantes y menos en complejos *networks* de interacción entre diversos actores institucionales e incluso, no gubernamentales. Con todo, en América Latina hay países que han desarrollado burocracias externas bastante complejas como, por ejemplo, Brasil. Itamaratí, el Ministerio de Asuntos Exteriores de ese país, es una institución altamente profesionalizada y con un rol bien definido e importante en el diseño de la política exterior brasileña. Invocando nuevamente el caso chileno, su política exterior está también implicada en el proceso modernizador del Estado, por lo que su grado de secularización⁵ es bastante elevado.

Un tercer interrogante de la formulación teórica se relaciona con los condicionantes propios de la política exterior. ¿Podrían éstos ser suficientemente fuertes como

para explicar por sí solas la conducta externa de un país, dejando vacía la función explicativa del régimen político? Entre las políticas públicas, la política exterior posee unos rasgos que la distinguen de las otras. A saber, en primer lugar, debido a la naturaleza de la acción exterior el Estado, la cual tiende a ser asociada con los valores y símbolos nacionales, es decir, con la identidad nacional (Wallace y Wallace, 1990: 88), lo que generalmente implica que el alcance de sus resultados tienda a ser percibido como que comprometen a la nación como un todo (Calvert, 1986:1). El interés nacional, concepto ambiguo bajo el cual se localizan las metas y objetivos externos de un Estado, por su inmovilismo, sirve como guía de la política exterior, lo que tiende a eternizar sus mecanismos y temas, e incluso los instrumentos. De aquí se desprende el carácter conservador que muchas veces se le imputa a la política exterior. El interés nacional es un tema complejo, ya que así como es un factor motivador de la acción exterior, es también un justificante de esa política (Tomassini, 1989: 167-1774). Por esta razón la política exterior se encuadra más en una política pública de carácter institucional⁶.

Con todo, tanto regímenes democráticos como autoritarios en algún momento comprometen la política exterior con los intereses de supervivencia del régimen. Una de las funciones de cualquier régimen político es mantenerse en el poder (Salmore y Salmore, 1978: 119). Situaciones como ésta normalmente se producen sobre todo en momentos de baja legitimidad del régimen. Aunque son los regímenes autoritarios quienes tienen una mayor proclividad a identificar los intereses del régimen con los nacionales. En la experiencia latinoamericana, bajo estos últimos regímenes, la política exterior aparece más como una política de Gobierno cuyos contenidos están vinculados al proyecto de institucionalización del régimen (Soares de Lima, 1992: 74).

En segundo lugar, el proceso de formulación de la política exterior tiene elementos que lo distinguen del resto de las políticas gubernamentales. El papel del Parlamento es relativamente limitado en comparación con la intervención de éste en otras materias. Así, el proceso legislativo de la política exterior es reducido, limitándose, por lo general, a ratificar tratados y regulaciones internacionales. Las decisiones externas, asimismo, generalmente comprometen a Gobiernos futuros, ya que van más allá del periodo de Gobierno (Wallace y Wallace, 1990: 86-87). Estos rasgos que hacen peculiar a la política exterior entre las demás políticas públicas, a nuestro juicio, si bien son importantes, no son absolutamente excluyentes del valor de otros factores explicativos. En nuestro planteamiento, el cambio de régimen político. Creemos que existe una cierta relación entre los rasgos del régimen y las características propias que puede asumir la política exterior.

En cualquier caso, a pesar de las limitaciones que pueda plantear la hipótesis defendida, en el marco analítico que se propone, sigue siendo provechoso un estudio que tome como base que el cambio de régimen tiene influencia sobre la política exterior. Así pues, desde una perspectiva teórica, es importante que además de constatar el significado de dicha variable, se destaque su peso relativo en comparación con otras variables que también inciden en la política exterior.

¿Por qué el régimen político influye en la política exterior? La política exterior, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas del régimen, no opera en un contexto doméstico vacío, hay unos constreñimientos políticos formales e informales que condicionan su formulación (Salmore y Salmore, 1978 y Waltz, 1967). En otras palabras, las características del régimen político pueden conducir a diferencias importantes en las políticas exteriores. Esta relación causal puede resultar relativamente obvia cuando se refiere a regímenes de naturaleza muy diversa, como el caso de uno democrático y otro autoritario. Sin embargo, entre los regímenes democráticos las tensiones vinculadas a la relación interior-exterior también dan lugar a diferencias, por cuanto el proceso de la política exterior está fundado en un precario balance entre el compromiso democrático y la razón de Estado (Panbianco, 1993: 434). El régimen político, en consecuencia, como variable explicativa, da cuenta de las interacciones entre el juego diplomático en el campo internacional y el juego político interno en torno a cuestiones que son simultáneamente internas e internacionales (Putmann, 1988). De ahí que un gran desafío para los analistas de la política exterior sea desentrañar la vinculación entre la política interna y la política exterior.

La política exterior está condicionada por el régimen político, puesto que es fruto de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con unas reglas, estructuras y valores que emanan de él. Quizá quede mejor ilustrada la forma en que las propiedades del régimen influyen en la política exterior, analizándolas a partir de una tipología dicotómica de regímenes políticos. Consideraremos dos tipos de regímenes ideales, a saber; uno de carácter democrático y otro de carácter autoritario (ver cuadro nº1). Las reglas del juego, en primer lugar, especifican los modos en que los distintos actores políticos deben participar en el proceso por medio del cual la política exterior se formula e implementa. La naturaleza del régimen político, en este sentido, determinará el tipo de reglas que regularán el proceso político. Obviamente, los actores participantes variarán, tanto en su número y representación, como también lo hará la forma que adopte esa intervención. Por ejemplo, en un régimen autoritario *ideal* el número de actores es muy limitado, ya que por definición el régimen es excluyente. Este rasgo, como señala Jensen (1982: 109), permite a los regímenes autoritarios un mayor margen de libertad que a uno de tipo democrático en el proceso de elaborar la política exterior. Ciertamente, un régimen autoritario tiene una menor necesidad de dar cuenta de sus actos (*accountability*) ante la sociedad, por lo que generalmente sus procesos decisionales podrían ser más eficaces, o al menos más rápidos. El régimen autoritario no tiene la necesidad de realizar consultas.

		RÉGIMEN POLÍTICO	
		<i>Régimen Autoritario</i>	<i>Régimen Democrático</i>
ELEMENTOS DEL RÉGIMEN	<i>Valores y principios</i>	Orden, intolerancia, opacidad, extra-legalidad.	Consenso, tolerancia, pluralismo, transparencia, legalidad.
	<i>Reglas del juego</i>	Participación limitada, acceso al poder restringido, solución de conflictos con Estado de derecho precario, no competencia política, no existen controles.	Proceso establecido de implementación de políticas, competencia política, acceso al poder establecido, alternancia, controles establecidos.
	<i>Estructuras de autoridad</i>	Estructuras centralizadas, elitismo extremo, burocracia subordinada, procesos decisionales restringidos, roles jerarquizados y precarios.	Existencia de otros poderes, roles diferenciados, burocracia autónoma, estructuras más flexibles.

Cuadro nº 1

En segundo lugar, las estructuras de autoridad de un régimen autoritario *ideal* son centralizadas y jerarquizadas, frente a estructuras diferenciadas, plurales y flexibles que normalmente exhiben los regímenes democráticos. Esto permitiría al régimen autoritario presentar una imagen de mayor unidad en su política exterior, cuestión que en la realidad no necesariamente es así. Los líderes centrales del régimen autoritario tienen un mayor dominio en el proceso decisional, lo que si bien puede ser una ventaja, también puede traer consecuencias negativas. La tendencia a no cuestionar al líder crea una fuerte resistencia en los subordinados a la innovación, por lo que la burocracia tiende a carecer de iniciativas. El carácter excluyente del régimen hace que las opiniones ajenas a las instituciones centrales no sean recogidas (Jensen, 1982: 108-109). El centralismo fomenta asimismo el secretismo y el aislamiento de la burocracia, con lo cual ésta pierde autonomía. En un régimen autoritario existe poco poder independientemente del líder y de su partido o grupo de apoyo. El grado de autonomía de las instituciones y burocracias se relativiza en función de ese liderazgo central. La emergencia de actores institucionalizados independientes del régimen es baja, por tanto, la influencia sobre

la política exterior es mínima. Esto no obsta para que en situaciones reales dentro del régimen surjan divisiones en torno a los contenidos de las políticas públicas. En un régimen democrático, de otro lado, las instituciones políticas tienen asignado un rol diferenciado y las burocracias están provistas de mayores grados de autonomía. Con todo, este planteamiento puede variar según el grado de cohesión del Gobierno. Un Gobierno monocolor, por ejemplo, tendrá un mayor margen de maniobra para diseñar sus políticas que una coalición de partidos (Hagan, 1987: 344-346).

Y, por último, el régimen político se basa en unos principios y valores que justifican las orientaciones de las políticas públicas que adopta. Los fines que persigue el régimen, para cuya consecución las políticas públicas son unos instrumentos, están determinados por estos valores, que de algún modo también condicionan las reglas del juego y las estructuras de autoridad. La política exterior, en consecuencia, estará condicionada directamente por los principios basamentales del régimen y, si acaso, por el grado de ideologización de éste. Este atributo del régimen dependerá de la ideología que abrace el grupo o partido y de la coalición de intereses que los sustente. De modo que no es posible establecer un tipo ideal de principios operativos para cada régimen. A ellos nos referiremos en concreto en la sección siguiente.

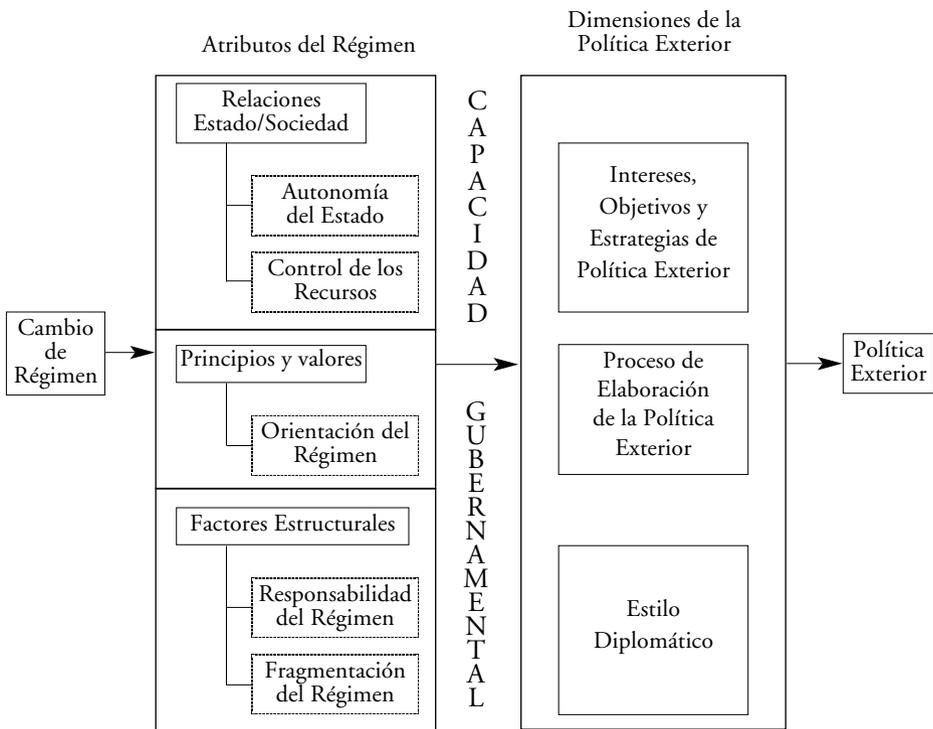
Una vez vistos los conceptos de política exterior y régimen político⁷, sus respectivas posibilidades de cambio, y en qué forma ellos interactúan, como variables dependiente e independiente respectivamente, desarrollaremos una propuesta de modelo teórico a través del cual intentaremos dar una lógica explicativa a la relación entre el cambio de régimen y la política exterior.

UN INTENTO DE MODELO EXPLICATIVO

Hasta aquí hemos procurado justificar el régimen político, más específicamente el cambio de régimen, como una variable relevante para comprender la acción exterior de un Estado y las modificaciones que ésta pudiera tener como consecuencia de cambios en aquél. Ahora nos interesa saber de qué manera se traduce este comportamiento en acción, o bien cuáles son los mecanismos por medio de los cuales se consigue el efecto imputado al régimen político. Para ello plantearemos un modelo teórico que recoge los conceptos que hemos venido analizando. Este modelo, eso sí, no es absolutamente nuevo. Algunos de los conceptos e ideas han sido tomadas de los trabajos existentes sobre política doméstica y política exterior (Skidmore y Hudson, 1993; Ch. Hermann, 1990; Salmore y Salmore, 1978; Nohlen y Fernández, 1991; Hagan, 1987, 1989a y 1989b). Con todo, nuestro trabajo tiene sus características y objetivos pro-

pios. Este modelo puede ser aplicado a un caso particular, pero sobre todo está pensado para analizar distintos cambios de régimen. Asimismo, no sólo nos concentraremos en los atributos estructurales del régimen político (Salmore y Salmore, 1978), sino que también pondremos énfasis en las propiedades no estructurales del régimen. Ellas se refieren a las características de los actores implicados en el intercambio de poder y de los rasgos del proceso político (Hagan, 1989b).

El modelo, en una primera parte, distingue aquellas propiedades estructurales y no estructurales del régimen que podrían ser objeto de un cambio potencial con el establecimiento de un nuevo régimen y, consecuentemente, estimular una alteración de la política exterior. En una segunda parte, se conceptualiza sobre las propiedades de la política exterior que pueden estar sujetas a cambios (ver cuadro nº 2).



Cuadro nº 2. Modelo teórico

Los atributos del régimen político potencialmente alterables

A) Comenzaremos por las relaciones Estado-sociedad, y la manera en que éstas influyen en la posibilidad de cambio de la política exterior (Skidmore y Hudson, 1993). Utilizaremos dos indicadores para medir el impacto del cambio de régimen en las relaciones Estado-sociedad: el grado de autonomía del Estado respecto a la opinión pública y las élites sociales; y el grado de control sobre los recursos de política exterior.

Respecto al primer indicador, los regímenes autoritarios normalmente tienen una fuerte autonomía de la influencia popular y una autonomía débil de las élites, especialmente de grupos empresariales y/o militares. Como señalan Skidmore y Hudson, en los Estados fuertes⁸ “the structure of the political system so insulates decision-makers that they can safely ignore political opposition without fear of losing power or influence, then foreign policy can be conducted free of domestic constraints despite the existence of opposition” (1993: 8), lo que en regímenes autoritarios que carecen por definición de oposición institucional real, el grado de autonomía podría ser aun más fuerte. En los regímenes democráticos se da la relación inversa, éstos tienen una menor autonomía de la opinión pública y una mayor autonomía de las élites sociales. Aunque habría que relativizar que la relación Gobierno-élites sociales es muy compleja por lo que es difícil predecir qué tipo de vinculación se generará con un cambio de régimen. El cambio de régimen alterará esta relación, disminuyendo o aumentando la autonomía estatal, lo que puede implicar una mayor o menor capacidad del nuevo régimen para emprender políticas innovadoras, tanto en lo que respecta a la búsqueda de recursos como de apoyos para esas políticas.

El segundo indicador: El grado de control estatal sobre los recursos de política exterior es definido como “scope of societal activity refers to the extent to which a regime can control societal resources that may be relevant to the conduct of foreign policy” (Salmore y Salmore, 1978: 111). Un régimen autoritario tiene normalmente un control férreo de los recursos de la sociedad, el cual tenderá a aumentar o disminuir dependiendo de la ideología del régimen. Este control lo ejerce fundamentalmente sobre los medios de comunicación, las actividades económicas y sociales. Un cambio de régimen hacia uno democrático podría comportar una limitación en el control estatal de los recursos de política exterior y una disminución de la capacidad de actuar del Gobierno. Por otro lado, el cambio en la naturaleza del control de los recursos de *coercitivos a colaboracionistas*, puede resultar en parte en el aumento de la legitimidad del régimen, lo que supone que el Gobierno ve fortalecida su habilidad para obtener recursos desde la sociedad.

B) En segundo lugar, los *principios y valores* que están en la base de un régimen y, por ende, en sus principales líderes, fundamentan la orientación de éste. La orientación del régimen refleja, por un lado, las creencias básicas del grupo que gobierna acerca de los asuntos mundiales y cómo ellos se relacionan con los intereses externos e

internos del Estado. Por otro, refleja la coalición de intereses sociales, económicos y políticos asociados al régimen. La premisa teórica de este concepto es que un grupo o coalición dirigente deja su impronta tanto en las metas y objetivos del Estado en asuntos externos, como en la naturaleza de la reacción del Estado ante estímulos internacionales. Esto último se refleja en el estilo diplomático que adopta un régimen. Al mismo tiempo, la orientación del régimen tiene un impacto directo en la elección de metas y objetivos de política exterior. Un cambio de régimen puede sobrevenir -aunque no necesariamente- de la deslegitimación de su ideología.

Los regímenes autoritarios emplean ciertas ideologías para legitimarse, a saber; por ejemplo, la doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur de América Latina, el desarrollo económico en el Sudeste asiático, etc. Cuando se reexaminan estas bases ideológicas generalmente se conduce a cambios críticos en la política exterior. La orientación política que un nuevo régimen adopte variará en función de los nuevos valores en los cuales éste se fundamente. Estos se ubican en un punto crucial de la definición del régimen, ya que un cambio profundo conlleva de ordinario la asunción de otros valores y principios, que con arreglo al tradicional esquema izquierda-derecha, dotará al régimen de un conjunto de nuevas orientaciones (Morlino, 1985: 54). De ahí la importancia añadida de la ideología que inspira a la coalición dominante que estructura el nuevo régimen.

Las orientaciones políticas, y sobre todo sus resultados, son un elemento esencial del régimen (Nohlen y Fernández, 1991: 232). Estos últimos nos permiten conocer la capacidad del régimen para implementar sus preferencias. La orientación del régimen en asuntos externos nos permite además conocer cuales son los problemas externos que él percibe, y cuales son las estrategias para contener problemas y alcanzar metas. Conociendo las prioridades y estrategias de un régimen podremos saber qué es lo que le motiva a actuar.

La política exterior, a pesar de sus particularidades que la hacen propender hacia la continuidad, al menos, ante un cambio en los principios del régimen, sería objeto de una revisión o readaptación conforme a la ideología del nuevo régimen. Las modificaciones que en ella se hagan pueden ir desde aspectos parciales a su totalidad, o bien desde aspectos cosméticos a sustantivos. Por ejemplo, la revolución cubana supuso un cambio radical en los contenidos de la política exterior de ese país (Hernández, 1987: 213-214). La opinión de otro autor refleja con contundencia el aserto anterior: “los cambios radicales que producirá (la revolución), no sólo los realiza en su estructura socio-económica interna, sino también en sus relaciones internacionales”...” para poner freno definitivo a la hegemonía de Estados Unidos en el continente americano, porque la revolución castrista es sobre todas las cosas un movimiento fuertemente anti imperialista y antipanamericanista” (Fabbri, 1994: 2). De otro lado, en el caso uruguayo, según Lujan (1990: 374-375), no hubo una relación *fuerte* entre el cambio de régimen y la política exterior, aunque, el mismo autor destaca que “los contenidos de

la política exterior fueron reformulados en relación a la dictadura”...”pero en el desempeño concreto en los diversos ítems de la agenda internacional el reacomodo no fue tan importante” (Lujan, 1990: 371).

C) Y, por último, los *factores estructurales* del régimen. Si hay cambios en la estructura interna del régimen, esto es, en las reglas del juego y el conjunto de roles políticos, éstos pueden afectar notablemente la política exterior. Al mismo tiempo esto implica que habrá unos nuevos constreñimientos políticos sobre la actuación del régimen en la formación e implementación de la política exterior. ¿De dónde vienen estos constreñimientos políticos? En primer lugar, de los mecanismos de acceso al Gobierno, los cuales están directamente vinculados al alcance de la participación política y de la competición política. La participación política afecta la manera en que el régimen adopta las decisiones de política exterior. En un régimen autoritario donde la participación política es nula o restringida, la actuación del régimen estará menos constreñida⁹. Por otro lado, vienen del alcance de la competición política, esto es, la existencia o no de oposición política y la forma como ésta articula sus demandas. Esto también crea una limitación sobre el régimen¹⁰. Lo dicho afecta sobre todo al proceso de implementación de la política exterior. Una oposición política institucionalizada incrementa el debate político en general y en particular aquél referido a la política exterior, lo que da lugar a juegos de poder y negociaciones más abiertas sobre los distintos aspectos de la acción externa del Estado.

Estas limitaciones también vienen de las estructuras de autoridad del régimen, puesto que, cuando las esferas de competencia varían, se generan nuevos condicionantes. Con el cambio de régimen político, los arreglos institucionales y los procedimientos decisionales que caracterizan un régimen pueden ser objeto de unas transformaciones que los moldean según las características del nuevo régimen. Cada régimen definirá cuáles son su marco y procesos de actuación. Puede materializarse, por ejemplo, un cambio de las relaciones y de las atribuciones de poder entre las instancias legislativas y ejecutivas. Parece no haber duda de que este cambio se produce cuando se habla del paso del autoritarismo a la democracia o viceversa.

Esta transformación en los roles tiene una incidencia directa sobre la política exterior, por cuanto le impone condiciones de operación. Los actores específicos que intervienen y la naturaleza del proceso de elaboración de la política exterior se altera considerablemente. La emergente correlación de actores incluye al poder legislativo, al Ministerio de Asuntos Exteriores como órgano crucial en la ejecución, aunque en algunos casos ejerce una importante influencia en las etapas de análisis y diseño. En suma, el proceso de toma de decisiones puede oscilar entre centralismo y burocratismo. Esto es, entre la centralidad de las decisiones externas en el régimen autoritario y la mayor relevancia que adquieren en democracia actores más descentralizados. En este proceso el Ministerio de Asuntos Exteriores, junto a otras carteras que poseen una dimensión

externa importante, desarrollan procedimientos organizacionales propios y diferenciados. La burocracia, por tanto, generalmente se modifica: ya sea haciéndose más compleja, o bien produciéndose un cambio de personal.

Hay dos indicadores relevantes para estos cambios. El primero es el nivel de responsabilidad del régimen (*accountability*). Este encuentra su origen en las reglas del juego, especialmente en aquellas relacionadas con los procedimientos de hecho y jurídicos para la implementación de políticas y, el acceso y mantención en el cargo (Salmore y Salmore, 1978: 112-113). En un régimen autoritario a menudo la responsabilidad es baja porque los mecanismos de sucesión no están institucionalizados, por lo que un régimen autoritario está menos limitado que uno democrático en el proceso de formulación de su política exterior. Un régimen democrático, por el contrario, tiene una libertad de acción mucho más limitada, ya que debe tener en cuenta a un amplio conjunto de actores y, además, tiene pocas alternativas para manejar el disenso. La sociedad puede participar y desafiar a las autoridades y sus políticas.

El segundo indicador es el grado de fragmentación¹¹. Un cambio de régimen conduce a un cambio en la política exterior si el nuevo régimen -como hemos visto- tiene una orientación distinta al anterior y si éste está políticamente cohesionado para ser capaz de implementar las nuevas iniciativas de política exterior. En efecto, es importante determinar en qué medida el régimen es capaz de iniciar y mantener nuevas políticas consistentes con la nueva -si la hay- orientación de política exterior. Con este indicador interesa averiguar el grado en que el liderazgo central tiene más o menos divisiones políticas internas permanentes en la forma de competencias entre líderes, burocracias/instituciones, facciones y partidos políticos (Hagan, 1989b: 149). Los líderes de un régimen pueden enfrentar dos tipos de fraccionamientos, a saber: la existencia dentro del régimen de facciones, por lo que el régimen debería buscar crear una coalición de apoyo, o la existencia de una oposición externa que intenta bloquear las políticas del régimen. Esto nos lleva a creer que hay fuertes razones teóricas para esperar que la política doméstica distorsione la implementación de la orientación política del nuevo régimen.

En el interior de un régimen autoritario también pueden existir facciones dentro de la elite y también partidos de oposición relativamente fuertes. Con todo, la fragmentación de un régimen autoritario tiende a ser relativamente más baja, lo que le permite una mayor libertad de acción. Un régimen democrático, por el contrario, produce una gran división de poderes entre varios actores políticos e instituciones. De tal modo que un régimen democrático está inevitablemente confrontado con más limitaciones políticas surgidas de su alta fragmentación. La menor capacidad de actuar en asuntos de política exterior del régimen democrático comporta el aumento de la importancia de los factores burocráticos y organizacionales en el proceso de formulación de la política exterior.

Las dimensiones modificables de la política exterior

A) *Los intereses, objetivos y estrategias de política exterior.* En otras palabras, nos referimos a la agenda internacional de un país determinado, la cual incluye el conjunto de intereses y objetivos susceptibles de ser identificados y jerarquizados (Tomassini, 1989: 174). Los intereses se refieren a los valores, materiales o inmateriales, que se trata de promover por medio de los procesos políticos de la política exterior. En este sentido el concepto de objetivo está contenido en el de interés. El objetivo o meta, por tanto, se refiere al fin inmediato, mientras que el interés es el fin mediato que guía la selección de aquél (Wilhelmy, 1991: 179). Las estrategias son el conjunto de objetivos o metas e instrumentos seleccionados entre un rango de posibilidades para promover determinados intereses o hacer frente a determinados problemas -o amenazas- provenientes del exterior. La selección de estas alternativas está condicionada por la urgencia u oportunidad de su puesta en marcha, y por la capacidad de los líderes de implementar sus preferencias.

B) *El proceso de elaboración de la política exterior.* Este punto se refiere a la forma, al cómo y quién (o quiénes) hacen la política exterior. Las decisiones son el aspecto más visible y obvio de la política exterior (Korany, 1986: 39). Sin embargo, éstas son sólo parte de una totalidad mucho mayor que incluye pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos, percepciones e incluso no decisiones. El proceso de toma de decisiones puede ser analizado desde diferentes perspectivas, ya sea enfatizándose sus elementos psicológicos, o bien la trama burocrática resultante de múltiples interacciones en el ámbito de organizaciones y de individuos (Hazleton, 1987 : 21). Este trabajo adoptará el enfoque burocrático para analizar el nivel operativo de la política exterior. De esta manera se parte de la base de que el Estado no es un actor unitario y racional (Allison, 1988 ; Halperin, 1974). Las propiedades del régimen -como vimos- tienen una fuerte influencia en la forma que puede adoptar este proceso.

C) *El estilo diplomático* se refiere a la forma de la conducción de la política exterior. En ésta tiene un peso importante la personalidad del líder y también la forma en que se elabora la política exterior (Calvert, 1986: 32-33). La política exterior de un Estado no es solamente el producto de un conjunto determinado de condiciones internas objetivas, sino que se ve afectada por una serie de elementos subjetivos, tales como: los valores y perspectivas ideológicas de los encargados de implementarla, la tradición diplomática del país y los valores o normas no escritas del comportamiento internacional (Muñoz, 1986: 14). El modo específico en que estos factores se entrelazan y la forma en que son impulsados por los responsables de la política exterior constituye el estilo diplomático de un país. Los actores políticos en que se basa el modelo interno dominante del régimen juegan un papel transcendental en la configuración del estilo diplomático de un Estado. Éste, por un lado, está condicionado por aspectos del régi-

men y, por otro, tiende a conservar una cierta tradición. Precisamente, en el estilo de diplomacia se aprecia con claridad el dualismo entre continuidad y cambio que caracteriza a la política exterior.

La personalidad del liderazgo político y la visión que éste tenga del sistema internacional -percepciones de amenazas y oportunidades- es determinante en las acciones de política exterior (Jensen, 1982). Ésta determina un estilo, una postura, de implementar y ejecutar la política exterior. Un liderazgo político emergente, ante un cambio de régimen, puede moverse entre una actitud complaciente para con las estructuras y reglas existentes, o bien, subvertir los procedimientos establecidos. Por otro lado, el liderazgo político, frente al sistema internacional, puede asumir desde conductas muy voluntaristas hasta aquellas que inhiben la innovación (Salmore y Salmore, 1978: 113-114).

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

¿Conduce el cambio de régimen político a un cambio de política exterior determinado? Este interrogante no puede ser respondido de forma categórica. No podemos señalar a priori que existe una relación directa entre un tipo particular de cambio de régimen y una determinada variación de política exterior (Lasagna, 1995). Las particularidades de cada proceso y las otras variables que intervienen (v. gr., el sistema internacional, la estrategia económica, etc.) también ocupan un lugar destacado en la determinación de la dirección que adoptan los cambios de la política exterior (Holsti, 1991). En cualquier caso, en lo que parece no haber dudas, es que mientras más profundo es el cambio de régimen más se acentúa la relación régimen-política exterior (Nohlen y Fernández, 1990). ¿Qué tipo de cambio de régimen afecta la política exterior, y bajo qué condiciones? La evidencia empírica demuestra que puede haber muchas direcciones (Lasagna, 1995). Este interrogante si bien está presente en este trabajo no hemos intentado dilucidarlo, ya que nuestro propósito más bien ha sido proponer un modelo teórico que sirva de instrumento analítico para encontrar esa y otras respuestas. El objetivo de este trabajo, por tanto, se ha limitado a ofrecer un esquema analítico que permita a los analistas de política exterior comprender la importancia, por una parte, de los factores internos y, por otra, muy especialmente, del cambio de régimen, en la formación de la política exterior. Somos conscientes de que este trabajo es incompleto. Hace falta comprobación empírica para potenciar el modelo. Esto lo sabemos, pero este artículo lo planteamos como parte de una investigación más completa y acabada.

Con todo, el modelo teórico que aquí hemos desarrollado nos da una comprensión acerca de cómo el cambio de régimen ha contribuido a los cambios y reestructuración de la política exterior. Este marco es muy general en algunos aspectos, pero tenemos la certeza de que él es, al menos, ilustrativo de los conceptos básicos y de la lógica explicativa que está detrás. Teniendo esto claro, en el futuro, pueden desarrollarse nuevos enfoques más profundos. Los esfuerzos por identificar variables domésticas significativas son recientes, por lo que no ha habido un desarrollo metodológico y teórico que nos permita incrementar el poder explicativo de estos factores. Este trabajo ha querido aportar un grano de arena a ese desafío.

El hecho de no haber analizado uno o varios casos es una limitación importante para evaluar la utilidad potencial del modelo teórico. Éste está concebido para ser aplicado, sobre todo, a un conjunto de casos. Ello nos permitiría mensurar el peso del modelo teórico que hemos planteado y aumentar su poder explicativo.

En esta investigación hemos puesto énfasis en el cambio de política exterior. El estudio de este proceso ha sido bastante descuidado. Normalmente se han estudiado hechos concretos de política exterior, sin considerar la perspectiva a largo plazo, en la cual se desarrolla la dinámica del proceso de continuidad y cambio de la política exterior. La noción de cambio como un proceso cíclico ha llegado a ser una forma cada vez más común para explicar el cambio en una variedad de campos y ha servido, de alguna manera, como inspiración en el desarrollo de la perspectiva del cambio en la política exterior. En nuestro modelo teórico la relevancia del análisis del cambio de la política exterior radica en su utilidad para comprender sus patrones de continuidad y cambio a través del tiempo. El modelo, asimismo, es particularmente apropiado para una comprensión del cambio de la política exterior en países con sociedades complejas, es decir, que posean estructuras altamente institucionalizadas. Las sociedades no son estáticas, tienden a moverse entre periodos de estabilidad y transición, de ahí el interés de conocer el patrón cíclico de la política exterior.

Finalmente, creemos que este marco teórico posee una marcada intencionalidad práctica, ya que su lógica subyacente tiene fuertes implicaciones para la comprensión de los procesos de cambio de régimen tanto en los países de Europa Central y Oriental (PECOS), los cuales -según nos consta- no han sido suficientemente analizados, como en América Latina, donde la democratización supone también un terreno fecundo para introducir un análisis de esta naturaleza.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel. (1989) *Sistemas Políticos de América Latina*, Técnos, Madrid, 4 Volúmenes.
- Allison, Graham. (1988) *La Esencia de la Decisión: explicando la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Calvert, Peter. (1986) *The Foreign Policy of New States*, Wheatsheaf Books, England.
- Coleman, Kenneth. (1984) *La política exterior comparada: comentarios sobre el ensayo de van Klaveren*, en Muñoz y Tulchin: *Entre la autonomía y la subordinación: políticas exteriores latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp.50-60.
- Escudé, Carlos. (1989) Régimen Político y Política Exterior: el caso argentino, mimeo, ponencia presentada en la reunión anual del RIAL en Madrid.
- Garretón, Manuel A.. (1990) *La posibilidad democrática en Chile*, en AA.VV.: *Democracia Contemporánea: Transición y Consolidación*, Editorial Universidad Católica, Santiago, pp.177-190.
- Hagan, Joe. (1987) *Regimes, Political Oppositions, and the comparative analysis of foreign policy*, en Hermann, Kegley y Rosenau: *New directions in the study of foreign policy*, Allen & Unwin, Boston, pp.339-365.
- ...(1989a) "Domestic Political Regime Changes and Third voting realignments in United Nations, 1946-84", en *International Organization* Vol.43, nº3, pp.505-541.
- ...(1989b) "Domestic Political Regime Changes and Foreign Policy Restructuring in Western Europe: A Conceptual Framework and Initial Empirical Analysis", en *Cooperation and Conflict*, XXIV, pp. 141-162.
- Halperin, Morton. (1974) *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, EEUU.
- Hazleton, William. (1987) *Los procesos de decisión y las políticas exteriores*, en Manfred Wilhelmy. (ed.): *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 15-35.
- Hermann, Charles. (1990) "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly* nº34, pp. 3-21.
- Hernández, Rafael. (1987) *La lógica de la frontera en las relaciones Cuba-Estados Unidos*, en Mónica Hirst. (comp.): *Continuidad y Cambio en las relaciones América Latina - Estados Unidos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp.211-249.
- Hirst, Mónica. (1989) Los ciclos autoritarios/democráticos y la política exterior de Brasil: una relación de no causalidad, mimeo, ponencia presentada en la reunión anual del RIAL en Madrid.
- Hirst, Mónica y Russell, Roberto. (1987) Democracia y Política Exterior: los casos de Argentina y Brasil, en *Estudios Internacionales* nº80, Santiago de Chile, pp. 442-490.
- Ingram, Helen y Fierderlien, J.. (1988) "Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy", *The Western Political Quarterly* nº4 Vol.4, 725-745.
- Jensen, Lloyd. (1982) *Explaining Foreign Policy*, Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- Korany, Bahgat. (1986) *How Foreign Policy Decisions are made in the Third World. A Comparative Analysis*, Westview Press/Boulder: Colo, USA.
- Lasagna, Marcelo. (1995) "Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior", *Revista Estudios Internacionales*, nº111 Año XXVIII, Santiago.

- Lujan, Carlos. (1990) "Redemocratización y Política Exterior en el Uruguay", en *Síntesis* nº13, Madrid, pp. 359-377.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. (1992) *Las Políticas Públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Morlino, Leonardo. (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Muñoz, Heraldo. (1987) *El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes*, en Manfred Wilhelmy (editor): *La formación de la Política Exterior*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Argentina, pp. 287-316.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. (1991) "Democratización y Política Exterior: Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay", *Revista Estudios Internacionales* nº94, Santiago, pp. 229-259.
- Panebianco, A.. (1993) *La dimensión internacional de los procesos políticos*, en Pasquino, G., Panebianco, A., Morlino, L., Bartolini, S. y Cotta. M. *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 433-439.
- Putnam, Robert. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games", *International Organization* Vol.42, nº3, verano, pp. 427-460.
- Rosenau, James. (1980) *The Scientific Study of Foreign Policy*. Frances Pinter, Londres.
- Salmore, Barbara and Salmore, Stephen. (1978) *Political Regimens and Foreign Policy*, en Salmore, Stephen; East, Maurice y Herman, Charles; *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-122.
- Skidmore, David y Valerie Hudson (eds.) (1993) *The limits of State Autonomy. Social Groups and Foreign Policy Formulation*, Westview Press, Boulder; Co, EE.UU.
- Soares de Lima, Mª Regina. (1992) *Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño*, en Roberto Russell (editor): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 53-83.
- Tomassini, Luciano. (1989) *Teoría y práctica de la Política Internacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Valenzuela, Arturo. (1989) *El quiebre de la democracia en Chile*, Editorial FLACSO, Santiago.
- Wallace, William y Wallace, Helen. (1990) "Strong State or Weak State in Foreign Policy?. The Contradictions of Conservative Liberalism, 1979-1987", *Public Administration* Vol. 68, pp. 83-101.
- Waltz, Kenneth. (1967) *Foreign Policy and Democratic Politics*, Little, Brown and Company, USA.
- Wilhelmy, Manfred. (1991) "Los Objetivos en la Política Exterior Latinoamericana", en *Estudios Internacionales* nº94, pp. 176-193.

Notas

1. La noción de política doméstica generalmente es usada como *cajón de sastre* para referirse a aspectos tan dispares que van desde las percepciones psicológicas de los formuladores de decisiones de alto nivel y política burocrática dentro de un Gobierno, a partidos políticos, intereses empresariales, opinión pública y grupos de interés.
2. Nohlen y Fernández (1991) en su artículo titulado "Democratización y Política Exterior en América Latina", proponen un esquema explicativo de la política exterior a partir de la democratización en Brasil, Argentina y Uruguay. Estos autores toman como variable independiente el sistema político y lo contrastan con los cambios que la democratización produjo en distintos temas de política exterior. Si bien las mentadas relativizaciones son particularmente interesantes para nuestra investigación, sobre todo para el esquema explicativo, diferimos en la metodología que utilizamos para evaluar el efecto imputado a la causa.
3. Para seguir los efectos de la democratización en las políticas exteriores de Argentina y Brasil, véase, además de los citados Nohlen y Fernández (1991), a Carlos Escudé (1989), Mónica Hirst (1989), Roberto Russell y Mónica Hirst (1987). Para el caso uruguayo, véase a Carlos Lujan (1990).
4. Para un estudio detallado sobre este tema, véase a Manual Alcántara (1989).
5. El concepto secularización está relacionado con el de cultura política, y se refiere a aquellos sistemas políticos donde existe un alto grado de diferenciación y especialización de los roles políticos y estructuras. Almond G.A. y Powell G. B. (1972); *Política Comparada*, Paidós, Argentina. Aquí lo utilizamos en un sentido semejante al de modernización.
6. Esta categoría de política pública, referida expresamente a la política exterior, pertenece a Theodore Lowi, quien ha sido uno de los autores que más ha contribuido al análisis de las políticas públicas en la década de los sesenta. Citado en Ingram y Fiederlein (1988: 726-727).
7. Véase a Lasagna (1995) para un estudio analítico sobre el debate en torno a los conceptos de política exterior y cambio de régimen político.
8. Skidmore y Hudson se refieren a *Estados fuertes*, sin diferenciar entre autoritarios y democráticos, a aquellos que asumen "full state autonomy of societal constraint on foreign policy issues" (1993: 7). El enfoque que utilizan estos autores destaca la incidencia de los grupos sociales en el proceso de elaboración de la política exterior.
9. Los regímenes autoritarios tienen generalmente mayores márgenes de maniobra en el manejo de las políticas públicas, sin embargo comúnmente las formas de canalizar el apoyo de la sociedad son más precarias. En sociedades fragmentadas por el *cleavage* político, estos regímenes dejan de representar los intereses de los sectores disidentes.
10. La participación y competición se refieren a los conceptos de representación y liberalización utilizados por Dahl R. (1989) en su libro *Poliarquía*. Una mayor democratización se consigue con una profundización del debate político (liberalización) y con una expansión del derecho a elegir y a participar en el Gobierno. El proceso guiado por estos dos conceptos -grosso modo- es el que vincula la transición de un régimen político a otro.

11. Si bien este indicador lo hemos localizado entre los factores estructurales, no necesariamente está atado a la estructura del régimen. Este involucra la dinámica general del régimen, como el nivel de pluralidad de éste, el sistema de partidos, la cultura política, entre los más importantes.
12. Aquí la agenda no se refiere exclusivamente a los temas y problemas contingentes, sino que también a aquellos de carácter más permanente

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

Política exterior y cultura política: el caso de la democracia
argentina (1983-1995).
Ezequiel Reficco

Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)

*Ezequiel Reficco

En julio de 1995, los argentinos fuimos testigos de un acontecimiento inusual en nuestra historia: la iniciación de un tercer período consecutivo de Gobierno democrático. La finalización de dos gestiones completas de Gobierno constituye una buena ocasión para realizar una mirada retrospectiva sobre la política exterior de la democracia argentina desde 1983. A lo largo de estos 12 años, ésta sufrió numerosas fluctuaciones. El presente artículo sólo se centrará en el análisis del impacto de la evolución de la cultura política de la sociedad argentina sobre la política exterior del Estado. Se entenderá por cultura política “el conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos” (Bobbio y Matteucci, 1985). Asimismo, vincularemos el desarrollo de la cultura política con las impactantes transformaciones del sistema internacional. La transición argentina coincidió históricamente con cambios externos de una profundidad tal que sus consecuencias se proyectaron sobre la totalidad de las naciones.

Dentro del período estudiado distinguimos tres etapas, en las que la inserción externa del país se construyó a partir de parámetros ordenadores claramente diferenciados: *la búsqueda de la independencia, el giro realista y la búsqueda de la reconexión.*

*Abogado. Máster en Estudios Internacionales por la Fundació CIDOB y la Universitat Autònoma de Barcelona.

Este artículo sintetiza parte de la memoria de maestría que, bajo el título “Condicionantes de la inserción internacional de Argentina: 1983-1993” y dirigida por Esther Barbé, fue presentada en la Fundació CIDOB en octubre de 1995.

LA BÚSQUEDA DE LA INDEPENDENCIA (1983-1985)

El presidente Alfonsín, desde su ascenso al Gobierno, buscó instrumentar una política exterior acorde con lo anunciado en su campaña y plataforma electoral. Sus prioridades externas fueron sintetizadas por el canciller designado, Dante Caputo: “el primer objetivo es que la política exterior tenga como *meta fundamental incrementar la independencia* política y económica del país, es decir, aumentar los grados de autonomía de la nación argentina; segundo objetivo: búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los Derechos Humanos fundamentales...; tercer objetivo: impulsar la integración latinoamericana fortaleciendo la capacidad regional, política y económica” –destacado en cursiva propio– (Caputo, 1986:4).

De la cita surgen dos notas de la política exterior del nuevo Gobierno: decididamente autonomista y con un fuerte contenido ético-principista. Esta última característica se proyectó en dos objetivos de la diplomacia radical: por una parte, la preocupación por evitar que la agenda política estuviese condicionada por las acuciantes necesidades económicas del país –la llamada “contaminación de ventanillas” (América Latina Internacional, 1989: 266)–; por la otra, en la aspiración de la Cancillería de elevar a Argentina a la categoría de “potencia moral” (Lohle, 1987: 115) en el plano internacional.

El proyecto original de inserción externa del Gobierno radical partía de los siguientes presupuestos (ver puntos 23, 25, 30, 34, 35, 36 y 37 de la Plataforma Electoral de la Unión Cívica Radical (UCR) de 1983, Cap. de Política Internacional):

- necesidad de desconexión de la disputa Este-Oeste;

- necesidad de aproximación a Estados en situación estructuralmente similar a Argentina: de América Latina y No Alineados. Dicha aproximación permitiría negociar en bloque desde una posición de fuerza con el Norte desarrollado, para forzar cambios en lo financiero y comercial;

- necesidad de denuncia del orden económico internacional vigente y recelos sobre la transnacionalización de la economía.

Este proyecto era reforzado por posturas económicas intervencionistas, que perseguían la autarquía como objetivo deseable¹; en síntesis, el complemento exterior del modelo económico interno de sustitución de importaciones.

El concepto de inserción externa que el presidente tenía en mente al asumir el poder no era novedoso. Por el contrario, encontraba fuertes puntos de contacto con el que había sido el discurso de su partido en materia externa durante los años setenta y era compartido, en sus grandes líneas, por la amplia mayoría de la clase política que participó en la contienda electoral de 1983.

Con los Estados Unidos, el Gobierno se asignó la tarea de llegar a establecer *relaciones maduras*, lo que implicó en cierto modo la búsqueda de un equilibrio entre fuerzas opuestas. Por un lado, el nuevo Gobierno encarnaba una ideología *progresista* que a prio-

ri no veía un aliado en los Estados Unidos y que a su vez tampoco era bien vista por ese país. Por el otro, el presidente y su canciller –conscientes de la importancia del vínculo– pusieron el acento en la necesidad de reencausar las relaciones con ese país, como modo de superar las oscilaciones cíclicas y bruscas que habían hecho de Argentina un país impredecible. Para ello se distinguió analíticamente entre las *convergencias esenciales* que estaban en la base misma de la relación bilateral –la democracia, el pluralismo, la dignidad del hombre, los Derechos Humanos, la libertad y la justicia social– y los *disensos metodológicos*, es decir, las divergencias prácticas sobre los medios para alcanzar dichos fines.

El nuevo Gobierno elaboró inicialmente una agenda de política exterior que contenía varios puntos conflictivos respecto a los intereses norteamericanos: deuda externa, crisis centroamericana, participación en los No Alineados y desarme. Los dos primeros tuvieron una relevancia cualitativamente superior al resto en cuanto a la evolución de las relaciones bilaterales.

EL GIRO REALISTA (1985-1989)

Entre mediados de 1984 y mediados de 1985 se gestó un proceso de cambio que se proyectó sobre la inserción externa del Estado, denominado *giro realista* por la propia Cancillería. Entre sus hitos más relevantes pueden señalarse: los viajes del presidente a los Estados Unidos en septiembre de 1984 y marzo de 1985, y en el plano interno, la renuncia del ministro Grinspun y su reemplazo por Juan Sourrouille, en febrero de 1985.

El cambio se hizo explícito en agosto de 1984, cuando al describir las prioridades externas de Argentina, el canciller Caputo afirmó que “nuestras relaciones tienden en este orden: a los Estados Unidos, a América Latina y a Europa Occidental, y a los países en desarrollo mal llamados del Tercer Mundo con los cuales debemos unir nuestras fuerzas para avalar reclamos comunes” (*La Nación*, 1984). Estados Unidos había ganado posiciones, en perjuicio de América Latina y Europa Occidental.

En su primera visita a Washington –septiembre de 1984–, Alfonsín abandonó la distinción entre deuda externa legítima e ilegítima, y produjo un giro en su discurso al asegurar que era propósito de su Gobierno “trabajar, producir, exportar y pagar lo que debemos” (Ibid). Asimismo, anunció su objetivo de buscar una instancia de diálogo y no de confrontación entre los países industrializados y América Latina para resolver los problemas financieros de la región.

El nuevo ministro de Economía –entre ambos viajes se produjo el recambio del gabinete– Juan Sourrouille, encaró un fuerte programa de ajuste heterodoxo, el Plan Austral, que priorizó la búsqueda de un acuerdo con los acreedores externos. El plan

apuntaba a un brusco descenso de la inflación –y por tanto, a una tregua social– a condición de conseguir un importante apoyo externo para financiarlo.

En su segunda visita -marzo de 1985- y acompañado por Sourrouille, Alfonsín marcó otro hito al revertir la que había sido una política tradicional de su partido -con alto contenido político interno-: la política petrolera. Lo hizo en la ciudad de Houston, en la que anunció la apertura parcial al capital de riesgo privado en la exploración y explotación petrolera. También insistió ante inversores privados con un discurso sumamente ortodoxo en materia económica: citó como objetivos la lucha antiinflacionaria, la reducción del déficit fiscal, la expansión de las exportaciones y el impulso a la actividad privada como motor de la economía.

A partir del nuevo perfil externo, se sucedieron acuerdos con los acreedores externos: primero se alcanzó un acuerdo marco con el Fondo Monetario Internacional (FMI), luego con el comité de bancos comerciales y, finalmente, con el Club de París. Argentina se había alineado con el resto de los deudores *confiables*. A principios de mayo, el ministro Sourrouille viajó a Washington, en donde después de entrevistarse con el presidente de la Reserva Federal, Paul Volker, el secretario del Tesoro norteamericano, James Baker, y el presidente del Fondo Monetario Internacional, Jacques de Larroisière, obtuvo el apoyo externo que necesitaba para la implementación de su plan.

Desde entonces, EEUU se transformó en uno de los principales aliados externos de la democracia argentina, en dos frentes: como apoyo financiero ante los organismos internacionales de crédito², y como ancla estabilizadora del sistema en los momentos de fragilidad institucional³. El peso de esa alianza fue expresamente reconocido por el propio elenco gobernante⁴.

El giro realista marcó un punto de inflexión en la agenda externa del país: desde entonces, Argentina se comportó como un miembro responsable de la comunidad occidental, junto a Estados Unidos, en los grandes temas⁵. Ello incluyó la renuncia a liderar movimientos contestatarios del orden internacional vigente, a partir de la coordinada Norte-Sur (si bien se conservó el objetivo prioritario de trabajar por la distensión en América Central, junto con otros Estados latinoamericanos). En lo económico, consistió en la aceptación de que no había alternativa al ajuste interno y al comportamiento externo ortodoxo.

LA BÚSQUEDA DE LA RECONEXIÓN (1989-1995)

Carlos Menem asumió la Presidencia de la Nación en julio de 1989, precedido por multitud de mensajes contradictorios y ambiguos sobre la que sería su política exterior. Desde un primer momento, el presidente sorprendió a propios y extraños –lo que sería una constante de su Gobierno– con el nombramiento de Domingo Cavallo, un

economista independiente (es decir, no peronista) y sin ninguna experiencia diplomática al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, en un claro indicio del nuevo perfil que impondría a su política exterior.

La diplomacia radical había partido de visualizar a Argentina como un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo (PVD). La diplomacia menemista, en cambio, redefinió el concepto de occidentalidad: de ser éste un concepto ético-cultural, se transformó en un término cargado de connotaciones políticas y económicas. Ser occidental implicaría en adelante un estrecho alineamiento político-económico con los países de ese bloque, y en particular con su líder: Estados Unidos. Occidentalidad y no alineamiento pasaron a ser términos incompatibles.

El tercer elemento del diagnóstico radical –Argentina como PVD– también fue absorbido por *esta marcha forzada* hacia la occidentalización. Subdesarrollo y occidentalidad se transformaron en los dos extremos opuestos de un *continuum*: Argentina se encontraba próxima al primero por años de políticas equivocadas; un decidido golpe de timón la colocaría progresivamente cerca del otro extremo, en el que había estado y del que nunca debió alejarse.

Para este discurso, mientras Argentina estuvo estrechamente alineada con el bloque occidental, todo fueron luces; la decadencia se desencadenó a partir de su *desconexión*⁶. El diagnóstico para la recuperación era claro: el objetivo prioritario de la política exterior argentina sería la *reconexión* del país al mundo, entendida ésta en clave de bajo perfil en temas políticos y de priorización de los temas económicos⁷.

Por ello fue deliberadamente borrada la barrera entre la agenda económica exterior y la agenda político diplomática, a través de una relectura del *interés nacional* de Argentina en clave económica, con una subordinación relativa de los demás elementos de la agenda externa a aquellas necesidades. Ya no se evitaría la *contaminación* de ventanillas, sino todo lo contrario; en adelante, sería un objetivo intencionadamente perseguido: el desarrollo económico vendría a partir de una sintonía política a largo plazo con los países líderes de Occidente.

La *reintegración* a Occidente señalaba el rumbo para la superación de la decadencia argentina, en un camino que si bien exigía un *peaje* (es decir, un costo en términos de ajustes internos y externos) prometía beneficios muy superiores:

“Nosotros queremos pertenecer al Club de Occidente. Yo quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos *un amor carnal* con Estados Unidos. Nos interesa, *porque podemos sacar un beneficio*” –del canciller Di Tella; destacado en cursiva propio– (Página 12, 1990).

Es evidente la mutación en los parámetros ordenadores a partir de los cuales se diseñaron la política exterior alfonsinista y la menemista: de la búsqueda de la *independencia* a la búsqueda de la *reconexión*.

Los primeros años de la diplomacia peronista se dedicaron con ahínco a la eliminación de los obstáculos –en palabras del canciller Cavallo, “superar las desconfian-

zas” – que imposibilitaran o entorpecieran esa reconexión. En este marco deben interpretarse los gestos que desde temprano se emitieron hacia el exterior ilustrando el nuevo perfil *confiable* del presidente peronista⁸.

Dentro de esa línea de acción, Menem dio un paso importante a finales de septiembre de 1989 con su visita oficial a los Estados Unidos, convirtiéndose en el primer presidente peronista en visitar ese país. Allí hizo explícita su propuesta de relación bilateral con la Gran Potencia: entablar relaciones *excelentes y fluidas*, basadas en el apoyo político argentino a las posturas norteamericanas a escala global, en particular en temas sensibles para los Estados Unidos –tales como terrorismo o narcotráfico–, a cambio de un decidido apoyo financiero y económico por parte de Washington.

La nueva diplomacia hizo de la construcción de un vínculo sólido con Occidente, y con EEUU en particular, su objetivo central. Ello determinó una serie de cambios en las políticas ensayadas hasta entonces por la diplomacia argentina (Malvinas, Guerra del Golfo, Proyecto Cóndor y política nuclear, Crisis Centroamericana, Movimiento de los No Alineados).

CULTURA POLÍTICA, OPINIÓN PÚBLICA

Un hipotético viajero que hubiese visitado Argentina en vísperas de las elecciones presidenciales de 1983 y 1989, hubiese encontrado importantes diferencias entre lo que los argentinos pensábamos en uno y otro momento.

Las elecciones de 1983

En 1983 la sociedad argentina se encontraba marcada profundamente por las consecuencias de un período traumático. La llamada *Guerra Sucia* y la Guerra de Malvinas habían sido verdaderos puntos de inflexión en los valores políticos de la sociedad argentina: años de inescrupulosas políticas de poder, llevadas a cabo basándose en alianzas secretas, sin participación popular alguna, crearon en la sociedad una demanda de regeneración democrática.

Esta demanda fue captada por el líder radical, que desde un principio hizo de ella el eje de su discurso, en el que subrayó dos ideas: su concepción de la democracia real –opuesta a la meramente formal– como movilización y participación ciudadana continua y la necesidad de una *ética* de Gobierno⁹. La revalorización de los aspectos éticos de la política se proyectó en la inserción externa del Estado, bajo la forma de la aspiración a constituirse en *potencia moral*.

Otro aspecto relevante de la cultura política argentina de ese momento fue la demanda de *intervencionismo estatal*. La enorme mayoría de la población (y de la clase

política), pese a ser profundamente individualista, paradójicamente demandaba al Estado y al Gobierno una activa presencia en la economía (Catterberg, 1989). Todavía estaban frescas las consecuencias de las poco afortunadas aperturas ensayadas por los militares, por lo que no es de extrañar que ambos partidos mayoritarios hayan incluido en sus plataformas programas que apoyaban una activa intervención estatal en la vida económica. Esa demanda proteccionista e intervencionista del electorado entró rápidamente en colisión con los presupuestos básicos de la administración Reagan y condicionó las opciones del Gobierno democrático.

También resulta destacable el *antinorteamericanismo* de la sociedad argentina en el momento de restaurarse la democracia. Revisando el contenido de los debates preelectorales, surge a primera vista la presencia de *issues* sumamente trascendentes y con importantes connotaciones ideológicas: las secuelas de la represión militar, las secuelas de la guerra por Malvinas y el manejo de la deuda externa. En estos temas hay un denominador común: el relevante papel jugado por Estados Unidos. Dicho papel no podía tener connotaciones más negativas de cara a la opinión pública: aliados externos de la dictadura militar, aliados de los británicos en la contienda militar y sostenedores de las políticas recesivas del FMI.

Por ello, el fuerte antinorteamericanismo de la sociedad argentina a principios de los ochenta era un dato de la realidad que no podía ser ignorado por la clase política argentina¹⁰. La postura antinorteamericana fue virtualmente una constante en las plataformas electorales de los partidos que compitieron electoralmente en 1983. De los cinco partidos más votados, cuatro se alinearon detrás de aquella. A riesgo de simplificar, puede afirmarse que la actitud sostenida hacia los EEUU constituye una línea divisoria que separa las dos grandes concepciones sobre la inserción externa del país que –formalmente– se enfrentaron en los comicios presidenciales.

La primera de ellas, en líneas generales, se corresponde con la orientación ideológica de Alfonsín, que puso el acento en el derecho de autodeterminación y pregonoó una inserción en el Tercer Mundo y el No Alineamiento, privilegiando las relaciones con América Latina, y buscando la reforma del orden económico internacional vigente, por considerarlo perjudicial para Argentina. En este marco de ideas, Estados Unidos es el hegemon que sostiene y vela por la continuidad del orden perverso que se busca reformar, y por lo tanto es a priori un adversario.

Esta línea de pensamiento fue compartida por el peronismo, con algunos matices más semánticos (la insistencia en la *Tercera Posición*) que de fondo. Para dar una idea de la representatividad de estos dos partidos, baste decir que ambos sumaron al 92% del total del voto popular. Más aún: dicha línea ideológica, con matices, fue compartida por el tercer e incluso el cuarto partido más votado: el Partido Intransigente –con matices todavía más radicales y antinorteamericanos, por ser un partido de izquierda¹¹– y el Movimiento de Integración y Desarrollo, partido de corte nacionalista de derecha¹².

Sobre esa cosmovisión se forjó el proyecto inicial de política exterior del Gobierno radical, y sus remanentes una vez realizado el llamado *giro realista*. Fue esa la matriz sobre la que se forjó la alianza que sostuvo la política exterior alfonsinista; alianza que incluyó a los partidos mayoritarios y a amplios sectores independientes de la clase media.

Los elementos progresistas de la agenda exterior —principalmente la política hacia Centroamérica— funcionaron como elementos compensatorios de la moderación y la buena conducta demostrada en otros aspectos de la agenda exterior, así como del ajuste sobre ajuste de la economía nacional. La *compensación* entre *créditos* y *débitos* fue un rasgo saliente de la política exterior radical, puesto que ello le permitió sostener políticas altamente funcionales al Gobierno pero difícilmente digeribles para sus bases de sostén interno. Como reconoció el propio presidente Alfonsín, su activa participación en Centroamérica se debió más que nada a razones internas¹³.

Una muestra del grado de consenso que rodeó a la política exterior radical fue la ausencia de críticas por parte de la clase política a la gestión del ministro Caputo, salvo por algunos cuestionamientos sobre lo que se consideró un manejo *blando* de la deuda externa (que curiosamente provinieron de quienes años más tarde instrumentarían las *relaciones carnales*; v. gr.: el futuro canciller Guido Di Tella).

Las elecciones de 1989

A finales de los años ochenta las prioridades y valores dominantes en la vida política argentina eran muy diferentes de los existentes al iniciarse la transición a la democracia. Ello surge con claridad al comparar la naturaleza de los debates presidenciales de 1983 y 1989.

En los comicios presidenciales de 1983 compitieron una variedad de opciones identificables en términos ideológicos (una cercana a la socialdemocracia —UCR— se enfrentó a otra próxima al clásico populismo conservador latinoamericano —Partido Justicialista (PJ)—, más otras dos minoritarias, socialista —Partido Intransigente (PI)— y conservadora —Unión de CentroDemocrático (UCeDé)— que debatieron en torno a *issues* cargados de connotaciones valorativas e ideológicas: *liberación o dependencia*, Derechos Humanos, consolidación de la democracia, deuda externa, etc.

En 1989, en cambio, las consignas en competencia fueron dos: el *lápiz rojo* de Angeloz —que hacía referencia a un enérgico recorte del déficit fiscal— contra la *revolución productiva* de Menem —enigmática propuesta cuyo único sentido claro apuntaba a un aumento de la producción de bienes y servicios—. Dos ideas-fuerza claramente materiales, sin connotaciones valorativas e indiferenciables ideológicamente. Dos propuestas técnicas, por las que nadie daría la vida.

Por otra parte, algunos temas habían desaparecido del debate electoral: la moratoria unilateral o el abierto repudio de la deuda dejaron de ser opción electoral, así como el debate en torno a la inserción externa del país.

¿Qué había ocurrido en el ínterin? Empíricamente, los sociólogos advirtieron en la opinión pública la revalorización de los aspectos materiales de la política, por encima de sus implicancias ideológicas, éticas o morales¹⁴. Grüner describe lo ocurrido en esos años en Argentina como un *derrumbe* del que había sido durante décadas el principal *edificio simbólico* y referente ideológico del sentido común en la cultura política argentina: el *nacionalpopulismo*. Dicha desaparición “ha producido en una anchísima franja de la sociedad, un verdadero *agujero negro* ideológico, una carencia de espacios alternativos en la cultura política, habida cuenta de que el nacionalpopulismo no fue un discurso ideológico de referencia exclusivamente para el peronismo, sino también –con múltiples variantes, claro está– para buena parte del radicalismo, la izquierda tradicional e incluso los sectores más *clientelistas* del conservadurismo” (Grüner, 1991:90).

Ese derrumbe se proyectó sobre lo que se esperaba de la política exterior: “en la visión predominante, la política exterior debe servir para ayudar al desarrollo y al crecimiento económico del país. Debe buscar negocios, lograr acuerdos comerciales con otros países, captar inversiones extranjeras y obtener ayuda económica en general (...) Los valores predominantes, además, llevan a la gente a preferir soluciones no conflictivas a los problemas, una aproximación pacífica hacia las naciones con las que mantenemos vínculos importantes y una actitud general de compromiso con un status quo internacional democrático, estable y no violento. En tanto se percibe que la política exterior se orienta en términos de esos valores, tiende a aceptársela” (Mora y Araujo et al., 1992:223).

También sobre quiénes debían ser los compañeros preferenciales del país en ese proceso: “las preferencias del público en 1985 se orientaban claramente hacia los países de América Latina, seguidos por el grupo de países desarrollados de Occidente (Estados Unidos, Japón y Europa Occidental). En 1987 la situación se invierte y este grupo de países pasa a ocupar el primer lugar en las preferencias, seguido por América Latina. Desde ese momento, y de manera progresiva las opiniones en favor de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental fueron cada vez más favorables, en detrimento de las adhesiones hacia el conjunto de países latinoamericanos (...) En la actualidad (1991) estrechar vínculos prioritarios con los países del ‘primer mundo’ es preferido por el 70% de la población, mientras que un 15% prefiere América Latina. Los países que pertenecieron a la órbita comunista, y aquellos que forman parte del grupo de Países No Alineados–Tercer Mundo mantienen un nivel de adhesión relativamente estable que no supera el 3% en cada caso (...) Dentro de este bloque de países del ‘primer mundo’, Estados Unidos es el que genera mayor grado de adhesión (45%), seguido por Japón (16%) y en tercer lugar el conjunto de países de Europa Occidental (9%)” (Ibid: 239)¹⁵.

De la lectura de estas citas surgen dos deducciones: la primera y más obvia, es que el estado de la opinión pública fue funcional a la nueva política exterior menemista. La segunda es que, en tanto y en cuanto el autor señala una evolución de varios años, hay elementos para pensar que no se trata de un fenómeno coyuntural sino que marca una tendencia.

Por ello, puede afirmarse que el cambio señalado en las percepciones y valores alcanza una profundidad tal que modificó aspectos relevantes de la cultura política argentina, modificando las bases del consenso sobre el que se construye la política exterior.

Dicho proceso, descrito por Russell como *aprendizaje social* (Russell, 1994:22), puede sintetizarse en dos grandes lecciones:

- necesidad de concentrar esfuerzos en el plano interno: los intentos por transformar las estructuras internacionales fueron estériles; el revertir la decadencia argentina dependerá principalmente del esfuerzo propio. La economía argentina necesita corregir sus desequilibrios (un Estado deficitario es rehén de sus prestamistas, locales y externos, y llega a desestabilizar al sistema político) e internacionalizarse;

- necesidad de adaptarse al sistema económico global: los circuitos de comercio y de crédito internacional –público y privado– tienen sus propias reglas, sobre las que Argentina no puede operar. Por lo tanto, el país debe adaptarse internamente a fin de incorporarse a las mismas, único camino al desarrollo¹⁶.

El aprendizaje de estas grandes lecciones supuso, a su vez, otros fenómenos culturales. Entre ellos, y utilizando un concepto sugerido por Tulchin, *el fin del excepcionalismo argentino*; es decir, de la creencia de que Argentina podía estar más allá de las consecuencias de lo que ocurría en el mundo, *protegida* y desconectada de él.

“Me refiero a la tradición de país excepcional, el país exento de las consecuencias de sus acciones internacionales (...) Hemos visto que en la actitud oficial a lo largo de los años ha habido una presunta disyunción entre los acontecimientos internos y externos excepto en un sólo campo o tema, la maximización de la venta de los productos primarios de la nación al mejor precio posible” (Tulchin, 1990: 285), por cuanto durante décadas –mediante sustitución de importaciones – prácticamente el único *link* relevante de Argentina con el resto del mundo fue la colocación de su producción agropecuaria¹⁷.

Sobre el *derrumbe* señalado, y en torno a estas ideas, se construyó un nuevo consenso social, tanto a nivel de la opinión pública como de la dirigencia política. En palabras del sociólogo Mora y Araujo, “pocas veces tuvimos los argentinos tantas convicciones, tantos puntos de acuerdo, tantos diagnósticos y tantas esperanzas en común” (Mora y Araujo, 1990:14). En función de este nuevo consenso, el espectro ideológico del debate se estrechó dramáticamente.

En el ámbito de la clase dirigente, el consenso pudo advertirse en el simple hecho de que gran parte de las ideas que expuso el candidato Angeloz durante su campaña fueron las que finalmente llevó a la práctica su oponente victorioso: “Menem no tiene hoy oposición, precisamente porque está aplicando el programa de la oposición –o más precisamente, el que la sociedad les ha impuesto a ambos–” (ibid).

Un hito en la conformación del nuevo consenso a nivel de la opinión pública lo constituyó el acto público del 6 de abril de 1990, convocado por el Gobierno en apoyo a sus políticas. Allí, para sorpresa de muchos (incluso del propio oficialismo), se cons-

tató la emergencia de *un nuevo espacio político* en la sociedad argentina, nucleado en torno a determinadas ideas-fuerza, “con capacidad para superar rótulos políticos preexistentes y nuclear voluntades y sectoriales de manera independiente” de los partidos políticos tradicionales y de sus posturas (Somos, 1990a). Este acto marcó con claridad algo obvio: si la gente no se acercaba a los partidos, los partidos debían acercarse a la gente, y a lo que ella pensaba.

La relación entre las nuevas percepciones y la nueva política exterior se hace evidente al recordar el consenso que rodeó en su momento a la política exterior radical y a sus presupuestos ideológicos. Es decir que a grandes rasgos puede afirmarse que *en 1983, al igual que en 1989, Gobierno, oposición y sociedad buscaron, en el terreno de la política exterior, las mismas cosas*. Es decir, que en ambos momentos tomados fotográficamente, todos ellos convergieron en torno a un consenso básico que sostuvo una determinada inserción externa. En palabras del canciller Guido Di Tella:

“¿quienes son los sectores importantes de la opinión pública que se oponen a lo que se está haciendo en el país? La mitad de la oposición se declara claramente a favor, aunque dice que lo haría mejor; pero está de acuerdo con el modelo. La otra mitad, uno sospecha que lo único que le falta para estar de acuerdo es gobernar, porque el Gobierno nos unifica a todos...” (Di Tella, 1991:22).

El canciller hace referencia a un punto interesante: el ejercicio del Gobierno unificó las percepciones de la clase política argentina. La dirigencia política con acceso al poder (peronistas y radicales) fue pionera en el cambio cultural, acompañada por amplios sectores de las clases medias. A partir de este núcleo y reforzados por el éxito de políticas asociadas a esas premisas culturales, el cambio se expandió al resto de la dirigencia política y la opinión pública, consolidando el consenso hasta prácticamente excluir algunos puntos del debate electoral (v.gr.: “economía abierta” vs. “economía cerrada”; y en el plano externo, “desconexión productiva” vs. “reconexión”).

Pensamos que el origen de este proceso se encuentra en el fenómeno de aprendizaje social a partir del rechazo a experiencias frustrantes y la imitación de experiencias exitosas, en una doble vertiente: interna y externa.

En el plano interno, se evidenció la decadencia de Argentina como nación, que alcanzó su punto culminante en la hiperinflación. La *híper*, como se la conoció popularmente, marcó un hito en la conciencia colectiva, equiparable al que en su momento tuvieron la Guerra de Malvinas y la *Guerra Sucia* como refuerzos de la vocación democrática de la sociedad argentina. La *híper* golpeó duramente a la sociedad argentina, pulverizando varios de sus mitos en los que se había formado como nación de inmigración: el país de la abundancia, en el que el hambre no tiene cabida, el país de las amplias clases medias nacidas a imagen y semejanza de las existentes en sus *madres patrias* europeo, occidentales. Todo ello parecía esfumarse. La *híper* mostró que el abismo no estaba tan lejos; el abismo estaba a un paso y debía hacerse algo al respecto: había que cambiar.

LAS SEÑALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Por su propia naturaleza, los Estados compiten continuamente entre sí. De esa competencia surgen ganadores y perdedores, cuyas experiencias exceden a sus protagonistas: su impacto se proyecta hacia el resto de las naciones y puede, eventualmente, *modificar los términos del debate político o el contenido de las políticas públicas aplicadas internamente*. Como principio, puede afirmarse que el resto de los Estados tenderá a imitar las experiencias de los ganadores y a rechazar las de los perdedores, en un proceso de socialización y aprendizaje contínuo de sus élites y sus opiniones públicas¹⁸. En este artículo denominamos a la proyección de esas experiencias sobre el conjunto de las unidades estatales *señales*.

En el punto anterior se sostuvo que gran parte del cambio en la política exterior se debió a un cambio sustancial y perdurable en la cultura política argentina, el cual no tuvo una dinámica meramente interna, sino que incluyó el procesamiento a nivel local de una serie de *señales* provenientes del entorno; la asimilación de una serie de fenómenos y la extracción de conclusiones a partir de ellos.

En otras palabras, un proceso de aprendizaje a través del método de ensayo y error, no sólo a partir de la experiencia propia, sino también ajena. Dichas señales pueden ser esquematizadas del siguiente modo:

1ª señal: cambio en la naturaleza de la competencia

Desde la posguerra, el mundo pudo comprobar el surgimiento de un fenómeno: la fuerza creciente de naciones que favorecían el desarrollo económico por encima de la construcción de poder militar y/o territorial. Así, primero Japón y Alemania resurgieron de sus cenizas, y luego tomó forma la Europa comunitaria como nuevo modelo de potencia no militar o *civilian power* (Duchêne, 1972). En ambos casos, los intercambios externos tuvieron una gran importancia dentro del proceso de crecimiento.

El fenómeno de *rise of the trading state*¹⁹ constituyó una importante señal para los Estados, cuyo contenido puede sintetizarse así: “aquellas naciones que deciden perseguir su bienestar a través del comercio, en lugar de la expansión militar, pueden concentrar sus energías en la inversión en nuevos productos, y prosperar en consecuencia en el mercado mundial. Aquellas naciones que continúan destinando sus mejores esfuerzos en la defensa militar... o buscando oportunidades para la expansión territorial, generalmente distorcionan y limitan su crecimiento económico” (Rosecrance, 1993: 128).

A partir del cambio en la naturaleza de la competencia, el éxito se obtiene a partir del liderazgo industrial y científico, *sin amenazar* a las restantes unidades estatales. Por ello, la generalización de este modelo *no repele* (a través de mecanismos de reequilibrio del poder) *sino que atrae* a otras naciones, ofreciendo importantes incentivos para la aproximación a los más exitosos. Para Rosecrance, ello originó una importante fuerza centrípeta, de atracción en torno a los principales *trading states* (ibid: 131 y ss.).

Esta fuerza de atracción se reflejó en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo –UNCTAD VIII– (Cartagena, Colombia, 1992), en el que los PVD –que hasta entonces habían mantenido posturas proteccionistas y redistributivas– adoptaron una posición prácticamente unánime en favor del libre comercio²⁰.

¿Fue este fenómeno impuesto por algún Estado o grupo de Estados? Obviamente no: *empíricamente, la interacción señaló adonde debían dirigirse los esfuerzos y adonde no*, para optimizar los beneficios en el marco de la competencia interestatal. Los Estados pueden ignorar esa señal (es decir, un Gobierno podrá elegir por ignorar su economía, por tener una política exterior altamente ideologizada, o aun por conquistar a su vecino débil), pero ello generará un costo para el rebelde.

2ª señal: países en ascenso, países en descenso

En los años ochenta surgió un nuevo fenómeno comercial: el ascenso vertiginoso de los llamados *tigres del pacífico* (Corea, Taiwan, Hong Kong), a los que posteriormente se incorporaron los llamados *nuevos tigres* (Malasia, Singapur, Tailandia y China). Una vez más el crecimiento económico se daba *hacia afuera*, lo que implicó un *shock* cultural importante: los únicos países que conseguían superar el atraso económico, lo hacían a partir de políticas opuestas a las que habían venido aconsejando generaciones de teóricos del subdesarrollo.

Los hechos produjeron una desmentida de los presupuestos sobre los que se habían construido las políticas de *desarrollo autocentrado*, en sus múltiples versiones: naturaleza intrínsecamente asimétrica del comercio internacional, que empobrece en lugar de enriquecer; el orden de Bretton Woods fue erigido para provecho exclusivo de los EEUU como potencia hegemónica; dicho orden perverso puede ser superado mediante la desconexión y/o la alianza de los países del Sur empobrecido en confrontación con el Norte explotador. Este supuesto se basa a su vez en otros: coincidencia objetiva entre los países del Sur y ausencia de coincidencias entre países del Sur y del Norte.

En paralelo al ascenso asiático, América Latina, que había basado su industrialización en la sustitución de importaciones, se derrumbaba en un proceso de decadencia económica que se remontaba a la década de los sesenta. En un contexto de frustración generalizada, los países que intentaron con su ejemplo liderar un movimiento regional de *desconexión*²¹ consiguieron el efecto contrario: el descontrol de las variables económicas que siguió a esos intentos alejaron aun más la posibilidad de una moratoria unilateral generalizada.

Por último, durante los años ochenta se produjeron dos transiciones exitosas, de particular impacto sobre los dirigentes latinoamericanos: España y Chile. En 1986, la primera ingresó como miembro pleno a las Comunidades Europeas. Dicho paso fue la culminación de un proceso de décadas de integración política y económica en Occidente, en un Estado que algún momento había flirteado con el no alineamiento. Además, constituyó la certi-

ficación simbólica de la condición de España como país desarrollado, un Estado que pocas décadas atrás había sido *receptor de ayuda al desarrollo* (incluso de Argentina).

Chile, por su parte, protagonizó una transición a la democracia con la economía más sólida y estable de toda la región, pese a ser un país pequeño y sin abundancia de recursos naturales. La clase dirigente latinoamericana se vio obligada a reconocer que el dictador Pinochet, dentro de un régimen estructuralmente deplorable, había realizado algunas opciones de política económica interesantes de imitar.

3ª señal: los límites de la ideología

La experiencia mostró que las *success stories* internacionales no siguieron un patrón definido en términos de las ideologías tradicionales (derecha vs. izquierda). Por el contrario, la realidad mostró triunfos y fracasos en regímenes de derecha y de izquierda. La línea divisoria se estableció entre aquellos regímenes que se habían adaptado a la interdependencia (por ejemplo, el Chile de Pinochet, la China de Deng, etc.) y los que no. La realidad cortó transversalmente las divisiones ideológicas tradicionales, por lo que éstas perdieron parte de su poder explicativo.

Parte de esta *castración* se evidenció en las experiencias de Gobiernos socialistas de Francia y España. En aquel caso, los socialistas asumieron el poder después de promover la realización de políticas expansivas, monetarias y fiscales. A los pocos años de Gobierno, los desequilibrios de la economía se agravaron y se inició una fuga de capitales, por lo que Mitterrand se enfrentó a una opción de hierro: o Francia cerraba sus fronteras, o se adaptaba internamente a las reglas de una política y economía abiertas. El camino elegido fue el segundo (1983).

En el caso español, la experiencia de Gobierno del PSOE también mostró las limitaciones que una sociedad abierta impone a las recetas tradicionales del socialismo. Así, salvo algún detalle casi *folklórico* (la expropiación de Rumasa), el Gobierno de Felipe González se desarrolló dentro de la más estricta ortodoxia económica²².

En el campo del *socialismo real*, la experiencia china resultó llamativa. A partir de 1978, la economía de ese país —de desempeño mediocre hasta entonces— inició un proceso de adaptación interna a la economía mundial, que la llevó a protagonizar un proceso de vertiginoso crecimiento con pocos antecedentes a nivel mundial.

A partir de estos hechos, tanto la izquierda como la derecha adaptaron su discurso a la nueva realidad: de ese modo, fueron desapareciendo del debate político —en donde fue posible debatir— las propuestas de cualquier signo ideológico que abogaban por la autarquía. En los últimos años, el mayor esfuerzo de adaptación provino de la izquierda, que debió reformular varios de sus presupuestos básicos. En la percepción de la llamada nueva izquierda, “ya no basta con pensar en respuestas nacionales frente a las reglas de juego mundiales. Ahora cualquier política económica progresista tiene que pensar en la competencia dentro de un sistema mundial (...) *Las reglas del juego no*

son de izquierda ni de derecha, sino que son reglas de juego globales que hay que aceptar. El problema es cómo pueden ser introducidas en el país defendiendo –en el caso de la izquierda– a los sectores populares...” –destacado en cursiva propio– (Somos, 1991:29)²³.

Términos como inflación, déficit fiscal o exportaciones dejaron de ser patrimonio de la derecha. Políticas activas en infraestructura o educación dejaron de serlo de la izquierda. La experiencia internacional generó, a partir de la socialización de sus élites, un consenso en torno a los conceptos de democracia y capitalismo –si bien, en ambos casos, con infinidad de matices–; es decir, sociedades y economías abiertas²⁴.

Esta última afirmación debe relativizarse: lo que aquí se señala es sólo una tendencia. Dicho movimiento de homogenización no es uniforme ni lineal, y mucho menos universal. Existen *marchas atrás* e *islas* que no son alcanzadas por el mismo. Sin embargo, ese fenómeno alcanzó una importancia tal (y todo parece indicar que su expansión continuará) que justifica el hablar de una tendencia global.

Desde una perspectiva latinoamericana, resulta particularmente interesante la evolución de un intelectual como Fernando Henrique Cardoso, quien junto con otro brasileño, Celso Furtado, y un argentino, Raúl Prebisch, fueron los más notorios teóricos de la escuela de la dependencia o *cepalina*. Cardoso confirma la hipótesis del surgimiento de un nuevo consenso global a partir del aprendizaje: “Soy una izquierda moderna, la izquierda viable; la otra es la que todavía no comprendió que el mercado existe. La izquierda moderna ya no es estatizante. Ha comprendido la dinámica de la sociedad civil y los movimientos sociales; *ha comprendido que hubo una fusión entre la sociedad liberal y la tradición socialista*” –destacado en cursiva propio– (Clarín, 1995a).

A partir de un intenso aprendizaje ocurrido durante los años ochenta “la latinoamérica de los setenta y los noventa son dos mundos bien distintos. Grandes partidos como la Alianza para la Revolución Americana (APRA) en el Perú o el peronismo en Argentina ya no hablan de luchar contra el imperialismo. Hoy las élites políticas (latinoamericanas) se disputan el favor de los Estados Unidos” (Clarín, 1995b).

4ª señal: el fin de la bipolaridad

La desaparición del orden bipolar coronó un proceso de décadas de transformaciones del sistema internacional, y contribuyó a profundizarlas. A los fines de este estudio, dicha transformación resultó relevante en dos sentidos:

Valor simbólico:

La decadencia y posterior desaparición de la URSS constituyó un duro golpe en el imaginario político universal. Varias generaciones se formaron políticamente con la Unión Soviética como símbolo de desarrollo acelerado y autocentrado, de desafío al sistema económico global.

“Desde mediados de la década de los setenta, el estancamiento de las economías centralizadas del mundo socialista dañó seriamente el atractivo del socialismo en todo el mundo. En este período, las fuerzas más dinámicas en la economía mundial fueron los Nuevos Países Industrializados, que emplearon estrategias de crecimiento hacia afuera, con apoyo gubernamental, para catapultarse hacia el desarrollo. Sus logros, absolutamente contradictorios con los presupuestos y expectativas soviéticas, *pulverizaron la tesis de que la autarquía, sino la autarquía socialista, era el único camino a la prosperidad económica...* Luego de una generación de ensayos en diversos escenarios del Tercer Mundo, desde Cuba a Vietnam, pasando por los desastres del socialismo africano, la promesa socialista había perdido gran parte de su atractivo y credibilidad. *La economía soviética se había convertido de un modelo de éxito a un anacronismo*” (Deudney e Ikenberry, 1991:104).

El fracaso de la experiencia soviética demostró, entre otras cosas, que ni un gigante de escala continental, con abundancia de recursos humanos y materiales, con alimentos y energía, podía darse el lujo de la autarquía. Además, hizo evidente que la línea divisoria entre la alta y la baja política había desaparecido para siempre: al momento de su derrumbe estrepitoso, la URSS contaba con todos los instrumentos de poder relevantes desde una perspectiva *realista*²⁵. Desde entonces una *economía abierta y dinámica ya no es sólo un objetivo económico; también es una cuestión de seguridad*.

La calamitosa situación económica en la quedaron los Estados de la Europa Oriental –que habían partido en la posguerra en igualdad de condiciones que sus pares de la Europa Occidental y optaron por la autarquía– fue otra *luz roja* que advirtió sobre los costos de la misma.

La desaparición del bloque comunista terminó de confirmar lo que había venido tomando cuerpo por décadas: la idea de *soberanía* política y económica en su versión clásica westfaliana, era un concepto anacrónico que había perdido utilidad para la comprensión y administración de la realidad.

Distensión estructural:

La desaparición de la URSS alteró por completo la estructura de poder interestatal, y modificó el carácter de las agregaciones políticas internacionales. De bloques claramente estructurados en torno a criterios ideológicos (por ejemplo, capitalista, comunista y no alineado), se pasó a un escenario más incierto, en el que el comercio y la geografía adquieren un peso mayor. Por lo tanto, las agendas nacionales ya no reflejan claramente una línea divisoria entre amigos y enemigos: los puntos de conflicto y cooperación se superponen hasta confundirse.

La bipolaridad funcionó como freno al aumento de la interdependencia²⁶. La tensión estructural del enfrentamiento global funcionó como una fuerza centrífuga, de desconexión inter-bloques. A los miembros de las alianzas les impuso altos gastos de

defensa, y a los Estados periféricos, la necesidad de políticas *defensivas* que redujeran los riesgos de quedar *atrapados* en una confrontación ajena. Su desaparición hizo entrar en crisis a las agregaciones políticas que cumplían esa función de desconexión defensiva, principalmente al Movimiento de Países No Alineados, que inició a partir de 1989 un proceso de crisis y transformación.

El nuevo escenario tornó obsoletas las tradicionales políticas *defensivas* (como el no alineamiento) de los Estados periféricos y aumentó –por innecesario– el costo relativo de la autarquía. Por ello, para un país como Argentina la cercanía a los Estados Unidos *dejó de ser un riesgo per se y a priori*; o por lo menos, no lo es más que la cercanía a cualquier otro país mucho más poderoso que ella (como Brasil). En los noventa, ya no existen *cucos* en política exterior.

5ª señal: el aumento de la interdependencia

Durante las últimas décadas tuvo lugar un progresivo aumento de la integración económica y política mundiales. Ello se reflejó en el refuerzo de algunos regímenes políticos y económicos internacionales y la importancia que fueron adquiriendo algunos organismos intergubernamentales (OIG). La Unión Soviética, que en un principio había intentado recrear en el campo socialista una red funcional paralela al sistema de OIG nucleado en torno a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue integrándose paulatinamente a esta última órbita y socializándose en ella (Deudney, Ikenberry, 1991: 109)²⁷.

Puede señalarse como hito relevante de socialización –y de homogeneización de valores ético-políticos– la decisión de la URSS (6 de marzo de 1989) de acatar las decisiones del Tribunal Internacional de La Haya sobre Derechos Humanos. En los años noventa, el respeto a los Derechos Humanos llegó a convertirse en un patrón de legitimación de regímenes políticos prácticamente universal.

En economía, el aumento de la interdependencia se reflejó en la importancia creciente de los intercambios comerciales internacionales, la globalización de los procesos productivos y el refuerzo de los regímenes internacionales que involucran cuestiones comerciales o financieras. Cabe señalar como hitos el ingreso soviético en regímenes que partían de presupuestos opuestos a los que habían dado origen a ese Estado: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), FMI, Banco Mundial, etc.²⁸.

La creciente integración del régimen financiero internacional resultó decisiva para la política exterior del Estado argentino, sumamente expuesto en ese flanco. Aquél ya había demostrado ser un condicionante mayúsculo de la política exterior argentina durante la década de los ochenta. En los años noventa, el fenómeno se acentuó.

En primer lugar, el ingreso a los regímenes financieros por parte de los Estados *antisistema* dejó en claro la falta de alternativas: la izquierda comunista argentina, por ejemplo, había reivindicado la opción del *default* y del *cambio de bando* internacional. En los años noventa, los mercados de capitales de las naciones de los ex “segundo

mundo” y “tercer mundo” se incorporaron masivamente a los circuitos privados de créditos, hasta entonces limitados a los Estados occidentales.

En segundo lugar, el movimiento financiero se hizo más autónomo de la voluntad de los Gobiernos. La avidez mundial de capitales, sumada a la liberalización financiera reforzó el margen de autonomía de la comunidad financiera internacional (Leser, 1995). Por otra parte, así como durante los años setenta los bancos sustituyeron a los Gobiernos como canales de crédito, en los noventa aquellos fueron a su vez sustituidos por una red invisible de pequeños y medianos inversores, sin una estructura de negociación centralizada. Si en los ochenta era posible postergar algún ajuste a cambio de concesiones políticas a un Gobierno con poder de influencia sobre bancos u organismos internacionales, en los años noventa dejaría de serlo²⁹.

La consolidación de este actor no-estatal de las relaciones internacionales, descentralizado aunque con criterios sumamente homogéneos sobre cómo debe manejarse una política económica (e incluso una política exterior), disminuyó el margen de manobra de los *decision makers* nacionales³⁰: ignorar este condicionante puede llevar a consecuencias sumamente gravosas (fuga de capitales, devaluaciones, recesión, etc.).

PAULATINO PROCESO DE APRENDIZAJE

A finales de los ochenta se había instalado en la clase dirigente argentina una fuerte percepción de agotamiento de las políticas ensayadas hasta entonces, y un consenso sobre la necesidad de cambios. Las limitaciones impuestas por la realidad forzaron un replanteo de las bases mismas sobre las que se había construido la política de masas argentina durante medio siglo.

El presidente Alfonsín resultó el caso más notorio de ese proceso de aprendizaje:

“A veces nos equivocamos en los cambios básicos que debíamos llevar a cabo. Por *error de diagnóstico* en algunas oportunidades, por falta de perseverancia en la aplicación de las políticas o mal cálculo de los tiempos en otras. Y aunque honradamente pienso que se hizo mucho, si no avanzamos al ritmo que queríamos para transformar de raíz a un *sistema económico perverso, para modernizar a un Estado burocrático e inmanejable, para quebrar de cuajo con un funcionamiento cerrado de la economía, de espaldas al mundo y poco eficiente*, eso queda como parte de una herencia que otro Gobierno constitucional deberá completar” —destacado en cursiva propio— (Alfonsín, 1989:12).

La magnitud del aprendizaje se aprecia al comparar estas reflexiones, expresadas en la última etapa de su mandato, con el que había sido su pensamiento al asumir la Presidencia de la nación.

Tanto Alfonsín como Menem declamarían profundas diferencias sobre la interpretación que cada uno de ellos da a conceptos como aproximación al mundo o a Occidente, privatizaciones, apertura e integración al mercado global, etc. Sin embargo, en los hechos, las diferencias resultan más de forma que de fondo. Ello nos coloca frente a un hecho innegable: el surgimiento de un nuevo consenso a nivel de la clase dirigente con posibilidades de acceder a la dirección del Estado. No se intenta sostener la *muerte del debate ideológico* ni el *fin de la historia* (Fukuyama, 1992), sino simplemente señalar el acotamiento del mismo, merced a un aprendizaje social realizado a partir de la asimilación de fracasos y éxitos, locales y externos.

La continuidad de este proceso de aprendizaje es más fácil de rastrear en los hechos políticos que en el discurso, más expuesto a la dinámica de confrontación electoral. Así, es posible rastrear líneas de *continuidad y evolución* entre las políticas exteriores de Alfonsín y Menem, si bien ambas partieron desde discursos prácticamente opuestos.

Por supuesto, no se lleva la continuidad al punto de sostener que ambas diplomacias fueron lo mismo. Sólo se intenta apuntar, como lo ha hecho Russell, que “creo que es importante reconocer que la *relación madura* tenía muchos más puntos de convergencia con la Casa Blanca que lo que normalmente se supone y que la *relación carnal* no es puro alineamiento, como también se supone erróneamente” (Russell, 1994: 25). Es decir: las diferencias se encuentran más en el terreno de lo simbólico que en lo real.

En la etapa radical, la inserción externa argentina pretendió construirse a partir de la búsqueda de múltiples puntos de apoyo externo, en lo que se llamó la política de los *veinte frentes*. Sin embargo, la dinámica dictada por las necesidades del Estado llevaron a concentrar las energías de la diplomacia argentina en dos frentes: los países desarrollados –fundamentalmente Estados Unidos– y América Latina –principalmente Brasil–. También la prioridad entre ambos fue dictada por la fuerza de los hechos, muy a pesar de las convicciones en contrario de la dirigencia de entonces. Nadie podría poner en duda que *Estados Unidos acabó siendo uno de los principales aliados externos de Argentina* a fines del Gobierno de Alfonsín (¿se podía imaginar algo así en 1983?).

Sobre esa experiencia, la diplomacia peronista partió del presupuesto de la *reducción del mapamundi* en el accionar externo y de construcción de *relaciones carnales* con Estados Unidos.

Si bien había partido del objetivo de evitar la *contaminación de ventanillas*, en los hechos la diplomacia radical se fue economizando, a pesar de los deliberados esfuerzos de sus protagonistas por soslayar este hecho. A partir de 1989 ello dejó de ser un hecho vergonzoso y se asumió como una necesidad del Estado.

La contrapartida de aquel proceso fue la paulatina renuncia de la Cancillería argentina, a partir del giro realista y hasta 1989, a asumir el rol de potencia moral en la escena internacional. Dicha renuncia encuentra continuidad con el llamado *bajo perfil* diplomático de la política exterior menemista, que no es otra cosa que el asumir la inca-

pacidad del Estado argentino para sobresalir en la política mundial. Ello fue también una imposición de la realidad; el gran paso de la diplomacia menemista fue hacer explícito lo que la realidad había mostrado como inevitable.

¿Cuál fue la fuente de este aprendizaje? Los políticos son hombres destinados a administrar la realidad; ella es la materia prima fundamental de su trabajo. Y durante los años ochenta la realidad les dio poderosos mensajes. En lo interno, la realidad argentina sólo mostró luces rojas: un Estado rico en recursos naturales, sin grandes fracturas raciales ni religiosas, con una población instruida, no lograba revertir una decadencia de décadas... ¿Dónde buscar soluciones? ¿Dónde buscar alternativas? La respuesta fue esta: en el exterior.

Durante los años ochenta el entorno externo emitió importantes señales. Pequeños Estados con menores dotaciones de recursos que Argentina, o que habían partido de situaciones más críticas, la habían dejado muy atrás en la carrera por el desarrollo.

¿Quiénes habían sido los *ganadores* y quienes los *perdedores* en la competencia internacional? Los últimos se distinguían claramente por haber optado por uno de estos caminos, o por ambos: favorecer la construcción de poder militar y la búsqueda de la autarquía. En los años noventa, paradójicamente, un Estado rebosante de *poder* (en términos militares) puede resultar impotente, y una nación extremadamente *autárquica* (es decir, con escasos intercambios con el exterior) puede resultar muy poco autónoma.

Los *ganadores* se distinguían en cambio por haber aceptado la necesidad de contar con sociedades y economías abiertas, y haber buscado a partir de esas premisas mejorar su inserción externa en una economía y política mundial cada vez más integrada.

Esas experiencias se proyectaron sobre los valores políticos que sostienen la política exterior argentina y los modificaron ¿Cómo sintetizar esos cambios?

En primer lugar, puede citarse la renuncia a la realización de políticas externas de poder, por resultar contraproducentes³¹. La idea ya estaba presente en la política exterior radical; sin embargo, existían algunos resabios. El caso paradigmático fue la construcción del misil Cóndor II, que más allá de la retórica sobre su utilidad civil y tecnológica, fue un proyecto claramente militar, con implicancias sobre la seguridad latinoamericana y de otras regiones (principalmente Oriente Medio³²). Pese a su discurso pacifista, no fue otro que el presidente Alfonsín quien autorizó, mediante un decreto secreto (n° 604/85 del 9 de abril de 1985), el nacimiento de dicho proyecto³³.

No fue precisamente la conciencia pacifista del presidente Menem lo que llevó a la desarticulación del proyecto: en los planes iniciales del Gobierno estaba la continuación y exportación del proyecto; la idea no pudo materializarse por la férrea oposición del Departamento de Estado norteamericano. Sin embargo, también es cierto que en los años noventa “ninguna fuerza mayoritaria del país (...) defendería la iniciación o continuación de un proyecto con las características del Cóndor II” (Russell, 1994: 24).

En segundo lugar, puede mencionarse la toma de conciencia de la futilidad de la confrontación con los Estados Unidos como eje estructurante de la política exterior. Y

ello no fue un cambio menor, puesto que se trata de una característica de la política exterior argentina más que centenaria³⁴, con continuidad a lo largo de los más variados Gobiernos y entornos externos. Asociado a ese aprendizaje está el de la inconveniencia de integrar, e incluso liderar, agregaciones políticas de países del Sur con miras a la confrontación con el mundo desarrollado.

Es cierto que esa idea también estuvo presente en la diplomacia alfonsinista. Sin embargo, es válido recordar que varias de las principales figuras del Gobierno de Alfonsín “buscaron acumular capital político retorciendo públicamente la nariz del Tío Sam” (Tulchin, 1986: 286), sobre todo en la etapa previa al giro realista.

En tercer lugar, puede señalarse la toma de conciencia de la importancia del comercio como motor de desarrollo y de dinamismo tecnológico. Como se dijo, la barrera entre alta y baja política desapareció junto con la caída de la URSS: en los años noventa, tanto el desarrollo como la seguridad convergen en la necesidad de un comercio exterior activo. Por lo tanto, el *interés nacional* reclama una relectura en clave económica.

Asociada a esa idea, hay otra que podría denominarse la *revalorización de la ortodoxia*. En los años noventa el capital financiero se consolidó como condicionante mayúsculo la actuación de los Estados. En un contexto de economías abiertas, la experiencia internacional enseñó que el desconocimiento de esa realidad implica soportar altos costos (masivas fugas de capital, inestabilidad política interna). Su reconocimiento, por el contrario, posibilita el acceso al ahorro externo, fuente de crecimiento económico y estabilidad política.

Este hecho, simple e inexorable, fue profundamente asimilado por los líderes argentinos. A partir del giro realista, el discurso del Gobierno se despojó de sus aristas heterodoxas en lo económico y fue incorporando las nuevas percepciones. En un principio, la oposición no acompañó ese proceso. Sin embargo, de 1989 en adelante, aquél se profundizó y generalizó: la totalidad de la clase dirigente con posibilidad de acceso a responsabilidades de Gobierno tuvo especial cuidado en moverse dentro de un prolijo discurso ortodoxo.

Los nuevos valores alteraron los costos y los beneficios de la inserción externa del Estado argentino. Si a partir del abandono de la sustitución de importaciones, la competencia comercial externa dejó de ser una *agresión* y se convirtió en *útil* (para mantener bajos los precios, estimular la competencia, etc.); si además los mercados externos ya no fueron los del bloque socialista o los del Tercer Mundo, sino los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las economías desarrolladas pasaron de ser *estructuralmente opuestas* a ser *complementarias*. Complementariedad –si bien asimétrica– que condiciona la política exterior, bajo la forma de una fuerza de atracción hacia el centro.

Por el lado de los costos, la caída de la bipolaridad tornó obsoletos algunos elementos *defensivos* de la agenda externa argentina, tales como el mantenimiento de una distancia prudencial con Occidente y el No Alineamiento. Ello, sumado a la desaparición del atractivo de la *autoayuda* económica Sur-Sur, borraron el hipotético costo externo a priori de una cercanía a Occidente³⁵.

Lo expuesto hasta aquí no implica que la política exterior menemista haya sido inevitable. Dentro del cúmulo de presupuestos y parámetros de la nueva política exterior, se distinguen dos esferas. Por un lado, un núcleo duro de valores y percepciones, descritos en los párrafos precedentes y construido principalmente a partir de la *adecuación y asimilación interna* de las lecciones del sistema internacional.

Este núcleo de ideas, en tanto que compartido por la clase dirigente con posibilidad de acceso democrático a la dirección del Estado, es parte del consenso que sustenta a la democracia argentina y a su política exterior. Por lo tanto, se sostiene que cualquiera hubiese sido el resultado de las elecciones presidenciales de 1989, el Gobierno entrante hubiera instrumentado una política exterior dentro esos márgenes.

Esquemáticamente, se identifican esos márgenes comunes en estos términos:

-Aproximación a Occidente, y en particular por su importancia en el hemisferio –y en el mundo– a los Estados Unidos. En otras palabras, un cambio de paradigma: de la desconexión a la reconexión.

-Lectura del interés nacional en clave económica, y bajo perfil en cuestiones políticas –sobre todo de aquellas que excedan el marco regional latinoamericano–. En otros términos, la deliberada *contaminación de ventanillas y reducción del mapamundi*.

-La inexorabilidad y conveniencia de múltiples ajustes internos a fin de hacer viable una dinámica inserción del país en la economía y política mundiales (es decir, los dos puntos anteriores). Aquí se incluyen temas como política nuclear, Proyecto Cóndor, Ley de patentes, manejo ortodoxo de la deuda externa, apertura de la economía, privatizaciones, etc.

Bajo la cláusula *ceteris paribus* –a igualdad de las restantes variables– se sostiene que el Gobierno sucesor del presidente Menem mantendrá una política exterior dentro de esas pautas.

En torno a ese núcleo duro existe una zona gris contingente, sobre la que se estructurará el debate partidista en torno a la política exterior de los próximos años. Durante la etapa 1989-1995, dicha zona gris estuvo dominada por los supuestos del *realismo periférico* instrumentado por el Gobierno, con su obsesión por forjar un vínculo privilegiado con la potencia hegemónica³⁶.

Por su propia naturaleza, los límites de esta zona son difusos. Sin embargo, incluimos en ella hechos como la política hacia Cuba y la participación de tropas argentinas en la Guerra del Golfo; o desde el discurso, el pedido explícito de *relaciones carnales* con un Estado, en boca del responsable máximo de la diplomacia.

¿FENÓMENO LOCAL O VINCULACIÓN?

Podría argumentarse que el aprendizaje descrito fue un fenómeno local, acompañado por un entorno internacional peculiar. Pensamos, por el contrario, que aquél fue principalmente una respuesta adaptativa a la realidad internacional, obviamente, sin excluir el peso de factores internos. Identificamos a ese proceso de aprendizaje como una *vinculación emulativa*, es decir, aquella en la que la respuesta interna al estímulo externo asume la misma forma que él. “El mismo corresponde al efecto denominado de *difusión o demostración*, por el cual las actividades políticas de un país se perciben y se emulan en otro” (Rosenau, 1973:69).

El nexo entre las nuevas percepciones y los desarrollos externos fue expresamente reconocido en un documento de trabajo preparado por el llamado *Grupo Aspen* o de los *21 Predicadores* –nombres dados a una agrupación informal que buscó *aggiornar* el discurso del peronismo–:

“Argentina ‘no puede cerrar los ojos ante lo que sucede en el mundo’, sino hacer los cambios inevitables ‘para seguir siendo viable’ en un mundo donde la amenaza de una confrontación militar entre el capitalismo y el comunismo pasó a ser una ‘competencia por el mercado mundial entre espacios integrados’. ‘Ya no hay tercera vía. El Tercer Mundo se transformó en una categoría vacía al desaparecer la confrontación entre el Primer Mundo y el Segundo. *La tercera vía no existe más porque no hay segunda vía’...*” –destacado en cursiva propio– (Somos, 1990c:14).

La conclusión es clara: no queda alternativa a la búsqueda activa de una reconexión plena a la economía mundial. “La economía mundial (...) es la que rige la marcha de la economía en cada país, y no la macroeconomía de cada nación Estado” (ibid).

Resulta interesante señalar que dichas percepciones son prácticamente idénticas a otras citadas anteriormente (3ª señal: los límites de la ideología) provenientes de dirigentes de izquierda de otras latitudes, lo que habla de un fenómeno que trasciende a Argentina.

De la lectura de dicho documento surgen claramente 1) la necesidad de un cambio de políticas a partir de nuevas percepciones; 2) el surgimiento de nuevas percepciones a partir de fenómenos externos; 3) la inexorabilidad de la adaptación interna a un sistema global con reglas propias –dadas a Argentina y sobre las que no puede operar– con incidencia directa sobre la vida social interna (económica y política).

El radicalismo no emitió públicamente documentos similares, que expresen claramente la necesidad de adaptarse a fenómenos mundiales. Al respecto, cabe decir que la dinámica del juego político Gobierno-oposición permitiría explicar la falta de entusiasmo por parte de la UCR por convalidar como inevitables algunos ajustes internos llevados a cabo por el menemismo. Además, la experiencia argentina demuestra que fue la clase dirigente con responsabilidad de Gobierno la que debió hacer el mayor esfuerzo por adaptar su discurso a partir de las enseñanzas de la realidad.

El Gobierno de Alfonsín intentó en un comienzo (1983-1985) plasmar un proyecto de inserción externa en sintonía con las grandes líneas del consenso de los partidos mayoritarios de las últimas décadas. Apenas iniciado su ejercicio el Gobierno advirtió los obstáculos que el mundo colocaba a dicho proyecto y debió reformular su discurso, en lo que fue denominado *giro realista*: desde entonces, algunos de los demonios que se habían intentado exorcisar se convirtieron en objetivos políticos legítimos³⁷.

El giro realista constituye a nuestro entender un punto de inflexión en la vida política argentina: el comienzo del cambio (1985). A partir de entonces se gestó un proceso, consistente en *el paulatino desgaste del consenso democrático en torno a la cultura nacionalpopulista, y su reemplazo por nuevos valores y percepciones políticas*.

Los dirigentes a cargo de la dirección del Estado, con la obligación de mediar entre lo interno y lo externo, fueron pioneros en el proceso de cambio, resistido en un principio por la oposición y la opinión pública. Por ello, durante la etapa 1985-1989 la adaptación encontró límites. En lo interno, las nuevas percepciones chocaron contra una cultura política de masas sostenida durante décadas, en la que se destacaban, por ejemplo, la tendencia al aislamiento, el antinorteamericanismo y un importante intervencionismo del Estado en todos los ámbitos de la vida social.

La política exterior radical, que en un comienzo gozó de enorme consenso, debió soportar acusaciones de *traición* en la medida que se apartó del proyecto original. Nos referimos por ejemplo a las críticas de Guido Di Tella en referencia a un manejo *blando* de la deuda externa durante la gestión radical, en boca de quien instrumentaría pocos años más tarde las *relaciones carnales* con EEUU. A lo largo de este período, el Gobierno debió navegar entre dos aguas, buscando siempre el delicado equilibrio entre sus necesidades externas y el peligro de desestabilización interna.

Sin embargo, los hechos marcaron lo inevitable de la adaptación y el cambio. En lo interno, se evidenció el agotamiento terminal del modelo de desarrollo que Argentina había instrumentado desde la posguerra. En torno a ese hallazgo se generó un enorme consenso, que para las elecciones presidenciales de 1989 abarcó a la totalidad de los dirigentes con acceso al poder, así como a gran parte de la opinión pública. Atribuimos importancia sustancial en la explicación de ese fenómeno, al *shock* derivado de las secuelas sociales de la hiperinflación.

En lo externo, el fin de la bipolaridad hizo claras y contundentes las *señales* del sistema internacional. Todas ellas apuntaron a lo inexorable y redituable de la plena apertura e integración a la economía y política globales. La concepción westfaliana de la soberanía, la autarquía económica y la desconexión política dejaron de ser instrumentos funcionales para administrar la realidad. Quienes optaron por ellas pagaron un costo inaceptable. Estas señales hicieron pleno impacto en un Estado³⁸ sumamente debilitado, y produjeron una relectura de la realidad. El resultado fue una verdadera revolución en el ámbito de la cultura política.

Desde su investidura Menem explicitó ese cambio: el líder riojano percibió la transformación que se había venido gestando, e intentó liderarlo. De otro modo, no se explica el enorme consenso que desde un comienzo gozaron sus políticas, pese a que agredían frontalmente a los que habían sido los valores políticos básicos de su partido y del país hasta entonces. A diferencia de Alfonsín, Menem no tenía una sólida formación doctrinaria, y sí una amplia experiencia en la gestión pública, por lo que pudo absorber sin mayores traumas el cambio cultural. De la mano de un Gobierno que hizo del pragmatismo a ultranza su única premisa, los nuevos valores hicieron irrupción con toda su fuerza.

El período comprendido entre 1989 y 1991 fue también de transición. Algunos de aquellos valores fueron contestados desde la oposición y sectores de la opinión pública. A partir de 1991, y de la mano del éxito en algunas políticas públicas —principalmente del control de la inflación y de la recuperación del consumo—, los mismos fueron asumidos por prácticamente todo el arco opositor y el electorado³⁹.

En el campo de la política exterior, vimos que pese a que las políticas exteriores de Alfonsín y Menem partieron de parámetros ordenadores totalmente enfrentados (*búsqueda de múltiples puntos de apoyo externo vs. reducción del mapamundi; política de los veinte frentes vs. relaciones carnales; no contaminación de ventanillas vs. interés nacional en clave económica; potencia moral vs. bajo perfil político*), en el terreno de lo real las diferencias no fueron tan abruptas. A partir de referentes simbólicos opuestos, es posible rastrear continuidades en los hechos. Es decir, la contrapropuesta menemista a cada uno de los parámetros ordenadores de Alfonsín *no es arbitraria*. Por el contrario: la misma es fruto de un paulatino proceso de aprendizaje, que comenzó en 1985 y que salió a la luz con toda su fuerza en 1989.

Dicho aprendizaje tuvo una doble vertiente: por un lado, las experiencias internas, por el otro, las transformaciones del sistema internacional. La política exterior instrumentada por Menem asumió plenamente los cambios en la cultura política, y fue funcional al nuevo modelo de desarrollo ¿Era necesaria la adaptación? Respondemos en forma positiva a ese interrogante. La combinación de circunstancias internas y externas la hacían prácticamente inevitable ¿Era imperativo que dicha adaptación asumiese la *forma* que tomó bajo la presidencia de Menem? Pensamos que no. Hemos distinguido en los parámetros ordenadores de la política exterior de Menem entre un *núcleo duro* de valores y una *zona gris* periférica.

En definitiva, el nuevo *núcleo duro* o consenso, se construyó a partir de la constatación de la desaparición del *nacionalpopulismo* como referente ideológico en la cultura política argentina. Destrucción que trajo aparejada la de su modelo de desarrollo —la sustitución de importaciones— y de su modelo de inserción externa —que denominados de *desconexión*—.

Lo expuesto hasta aquí nos permite sostener que la cultura política constituyó un condicionante mayúsculo de la inserción externa de la democracia argentina. Difícilmente Menem hubiese podido implementar su política exterior —tal como la conocemos— en

1983. También Alfonsín hubiese encontrado serias dificultades en implementar su proyecto original de política exterior en 1989: el mismo hubiese ido en contra de las enseñanzas de los años ochenta, internas y –principalmente– externas. Su sola enunciación hubiese generado enormes resistencias, externas y –sobre todo– internas.

Ubicamos al Gobierno de Alfonsín como el último intento de la clase política argentina por instrumentar un proyecto político a partir de las premisas del nacionalpopulismo. Los valores y presupuestos que dan sustento a ese proyecto fueron *pulverizados* por las desmentidas provenientes de sus propios fracasos, y, sobre todo, de las experiencias del resto de las unidades estatales del sistema internacional.

Es imposible predecir la forma y el rumbo que adoptará la política exterior argentina en los próximos años. Sin embargo, a igualdad de condiciones, pensamos que no habrá retorno: la política exterior nacionalpopulista se fue para no volver, por haber sido excluida del consenso que sostiene a la inserción externa de la democracia argentina.

Referencias bibliográficas

Libros

- Alfonsín, R. (1983) *Ahora, mi propuesta política*. Ed. Planeta, Buenos Aires.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. (1985) *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno Editores, México.
- Borón, A. et. al (1991) *El menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Edics. Buena Letra S.A. Bs. Aires.
- Bouzas, R. y Russell, R. (eds.) (1989) *Estados Unidos y la transición Argentina*, FLACSO-Ed. Legasa S.A., Bs. Aires.
- Carballo de Cilley, M. (1987) *¿Qué pensamos los argentinos?*. Bs. Aires: El cronista Comercial.
- Catteberg, E. (1989) *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*. Grupo Editorial Planeta, Bs. Aires.
- Escudé, C. (1992) Realismo periférico. *Fundamentos para una nueva política exterior argentina*. Ed. Planeta, Bs. Aires.
- Fukuyama, F. (1992) *El fin de la Historia y el último hombre*. Ed. Planeta, Bs. Aires.
- Haftendorn, H. y Tuschoff, Ch. (eds.) *America and Europe in a Era of Change*. Boulder: Westview press
- Mayne, R. (ed.) (1972) *Europe Tomorrow: sixteen Europeans Look Ahead*. Fontana, Londres.
- Morales Solà, J. (1990) *Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder en la Argentina desde 1983*. Ed. Planeta, Bs. Aires.
- Perina, R. y Russell, R. (eds.) (1988) *Argentina en el mundo: 1973-1987*. GEL, Bs. Aires.
- Rosecrance, R. (1986) *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*. Basic Books Inc., New York

- Russell, R. (ed.) (1989) *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. FLACSO-GEL, Bs. Aires.
- Singer, J. y Rosenau, J. (ed.) (1973) *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Edics. Nueva visión, Bs. Aires.
- Tulchin, J. (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Ed. Planeta, Bs. Aires.
- Waltz, K. (1979) *Theory of international Relations*. Random House, New York.

Artículos

- Alfonsín, R. (1983b) Discurso pronunciado en ocasión de asumir la conducción de la Unión Cívica Radical (29 de julio), *Unión Cívica Radical*, Bs. Aires.
- América Latina Internacional (1989) "Entrevista al ex canciller Dante Caputo", *América Latina Internacional* 6/21: 260-268.
- América Latina Internacional (1989 b), "Extractos de entrevistas al canciller Domingo Cavallo", *América Latina Internacional* 6/21:275-278.
- Baizán, M. (1991)"La novela del Cóndor", *Somos*, 748:4.
- Busso, A. (1993)"La política exterior argentina hacia los Estados Unidos (1989-1993): reflexiones para su análisis", *Serie Estudios* 7.
- Caputo, D. (1986) Jornada Académica "30 meses de política exterior en democracia", Universidad de Buenos Aires, Bs. Aires.
- Clarín (1995 a) "Cardoso revisa su idea de la dependencia latinoamericana", *Clarín*, 15 de abril.
- Clarín (1995 b) "El antiimperialismo se acabó", *Clarín*, 24 de mayo.
- Deudney, D. & Ikenberry, G. (1991) "The International Sources of Soviet Change", *International Security* 16/3:74-117.
- Di Tella, G. (1991)"Palabras del señor canciller Di Tella pronunciadas en el Seminario Internacional de Derecho de la Integración", Bs. Aires.
- Duchêne, F. (1972) "Europe's Role in Woeld Peace", en *Europe Tomorrow: sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, Londres.
- Escudé, C. (1989) "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico", en *Estados Unidos y la Transición argentina*. FLACSO-Ed. Legasa S.A., pp. 243-272, Bs. Aires.
- Escudé, C. (1989b) "Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989", en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial* FLACSO-GEL., pp. 169-197 Bs. Aires.
- Falcoff, M. (1989) "Relaciones entre Estados Unidos y Argentina: mejor de lo esperado", en *Estados Unidos y la transición argentina* FLACSO-Ed. Legasa S.A., pp. 299-315, Bs. Aires.
- Grüner, E. (1991) "Las fronteras del desorden. Apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemato", en *El menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Edics. Buena Letra S.A. pp. 87-118 Bs. Aires
- La Nación (1984) *La Nación*, 3 de agosto.
- La Nación (1991) *La Nación*, 3 de marzo.
- Leser, E. (1985) "200 gerentes dominan el mundo, *Clarín*, 2 de marzo, Bs. Aires

- Lohle, J. (1987) "lineamientos generales y distintos temas de la política exterior argentina", *América Latina Internacional*, 4 de diciembre.
- Moneta, C. (1988) "La política exterior del peronismo: 1973-1976", en *Argentina en el mundo; 1973-1987*, GEL pp.47-98, Bs. Aires.
- Mora y Araujo, M. (1990) "Carlos Menem, un año después", *Somos* 712.
- Mora y Araujo, M. et al.(1992) "La política exterior y la opinión pública argentina en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial* FLACSO-GEL. , pp. 219-259, Bs. Aires.
- Página 12 (1990), *Página 12*, 9 de diciembre.
- Puig, J. (1988) "Política internacional argentina", en *Argentina en el mundo; 1973-1987*, GEL pp.19-46, Bs. Aires.
- Rodríguez Caorsí, Y. (1993) "L'UNCTAD, un fòrum per l'esperança", *DCIDOB*, 45.
- Rosecrance, R. (1993) "Trading States in a New concert of Europe", *America and Europe in a Era of Change* (Boulder: Westview Press) pp 127-145.
- Rosenau, J. (1973)"Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales", en *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Edics. Nueva Visión pp 65-105, Bs. Aires.
- Russell, R. (1989) "Argentina en 1989 ¿una nueva política exterior?", Serie de Documentos e informes de Investigación, FLACSO, Bs. Aires
- Russell, R. (1993) "El contexto externo de la política exterior argentina". *América Latina Internacional* 1/2:5-26.
- Sevares, J. (1995) "¿Con quién se negocia la deuda?", *Clarín*, 7 de enero.
- Somos (1989) *Somos* 679:12.
- Somos (1990a)"Después de la plaza, qué...", *Somos* 707:4-10.
- Somos (1990b)"Socialista modelo 90", *Somos* 696:33
- Somos (1990c)"El futuro del discurso", *Somos* 711:14.
- Somos (1991)"El monje negro de Felipe González", *Somos*, 775:29.
- Somos (1992)"Cómo cambia la gente", *Somos* 823:46.
- Tiempo Argentino (1985) p, 29 de noviembre.

Notas

1. Para Alfonsín el Estado social de derecho en su "búsqueda de un bienestar general a través de la pluralización de la igualdad de oportunidades (...) apela a lo que ha sido dado en llamarse neocapitalismo, que en su *versión avanzada*, si bien conserva la propiedad privada de los medios de producción, *tiende a superar* otros componentes clásicos del capitalismo, tales como la *economía de mercado*, o el respeto absoluto de la libre iniciativa, con el propósito de afianzar el estado de bienestar" –destacado en cursiva propio– (Alfonsín, 1983a: 23). Además, el mismo consideraba como factor negativo de la economía argentina "una elevada apertura externa", pese a que por entonces -1983- la economía argentina era llamativamente cerrada (ibid: 137).

2. La administración norteamericana fue un apoyo importante para el Gobierno argentino en sus continuas negociaciones externas. Dicho apoyo resultó particularmente relevante entre abril de 1988 y principios de 1989, cuando Argentina dejó de hecho de atender a sus compromisos externos y sólo la presión del Gobierno estadounidense logró que el Banco Mundial concediera al Gobierno radical apoyo financiero para un nuevo plan de estabilización, conocido como *Plan Primavera*.
3. En Semana Santa de 1987, el Gobierno debió enfrentar el primer levantamiento militar. Durante su desarrollo, el embajador norteamericano en Bs. Aires, Theodor Gilfred, permaneció junto al presidente en la Casa de Gobierno. Cuando todavía no se había superado la crisis, se hizo público ante la multitud reunida en la Plaza de Mayo un comunicado del Gobierno de EEUU de absoluto respaldo al presidente Alfonsín y a la continuidad institucional. El Gobierno norteamericano también emitió un documento de apoyo al Gobierno democrático en oportunidad del levantamiento militar de Villa Martelli, en 1988.
4. “El rol internacional durante los momentos de crisis del sistema democrático fue importantísimo. Alguna parte de esta historia es pública, otra es secreta –no han pasado los suficientes años como para relatarla– pero el rol que jugaron algunos países occidentales fue decisivo para subrayar que el intento de interrupción del orden constitucional significaría el aislamiento completo de Argentina y acarrearía inclusive, sanciones para el país (...) *Creo que hasta ahora el vínculo exterior ha protegido a la democracia*” (América Latina Internacional, 1989: 261).
5. Pese a las críticas de una minoría conservadora y pronorteamericana, el buen nivel alcanzado en las relaciones bilaterales sorprendió incluso a Washington. En este sentido, ver Falcoff, 1989, en un trabajo de título sugestivo: *Relaciones entre Estados Unidos y Argentina: mejor de lo esperado*.
6. “Argentina fue un país muy internacionalista a fines del siglo pasado y comienzos de éste, a través de una asociación preferente con Gran Bretaña en aquella época. Estaba absolutamente lanzada a una integración completa, de la cual derivó su prosperidad sin límites durante un período de 40 años (...) Después de la Primera Guerra Mundial, después de la crisis del 30 y después de la declinación gradual de Gran Bretaña, *Argentina se quedó sin una relación orgánica con el mundo...*”. Entrevista a Guido Di Tella (La Nación, 1991).
7. Del canciller Cavallo: “Se nos va a ver menos presentes en la discusión a nivel mundial (...) y se nos va a ver más preocupados por conseguir que la relación con el resto del mundo facilite la integración económica de Argentina a la economía mundial” (América Latina Internacional, 1989b: 275).
8. “Así Menem declaró a cuatro vientos su firme disposición no sólo a reestructurar el capitalismo argentino y a seguir a pie juntillas los principios de la democracia liberal, sino que además desmintió toda sospecha de antisemitismo, se mostró dispuesto a asumir como propio el combate contra el narcotráfico, a destrabar en forma pacífica los *impasse* de Malvinas y, en definitiva, a seguir el rumbo que marcan los países occidentales” (Russell, 1989: 20).
9. “La independencia del Estado supone dos caminos fundamentales. Por un lado, el protagonismo popular (...) El radicalismo es, desde el primer momento, una fuerza movilizadora (...) Por otro lado, el radicalismo plantea la importante necesidad de la moralidad administrativa, la conducta de los gobernantes” (Alfonsín, 1983b).

10. "Por momentos la elección de 1983 parecía ser una carrera para ver qué candidato podía establecer las mejores credenciales antinorteamericanas" (Falcoff, 1989: 303).
11. En su plataforma, se abogaba por el "apoyo a los movimientos de liberación orientados a abolir el colonialismo, el neocolonialismo y el imperialismo en todas sus manifestaciones" y el "repudio a la intervención norteamericana dirigida a desestabilizar al Gobierno de Nicaragua". Plataforma electoral del Partido Intransigente. Apartado de política exterior.
12. El contrapunto estuvo dado por la Unión del Centro Democrático, que pese a su nombre representó a la derecha conservadora del espectro político local. Para esta agrupación "Argentina debe estar ubicada al lado de las naciones en cuyo seno se respetan las libertades individuales, la dignidad de la persona humana y los Derechos Humanos". Forma bastante pudorosa de describir la necesidad de una estrecha relación con los Estados Unidos. Además "el país debe limitar su intervención o abandonar el denominado bloque del Tercer Mundo o Países No Alineados" Cf. Plataforma electoral de la Unión del Centro Democrático. Apartado de política exterior.
13. El mismo admitió que una invasión militar norteamericana a Managua le hubiese tornado imposible preservar su política de buena relación con Washington, por la enorme presión multipartidaria que se hubiera generado (Morales Sola, 1990: 203)
14. A lo largo del Gobierno de Alfonsín "la población tendió a concentrar sus demandas (...) en cuestiones económicas como la inflación, los salarios y la desocupación (...por encima de) demandas políticas como la estabilidad democrática, los Derechos Humanos o la relación con los militares" (Carballo de Cilley, 1987: 43). Para el sociólogo José Miguens, "estamos saliendo de una cultura de ideologías, de definiciones fantasiosas de la realidad, y entrando a una política realista y concreta, que centra los conceptos en la acción y no en la ideología..." (Somos, 1992:46).
15. Todos los relevamientos disponibles realizados para esa época muestran resultados análogos: según el Informe Kolsky, realizado en agosto de 1989 por Susana Beer y Pedro Ellis, para el 81% de los encuestados la entrevista Menem-Bush fue "importante", puesto que "sirve para buscar una solución al tema de la deuda externa" (46%), o simplemente porque "hay que estar bien" con Estados Unidos (Somos, 1989:12)
16. Como afirma Rosecrance, "*adjustment, in turn requires a relatively high level of popular understanding of the situation in which the nation finds itself and of the fallacy of one-sided attempts to change it...*" (Rosecrance, 1986: 40).
17. Estos valores y percepciones se reflejan en dos refranes de arraigo popular, como son el "Dios es argentino..." o el "con una buena cosecha nos salvamos todos...". En los noventa, los votantes argentinos aprendieron dolorosamente que no existen atajos hacia el desarrollo, y que su país debería recorrer el mismo arduo y trabajoso camino hacia aquel que el resto de los mortales.
18. Se hace aquí una reinterpretación libre de los fenómenos de socialización y competencia, desarrollados en otro marco de ideas y con otro alcance por Waltz (1979), Kenneth en su clásica obra *Theory of International Relations*.
19. El fenómeno que señalamos fue descrito en detalle por Rosecrance, para quien existen desde la posguerra dos *mundos* enfrentados en las relaciones internacionales: el político militar y el comercial (Rosecrance, 1986).

20. Ello, obviamente, constituye un serio obstáculo para la constitución de alianzas económicas estructuradas globalmente y en forma excluyente a partir de las coordenadas Norte-Sur. Sobre el desarrollo de la UNCTAD, ver Rodríguez Caorsi, 1993: 30.
21. Principalmente el Perú de Alan García, aunque también Brasil durante 1987.
22. El matiz *socialista* estuvo dado por un importante rol del Estado en inversión en infraestructura, generalización de beneficios sociales, etc. No se intenta decir que la izquierda y la derecha sean lo mismo. Sin duda que un hipotético Gobierno del opositor Partido Popular hubiese sido muy diferente: solamente se intentan señalar los límites impuestos por una economía y políticas interdependientes.
23. La frase pertenece a Ludolfo Paramio, considerados uno de los intelectuales más influyentes del PSOE .
24. Por ejemplo, para Carlos Omigami –socialista, primer ministro de Economía de la transición chilena– la aceptación de la necesidad de economías abiertas es “casi universal”. “La economía, sea socialista o capitalista, tiende a ser abierta y con funcionamiento más libre de los mercados” (Somos, 1990b:33).
25. “El factor enfatizado en las principales formas del *realismo* –poder militar relativo– claramente no puede haber sido la causa decisiva de esos cambios, por cuanto la Unión Soviética se encontraba en paridad con Occidente cuando los cambios comenzaron” (Deudney e Ikenberry, 1991:117).
26. Estamos considerando el nivel global; es decir, interbloques (occidente, esfera socialista, Tercer Mundo). Obviamente, ello no ocurrió en el seno de la coalición occidental, como lo demuestra la enorme integración de la economía y la política de esos Estados. Incluso entre éstos, la bipolaridad podría haber funcionado como estímulo, bajo la forma de una presión externa a ellos que elevaba el costo del *no acuerdo*: en otras palabras, el llamado *federador externo*.
27. Sólo en casos excepcionales los Estados socialistas constituyeron OIG al margen del sistema global. Una de esas excepciones fue el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), también conocido como COMECON, que agrupó a los Estados con economías planificadas. El mismo fue creado en 1949 y disuelto en 1992.
28. El 16.5.90, el Consejo de Gobernadores del GATT concedió el estatus de observador a la URSS, lo que constituyó el primer paso para la integración de la economía soviética en las instituciones financieras internacionales. Al año siguiente, el 17.10.91 la URSS obtuvo un estatuto de asociado especial al FMI, y participó por primera vez de su asamblea general. Por último, el 5.11.91 se firmó un acuerdo entre la URSS y el Banco Mundial por el que aquella recibiría ayuda financiera para su transición a la economía de mercado.
29. Además, dichos inversores resultan mucho más *sensibles* a las señales políticas de corto plazo que sus antecesores, y su tiempo de salida de las economías nacionales es –vía informática– muchísimo más rápido. Por ello, su exposición es mucho menor, y por tanto su autonomía respecto de los Estados, mayor (Sevares, 1995).
30. “Los grandes inversores del planeta, a lo largo de los años, se adjudicaron el derecho de observar permanentemente a los países, sus economías y las políticas gubernamentales. **Se con-**

- virtieron en jueces de paz de la pertinencia de las políticas económicas. Sus consejos, sus comentarios, se estudian con lupa en los bancos centrales y en los Ministerios de Finanzas.** Los países hoy se ven obligados a adaptarse al modelo preferido de los 200 gerentes más importantes del mundo: liberalismo y ortodoxia” destacado en negrita en el original (Leser, 1995).
31. La preocupación por el mantenimiento de un equilibrio de poder regional favorable no fue sólo un objetivo de Gobiernos militares, sino una constante de la política exterior argentina a lo largo de todo el siglo XX (Moneta, 1988: 51).
 32. Según informes de inteligencia de Israel y EEUU entre setiembre de 1988 y marzo de 1989, Argentina habría exportado entre 12 y 30 carcacas de misiles Cóndor hacia Egipto, en el marco de los contratos autorizados por el Gobierno de Raúl Alfonsín. También habrían existido importantes ventas a Irak (Baizán, 1991: 4).
 33. La relación entre este proyecto y la cultura política es directa. Según Baizán, “para el diseño de la política exterior del Gobierno radical el proyecto del misil argentino era también un *mensaje a los poderosos del Norte* acerca de la decisión argentina de ‘llevar adelante una política independiente’” (ibid: 6).
 34. “La oposición (argentina) a Estados Unidos se gesta probablemente durante las décadas cercanas a la primera mitad del siglo XIX y se consolida a fines de esa centuria, al tomar cuerpo el proyecto nacional que requiere una vinculación con Europa, excluyente de los Estados Unidos” (Moneta, 1988: 52). La misma tendencia es señalada por Puig (Puig, 1988: 22). Pero quien más insistió a lo largo de toda su obra en la confrontación con EEUU como eje estructurante del accionar externo argentino, fue sin duda Carlos Escudé (ver bibliografía final).
 35. Cuando el Gobierno materializó su decisión de retirarse de No Alineados, algunos advirtieron sobre los *costos* externos de dicho retiro. En la práctica los supuestos costos fueron prácticamente nulos. Busso, por ejemplo, trae a colación el malestar de Egipto entre las consecuencias negativas de la decisión, lo cual permite dar una idea sobre la escasa relevancia de los mismos (Busso, 1993: 58).
 36. Para el creador de la esa línea de pensamiento, Carlos Escudé, independientemente del contexto interno o externo, la diplomacia de un país *débil y periférico* como Argentina, debe buscar siempre y bajo toda circunstancia el favor del hegemon del sistema internacional. Sobre los principales lineamientos del realismo periférico, ver Escudé, 1992, así como demás bibliografía del autor citada en la sección final.
 37. Cuando se analizó la posibilidad de que Argentina ingresara al recién lanzado Plan Baker, el ministro del Interior, Antonio Tróccoli, afirmó que no había ninguna posibilidad de que el Gobierno accediera a “planteos como apertura de la economía” o la “disminución del proteccionismo arancelario...” (Tiempo Argentino, 1985) que se presentaban como requisitos para acceder a la propuesta norteamericana. Tres años más tarde (en 1988, y a partir de la designación de Terragno como ministro de Obras Públicas), esos conceptos habían sido incorporados al discurso oficial del Gobierno radical. Cinco años después, convertibilidad mediante, esos plante-

os formaban parte de la vida política argentina, como verdades indiscutibles. Repugnarlos públicamente era correr el riesgo de perder votos.

38. Cuando se dice que “el Estado se socializa y aprende”, en realidad se procede a una simplificación operativa. Tomo aquí la aclaración de Russell: “en rigor, donde dice Estado debería leerse ‘los actuales gobernantes y una parte importante de la oposición y la opinión pública de esos países’” (Russell, 1993: nota 25).
39. A partir del control de las variables económicas internas, el menemismo logró posicionarse en el centro de la escena política, por encima de la oposición e incluso del propio Partido Justicialista. El gran hito en este sentido lo constituyeron las elecciones legislativas de setiembre de 1991. En ellas, el Gobierno obtuvo una amplia convalidación electoral, de enormes implicancias: el triunfo menemista pulverizó la acusación de *traición a la voluntad popular* y la teoría del *ajuste salvaje*. Además, obligó a todo el arco opositor a incorporar a su discurso la defensa de la estabilidad y la apertura económica, algo inédito en el país. En el plano externo, Argentina se definió como *modelo de ajuste* en una democracia abierta y competitiva (ni México ni Chile lo eran), susceptible de ser vendido en otras regiones. Desde entonces, el Gobierno mantuvo el control de la situación interna: volvió a repetir su éxito electoral en las elecciones legislativas del 3 de octubre de 1993 y aún en las elecciones generales de 1995.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 32.**

**Cambio político, transiciones y
política exterior y de seguridad.**

La nueva política de inseguridad nórdica.
Luis M. Mora Fernández-Rúa

La nueva política de seguridad nórdica¹

*Luis M. Mora Fernández-Rúa

A Arne Olav Brundtland

El contexto internacional de *postguerra fría* ha supuesto profundos cambios en la política de seguridad de los países nórdicos. En este sentido, Suecia y Finlandia han desempeñado un papel determinante al reformular sus tradicionales políticas de neutralidad y solicitar la admisión en la Unión Europea y, de esta manera, integrar su Política Exterior y de Seguridad Común. Estas decisiones, unidas a las transformaciones en el sistema internacional, han obligado, a su vez, a los demás Estados nórdicos a redefinir sus estrategias. En este nuevo marco y dada la ampliación del concepto de seguridad, la cooperación internacional y regional a todos los niveles se ha convertido en el principal instrumento de la actual política de seguridad nórdica.

EL CONCEPTO DE EQUILIBRIO NÓRDICO

Cualquier análisis de las transformaciones experimentadas por la política de seguridad escandinava debe tener como punto de partida el legado de la Guerra Fría. Durante las más de cuatro décadas que separan el fin de la Segunda Guerra Mundial de la caída del muro de Berlín y de la desintegración de la Unión Soviética, la política de defensa de los países escandinavos estuvo fundamentada en el concepto del equilibrio nórdico². Esta idea, formulada por el presidente finlandés Paasikivi (1946-56), se basaba en la creencia de que el

*Postgraduado en Historia. Tesis de licenciatura en la Universidad de Oslo.

principal interés de la Unión Soviética en Escandinavia no era la expansión ideológica o militar, sino el mantenimiento de la seguridad en este área y de su prestigio como superpotencia. De esta manera, el equilibrio nórdico fue posible por tres razones³:

- Ningún Estado escandinavo representaba una amenaza militar para otro Estado escandinavo.

- Toda amenaza militar a países nórdicos procedía de fuentes no nórdicas.

- Los Estados no nórdicos con intereses en la zona, especialmente los Estados Unidos y la Unión Soviética, se mostraron cada vez más satisfechos con la estabilidad alcanzada en la región.

Sin embargo, la política nórdica de seguridad se apoyó también en la existencia de un equilibrio de poder estable en Europa y en sus efectos favorables en el mantenimiento de la paz. Así, la seguridad de cada uno de los Estados escandinavos poseía un valor estratégico para las principales superpotencias ante la eventualidad de una *Tercera Guerra Mundial*. Por consiguiente, estos países adoptaron políticas diferentes pero al mismo tiempo complementarias. Finlandia promovió la idea europea de seguridad y de cooperación. Así, la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa tuvo lugar en Helsinki en 1975 con el apoyo de los demás países escandinavos, tanto Suecia como los miembros nórdicos de la OTAN. En realidad, durante la bipolaridad todos ellos intentaron evitar los recelos de la Unión Soviética ante eventuales ataques a través de territorio escandinavo al tiempo que preservaban su propia seguridad nacional por todos los medios posibles.

En el caso de la política de seguridad finlandesa, ésta se basó en su capacidad para defenderse de la Unión Soviética dentro de las limitaciones impuestas tanto por el Tratado de Paz de París (1947) como por el Tratado de Amistad, Ayuda y Cooperación Mutua firmado en 1948 con la Unión Soviética. Este último acuerdo se basaba en la obligación de Finlandia como Estado independiente de resistir por todos los medios posibles cualquier ataque de Alemania o de Estados aliados de ésta a su territorio o, en su defecto, al de la Unión Soviética a través de suelo finlandés. En el caso de que Finlandia no pudiera hacer frente al ataque, la URSS se comprometía a asistirle o bien a luchar conjuntamente. Ambas partes también acordaban consultarse en caso de amenaza de ataque. De hecho, este tratado no implicaba una alianza regular, por lo que no se contemplaban operaciones o ejercicios militares conjuntos. En realidad, el principal objetivo de Helsinki durante la Guerra Fría era convencer a la URSS de la sinceridad de sus intenciones y de la inexistencia de amenaza militar a través de territorio finés. En este sentido, es significativo el hecho de que durante la presidencia de Paasikivi raramente se mencionara el término *neutralidad*, haciendo especial énfasis en el carácter amistoso de las relaciones con la URSS. Sería su sucesor, Urho Kaleva Kekkonen (1956-80), quien acuñara públicamente el concepto de la neutralidad finesa.

Suecia, por su parte, finalizada la Segunda Guerra Mundial, adoptó una política de defensa clara y precisa, definida a menudo como neutralidad, que hacía hincapié en

el hecho de verse libre de cualquier obligación derivada de alianzas internacionales. Cabe recordar que el lema de la política sueca era *libertad de alianzas en tiempos de paz para poder permanecer neutral en caso de guerra*. De esta manera, era Suecia la única a quien correspondía interpretar su política. Esta postura de neutralidad se apoyó en una capacidad militar importante⁴.

En cuanto a Dinamarca, su problema de defensa durante el último siglo había sido Alemania. Sin embargo, la posterior adhesión de ambos países a la OTAN contribuyó a suavizar esta situación. Por su parte, Noruega había experimentado en su propia carne la vulnerabilidad de países pequeños y con una situación estratégica. De esta manera, el Gobierno noruego se convirtió en el más firme defensor de la adhesión escandinava a la Alianza Atlántica⁵. Esta actitud estuvo motivada principalmente por la existencia de una frontera común con la Unión Soviética en el norte del país y por las disputas territoriales en las islas Svalbard. Un hecho determinante en la decisión noruega también fue el golpe de Checoslovaquia en 1948. Por último, Islandia, país que no había participado en la Primera Guerra Mundial y que, durante la Segunda, había sido protegido por la flota británica, adquirió progresivamente importancia vital para los Estados Unidos.

No obstante, y para no levantar susceptibilidades soviéticas, los tres miembros nórdicos de la OTAN se mostraron contrarios a aceptar bases militares extranjeras en tiempos de paz. En este sentido, la política noruega de no aceptación de bases militares extranjeras fue formulada a través de una nota diplomática dirigida a las autoridades soviéticas a principios de febrero de 1949, en la que se afirmaba que Noruega sólo aceptaría la presencia de dichas bases en su territorio en la eventualidad de verse atacada o bajo amenaza de ataque⁶. Por su parte, Dinamarca articuló una política similar mediante una declaración unilateral del *Folkesting*⁷. En el caso islandés, que entró en la Organización Atlántica bajo la misma condición, la Guerra de Corea conduciría a un acuerdo sobre una base estadounidense en Keflavík.

La actitud de las dos superpotencias ante la estabilidad en la zona se caracterizó, como ya mencionamos, por su relativa conformidad. No obstante, la URSS observó con inquietud cualquier aumento de la influencia militar y política alemana o norteamericana en la zona. En consecuencia, Moscú sugirió en varias ocasiones una disminución de la dependencia nórdica respecto a la OTAN, siendo estas advertencias ignoradas o rechazadas por Suecia y los miembros nórdicos de la organización. Finlandia, en cambio, debido a su particular situación, se vio obligada a considerar estas sugerencias más seriamente. En cuanto a la Alianza Atlántica y los Estados Unidos, su presencia en la zona apuntaba esencialmente a prevenir abusos soviéticos en el norte de Europa. En este sentido, una incursión soviética en territorio noruego hubiera representado un riesgo para la seguridad de las líneas transatlánticas de comunicación⁸. Así, la OTAN apoyaba de manera implícita las líneas directrices de las políticas de defensa de todos los Estados nórdicos.

LOS CAMBIOS DE LA POSGUERRA FRÍA

Paradójicamente, el fin de la Guerra Fría se ha producido bajo circunstancias particularmente pacíficas⁹. El bloque del Este y la propia Unión Soviética se han desintegrado sin un conflicto armado con el Oeste. En este sentido, la Alianza Atlántica y la Unión Europea, organizaciones que la Europa occidental y los Estados Unidos habían creado décadas atrás para contrarrestar la amenaza soviética, han desempeñado el papel de instrumentos de transición. Por su parte, la cuestión alemana, uno de los tradicionales campos de batalla entre los dos bloques, ha finalizado con una Alemania unida que forma parte del Oeste, siendo la unificación aprobada por los cuatro grandes poderes y por todos sus vecinos.

En el Norte de Europa, con el final del conflicto Este-Oeste y la desintegración de la URSS, el modelo de política de seguridad basado en el llamado *equilibrio nórdico* ha perdido su razón de ser. De esta manera, los efectos producidos por las transformaciones en el Este han sido particularmente importantes para aquellos países de la zona que durante el período anterior mantuvieron una política de neutralidad. Es por ello que, de los cambios experimentados en el escenario nórdico, destaca la voluntad sueca y finlandesa de integrarse en la Unión Europea y de reformular con ello sus políticas de neutralidad. Este hecho coincide también con la reiteración del compromiso militar por parte de los miembros escandinavos de la OTAN y la preocupación generalizada de los cinco países nórdicos por la evolución en la antigua Unión Soviética.

No obstante, los cambios van más allá de los aspectos puramente militares. En este sentido, se puede decir que Finlandia ha entrado en una nueva etapa de su independencia y que, por primera en su historia como Estado soberano, puede tomar la iniciativa y contribuir a la estabilidad de las regiones vecinas situadas al este y al sur de sus fronteras¹⁰. Estas transformaciones también podrían aplicarse en distinto grado al resto de los Estados nórdicos. De la misma manera, la reciente y activa intervención diplomática sueca en las desavenencias entre Rusia y Estonia es un reconocimiento del potencial de las democracias escandinavas en la estabilización de la región una vez finalizada la Guerra Fría. Destaca igualmente la iniciativa danesa en la creación de un Consejo de Cooperación Báltico y el papel que están realizando los Estados nórdicos en el noroeste del ex imperio soviético, esto es, las fronteras noruega y finlandesa.

Aunque no se trate de una organización militar, la Unión Europea, en especial después del Tratado de Maastricht y de la Política Exterior y de Defensa Común, ha adquirido ciertos compromisos en la seguridad europea. Desde 1989, la que fuera Comunidad Económica Europea se enfrenta al desafío de afianzarse y ampliarse. De hecho, Maastricht apuntaba a profundizar las relaciones económicas, monetarias, políticas y posiblemente también las militares para encarar mejor la situación en Europa después de la caída del muro de Berlín. No obstante, este esfuerzo de aproximación se

ha visto obstaculizado, entre otros, por la oposición danesa y británica y las dificultades económicas de la mayoría de sus miembros. En cambio, la incorporación de algunos de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) ha contribuido a su intención de expansión.

Durante la bipolaridad, la adhesión sueca a la Comunidad Económica Europea fue descartada por Estocolmo debido a su política de neutralidad. Sin embargo, tras la caída del muro de Berlín y después de la firma de la Carta de París para una Nueva Europa (CP) en noviembre de 1990, resultaba imposible, desde el punto de vista intelectual y político, mantener esta actitud respecto a la integración en Europa. En cualquier caso, hay que señalar que la incorporación sueca ha estado notablemente influenciada por cuestiones económicas¹¹. Después de su integración a la Unión Europea, han surgido, en el ámbito nacional, diferentes interpretaciones de las consecuencias de esta adhesión. Por un lado, el Moderata Samlingspartiet (Partido de Unión Moderada) considera que el concepto de neutralidad ya no es válido para definir la política sueca y que, en cambio, ésta debiera caracterizarse por una voluntad integradora. Por el contrario, los socialdemócratas estiman que Estocolmo no debe apartarse de unas directrices que durante tanto tiempo han dado resultados tan satisfactorios. De momento, el debate interno no ha encontrado un nombre que defina la nueva política de seguridad sueca, pero lo cierto es que existe una clara predisposición para cooperar con otros Estados dentro del respeto por la libertad de alianzas. Según palabras del primer ministro sueco Carl Bildt: “Nadie defiende a Suecia y nosotros nos defendemos solos”¹².

En el caso finlandés, la caída del bloque soviético ha supuesto también una reducción del comercio con los Estados de la Europa del Este. Asimismo, Finlandia ha experimentado importantes reveses en sus tradicionales mercados en Suecia y Gran Bretaña. El interés de Finlandia en la Unión Europea tiene, por tanto, un componente económico importante, pero también intenta impedir dejar al país en una zona fronteriza entre la Unión Europea y Rusia¹³. La aceptación de la Política Exterior y de Seguridad Común Europea ha significado una revisión de su política de neutralidad en tiempos de paz. En este sentido, Helsinki aprovechó la progresiva debilidad de Moscú, especialmente desde el fallido golpe de 1991, para declarar su intencionalidad de retirarse del Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua (1948) y reformular así las bases de las relaciones ruso-finlandesas. A éste le sucedería un acuerdo de *buena vecindad*, concluido en el invierno de 1991-1992, en el que no aparecen cláusulas de alianza militar de ningún tipo de manera de quedar Helsinki libre para su admisión en la Unión Europea. Curiosamente, sin embargo, ahora el discurso oficial finlandés hace más hincapié sobre la tradicional neutralidad del país que durante la bipolaridad ya que considera que esta posición es de mayor trascendencia para la nueva estabilidad rusa y, por ende, internacional¹⁴. Así, el Gobierno finlandés se ha esforzado en recalcar su no pertenencia a ninguna alianza militar y su esfuerzo por una defensa nacional independiente y creíble.

En cuanto a la OTAN, la ampliación a los países del Este ocupó el primer lugar de la agenda durante la Cumbre que esta organización celebró en enero de 1994. De ello se derivaron dos aspectos de particular interés para la región nórdica y báltica, esto es, por una parte, cómo considera la Alianza Atlántica esta expansión y, por otra, qué implicaciones geopolíticas tendría¹⁵. Según algunos analistas, este último punto supondría un aumento de la influencia alemana, situaría a la Organización Atlántica inmediatamente en los flancos de los Estados Bálticos y, por consiguiente, conllevaría un cambio significativo de las relaciones con Moscú.

Respecto a la actitud nórdica en relación a esta organización militar, el Gobierno sueco, al igual que el finlandés, aprueba la presencia militar estadounidense en Europa así como el papel político que desempeñan los Estados Unidos. En este sentido, se ha llegado a hablar desde Estocolmo del interés sueco por una mayor cooperación militar nórdica que incluya una conexión con Gran Bretaña y Estados Unidos, sugiriéndose incluso la posibilidad de una asociación particular con la OTAN¹⁶.

En lo que se refiere a los miembros escandinavos de esta organización militar, éstos han reiterado su voluntad de permanecer en la organización y han aceptado su nueva estrategia por lo que una eventual retirada de las tropas norteamericanas de Europa no sería vista con buenos ojos. Noruega, único miembro de la organización militar que comparte frontera con Rusia, ha mantenido reservas respecto a una OTAN ampliada que pueda atentar contra la cohesión del grupo y, más concretamente, ante la eventualidad de tener que optar entre Europa y EEUU. A pesar de que su problema de seguridad se ha visto disminuido tras el final de la Guerra Fría, Oslo estima actualmente que el riesgo clave sería la marcada pérdida de interés internacional y su marginalización de Europa. Este fue el sentimiento del ministro de Defensa noruego, Jørgen Kosmo, al comprobar el poco interés en los asuntos nórdicos que demostraron sus colegas durante el Consejo de la OTAN en la primavera de 1993¹⁷. Es por ello que la adhesión a la UE también era considerada de una importancia crucial para el Gobierno de Oslo.

Por su parte, Dinamarca, el que fuera el único miembro nórdico de la Unión Europea hasta el año pasado, considera que ha llegado la hora de fortalecer sus relaciones con la nueva Alemania dentro del marco de la Unión. El interés de Copenhague reside en una internacionalización de sus relaciones con Alemania a través de estructuras que enfatizan el papel de la Alianza Atlántica y de los Estados Unidos, así como la inclusión de otros países nórdicos en la Unión Europea. Por último, el caso islandés reviste ciertas particularidades tanto por su situación geográfica como por su dependencia económica del sector pesquero. Si la posición de Reykjavik con respecto a la Organización Atlántica es clara, las recientes batallas pesqueras con la Unión Europea no permiten pensar en un cambio de actitud a corto plazo respecto a Europa.

En otro ámbito, la cuestión rusa continúa siendo de gran relevancia para todos los países nórdicos, en particular ahora que el presente y el futuro de la ex-Unión Soviética

aparece mucho más difícil de predecir. Como primera potencia militar en Europa, Rusia es quizás el único Estado con un poderío bélico significativo y un posible interés en una guerra en este área. Esto hace que los Estados nórdicos se muestren especialmente inquietos por las disputas internas entre eslavófilos y los prooccidentales. De ahí que la nueva política de seguridad escandinava se esfuerce en promover una cooperación regional a todos los niveles a través de la democracia y la economía de mercado con el objetivo de mantener la estabilidad en la zona.

En este sentido, los Estados escandinavos se han mostrado especialmente sensibles a la evolución de las relaciones entre la nueva Rusia y las Repúblicas Bálticas. Así, sus primeros ministros, reunidos en Bornholm en 1992, adoptaron una política conjunta apoyando la petición báltica sobre la rápida retirada de las fuerzas rusas de los territorios de estos países. El posicionamiento escandinavo se fundamentó en el principio de que las fuerzas no invitadas de Estados extranjeros no deben ocupar el territorio de ningún Estado¹⁸. Sin embargo, su actitud ha sido más prudente respecto al problema de las nacionalidades¹⁹. En este caso, los Gobiernos nórdicos han sido partidarios del uso de la moderación para evitar de esta manera posibles conflictos con Rusia.

Por razones fronterizas, Finlandia y Noruega son las más directamente afectadas por la evolución de la situación en Rusia. En el caso finlandés, Moscú podría continuar con una situación de debilidad que le impida ocuparse del país vecino o, por el contrario, recuperar sus aspiraciones tradicionales en la zona. De esta manera, la integración finlandesa en la Unión Europea es considerada como un medio de minimizar las consecuencias de esta segunda perspectiva²⁰. Por su parte, Noruega desearía un mayor interés por parte de Rusia en su zona fronteriza común. La frontera ruso-noruega cubre sólo 169 km. y fue considerada pacífica incluso durante la Guerra Fría. Los problemas en la zona han derivado del interés estratégico soviético en el establecimiento de un importante complejo militar y naval en la península de Kola. Actualmente, el mal estado de las centrales nucleares, la polución derivada de esta industria y la inexistencia de un acuerdo de delimitación de la plataforma continental en Svalbard de acuerdo con el derecho internacional inquietan a Oslo, mientras en Moscú tales cuestiones ocupan los últimos lugares de la agenda. A esto se añade que, aunque los acuerdos de control de armas entre los Estados Unidos y Rusia han supuesto una mejora, esta última potencia mantiene todavía una destacada presencia militar y no se ha mostrado dispuesta a renunciar a su importante flota de submarinos en el mar de Barents.

Respecto a la posición de los Estados Unidos, la falta de cohesión y de coherencia de su política exterior y de defensa ha tenido implicaciones para la región báltica y nórdica²¹. La administración Clinton considera esta área como relativamente estable en caso de una invasión militar o un desastre medioambiental. Como resultado, las soluciones regionales para la seguridad y el comercio interregional han sido bien acogidas por Washington siempre que no afecten negativamente a sus intereses económi-

cos. Sin embargo, según opinión de los actores regionales, existe el riesgo de que la complacencia estadounidense se convierta en indiferencia si los asuntos regionales pierden interés para Washington.

RETOS Y REALIDADES DE LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD

El concepto de *seguridad* después de la Guerra Fría se ha hecho mucho más difícil de definir al abarcar otras áreas además de la estrictamente militar. De hecho, la disminución de un peligro militar inminente ha visto la consiguiente aparición de otras dimensiones del problema de la seguridad²². Así, por ejemplo, las crisis del petróleo durante la década de los setenta ya pusieron de manifiesto el problema de la seguridad económica. Posteriormente, los accidentes nucleares y las amenazas medioambientales han demostrado la creciente necesidad de ampliar la noción de seguridad a estos fenómenos. En otro terreno, los recientes conflictos étnicos y religiosos de la post-Guerra Fría han hecho reflexionar sobre lo que se ha dado en llamar seguridad cultural. En este sentido, la ampliación del concepto de seguridad ha llevado a la adopción de estrategias basadas en una cooperación multidimensional.

Ante estas nuevas circunstancias, también los países nórdicos han debido reformular las líneas directrices de sus políticas de seguridad. La larga tradición de interacción en todos los ámbitos de estos países no sólo ha contribuido a un mejor entendimiento y estabilidad en la región, sino que actualmente sirve de fundamento a estas nuevas estrategias²³. De esta manera, en el contexto de postbipolaridad, su política de seguridad apunta tanto a una dimensión internacional como al reforzamiento de los vínculos militares entre los Estados nórdicos y, en particular, de la cooperación política, económica y cultural con los Estados ribereños del Báltico para una mayor integración en un área de seguridad regional.

Como se ha mencionado anteriormente, este esfuerzo debe, a su vez, enmarcarse dentro de una tendencia generalizada en el escenario europeo²⁴. Desde 1989 han proliferado las organizaciones en el marco de acuerdos de seguridad en Europa. Por ejemplo, organizaciones internacionales no particularmente activas hasta ese momento, como la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), han recogido el tema, mientras han surgido nuevos organismos, tales como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y el Consejo Báltico. Muchas de estas organizaciones, no obstante, tratan otras cuestiones aparte de las de seguridad.

En este sentido, los acuerdos nórdicos sobre seguridad europea occidental incluyen a las Naciones Unidas, la CSCE, el CCAN, la OTAN, la Política Exterior y de Defensa Común de la Unión Europea y la Unión Europea Occidental (UEO). Actualmente, el interés de los Estados nórdicos en la cooperación internacional está concentrado, como hemos visto, en las diferentes actitudes hacia la UE. Dinamarca, por ejemplo, ha mantenido en los últimos años dos referéndums sobre esta cuestión. Así, en 1992, los daneses rechazaron por un estrecho margen el Tratado de Maastricht, votando un año después a favor de una versión revisada del mismo. La última de las cuatro condiciones a las que se hallaba sujeto el voto danés incluía la no aceptación de una política de defensa común. El resultado es que Dinamarca no puede ser miembro pleno de la UEO y, por tanto, ha solicitado el estatuto de observador. En este sentido, Islandia y Noruega, países que no pertenecen a la UE, han optado por la asociación con la UEO. Suecia y Finlandia, por su parte, parecen partidarias de adoptar la misma postura que Copenhague.

En cuanto al ámbito regional, se ha constatado un reforzamiento del papel del Consejo Nórdico de Ministros. Es en este escenario en el que se inscribe la voluntad que desde 1992 vienen demostrando los primeros ministros nórdicos para elevar la cooperación al más alto nivel político. Aunque formalmente no existe una política exterior y de seguridad común, se han llevado a cabo actuaciones conjuntas en materia de defensa nacional. El Consejo Nórdico ha abandonado las limitaciones impuestas por la Guerra Fría y organiza regularmente debates sobre temas de política exterior y de seguridad. La primera de estas reuniones fue promovida por el ministro noruego Thorvald Stoltenberg y tuvo lugar en noviembre de 1992 en Aarhus (Dinamarca), a la que seguiría un año después el encuentro de Aaland (Finlandia)²⁵. Asimismo, la reunión de Bornholm y el envío de fuerzas conjuntas a algunas operaciones de paz de Naciones Unidas son muestra de esta nueva intencionalidad.

En el terreno estrictamente militar, la cooperación nórdica muestra una clara tendencia a incrementarse. La colaboración, por ejemplo, entre Suecia y Dinamarca respecto a material bélico posee una larga tradición que no se interrumpió ni aun durante la Guerra Fría. Por su parte, las relaciones entre Noruega y Suecia, que también datan de largo tiempo, se han visto sustancialmente intensificadas, convirtiéndose Suecia en el principal proveedor noruego de armamento. Asimismo, ambos países han acordado una aproximación conjunta a terceros mercados. Por otro lado, en 1993, Noruega y Finlandia celebraron un acuerdo con el objeto de promover una cooperación en este campo.

La nueva estrategia regional nórdica se relaciona en particular con los retos que plantea el hecho de que Rusia se haya convertido en fuente de nuevas amenazas a pesar de no presentarse ya como un enemigo declarado de Occidente²⁶. Estos peligros son especialmente percibidos en algunos Estados nórdicos debido al mal estado de centrales nucleares rusas en San Petesburgo, Carelia, la península de Kola y el mar de Barents. Es por ello que se considera necesaria y urgente una cooperación en la zona que implique, entre

otros, la mediación y los incentivos político-económicos para tratar las controversias ruso-bálticas. En este sentido, la relación entre el norte de Europa y los Estados bálticos puede compararse con la que existe entre la Europa occidental y la central y del este. No sólo por proximidad geográfica, sino también por afinidades culturales y lazos históricos, Estonia, Letonia y Lituania están particularmente próximos de los Estados nórdicos.

Los Estados escandinavos han establecido una división de sus prioridades, dirigiendo cada uno de ellos sus inversiones a aquellas zonas de Rusia y del Báltico que más les interesan. Así, Finlandia, por su posición geográfica, ha demostrado un especial interés por la región de Carelia, San Petesburgo y Estonia, mientras Suecia y Dinamarca han concentrado sus iniciativas en las tres Repúblicas bálticas. Noruega, por su parte, no siendo en realidad un Estado ribereño del Báltico, ha priorizado el noroeste de Rusia, esto es, la zona en la que ambos países comparten frontera.

En este marco de colaboración entre los países nórdicos y los bálticos, han aparecido organismos subregionales como el Consejo de Cooperación del Mar Báltico, el Consejo del Mar de Barents y el Consejo Báltico.

El Consejo de Cooperación del Mar Báltico, que no debe confundirse con el Consejo Báltico²⁷ compuesto por las tres Repúblicas bálticas, se constituyó en 1992 con la participación de los diez Estados ribereños del Mar Báltico: Rusia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega, a los que también se añadió la Comisión de la Unión Europea. Los principales temas de su agenda son la cooperación para el medio ambiente y el control de la inmigración ilegal en la zona.

Por su parte, la Cooperación del Mar de Barents está integrada por Rusia, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia. Asimismo, la UE, los EEUU y Canadá enviaron representantes a la reunión inaugural que tuvo lugar en Kirkenes (Noruega) en enero de 1993. En el plano local, las comarcas septentrionales de Nordland, Troms y Finmark en Noruega, Norrbottn en Suecia, Laponia en Finlandia y Murmansk y Arkangelsk en Rusia son las más directamente afectadas por esta iniciativa. Existe, así, un consejo de ministros de asuntos exteriores que trata temas nacionales mientras que estas comarcas forman un consejo subregional. En el caso de Finlandia y Rusia, esta actitud se inscribe dentro de las intenciones del nuevo tratado bilateral de enero de 1992 en el que se acuerda la promoción conjunta de relaciones en diferentes ámbitos a través de autoridades públicas centrales, regionales y locales²⁸.

El objetivo de la Cooperación del Mar de Barents es transformar el espíritu de confrontación de la bipolaridad en una mayor colaboración regional destinada a explorar nuevas posibilidades. Por un lado, Occidente está interesado en el control de las irregularidades medioambientales así como en invertir en una región rica en recursos naturales. Rusia, a su vez, se interesa en la adquisición de capital y nuevas técnicas de gestión y en el acceso a los mercados internacionales. De todos modos, una de las posibles respuestas a esta nueva circunstancia sería que la región sirva de puente entre Rusia

y la Europa occidental y democrática de manera de que la región no pierda importancia y no se marginalice en el contexto internacional.

En contraste con el período de Guerra Fría, los países nórdicos han dejado de vivir en un rincón relativamente tranquilo. En estos momentos, su destino parece estar más estrechamente ligado que nunca al del resto de Europa. Es así que, desde el fin de la bipolaridad, la Europa Occidental y la del Norte comparten las mismas inquietudes sobre los riesgos e incertidumbres de la evolución de la Federación Rusa y de otros Estados postsoviéticos.

La desintegración del bloque del Este ha obligado a los países escandinavos a una búsqueda activa de nuevos vínculos con instituciones occidentales. En el aspecto económico, la mayoría de las élites de Finlandia, Noruega y Suecia consideran que no hay subsistencia posible fuera de la integración a la Unión Europea. Sin embargo, su adhesión no sólo debe verse en términos económicos sino que, de alguna manera, también implica un nuevo compromiso en la seguridad europea. Existe el temor de que, en los años venideros, en el caso de consolidarse la integración occidental y de que se extiendan sus instituciones económicas y militares hacia el Este, los europeos del norte queden marginados.

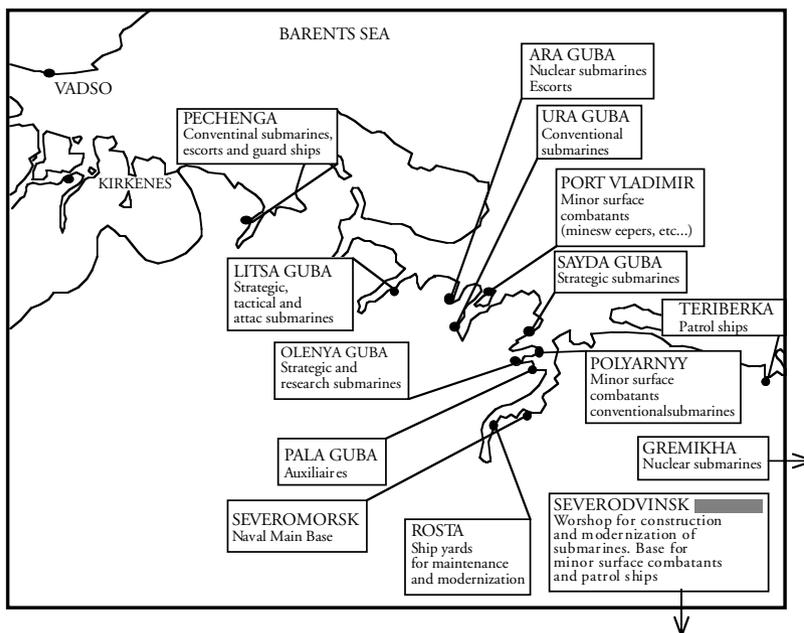
En el ámbito regional y a pesar de la ausencia de una política común de cooperación en materia de seguridad y de la existencia de ciertos intereses divergentes, los países nórdicos han mostrado durante los últimos años una clara voluntad política en esta dirección. Esta se ha fundamentado esencialmente en la combinación de respuestas nacionales, nórdico-europeas e internacionales cuyo enfoque militar, político y económico persigue una cooperación multidimensional en la zona para la creación de un espacio regional estable.

Russian ground forces in Northern Military District

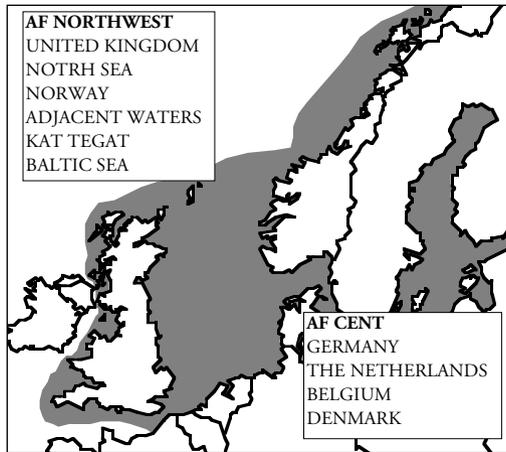
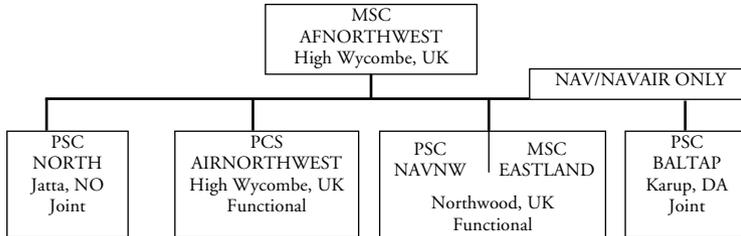
- 1 Army Headquarters
- 1 Army (corps) headquarters
- 1 Airborne division
- 1 Air assault brigade
- 2 Naval Infantry Brigades
- 2 Spetsnaz brigades (one in Northern Fleet)
- 5 Motorized rifle divisions
- 3 Independent motorized rifle brigades
- 1 Coastal defence brigade
- 3 Independent artillery brigades
- 2 Artillery regiments
- 3 SAM Anti-Aircraft Brigades
- 3 SCUD/I-A/C.SS-21 brigades



Naval Bases on the Kola Peninsula



NATO's new command structure in the North



Referencias bibliográficas

- Andrén, N. et al. (1977) *The Future of the Nordic Balance*, Estocolmo.
- Archer, C. (1989) *The Uncertain Alliance*, Oslo.
- Archer, C. (1995) *Future Security Arrangements in the Nordic and Baltic Regions*, Nordic-Baltic Security. An International Perspective, CSIS (Center for Strategic & International Studies of Washington) y NUPI (Norwegian Institute of International Affairs of Oslo), pp. 113-31.
- Barrios, P. (1994) "El pacto de estabilidad en Europa", *Política Exterior*, nº 40, vol. VIII, pp. 21-30.
- Blomberg, J. (1993) "Finland's Evolving Security Policy", *NATO Review* 1:93.
- Brundtland, A.O. (1966) "The 'Nordic Balance' Past and Present", *Cooperation and Conflict*, 1:2, pp. 30-66.
- Brundtland, A.O. (1995) *Nordic Security at the End of the Cold War: Old Legacies and New Challenges*, en *Nordic-Baltic Security: An International Perspective*, CSIS-NUPI, pp. 1-30.
- Brzezinski, Z. (1995) "La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN", *Política Exterior*, nº 43, vol. IX, pp.14-28.
- Butkevicius, A. (1993) "The Baltic Region in Post-Cold War Europe", *NATO Review* 41:1.
- Cambone, S.A. (1995) *The Implications of U.S. Foreign and Defense Policies for the Nordic and Baltic*

- Region*, Nordic-Baltic Security: An International Perspective, CSIC-NUPI, pp. 63-80.
- Collinson, S. et al. (1993) "A Wider European Union? Integration and Cooperation in the New Europe", Royal Institute of International Affairs *Discussion Papers*, nº 48, Londres.
- Finnish Institute of International Affairs (FIIA), ed. (1992) *Yearbook of Finnish Foreign Policy*, 1992, FIIA, Helsinki
- Gaddis, J.L. (1992) *The United States and the End of the Cold War*, Oxford.
- Holst, J.J. (1972) *Five Roads to Security*, Oslo.
- Hubel, H. (1993) *Finnland nach dem Ost-West-Konflikt. Vom Randstaat zum Stabilisierungsfaktor*, *Europa-Archiv*, nº 15, pp. 443-50.
- Hubel, H. (1995) *Nordic and Baltic Security after the East-West Conflict: A German View*, *Nordic-Baltic Security: An International Perspective*, CSIC-NUPI, pp. 81-98.
- Huntington, S.P. (1993) The Clash of Civilizations, *Foreign Affairs*, nº 73, pp. 22-49.
- Knudsen, O. (1993) "Baltic Security: Domestic Factors", *Working Papers*, nº 493, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.
- Kuuk, M. et al. (ed.) (1992) *The Baltic Sea Area: A Region in the Making*, Oslo.
- Le Marc, G. (1994) "Los Estados bálticos tres años después", *Anuario Internacional CIDOB*, pp.457-475.
- Lejins, A. (1995). *Latvia in a Post-Cold War Europe*, *Nordic-Baltic Security. An International Perspective*, CSIC-NUPI, pp. 31-55.
- Lundestad, G. (1980) *America, Scandinavia and the Cold War, 1945-1949*, Oslo.
- Oberg J. (ed.) (1992) *Nordic Security in the 1990s. Options in the Changing Europe*, Londres.
- Oznobistchev, S. (1995) *Russia in Its Neighboring Environment: New Challenges and New Policy?*, *Nordic-Baltic Security. An International Perspective*, CSIC-NUPI, pp. 99-112.
- Skodvin, M. (1971) *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansesporaet, 1947-1949*, Oslo.
- The Military Balance in Northern Europe 1994-1995*, The Norwegian Atlantic Committee, Oslo.

Notas

1. Por Estados nórdicos se comprende los tres países escandinavos: Dinamarca, Noruega y Suecia, a los que se añaden Finlandia e Islandia. Estos cinco países forman el llamado *Norden*, también denominado norte de Europa o región nórdica.
2. Brundtland, A.O. 1966 *The 'Nordic Balance' Past and Present*, *Cooperation and Conflict*, 1:2, pp. 30-66.
3. Brundtland, A. O. 1995 *Nordic Security at the End of the Cold War: Old Legacies and New Challenges*, *Nordic-Baltic Security. An International Perspective*, CSIS (Center for Strategic & International Studies of Washington) y NUPI (Norwegian Institute of International Affairs of Oslo), pp. 1-30.
4. Suecia había comenzado a armarse durante los años 30 y continuó esta política a lo largo de la Segunda Guerra Mundial. En 1948-49, se había convertido en una destacada potencia militar. El

gasto militar ocupó un puesto relevante en el presupuesto sueco hasta los setenta cuando Estocolmo adopta la llamada doctrina de los retos marginales. Dicha doctrina se basaba en la creencia de que el grueso de los conflictos entre las superpotencias no se dirimirían en terreno sueco y que, en cambio, existía el riesgo de que Suecia se viera implicada en luchas marginales.

5. Skodvin, M. 1971 *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet*, 1947-1949, Oslo.
6. Lundestad, G. 1980 *America, Scandinavia and the Cold War*, 1945-1949, Oslo.
7. Lundestad, G. 1980 *op.cit.*
8. Brundtland, A.O. 1995 *op.cit.*
9. Hubel, H. 1995 *Nordic and Baltic Security after the East-West Conflict: A German View*, Nordic-Baltic Security. An International Perspective, CSIS-NUPI, pp. 81-98.
10. Hubel, H. 1993 *Finnland nach dem Ost-West-Konflikt. Vom Randstaat zum Stabilisierungsfaktor*, Europa-Archiv, nº 15, pp. 443-50.
11. Brundtland, A.O. 1995 *op.cit.*
12. Brundtland, A.O. 1995 *op.cit.*
13. Blomberg, J. 1993 *Finland's Evolving Security Policy*, NATO Review 1:93.
14. Brundtland, A.O. 1995 *op.cit.*
15. Cambone, S.A. 1995 *The Implications of U.S. Foreign and Defense Policy for the Nordic-Baltic Region*, Nordic-Baltic Security. An International Perspective, CSIS-NUPI, pp.63-79.
16. Brundtland, A.O. 1995 *op.cit.*
17. Brundtland, A.O. 1995 *op.cit.*
18. Brundtland, A.O. 1995 *op.cit.*
19. Lejins, A. 1995 *Latvia in a Post-Cold War Europe*, Nordic-Baltic Security. An International Perspective, CSIS-NUPI, pp. 31-55.
20. Cambone, S.A. 1995 *op.cit.*
21. Cambone, S.A. 1995 *op.cit.*
22. Huntington, S.P. 1993 *The Clash of Civilizations, Foreign Affairs*, nº 73, pp. 22-49.
23. Debe recordarse que los países nórdicos no han mantenido guerras entre sí desde 1814 y, especialmente desde la independencia noruega en 1905, no ha existido siquiera la posibilidad del uso de la fuerza en sus relaciones.
24. Archer, C. 1995 *Future Security Arrangements in the Nordic and Baltic Regions*, Nordic-Baltic Security: An International Perspective, CSIS-NUPI, pp. 113-130.
25. Brundtland, A.O. 1995 *op.cit.*
26. Hubel, H. 1995 *op.cit.*
27. La creación del Consejo Báltico se hizo necesaria ante la falta de voluntad política de los Estados nórdicos de incluir a las tres Repúblicas bálticas en sus deliberaciones oficiales. Este órgano sirve de instrumento de comunicación con las instituciones nórdicas y su objetivo principal ha sido la rápida retirada de efectivos rusos.
28. Finnish Institute of International Affairs (FIIA), ed. 1992. *Yearbook of Finnish Foreign Policy, 1992*, FIIA, Helsinki.

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

La nueva doctrina militar y la transformación en la industria de
defensa rusa.

Antonio Sánchez Andrés

La nueva doctrina militar y la transformación en la industria de defensa rusa

*Antonio Sánchez Andrés

La Unión Soviética, hasta 1991, ha jugado un papel de potencia mundial. La industria de defensa ha contribuido a sustentar esta posición político-militar. La desintegración de la URSS ha alterado sustancialmente las condiciones políticas internacionales y Rusia ha pretendido establecerse en la heredera directa de la Unión Soviética. Sin embargo, que Rusia adquiera el rango de potencia mundial dependerá del tamaño y estructura de su industria de defensa. Existe, pues, una relación directa entre la evolución de la industria de defensa y el papel que desempeñará Rusia en el contexto internacional.

A finales de 1993 se aprobó la nueva doctrina militar que debería expresar los intereses nacionales de Rusia. De estos intereses se podrían deducir las características de la futura industria de defensa y, por tanto, la doctrina militar crearía un marco idóneo para reformar este sector de la economía.

El objetivo de este trabajo consiste en determinar en qué medida la doctrina militar está contribuyendo a transformar la fisonomía de la industria de defensa rusa. En un primer término se analiza el impacto de la crisis económica y de las reformas introducidas en la etapa Gorbachov sobre la industria de defensa soviética. A continuación, se destacan cuáles son los efectos más importantes que la ruptura de la Unión Soviética ha tenido sobre este sector económico así como los cambios que se han presentado en el ámbito productivo especialmente en lo que respecta a la conversión (el aspecto más destacado). Posteriormente, se ponen de manifiesto los rasgos esenciales de la nueva

doctrina militar y se subrayan las tendencias surgidas dentro de la industria de defensa en 1994, pudiéndose deducir ciertas conclusiones acerca de la relevancia práctica de la doctrina militar aprobada.

ANTECEDENTES:

EL NUEVO MARCO DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA

A finales de los años ochenta, la degradación generalizada de la situación económica en la URSS afectó a la industria de defensa, a pesar del especial sistema de aislamiento de que disponía: autosuficiencia tecnológica, abastecimiento prioritario de suministros y la posibilidad de ofrecer salarios elevados así como servicios sociales especiales para atraer y retener a la mano de obra necesaria.

Por otro lado, la aplicación de las reformas de Gorbachov¹, en particular, la reorganización de la estructura administrativa y la autonomía concedida a las empresas, agravaron el declive de la economía soviética, con las consiguientes repercusiones negativas para la industria de defensa: irregularidades en el abastecimiento, pérdida de calidad en la producción, reducción en los niveles de rentas ofrecidos (salariales o en especie), descontento social, etc.

A estos elementos mencionados, es conveniente añadir otros relacionados con los cambios acaecidos en las relaciones exteriores de la URSS. En primer lugar, el gobierno de Gorbachov contribuyó realmente a la distensión con Occidente y esto favoreció el desarme a escala mundial. En 1987 se firmó un acuerdo de supresión de misiles nucleares de alcance intermedio; en 1988, la URSS adoptó el compromiso unilateral de renunciar a la realización de pruebas nucleares y disminuir parte de sus fuerzas convencionales; en 1990, se firmó un tratado de reducción de fuerzas convencionales que afectó a EEUU, la URSS y a la mayoría de países europeos; en 1991, se acordó reducir los arsenales estratégicos de ambas potencias mundiales.

En segundo lugar, el bloque del Este se desmoronó durante el año 1989 e, inmediatamente, se consolidó dicha descomposición. El primer resultado de esta nueva situación política se manifestó en el repliegue de las fuerzas soviéticas ubicadas en los países del antiguo Pacto de Varsovia, mientras que el segundo efecto se materializó en la pérdida de un importante mercado de armas: el constituido por la mencionada organización militar y por los propios países centroeuropeos que, individualmente, la integraban.

En tercer lugar, el Gobierno cuestionó las tradicionales relaciones que mantenía la URSS con el Tercer Mundo. La manifestación más espectacular de este cambio se reflejó en la finalización de la guerra de Afganistán, con la consiguiente retirada de las

tropas soviéticas de aquel país, en 1989. También a este nivel destacó la pretensión soviética de reducir la politización en sus relaciones comerciales exteriores, de forma que pasó a un primer plano la capacidad de pago de los clientes como condición fundamental para efectuar las exportaciones.

Estos cambios en el contexto internacional condujeron a la aparición de un exceso de producción de armas, que puso de relieve la idea del sobredimensionamiento de la industria de defensa. Esta percepción resulta más grave en la medida en que comenzaba a extenderse la presunción de que la industria de defensa, más que constituir un beneficio para la sociedad en su conjunto, se había transformado en una detractora de recursos económicos, empobreciendo al resto de la economía. Con este escenario de trasfondo, el Gobierno estimó que la industria de defensa estaba incapacitada para responder a la Iniciativa de Defensa Estratégica -SDI- (conocida como la *Guerra de las Galaxias*) y en caso de que se pretendiera dar vía libre a tal proyecto, esto acarrearía enormes perjuicios al resto de la economía.

Como consecuencia del impacto producido por todos estos factores que se acababan de apuntar, los dirigentes soviéticos redujeron progresivamente los gastos relacionados con cuestiones militares. La primera decisión política al respecto se plasmó en la congelación de los gastos militares durante 1987-1988 y, además, se planificó la reducción de éstos en un 14,2% en 1991. Por otra parte, debería disminuir la producción de armas en un 19,5% entre 1988 y 1990, afectando a diverso tipo de armamento convencional, y prolongándose el recorte hasta 1995. Además, se previó una reducción en los gastos de defensa hasta mediados de los años noventa, entre un 30% y un 50%².

La desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del Partido Comunista (PCUS) supuso la aparición de un conjunto de problemas de naturaleza singular. Ambos factores tuvieron una incidencia muy negativa en la industria de defensa a tres niveles:

- Político: desaparición de la estructura administrativa que poseía, la cual se extendía a todos los centros de poder del país. El efecto inmediato se reflejó en la pérdida de influencia política.

- Productivo: la industria de defensa constituía un complejo productivo muy integrado horizontalmente y cuyas partes se encontraban dispersas por todo el país. La ruptura de la URSS colapsó parte de la actividad económica de la industria de defensa.

- Económico: pérdida de su tradicional prioridad dentro de la economía, limitando la cantidad de recursos económicos que gestionaba.

EL DESCONCIERTO EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA

El nuevo contexto mencionado ha alterado los parámetros donde se encontraba inmersa la industria de defensa y ha propiciado la aparición de cambios en el seno de este sector industrial, especialmente de tipo organizativo y productivo. Dentro de los primeros destaca el surgimiento de fenómenos de privatización de las empresas ubicadas en esta industria. Respecto a los segundos, los cambios se han manifestado en una alteración en la producción de armamento y en la aparición de la necesidad de reconducir la utilización de recursos empleados en fines militares a destinos civiles. A estos últimos, y específicamente a la conversión, se le ha concedido una especial atención tanto desde las esferas gubernamentales como desde el interior de la propia industria de defensa. Así, la pretensión de acometer una conversión constituye el principal estímulo de cambios dentro de la industria de defensa en el periodo postsoviético en Rusia.

En 1992, con el nacimiento de Rusia como un Estado independiente, se pretendió acometer los problemas de la industria de defensa mediante la aprobación de un programa de conversión. En este sentido, el Gobierno dilucidó que el principal problema de la industria de defensa estaba relacionado con la disminución en la producción de armamento y, por tanto, el gran reto que se presentaba aparecía vinculado con la reasignación de los recursos productivos hacia fines civiles (conversión). Sin embargo, más que un programa de conversión, se aprobó una serie de prioridades que debían conducir el proceso de reorientación de recursos productivos desde fines militares a civiles. Estas prioridades ascendieron a seis y representaban la voluntad de definir más concisamente la conversión en Rusia. Tales objetivos se pretendieron alcanzar estimulando indirectamente a las empresas: éstas propondrían proyectos de conversión y, en función de los criterios establecidos por el Gobierno (prioridades), recibirían subvenciones estatales o créditos preferentes.

Este proceso de transformación industrial se ratificó cuando se aprobó la Ley sobre conversión, en abril de 1992³. En ésta se reconoce a las empresas como el núcleo activo de la conversión, las cuales promoverían los correspondientes cambios en sus respectivas plantas, con apoyo de las autoridades rusas.

A principios de 1993 se discutió con más profundidad el conjunto de prioridades establecidas así como los instrumentos aplicados y se introdujo una serie de cambios, entre los que destaca la ampliación de prioridades hasta 13, aunque con la pretensión de concederles una mayor relevancia incluyéndolas dentro del Programa Federal de Reformas⁴.

Se corroboró el papel de las empresas como impulsoras del proceso de conversión, mientras que el Estado aparecía como un acicate de las propuestas previamente presentadas por aquéllas. Es decir, se pretende definir una política industrial no intervencionista como guía del proceso de ajuste económico que significa la conversión.

Durante los dos primeros años de la conversión rusa los resultados obtenidos han sido escasos. Los factores que explican tal situación no sólo son de naturaleza técnica sino también económica. Respecto a los primeros, al inconveniente de obtener resultados sustanciales en un plazo tan breve de tiempo se le ha de añadir las dificultades intrínsecas de la realización de la propia conversión.

Los problemas de carácter económico están relacionados con la incapacidad de establecer una adecuada estrategia de política económica. En concreto, las prioridades fijadas eran muy generales y no significaron nunca un criterio de selección de proyectos presentados por las empresas. En gran medida, las últimas prioridades definidas y concretadas para 1993, eran una actualización de las aprobadas en el programa de conversión de 1990 y de las establecidas en 1992. En este sentido, la determinación de prioridades no se ha guiado por la de filtrar proyectos de conversión, sino por la pretensión de acoger a cualquier propuesta de transformación productiva relacionada con la reasignación de recursos productivos hacia destinos civiles.

Una dificultad a la que se alude constantemente cuando se trata el problema de la conversión es la cuestión financiera. Ésta resulta más acuciante en el caso ruso debido al gran tamaño del sector de defensa y pone de relieve la incapacidad de disponer de una financiación suficiente para resolver el problema del transvase de recursos. Por tanto, parte de la industria de defensa no podrá disponer en ningún caso de fondos financieros relevantes y se acentuarán las tensiones sociales y políticas dentro de este sector productivo. Las asignaciones monetarias movilizadas a este fin han sido de modesto tamaño y, adicionalmente, sólo se han ejecutado parcialmente las cantidades presupuestadas, además, la ley de Conversión no ha definido unos criterios donde realizar este tipo de cambios. Dicha ley fue aprobada de forma aislada, sin un marco legal en el que ubicarse y, por añadidura, no se legisló una normativa complementaria que la hiciese aplicable.

Desde los círculos vinculados a la industria de defensa se argumentó, cada vez con mayor insistencia, que la única manera de imprimir una cierta coherencia a los cambios que estaban aconteciendo en el seno de este sector económico, al tiempo que reconducirlos de forma controlada, era mediante la aprobación de una nueva doctrina militar. En este sentido, la doctrina militar y también el programa de armamento a largo plazo se transformaban en piedras angulares de la reforma de la industria de defensa rusa y, en particular, de la conversión.

DE LA NUEVA DOCTRINA MILITAR AL PROGRAMA DE ARMAMENTO A LARGO PLAZO

Los profundos cambios acontecidos en el ámbito internacional y la posición de Rusia como un Estado independiente, obligaba a este país a definirse acerca de sus relaciones político-militares con el exterior. La doctrina militar debería concretar estas relaciones y, al mismo tiempo, contribuiría a establecer el nuevo marco económico-militar de Rusia. En la doctrina militar se recogen las ideas referentes al concepto de seguridad nacional, las direcciones de construcción de las fuerzas armadas, el equipamiento del ejército, la definición de conflictos bélicos y la perspectiva rusa respecto a éstos, la colaboración internacional y otras similares. Así, ésta permite desarrollar no sólo los aspectos relacionados con necesidades de armamento sino aquéllos vinculados a la reducción de capacidades militares y conversión. Se trata de una normativa político-administrativa fundamental para desarrollar el proceso de conversión con un mínimo de coherencia, evitando un desmantelamiento descontrolado de la industria de defensa. Por este motivo, desde el nacimiento de Rusia como un Estado independiente, continuamente se ha reivindicado la necesidad de su aprobación, puesto que se consideraba una condición necesaria para establecer un orden dentro del aparato económico-militar del Estado.

La aprobación de la doctrina militar se ha realizado en un contexto nacional e internacional que condicionó parte de sus contenidos. Así, no sólo destacan los influyentes aspectos relacionados con el final de la Guerra Fría, sino también, y especialmente, los vinculados a los conflictos en los países de la Comunidad de Estados Independientes (Moldova, Tadjikistán, Georgia, la posición de Ucrania respecto al armamento nuclear) y los acontecidos en el interior de la propia Rusia (los los sucesos de principios de octubre de 1993).

Durante octubre de 1993 se aceleraron los trámites para la aprobación de la doctrina militar, después de un largo periodo de aplazamientos sucesivos. Así, el seis de octubre se realizó la presentación de un borrador definitivo de la nueva doctrina militar y, después de una intensa discusión, el dos de noviembre, se aprobó⁵. Se trata de la primera vez que se aprueba oficialmente una doctrina militar y se le da publicidad.

El texto publicado se articula en tres secciones, es decir, fundamentos políticos, militares y económicos (técnico-militares). En él se subraya la disminución del peligro bélico y se indica que las tensiones dependen de las relaciones con los países vecinos y con las potencias mundiales, pero sin apuntar ningún enemigo potencial. En particular, las principales fuentes de peligro militar provienen de la injerencia externa en los problemas rusos, así como de la desestabilización provocada desde el exterior. En definitiva, se apunta una concepción de conflicto bélico cuya naturaleza es esencialmente regional.

Por otra parte, cambia la concepción sobre las armas nucleares, que pasan a jugar un papel disuasivo, pero no agresivo. Se renuncia a su utilización contra países que hayan firmado el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y sobre aquéllos que no dispongan de tal tipo de arsenal, pero se subraya la posibilidad de utilizarlas contra países que dispongan de ellas o que estén asociados a países con armamento nuclear. En cualquier caso, se renuncia a utilizar las armas nucleares en primer lugar y su empleo tendrá lugar, en caso extremo, como respuesta a su uso por países agresores. Además, se apuesta por una reducción en el armamento químico y bacteriológico.

El papel de las fuerzas armadas será el de defender la integridad y las fronteras nacionales, descartando el traslado de tropas al extranjero. No obstante, se manifiesta la voluntad de colaborar en la paz mundial, mediante intervenciones indicadas por las Naciones Unidas, como la participación en ayudas humanitarias, bloqueos, etc.

Junto al ámbito externo, se indica la posibilidad de intervenciones de las fuerzas armadas en el interior como consecuencia de la aparición de desestabilizaciones regionales, actos de terrorismo, etc.

Se apuesta por una reducción en el volumen de las fuerzas armadas, sustituyendo el principio de que debían representar el 1% de la población⁶, por el de mantener un tamaño de dicha institución coherente con las circunstancias existentes. Dentro de este contexto, la nueva prioridad que orientará al ejército ruso será la de aumentar su grado de movilidad, potenciando su capacidad de actuación rápida. Los principios de la “construcción militar” serán la observación de los derechos y libertades de los militares como ciudadanos, la dirección centralizada y única del Ejército y, por último, la subordinación de los órganos militares al Gobierno. Se establece una periodificación para la reconstrucción de las fuerzas armadas, teniendo dos etapas relevantes. La primera, hasta 1996, en la que se retirarán todas las tropas estacionadas fuera de Rusia, se reestructurarán internamente las fuerzas armadas y se introducirán las nuevas formas de reclutamiento. En el segundo periodo, desde 1996 hasta el año 2000, se consolidará la etapa anterior y se reequipará a las fuerzas armadas.

En términos militares se apuesta por el desarrollo selectivo de armamento, aunque siempre bajo el condicionante de mantener la independencia armamentista. Dentro de las nuevas prioridades expuestas destaca la necesidad de consolidar y desarrollar el potencial nuclear y perfeccionar ciertas líneas de armamento convencional. En particular, en relación a este último tipo de armamento se subraya la importancia de mejorar los equipos individuales, desarrollar los aspectos relacionados con la guerra radio-electrónica y con las telecomunicaciones, al tiempo que transferir medios estratégicos a fines tácticos.

Dentro del ámbito de la gestión económica se destaca la necesidad de concentrar los recursos materiales y financieros y se apuntan las siguientes líneas como prioritarias:

- introducción de cambios en las formas de propiedad;

- cambios en las formas internas de gestión de la industria de defensa, debido a la multiplicación de las formas de propiedad;
- introducción de un nuevo tipo de contratos y concursos del Estado;
- garantizar una suficiente financiación y abastecimiento de recursos técnico-materiales a las empresas que cumplan pedidos del Estado;
- establecimiento de compensaciones a las empresas que se les reduzca el nivel de pedidos del Estado;
- especial atención a los centros científicos;
- nueva política crediticia;
- favorecer las relaciones con los países de la CEI.

La forma de concretar dichas pretensiones deberá realizarse en la elaboración del Programa de Armamento a largo plazo (10-15 años) y del Programa de Pedidos Militares del Estado.

Sin embargo, dentro de la doctrina militar aparecen una serie de ambigüedades dignas de destacar⁷. Por un lado, existe una gran indefinición acerca de quiénes son los aliados (*soyuzniki*) de Rusia: la importancia de tal concepto radica en que en caso de tener lugar una agresión contra ellos, justificaría la intervención militar de Rusia. Por otro lado, la afirmación de que Rusia no empleará en primer lugar armamento nuclear en un conflicto bélico no aparece directamente en el texto. Respecto a la política interna, la posibilidad explícita de intervenir el ejército en los problemas internos del país marca un precedente muy conflictivo⁸. En último lugar, vale la pena reseñar la discusión en torno a si el Parlamento debe ratificar la doctrina militar o no es competencia de dicha institución. Todas estas cuestiones permanecen abiertas y parece que sólo se dilucidarán en la práctica.

En definitiva, la doctrina militar constata una importante reducción en el tamaño de las fuerzas armadas, debido a la concentración de ejército ruso dentro de las fronteras propias, salvo en casos muy excepcionales. Además, se consolida la mencionada reducción al definirse un ejército de menor tamaño (cambio en los mecanismos de reclutamiento), menos masivo, en beneficio de otro más móvil, mejor dotado y más profesional. El reflejo de dicha concepción aparece en una importante reducción de las necesidades de armamento, al tiempo que implican un cambio sustancial en su composición. Así, se apuesta por ciertas líneas de aviación, de barcos y por equipamientos individuales, perdiendo peso específico las armas químicas y bacteriológicas, aunque mantienen su importancia relativa las de carácter nuclear, vinculadas a la protección efectiva de las fronteras rusas. En efecto, se le concede gran importancia a los centros científicos, pero el apoyo real que reciban dependerá de su especialización, es decir, de su relación con las prioridades armamentistas establecidas.

También en la doctrina militar se consolida la concepción de que la morfología de la industria de defensa cambiará sustancialmente. Por este motivo, se incide en que el proceso de privatización se extenderá, descomponiéndose parte del antiguo complejo

industrial y reduciéndose visiblemente. Además, se atisba que la estructura interna de la industria de defensa ya no será tan compacta, debido a la aparición de varios tipos de propiedad, debiéndose alterar los mecanismos de gestión de la industria militar (nuevas formas de vehicular los pedidos militares del Estado, papel más activo de la política crediticia, nuevos mecanismos de financiación y de abastecimiento técnico-material).

Un aspecto que merece la pena destacar es la insistencia en aprobar un Programa de Armamento a largo plazo. El nuevo programa de armamento a largo plazo se presentó en julio de 1993 por el Ministerio de Defensa, pero inmediatamente quedó paralizado. En dicho programa se consideraba como prioritaria una gama muy amplia de armamento, de forma que los problemas financieros para llevar hacia adelante tal programa resultaron evidentes, constituyendo un obstáculo esencial para su aprobación⁹.

La corroboración de la nueva doctrina militar estableció un marco más idóneo para aprobar un programa de armamento a largo plazo. Los motivos eran, por un lado políticos, pues aparece una especie de consenso institucional en el sentido de contar rápidamente con un programa de tales características y, por otro lado, financiero, porque con la aprobación de los últimos textos legales, parece que existe una mayor aco-tación en las prioridades armamentistas que diluyen, en mayor grado, el problema de la financiación. En efecto, en la sesión del Consejo de Seguridad de la Federación Rusa del 19 de enero de 1994, y con el apoyo de Ministerio de Defensa, se aprobó el Programa de Armamento a Largo Plazo¹⁰. Este programa ratificó las líneas de actuación de la doctrina militar, pero no las concretó en mayor grado.

LA NUEVA SITUACION PRODUCTIVA DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA EN 1994

Hasta finales de 1993, se constató una paralización en la actividad productiva dentro de la industria de defensa y una respuesta pasiva hacia los cambios que estaban aconteciendo en ésta. A finales de ese año, gran parte de la legislación que debía aprobarse para guiar los cambios dentro de la industria de defensa ya había visto la luz, en especial, la doctrina militar. En este sentido, a partir de 1994 se esperaba un cambio en la dinámica de la industria de defensa.

La producción de armamento cayó sustancialmente respecto a la obtenida a finales de los años ochenta. La ruptura de la Unión Soviética colapsó a la industria de defensa y la desintegración del Pacto de Varsovia junto con la inestabilidad política en Rusia condujo, por un lado, a la pérdida de un importante conjunto de mercados externos y,

por otro lado, a la aparición de un exceso de armamento acumulado en el interior del país (por repatriación de las fuerzas armadas soviéticas de los países del Este y del resto de ex repúblicas soviéticas), atrofiando la demanda interna de este tipo de producción.

Sin embargo, recientemente se ha experimentado una cierta mejora en la producción de armamento, vinculada al crecimiento en las exportaciones. Éstas se han transformado en una salida a los acuciantes problemas planteados en la industria de defensa rusa. El objetivo de esta actividad económica se ha orientado hacia la recuperación de antiguos mercados y la introducción en otros nuevos. En efecto, el estímulo de este tipo de actividad radica en que constituye una poderosa fuente de divisas y en la elevada rentabilidad que se obtiene. A finales de 1993, con el objetivo de mejorar los resultados en el ámbito de esta actividad económica, se constituyó *Rosvoopuzhyniya*¹¹, organización que agrupa a la mayoría de los exportadores de armas. La creación de esta administración especial junto con la voluntad política de estimular la venta de armamento al exterior ha conducido a un crecimiento progresivo en el volumen de exportaciones de armas.

Mientras que la exportación de armamento sólo ha reactivado parte de la industria de defensa, la demanda interna se ha concentrado en ciertas líneas prioritarias, plasmadas parcialmente en la doctrina militar y en el programa de armamento aprobados. El resultado se ha reflejado en el mantenimiento de la actividad orientada hacia la producción de armamento en algunos sectores de la industria de defensa y en el abandono de la mayor parte de las líneas productivas militares.

A pesar de los supuestos esfuerzos realizados en la reorientación de recursos productivos desde fines militares a civiles, el proceso de *conversión* no ha avanzado sustancialmente. Dentro de las empresas no ha aparecido una voluntad de llevar hacia adelante proyectos reales de conversión, bien por incapacidad para diseñar alternativas, bien por inviabilidad de realizar tal proceso. Por otra parte, las autoridades han continuado con una incapacidad para dirigir el proceso de transferencia de recursos desde fines militares debido, fundamentalmente, a la indefinición de objetivos claros de conversión y a las insuficientes asignaciones presupuestarias. Es decir, durante el año 1994 se mantuvieron las tendencias apuntadas durante 1992 y 1993, justificándose, de esta manera, que los resultados obtenidos en la esfera de la conversión se hayan reducido a la aparición de casos puntuales, sin repercusión en términos macroeconómicos.

Un aspecto destacable dentro de los cambios productivos en la industria de defensa se refiere a la *reutilización* de material militar con fines civiles. La relevancia de este aspecto se acentúa cuando se considera el proceso internacional de desarme y la desintegración tanto del Pacto de Varsovia como de la Unión Soviética. La consecuencia inmediata de estos acontecimientos se ha plasmado en la aparición de un gran volumen de material bélico no utilizable. Desde ámbitos institucionales se ha destacado el impacto económico positivo que podría obtenerse si se consigue un reciclaje masivo de todo este conjunto de material.

Este tipo de cambios se encuentra cercano a la conversión, sin embargo, debido al conjunto de sus particularidades propias, se le concede un tratamiento especial. Las propuestas de reutilización han tenido un menor impacto que las de conversión. Desde el punto de vista político, el interés por este tipo de problemas ha ocupado un lugar secundario. En el ámbito económico, no se ha definido ningún tipo de actuación de política económica, manifestado en la ausencia de objetivos de reutilización (por ejemplo, prioridades de actuación) así como en la falta de una financiación estatal destinada a tales actividades.

Así, las propuestas de reutilización se han caracterizado por la ausencia de resultados prácticos. Si la conversión ha tenido un alcance muy limitado, la reutilización, hasta el momento, no ha tenido resultados reales visibles y sus expectativas son bastante pesimistas. La aprobación de la doctrina militar no ha dado ningún tipo de respuestas a este tipo de problemas. Salvo ciertas excepciones, al armamento retirado difícilmente podrá dársele una solución que no sea la de chatarra o su venta al exterior, si reúne un mínimo de condiciones técnicas.

Junto a la producción militar, la industria de defensa ha producido tradicionalmente un considerable volumen de bienes civiles. Las líneas productivas civiles han recibido una parte importante de las nuevas inversiones realizadas debido a las mejores expectativas de rentabilidad, en comparación con la posible orientación de recursos a la conversión de las actividades militares. De este modo se explica el mantenimiento o el aumento de producción de ciertos bienes civiles dentro de la industria de defensa. En el seno de este sector industrial, más que una conversión ha aparecido un simple aumento en la producción de bienes civiles, es decir, una *diversificación*. Debe ponerse de relieve que la nueva producción civil no está exenta de problemas, especialmente vinculados a los deficientes niveles de calidad, a su no correspondencia con los estándares mundiales, o a la saturación de la demanda. Por este motivo, la diversificación productiva dentro de la industria de defensa presenta importantes obstáculos como vía de solución a los graves problemas que afectan a este sector económico.

Con la desaparición de la Unión Soviética, la industria de defensa rusa quedó en una situación de desconcierto. El desarrollo de este tipo de industria aparece muy vinculado a los intereses nacionales de Rusia y a su política exterior. Por este motivo, estos condicionantes deberían recogerse en la doctrina militar.

Desde círculos ligados a la industria de defensa se subrayó la necesidad de aprobar una doctrina militar, la cual debería desarrollarse en un programa de armamento

a largo plazo. Junto a estas piezas claves se aprobaría una ley de pedidos militares del Estado y otra sobre conversión, así como un conjunto de normativas legales que hiciera aplicable en la práctica tal marco político-legal.

No obstante, esta reivindicación sólo se ha cumplido formalmente y de forma descoordinada. Durante 1992 y 1993 se aprobó cierta legislación, pero estuvo ausente un marco global que le diese sentido, así como un conjunto de normas legales que las hiciera aplicables en la práctica. De este modo, cada vez se subrayó más insistentemente la necesidad de definir con mayor precisión la reforma en la industria de defensa, es decir, de aprobar una nueva doctrina militar que contemplase la nueva posición de Rusia en el contexto internacional.

La nueva doctrina militar que se aprobó a finales de 1993, debía aclarar la situación y perspectivas de la industria de defensa. Sin embargo, tal pretensión se ha alejado sustancialmente de la realidad. Así, durante el año 1994, continuaron las tendencias dibujadas durante 1992 y 1993: se ha constatado una irrecuperabilidad de las actividades militares hacia destinos civiles, lo cual significa no sólo una paralización en las líneas productivas militares, sino un desmantelamiento de éstas. Es decir, la aprobación de la nueva doctrina militar no ha significado la entrada en vigor de ningún elemento esencial que haya permitido definir un nuevo horizonte de desarrollo para la industria de defensa.

En gran medida, la nueva doctrina militar y el programa de armamento a largo plazo han pasado a ser simples textos declarativos, puesto que no se ha aprobado ningún tipo de normativa legal que los concretase en la práctica. El resultado inmediato se ha reflejado en la ausencia de incidencia de estos textos políticos en la transformación de la industria de defensa.

En definitiva, el proceso de desmantelamiento de las líneas productivas militares se ha consolidado y no se ha apuntado ninguna alternativa para evitar tal proceso. A pesar de las esperanzas de las autoridades rusas depositadas en la aprobación de una nueva doctrina militar, los cambios dentro de la industria de defensa han continuado desarrollándose de forma descontrolada.

Notas

1. Sánchez, A.(1991): *Plan y mercado: las reformas recientes en el sector estatal soviético*. Tesis doctoral, Valencia, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia,.
2. Renner, M.(1993): *Armamento y seguridad. Dimensiones económicas y ambientales*. Madrid, Los libros de la catarata, p.131.
3. Zakon Rossiyskoy Fyedyeratsii "O konvyersii oboronnoy promishlyennosti v Rossiyskoy Fyedyeratsii" nº2551-I, 20 de marzo de 1992, publicada en *Ekonomika i Zhizn'*. nº18, 1992 y véase, también, Postanovlyenie Vyerjovnogo Sovyeta Rossiyskoy Fyedyeratsii o poryadkye vvyedyeniya v dyeystvie Zakona Rossiyskoy Fyedyeratsii "O konvyersii oboronnoy promishlyennosti v Rossiyskoy Fyedyeratsii" nº2552-I, 20 de marzo de 1992, publicada en *Ekonomika i Zhizn'*, nº18, 1992.
4. Salo, v.: "Priorityetĩ podskazanĩ zhizn'yu". *Krasnaya Zvezda*, 5 de junio de 1993.
5. Ukaz "Osnovniye polozhyeniya voyennoy doktrini Possiyskoy Fyedyeratsii" nº1893, del 2 de noviembre de 1993.
6. De acuerdo con la Ley "Ob oboronye", citado en *Krasnaya zvezda*, 4 de noviembre de 1993, p.3.
7. *Moskovskiye novosti*, nº47, 1993.
8. *Izvestiya*, 24 de noviembre de 1993.
9. *Daily*, 23 de octubre de 1993.
10. *Nyezavisimaya gazyeta*, 18 de febrero de 1994.
11. *Kommyersant'*, nº46, 1994, p.2.

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994? Análisis del juego político interno.
Paul Fenton

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994? Análisis del juego político interno

*Paul Fenton

EEUU decidió dejar de hacer cumplir el embargo de armas -Resolución 713 de las Naciones Unidas (ONU)- contra Bosnia y, por extensión, la Federación Bosnio-Croata¹ en noviembre de 1994 al sopesar los riesgos que tal decisión implicaba para la unidad de la Alianza Atlántica, la misión *peacekeeping* de las Naciones Unidas (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas -UNPROFOR-), los esfuerzos humanitarios, y las partes beligerantes en la ex Yugoslavia². Pero, ¿cómo es que después de esta polémica decisión se ha hablado tan poco sobre el porqué o el cómo respecto a esta actuación de la política exterior estadounidense, actuación que revela uno de los aspectos más elocuentes de su estrategia de seguridad en la posguerra fría? En este trabajo se sugiere que tal decisión fue el resultado de un proceso político interno, complejo y bastante público, en el que se debatieron, por un lado, el rol y la responsabilidad de EEUU en la posguerra fría en Europa, y por otro, el tipo de compromiso que EEUU debería tener con la OTAN y la ONU en caso de una amenaza a la paz o de conflictos en áreas que no implicaran directamente a los intereses vitales del país.

Este artículo enumera y describe algunos de los factores que condicionaron el juego político nacional sobre el embargo de armas y la guerra de Bosnia, desglosa brevemente el telón de fondo del presidente Clinton, el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), el

*Máster en Estudios Internacionales, Fundació CIDOB y Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Congreso, y los Departamentos de Estado y Defensa (DoD), y en él se señala lo que cada uno de estos segmentos hizo respecto a la participación de EEUU en el embargo de armas. No se entrará en los asuntos de la política exterior concurrentes de Somalia, Haití, Corea del Norte, China, e Irak, que también predominaron en la agenda política-militar durante 1994. Tampoco se hablará de las influencias socio-culturales o psicológicas que pudieron haber tenido influencia sobre los líderes a lo largo del debate.

Para EEUU, el debate nunca cuestionó el hecho de que Bosnia, como Estado soberano, tuviera el derecho de importar armas para defenderse, sino que giró en torno a una serie de objetivos interrelacionados en cuanto a la prevención de la extensión de la guerra (y de la creación de un Estado islámico fundamentalista en los Balcanes), al futuro de la OTAN y de la Asociación Para la Paz, al desarrollo democrático en Rusia, a las relaciones estadounidenses con los países musulmanes³ y a las relaciones con Turquía (aliado de primera línea en la OTAN)⁴. De cara al público, el debate sobre el Proyecto de Ley de Autorización para la Defensa de 1995 puso de relieve las diferencias entre los miembros del Congreso que querían levantar el embargo unilateralmente y suministrar armas a Bosnia, y otros congresistas que favorecían la postura negociadora-*multilateralista* de la Administración de Clinton respecto a la guerra. Para poner de relieve la magnitud de influencias que se hallaban detrás de estas posiciones políticas empezaremos con un análisis del Departamento de Defensa.

EL DEPARTAMENTO DE DEFENSA (DoD)

El DoD es el Departamento de más envergadura del Gobierno federal con un presupuesto para el año fiscal de 1995 (incluyendo los programas de defensa organizados por el Departamento de Energía) de alrededor de 264.000 millones de dólares, casi el 18% del presupuesto federal.

Con el fin de la Guerra Fría, y siguiendo los conceptos desarrollados por el general Colin Powell (jefe de los *Joint Chiefs of Staff*) durante la Administración de Bush, de poder hacer frente y ganar dos importantes conflictos regionales simultáneamente, el DoD necesitó nuevas estrategias a fin de desarrollar y desplazar las fuerzas, adquirir equipamiento y tecnología, controlar la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares y químicas), y finalmente, para calcular los presupuestos cada vez más impulsados fiscalmente y no por amenazas internacionales para la inversión pública⁵. En 1994 se estaba realizando una transformación radical en cuanto a conjugar las capacidades nacionales de poder militar con las de información, tecnología y economía. A la hora de tomar decisiones respecto a estas estrategias, que incluían el cómo afrontar la amenaza de los conflictos *étnicos* en

el sistema internacional, existían en el transfondo una serie de consideraciones estructurales, económicas, y políticas: la rivalidad de las necesidades y de estrategia de la misión entre los múltiples departamentos, agencias y estructuras de mando sobre los recursos limitados del Gobierno; la necesidad de proteger las bases industriales y la tecnología ante los efectos negativos de la desmantelación en la posguerra fría: de ahí la importancia que tiene estas industrias para las economías de algunos Estados y distritos y su relevancia política para los congresistas que defienden y promueven las inversiones federales para proyectos del DoD; la necesidad de modificar el tipo y la profundidad de la dinámica de la demanda estadounidense en la OTAN y las misiones de la ONU (sin romper la base de su liderazgo) proveniente de un mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades militares en el espacio, en el aire y en el mar (y un menor énfasis en el de las tropas de tierra, dados los cambios tecnológicos bélicos), y la necesidad de convencer al presidente, al Congreso, y a los otros Departamentos de que los pronósticos de amenaza del DoD son fiables: de ahí el argumento de que la venta de armas no sólo podía mejorar la seguridad nacional y la de los aliados (al fomentar una mejor asignación de recursos tecnológicos y personales en otros Estados), sino que debería estar en función de proteger la base industrial para la defensa⁶.

Respecto a Bosnia, desde la postura más activista por parte de Les Aspin (secretario de Defensa hasta diciembre de 1993) hasta la cautela y el apoyo a soluciones multilaterales por parte de su sucesor, William Perry, el DoD nunca promovió una participación en el *peacekeeping* en Bosnia, y, a nivel interno, tampoco quiso asumir los costes económicos del *peacekeeping*, transferidos del Departamento de Estado, tal como lo propuso el presidente Clinton en 1994⁷. El DoD no estaba de acuerdo con la estrategia político-diplomática de incluir a los croatas en el borrador de la resolución presentada al Consejo de Seguridad en octubre de 1994⁸. Pero el DoD sí apoyó la utilización de ataques aéreos limitados por parte de la OTAN contra los serbo-bosnios como arma disuasiva (un instrumento de la diplomacia coercitiva), y sí quiso conseguir más autonomía de actuación y de control nacional sobre el uso de las fuerzas armadas, tanto para con otras (y futuras) misiones de la ONU como para su participación con la OTAN, entonces restringida por el proceso político de toma de decisiones políticas establecido por la ONU (la *doble llave*)⁹.

Teóricamente, el DoD no quiso involucrarse en misiones que no contaran con el apoyo de la opinión pública en situaciones como la de Bosnia donde los intereses nacionales no corrían un riesgo directo. Y quizás, desde el punto de vista militar, además de esperar unas ofensivas militares que afectarían a las posiciones estratégicas relativas a todas las partes implicadas, el DoD favorecía unos argumentos que llevarían a una situación de punto muerto sobre tierra en Bosnia, donde ninguna parte tuviera una ventaja estratégica demasiado superior, para así fomentar una solución diplomática ante la inutilidad de continuar la guerra. En breve, las estrategias internas de los múltiples departamentos dentro del DoD querían maximizar recursos a fin de desarrollar proyectos para proteger los intereses nacionales más allá de la guerra en Bosnia.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD (NSC)

El equipo de la Plantilla del NSC (junto con su mayor integración con los Departamentos de Finanzas, de Trabajo y de Comercio) está encabezado por el asesor presidencial de asuntos exteriores, Anthony Lake, y constituye la competencia principal al Departamento de Estado respecto al contenido y administración de la política exterior. La Plantilla es un aparato que, con los años, ha sido utilizado por los presidentes para aplicar sus propias visiones de la política exterior. Este organismo no tiene la responsabilidad legal de informar al Congreso sobre sus actividades, y el nombramiento del asesor de seguridad nacional no tiene que ser confirmado por el Congreso. Su reducido tamaño (no como las reuniones del Gabinete con 14 Departamentos), su independencia de otros Departamentos y agencias, y su objetivo más específico sobre los asuntos diplomáticos, económicos y militares de seguridad nacional (que también cuenta con el asesoramiento de la Agencia Central de Inteligencia -CIA-) permiten al NSC asesorar al presidente personalmente (quizás, con una intensidad distinta del DoD y del Departamento de Estado), y formular los informes secretos del más alto nivel de que dispone el Gobierno.

En 1994, entre otros temas, el NSC se encontró con las tareas de buscar una solución al tema del embargo que satisficiera la estrategia de limitar la extensión de la guerra en Bosnia; de prevenir las repercusiones secundarias en la OTAN (especialmente con Turquía) y los países *musulmanes*; de integrar más a Rusia en las decisiones para llegar a un acuerdo duradero en la ex Yugoslavia y de recompensar a los otros Estados en la región, afectados indirectamente por las sanciones y la guerra¹⁰. Se trataba de cómo confeccionar una estrategia respecto a Bosnia para reforzar ciertos procesos *legales y democráticos* dentro de los foros internacionales y, al tiempo, defender ciertos valores *morales* (de acuerdo con los principios históricos del país) a fin de establecer unos precedentes diplomáticos que fueran favorables a la seguridad de EEUU sin fomentar coaliciones en contra de sus políticas. Como telón de fondo de la estrategia hacia Bosnia tenemos que reconocer que el enfoque inicial de la Administración de Clinton provenía de la percepción de que después de la Guerra Fría las amenazas para la seguridad nacional eran más económicas que militares y, dado el hecho de que Bosnia no era de interés vital (según la NSC)¹¹, no estaba claro el cuándo, cómo, y dónde se hallaba la responsabilidad estadounidense de mantener la estabilidad y el orden en las esferas de influencia en las que estuvieran implicados sus intereses nacionales. La idea global y general promovida por Lake de *ampliación*¹², junto con los intentos de compromiso (*engagement*) multilateral encabezados por EEUU, no encontraron apoyo unánime a nivel internacional respecto a cómo solucionar la guerra o tratar el tema del embargo de armas. Tampoco encontraron apoyo, claro y consecuente, a nivel interno, hecho que puso en relieve las siguientes situaciones: en la primera, no se pudo convencer al presidente de que la percepción de fracaso o de falta de liderazgo estadounidense en los Balcanes podría, como efecto secundario (*spillover*), afectar a la persecución de otros objetivos en la agenda. En la segunda, los líderes de los medios de comunicación, del Congreso y de los

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

grupos de presión acabaron por marcar la pauta para la dirección y la defensa de la política exterior hacia los Balcanes. En la tercera situación, se fomentaron los colapsos o las bajas de comunicación inter e intra organizacional. Un ejemplo claro fue el lapsus de respuesta ejecutiva al primer ataque contra una *zona de seguridad* en Bosnia, en Gorazde, en abril de 1994. Clinton tardó cinco días en responder y repudiar a los comentarios del secretario de Defensa, Perry, respecto a la posición estadounidense (de posiblemente no estar dispuesto a utilizar la fuerza para salvar Gorazde), enviando así una señal peligrosa a los serbios.

Lake opinaba que ninguna parte podía ganar una victoria final y decisiva sobre tierra en Bosnia y que, por tanto, la única solución consistía en un alto al fuego, vinculado a las negociaciones multilaterales para llegar a un acuerdo político, incluso si esto produjera (hasta en contra de la posición de EEUU) una confederación entre los serbios de Bosnia y el Estado de Serbia¹³. Lake estaba a favor de una actuación fuerte por parte de la OTAN junto con la presión diplomática a todas las partes en Bosnia, Croacia y Serbia, dados los resultados positivos que estos dos factores juntos habían producido en cambiar las estructuras sociales y físicas del conflicto durante 1994¹⁴, pero opinaba que el levantamiento del embargo de armas sería un error. Tal acción minaría las otras sanciones vigentes (o futuras) propuestas por EEUU y minaría los objetivos de la Asociación Para la Paz y la OTAN. Según Lake, una acción unilateral por parte de EEUU de levantar el embargo conduciría a que otros Estados se inhibieran del problema en Bosnia, depositando así la responsabilidad principal de la guerra en EEUU.

Pero mientras la manipulación del tema del embargo de armas por parte de EEUU en los foros internacionales causaba división entre EEUU, Rusia, los aliados y los países *musulmanes*, Lake y la Plantilla (dadas sus fuentes de información secreta) miraban más allá de la guerra de Bosnia, miraban por un lado, a los procesos implicados, a los precedentes establecidos, y a las reglas del juego utilizadas para llegar a un acuerdo que pudiera solucionar la guerra. Por otro lado, Lake y la Plantilla observaban las reacciones de los demás Estados y organizaciones al ser incluidos los croatas como beneficiarios indirectos del proyecto de ley nacional en el que se les eximió del embargo de armas, y quizás estudiaban qué Estados podían convertirse en *aliados* en un posible envío de ayuda militar a Bosnia después de levantar el embargo.

EL DEPARTAMENTO DE ESTADO

El Departamento de Estado es un instrumento ejecutivo fundamental para recoger y proporcionar información y análisis sobre la política exterior. Está administrado por la pericia de los oficiales diplomáticos y consulares de carrera, y está encabezado por el secretario de Estado (desde 1993 William Christopher), cuyo papel es, en cierto modo, ser

el alter ego del presidente: es decir, al ser el oficial ejecutivo con más poder después del presidente, el secretario oficialmente representa el país durante las reuniones con los otros ministros de asuntos exteriores o durante los otros encuentros diplomáticos según las órdenes del presidente. No obstante, su influencia real sobre la política exterior depende del presidente y de la dinámica de toma de decisiones en el NSC. Efectivamente, después de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la Guerra Fría, por razones burocráticas y personales, su papel se vió eclipsado, en muchos casos, por la influencia directa del asesor de seguridad nacional¹⁵. Durante este período, el papel del Departamento disminuyó también; se volvió más operacional (de consultar y coordinar) que estrategia.

Pero con el fin de la Guerra Fría y con la iniciación de la política (*policy*) de *enlargement*¹⁶ de la nueva Administración de Clinton, el Departamento de Estado vuelve a ser de nuevo una fuente de estrategia, en competición con el NSC y el DoD, puesto que el debate sobre la definición de los intereses nacionales y de la seguridad nacional ahora incluye temas nuevos, poco tradicionales de tipo económico, ecológico, socio-cultural, y humanitario. Este debate implica cambios reales y profundos en cómo llevar a cabo la Ayuda Para el Exterior (*Foreign Aid*), y también afecta (por influir sobre la agenda en los asuntos exteriores) al desarrollo del presupuesto militar y a la utilización de las fuerzas armadas.

El Departamento de Estado encontró en Bosnia un caso excepcional (un desafío para evitar el tipo de toma de decisiones que condujo a un atolladero –*quagmire*– en Vietnam) y, en cierta manera, tradicional (por implicar decisiones de *policy* competitivas por parte de sus expertos en Rusia, los países centrales de Europa, los aliados en la OTAN, y los otros países balcánicos). Paralelamente a las decisiones sobre qué hacer en Bosnia se hallaba el debate sobre el futuro de la OTAN y su expansión de cara a las negativas declaradas de Rusia, lo cual presentaba una serie de consideraciones que aun dependían en cierta manera de las lógicas estratégicas y diplomáticas de la Guerra Fría, aunque carecían de la *predictibilidad* que la URSS había ofrecido en su zona de influencia en los Balcanes.

El proceso de desarrollar una política dentro del Departamento de Estado durante 1994 estaba influido por, al menos, dos dinámicas (no sólo respecto a Bosnia y al embargo, temas que han sido los más polémicos dentro del Departamento desde la guerra de Vietnam):

La primera, la influencia de grupos de presión y los medios de comunicación acabaron marcando la pauta para la formación de la agenda nacional respecto a la política exterior debido a un fenómeno de doble vértice: la pérdida de compás geopolítico (la Guerra Fría) y una disminución de voluntad política para llevar a cabo una política exterior vigorosa¹⁷. La segunda, la estructura dentro de la cual se formularon las *polícies* estaba sujeta, por un lado, a una propuesta reestructuración dramática y, por otro, a una dependencia de financiación y de control del Congreso, institución que estaba dispuesta a castigar programas, proyectos y el funcionamiento del Departamento de Estado a fin de conseguir objetivos políticos internos dentro del ambiente nacional de recortar gastos.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

Pero, ante las agendas del presidente, del Congreso, del NSC y del DoD, el Departamento pareció reaccionar con un interés renovado hacia Bosnia (como para demostrar su importancia y utilidad) con un enfoque más directo por parte del nuevo secretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos y Canadienses, Richard Holbrock (a mediados de 1994). Incluso los oficiales que dimitieron del Departamento demostraron tener gran interés en seguir teniendo influencia sobre la política oficial respecto a Bosnia¹⁸. El Departamento de Estado parecía elegir el rumbo de proponer y negociar estrategias que permitieran probar nuevas ideas aunque fueran demasiado costosas o inefectivas, como, por ejemplo, la Federación Bosnio-Croata en marzo de 1994¹⁹ que ostensiblemente fue la solución (al crear un Gobierno, ejército, policía y estructura judicial y de impuestos conjuntos) a las hostilidades entre Bosnia y Croacia; la creación de un Tribunal Para Crímenes de Guerra y, sobre todo, la exención a los Gobiernos de Bosnia y de Croacia (dentro de tal Federación) del embargo de armas.

Estas estrategias incluían, como instrumentos de persuasión, la práctica de utilizar sanciones económicas, el mantenimiento de los esfuerzos para la *diplomacia preventiva* en los Balcanes, el apoyo a más ataques aéreos por parte de la OTAN para establecer un uso de la fuerza que fuera creíble, y el rechazo a negociar con los serbo-bosnios. Mientras EEUU presionaba a Serbia, también mantenía su presencia en Croacia y en Macedonia a través de la diplomacia preventiva, y continuaba haciendo cumplir las otras resoluciones de la ONU²⁰; el Departamento de Estado, sin el sentido de la urgencia, tenía ocasión de medir los efectos de la manipulación del tema del embargo de armas en la ONU y en las negociaciones de paz: es decir, los estrategas podían acumular más información, hacer más precisas las opciones para el futuro, y analizar con mayor perspectiva las expectativas de los demás actores, y con ello, asesorar al presidente.

EL PRESIDENTE

El presidente de EEUU combina varios roles constitucionales (entre ellos, comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, jefe diplomático, jefe del Ejecutivo y jefe de la Administración) y representa para el país el líder que mejor puede efectuar cambios de políticas (*policies*) y dar dirección estratégica al país en los asuntos exteriores. Los poderes del presidente respecto a la política exterior se encuentran escritos en el Artículo 2 (Secciones 2,3,4) de la Constitución, cuya redacción, al ser menos explícita (dejando en cierta manera abierto el poder de la Presidencia y el uso de los privilegios ejecutivos) ha sido fuente de controversia y debate a lo largo de la historia²¹.

El presidente tiene una clara prioridad sobre el Congreso (y por supuesto, el Tribunal Supremo) en iniciar y liderar la formulación de la política exterior, pero su liderazgo y efectividad podrían hallarse restringidos, tanto por las expectativas nacionales como por las dificultades (en su rol de jefe de la Administración) de comunicación y de aplicación de sus *policies* entre las varias agencias y oficinas dentro de la Oficina Ejecutiva y los Departamentos Ejecutivos, y también por sus interpretaciones de las leyes como jefe del Ejecutivo.

Ahora bien, al ser el primer presidente elegido después de la Guerra Fría, Bill Clinton demostró tener poca amplitud o interés en los asuntos exteriores políticos y militares (lo cual condujo a una alta delegación de autoridad en la formulación de y en el estilo de proponer las políticas). Claramente, su agenda presidencial estaba dominada por asuntos económicos; y quizás como consecuencia de su personalidad y de la dinámica de toma de decisiones que generaban sus asesores²², el presidente Clinton mostró, inicialmente, un cierto *romanticismo* de cara al papel de líder que EEUU podría tener en los foros internacionales y en la OTAN, liderazgo que estaría basado en ciertos principios *legales y morales* que *ganaron* la Guerra Fría. De hecho, al heredar la guerra de Bosnia de la Administración de Bush, el presidente Clinton quiso que EEUU tuviera un papel mucho más activo en cómo resolver la guerra en la ex Yugoslavia.

El plan de *los seis pasos* (febrero de 1993) reflejaba la postura *multilateral-activista* de la nueva Administración²³. Pero después del fracasado viaje de Warren Christopher en mayo de 1993, en el que propuso a los aliados la estrategia de *levantar* el embargo contra Bosnia y *atacar* selectivamente las posiciones serbo-bosnias, la Administración iba reconociendo que una actuación dominante y unilateral en Bosnia auguraba más costes que beneficios respecto a los otros objetivos de su política exterior. La Administración, cuya estrategia global incluía a otros y múltiples objetivos respecto a China, Corea del Norte, la ampliación de la OTAN y la modificación de la posición de EEUU en la ONU, se ajustó a una realidad focalizada (y estancada): las negociaciones para la paz en Bosnia. Evidentemente, su estrategia global no era siempre compatible con una actuación unilateralista o dominante en una área particular. Después de consultar con los aliados y sus estrategas, Clinton quiso dejar claro que EEUU no iba a actuar unilateralmente para levantar el embargo ni iba a enviar tropas para un *peacekeeping* sin que hubiera una paz *justa* entre las partes. No obstante, mientras Clinton decidía, por un lado, no minar abiertamente los esfuerzos de los *cascos azules* de UNPROFOR en la región, su Administración conseguía, por otro, definir un rol más autónomo para el país dentro de la OTAN y más restringido de cara a las misiones de la ONU: en primer lugar, las misiones tendrían que avanzar los intereses nacionales, dentro de un margen de riesgo aceptable; en segundo lugar, la participación de EEUU tendría que ser necesaria para el éxito de la misión, y en tercer lugar, la misión debería tener una estrategia creíble para terminar sus actividades.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

Pero en 1994, a medida que la Administración de Clinton no parecía ejercer una política exterior *decisiva*, y careciendo de un claro sentido de dirección política y militar para reaccionar frente a los hechos en Bosnia, los miembros del Congreso (especialmente el senador Joseph Lieberman –demócrata de Connecticut– y el senador Robert Dole –republicano de Kansas–, impulsores de un proyecto de ley para levantar el embargo unilateralmente) vieron una oportunidad de presionar al presidente sobre el tema de Bosnia mientras se debatían los presupuestos del DoD para el año fiscal 1995.

El presidente Clinton, al no percibir grandes riesgos para su presidencia en sus continuados esfuerzos multilaterales, tampoco demostró personalmente de una manera clara (o muy persuasiva) al Congreso su determinación de coordinar con los aliados un proceso que llevara a solución a la guerra de Bosnia. Mientras Bosnia parecía quedar en un segundo plano para su Administración (¿por razones de secrecía estratégica?), Clinton adoptó una postura más pragmática y más compatible para con el Congreso, lo cual era un comportamiento presidencial que parecía obedecer a la dinámica histórica de ciclos de poder y de efectividad del presidente en su relaciones con la burocracia del ejecutivo y con el Congreso²⁴. Definitivamente, en 1994, con más recursos disponibles para su Administración, y pese a su mayor experiencia en el cargo, el presidente Clinton no demostró ser más efectivo en liderar la política exterior hacia Bosnia sin la disconformidad del Congreso, ni parecía estar más dispuesto a gastar demasiados recursos en sofocar los intentos del Congreso de mermar esta política²⁵. Así, Clinton, que como candidato para la presidencia en 1992 estaba a favor de levantar el embargo, se hallaba restringido, por un lado, como jefe diplomático, en negociaciones con otros Estados sobre qué hacer en Bosnia, y, por otro, como jefe del Ejecutivo, a la defensiva ante las propuestas de algunos congresistas, como los senadores Dole y Lieberman entre otros, de actuar unilateralmente para levantar el embargo.

La resolución final del debate en el Congreso (entre agosto y septiembre) no exigió un levantamiento del embargo, sino que prohibió el uso de las fuerzas armadas para hacer cumplir el embargo contra Bosnia (y la Federación Bosnio-Croata) después del 15 de noviembre de 1994 (si los serbo-bosnios no hubieran aceptado primero el plan de paz diseñado por el Grupo de Contacto o si la ONU no hubiera adoptado una resolución para levantar el embargo antes del 15 de noviembre). Por lo tanto, al sopesar los objetivos internacionales y nacionales de su Administración (con dos años más de mandato por delante), el presidente Clinton firmó el proyecto de ley que se convirtió en la Ley Pública 103-337, del 5 de octubre de 1994, y que había puesto en práctica unos días antes, el 12 de noviembre de 1994²⁶.

EL CONGRESO

El Artículo 1 de la Constitución, que establece los poderes y las competencias del Congreso (la Cámara de Representantes y el Senado), ha dado lugar, estructural y legalmente hablando, a un juego político nacional e histórico con el Ejecutivo sobre los asuntos exteriores. Mientras el presidente puede iniciar, formular y negociar la política exterior, el Congreso puede controlar y promover cambios de dirección en la política exterior a través de su poder legislativo, presupuestario y aprobatorio (pero cabe destacar que es el Senado el que aprueba las nominaciones federales del presidente, por mayoría simple, y los tratados internacionales, por una mayoría de dos tercios). Entre otros poderes, el Congreso tiene el de proporcionar la defensa común y el bienestar general, la organización, el armamento, y de legitimizar el despliegue de las fuerzas militares nacionales, y también el de establecer las reglas de tales provisiones. Son justamente estos poderes los que utilizó el Congreso en 1994, durante el debate sobre la responsabilidad de EEUU en Bosnia, al hacer cumplir sus roles históricos de identificar y hacer públicos los asuntos de importancia para el bienestar del país, confeccionar leyes²⁷, legitimizar las políticas del gobierno, y servir a los intereses de sus distritos o Estados.

Antes de entrar en el tema de Bosnia, cabe señalar algunas fuentes de influencia, más generales, que pueden afectar a la forma o a la *sincronización* de un debate dentro del Congreso. En primer lugar, tenemos que observar la descentralización, fragmentación y dispersión de funciones y competencias entre los comités de las dos cámaras sobre la utilización de fondos públicos para los asuntos exteriores que forma parte de la no unanimidad hacia la política exterior, y de la práctica de incluir, dentro de los proyectos de ley para la defensa, proyectos *pork barrel*²⁸ y, también otros en absoluto militares. En segundo lugar, existe una cierta competición política de prestigio y de iniciativa entre la Cámara de Representantes (cuyos 435 miembros son elegidos cada dos años) y el Senado (cuyos 100 miembros sirven seis años, y consecuentemente, tienen un margen de acción más grande, legislativamente hablando, para consolidar contactos en la burocracia y debatir los asuntos exteriores). Y en tercer lugar, vemos que la influencia del Congreso en los asuntos exteriores, por un lado, depende de su nivel de cohesión interno y, por otro, se equilibra por la influencia y la competición de los poderes inherentes del presidente y los poderes judiciales.

Ahora bien, a fin de considerar la magnitud de los factores que influyeron sobre los miembros del Congreso respecto al tema específico del embargo de armas, deberíamos analizar la composición del Congreso en 1994 y el contexto en el cual actuaron los congresistas para, por una parte, evitar la responsabilidad final de una decisión de la política exterior y, por otra parte, avanzar sus propias agendas personales, legislativas y burocráticas mientras presionaban al presidente.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

Composición

A causa de una serie de frustraciones personales y profesionales, y debido a la realidad simplista y negativa de las campañas electorales, la composición del Congreso experimentó en el período entre 1992 y 1994 el mayor movimiento de personal desde las elecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial²⁹.

En la posguerra fría, el Congreso no pasa de mantener una posición moderadamente *activista* en los asuntos exteriores, operando según las repercusiones que un determinado proyecto de ley pueda tener sobre su distrito o Estado. La mayoría de los congresistas no son necesariamente aislacionistas ni intervencionistas; son indiferentes a la política exterior debido a no poder reconocer con suficiente unanimidad cuáles son los intereses nacionales. Y quizás, como consecuencia (teniendo en cuenta algunas posibilidades de ganar puntos políticos internos), existen tendencias de *ondear la bandera* respecto a la ampliación de la OTAN, de apoyar los proyectos militar-industriales del DoD en los distritos de los congresistas, de reducir las inversiones en el Departamento de Estado, y de restringir la participación estadounidense en las misiones de la ONU, sin debatir las repercusiones económicas, políticas o militares con suficiente claridad para el público³⁰.

Con relación a las decisiones difíciles respecto a Bosnia, mientras el Congreso no fue equívoco con su mensaje de dejar que Bosnia se defendiera a sí misma y de no apaciguar a los serbo-bosnios, no pudo determinar la utilidad de usar la fuerza contra los serbio-bosnios (quizás como consecuencia de la experiencia de Vietnam, donde el uso de la fuerza simplemente engendró más represalias y, por extensión, más compromiso estadounidense)³¹. Ante las expectativas de sus distritos o Estados, el grado de consolidación necesario en el Congreso para efectuar cambios de política respecto a la OTAN aún no existía en 1994 y tampoco existía una manera de convencer al público de que un cierto compromiso activo internacional en Bosnia (con las fuerzas armadas estadounidenses) fuera útil para la seguridad de EEUU.

La composición de los comités sobre defensa y los asuntos exteriores estuvo en 1994, en cierta manera, dominada por la posición de centro-derecha; fueron los líderes del Sur los que controlaron el contenido de los debates y el proceso de votación, establecieron las agendas, organizaron las misiones de investigación, y llevaron a cabo sesiones (*hearings*), teniendo en cuenta la fecha y la sincronización de los hechos a fin de maximizar sus potenciales de influencia. Además, las fechas elegidas para convocar las sesiones y las votaciones plenarias constituyeron una fuente de muchos arreglos políticos entre el Congreso y el presidente. Por lo tanto, cabe señalar que, en ningún momento durante 1994, el Congreso dió un revés al presidente Clinton como jefe diplomático durante las negociaciones internacionales sobre Bosnia o la ampliación de la OTAN.

Contexto en 1994

La permeabilidad de las fronteras económicas (a nivel estatal y subestatal), la eliminación de las amenazas tradicionales de la Guerra Fría, y la disminuida influencia

de los partidos sobre el comportamiento de los congresistas, hacen que los costes políticos sean más bajos para los congresistas que se oponen al presidente.

El tema de Bosnia, al trascender los términos *liberales y conservadores* (o *palomas y halcones*), dió lugar a debates que tenían un cierto vacío ideológico, y que involucraban a la prensa y a la opinión pública de una manera que favorecía la práctica de fanfarroneo³² por parte de los congresistas, que querían avanzar sus agendas a costa de buscar un acuerdo solidario con el presidente.

Al ser 1994 un año electoral (*mid-term*), que auguraba una gran victoria para el partido Republicano, los congresistas que deseaban ser reeligidos querían, por un lado, colocarse bien, políticamente hablando, para los futuros cambios radicales en la composición y dirección de los comités, y, por otro, querían evitar la responsabilidad directa (y electoral) que los resultados de su presión sobre la política exterior hacia Bosnia les acarrearba.

En vista de que el apoyo al levantamiento del embargo iba ganando ímpetu (especialmente después de la votación en junio en la Cámara de Representantes³³) el Senado, dividido a grandes rasgos entre los que prestaban apoyo al senador Dole de cara a una acción unilateral y los que apoyaban al presidente, se vió más y más obligado a actuar de una manera decisiva. Después de una previa votación contradictoria (mayo 1994) y de una votación a favor de “la búsqueda de un fin multilateral al embargo de armas” (1 de julio), el senador Nunn propuso una *enmienda de compromiso* (11 de agosto), la cual frenó durante un tiempo el ímpetu de los esfuerzos de Dole para levantar el embargo unilateralmente, pero también sirvió para instar al presidente a que pusiera fin selectivamente a la participación de EEUU en el embargo³⁴. El lenguaje de esta enmienda de compromiso permaneció intacto durante el proceso de redacción final del Proyecto de Ley Para la Defensa de 1995, que finalmente tuvo lugar en septiembre³⁵.

De este modo, el Congreso pudo presionar al presidente para que se “mostrara como un líder más activo” respecto al embargo de armas y a Bosnia, sin obligarle a tener que decidir si habría de ejercer el derecho de veto sobre todo un proyecto de ley, por una sola enmienda cuyo fin era el de minar su política exterior³⁶.

El debate respecto a cómo, cuándo, y bajo qué condiciones deberían utilizar a las fuerzas armadas en los Balcanes, especialmente en Bosnia, dejó al descubierto el lado débil de la influencia geopolítica de EEUU en 1994. Se trataba de cómo realizar la reestructuración diplomática y militar en la posguerra fría (con sus enormes repercusiones económicas y políticas) sin reducir el liderazgo de EEUU a nivel internacional, consi-

derando que no se daban ni un aumento de la estabilidad internacional, ni de las garantías político-económicas, tan esenciales para la seguridad nacional. De esta manera (y teniendo en cuenta la opinión pública), el proceso de toma de decisiones entre los varios Departamentos ejecutivos, el Congreso, el NSC y el presidente sobre el embargo de armas integró una amplia gama de expectativas, objetivos, y estándares de satisfacción burocráticos, personales, y estratégicos. El resultado de la decisión de dejar de hacer cumplir el embargo de armas selectivamente en noviembre de 1994 puso de relieve dos objetivos *realistas* de la política exterior de EEUU: la primera, cambiar la dinámica de las negociaciones de paz en alterar las estructuras sociales y militares entre las partes beligerantes, y la segunda, hacer que EEUU consiguiera más autonomía de decisión en la OTAN respecto a la guerra. En este breve documento, hemos señalado algunas de las influencias estructurales y estratégicas a nivel interno de EEUU que pudieran haber afectado la decisión final de presidente Clinton. Concluimos que mientras el Congreso, por razones políticas internas, presionaba al presidente Clinton en su política de negociar multilateralmente hacia un resolución de la guerra de Bosnia y el embargo de armas, el presidente y los Departamentos ejecutivos y la NSC formularon estrategias más allá de un posible acuerdo entre las partes beligerantes. Estos organismos estudiaban qué tipo de paz podría tener lugar en los Balcanes en un futuro, una vez aceptada la inutilidad de continuar la guerra, y estudiaban cuál sería el rol de EEUU en una misión posible de *peacekeeping*, y qué reglas de juego y qué precedentes serían legítimos para contener los conflictos de este tipo dentro del sistema internacional. El presidente Clinton demostró, así, su pragmatismo político a dos niveles: por un lado, cómo tratar las expresiones de disconformidad del Congreso sobre la política exterior, y por otro, cómo responder a la situación estancada de la guerra de Bosnia de acuerdo con los límites de poder e influencia que podía ejercer EEUU.

Notas

1. La importancia de Croacia (su voluntad política, el tamaño y la calidad de su ejército, y las expectativas europeas, rusas y estadounidenses sobre el futuro mapa de los Balcanes) era crítica para entender su inclusión como beneficiario en las resoluciones para levantar el embargo presentadas al Consejo de Seguridad y a la Asamblea de las Naciones Unidas, el 28 de octubre y el 3 de noviembre de 1994, respectivamente, y en el entendimiento del proyecto de ley aprobado por el presidente Clinton, que prohibía el uso de las fuerzas armadas para hacer cumplir selectivamente el embargo de armas.
2. Según las órdenes del presidente, el comandante de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) responsable de hacer cumplir la Resolución 713 de las Naciones Unidas contra la ex

- Yugoslavia, el almirante W. Leighton Smith, Jr. no podía “desviar ni retrasar los barcos con armas destinadas a Bosnia”. Y dado que Bosnia no tiene puerto (sino que tiene acceso garantizado por parte de los croatas al puerto de Ploce), tal acción significaba que las fuerzas marítimas de EEUU no iban a poner fin a los envíos de armas a Croacia, cuyo destino final podía ser Bosnia. El almirante podía seguir supervisando el embargo, pero no podía dirigir los barcos de EEUU para detener a un sospechoso violador del embargo. El almirante tampoco podía autorizar la transferencia a otros Estados de la Alianza la información detectada sobre alguna violación del embargo, excepto cuando se tratara de material de destrucción masiva, misiles de tierra-aire que puedan derribar aviones de la OTAN, y las armas destinadas a terceros países: véase Gordon, Michael. (1994) “President Orders End To Enforcing Bosnian Embargo”, *New York Times* (November 11) pp.1-10.
3. Se utilizará una definición liberal, no científica, para describir a un país en cuya sociedad tengan preponderancia las creencias en la religión de la *Nación del Islam*.
 4. Véase Larrabee, Stephen F. (1994) *Western Strategy Toward the Former Yugoslavia*. Santa Mónica, California: RAND, p. 2.
 5. Véase Hosey, Walter. (1993) “Economics, National Policy and Military Strength: The Growing Linkage in the 1990’s”, *Naval War College Review*, Vol.46, 2:17.
 6. Véanse los comentarios del viceportavoz del Departamento de Estado Johnson, David (1994) “U.S. Considering Comprehensive New Arms Transfer Policy,” *USIA Wireless File*, (Nov. 16), p.1, y “America’s Arms Trade Monopoly,” *USIA Wireless File*, (May 25), pp.12-15. Entre otras consideraciones estratégicas del DoD en 1994, se incluían: la seguridad de comercio, la investigación y el desarrollo, las adquisiciones, las pruebas operacionales, la promoción de la tecnología de uso dual (*dual-use technology*), y la posición y el tamaño de las bases militares.
 7. Véase “FY International Affairs Budget: A New Outlook and New Priorities for a New Era,” *U.S. Department of State Dispatch Supplement*, (February 1994), Vol.5, 2:8-9.
 8. Véase Gordon, Michael. (1994) op.cit.:1.
 9. Específicamente desarrollado para Bosnia, *la doble llave* consiste en cinco pasos: 1. Boutros-Boutros Ghali, secretario general de la ONU, autoriza la consideración de los ataques; 2. el Consejo del Atlántico Norte (NAC), dentro de la OTAN, llega a un consenso político para actuar; 3. el NAC autoriza el mando militar dentro de la OTAN; 4. el mando militar y el NAC esperan la autorización del secretario General de la ONU para actuar, y 5. el mando militar no cesará en su actuación hasta que el NAC lo diga. El 28 de febrero de 1994, como respuesta a los ataques a Sarajevo, los aviones de la OTAN abatieron a cuatro aviones (estilo *Galeb*) de los serbo-bosnios en la primera acción agresiva militar de la Alianza desde su creación en 1949.
 10. Para minimizar los efectos desestabilizadores en los Balcanes, una recompensa ha sido la cooperación militar por parte de la OTAN (y por parte de EEUU bilateralmente a través de acuerdos de defensa) a Hungría, Rumanía, Macedonia y Albania para *contener* cualquier país con ambición territorial en los Balcanes. Véase Pomfert, John (1995) “For Balkan Nations, A New Old Policy,” *International Herald Tribune* (December 20), p.1.
 11. Véase Lake, Anthony. (1994) “Lake Warns Against Unilateral Lifting of Arms Embargo”, *USIA Wireless File*. (December 1) p.11.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

12. La *ampliación* tenía como base reforzar los lazos con los aliados dentro de la OTAN, aislar a los Estados *deshonestos (rogue)*, promover las reformas democráticas y económicas en los países de la ex URSS, e intervenir en las crisis humanitarias, selectivamente: véase “The U.S. Riding a Roller Coaster”, *The Strategic Survey 1993-1994*. London:International Institute for Strategic Studies, 1994, p.63.
13. Véase Lake,Anthony. (1994) op.cit.. (December 1) p.11.
14. Algunos resultados positivos de modificar los parámetros del conflicto antes de que tuvieran lugar ciertas negociaciones de paz son la Federación entre Bosnia y Croacia (marzo de 1994), las recompensas a los Gobiernos de Bosnia y Croacia: es decir, la inclusión de ambos en el programa de la Asociación para la Paz y el acceso a los recursos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el reconocimiento necesario por parte de la ONU de que la OTAN debería tener más flexibilidad y disponer de una misión más clara, un cierto distanciamiento entre el Gobierno de Milosevic en Serbia-Montenegro y los serbo-bosnios como consecuencia de las sanciones contra Serbia, y finalmente en setiembre de 1994, el compromiso del presidente de Bosnia, Izetbegovic, de no pedir un inmediato levantamiento del embargo de armas.: Véase Lake, Anthony. (1994) “American Power and American Diplomacy”, *USIA Wireless File*, (October 25): 9 y Beriker, Nimet A. (1995), “Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina”, *The Annals of the American Academy*. (November) nº 542 198-200.
15. Tanto por su antigua estructura, la confusión y el estancamiento burocrático respecto a la formulación y aplicación de *policy* como por la falta de recursos políticos (apoyo público o apoyo de los grupos de presión) en el proceso de negociar con otros Departamentos y agencias, el Departamento de Estado no generaba respuestas a la interacción compleja entre asuntos internacionales y nacionales, sobre todo los asuntos de los mercados financieros y las políticas económicas.
16. Después de fomentar el crecimiento económico internacional de EEUU y de promover paz y democracia, *enlargement* es el compromiso de EEUU con la comunidad de naciones democráticas a través de medios diplomáticos, incentivos económicos, y contactos continuados con organizaciones internacionales. Véase *United States Department of State Dispatch Supplement* (February 1994), nº2: 5-11.
17. Véase los comentarios del subsecretario del Departamento de Estado, Peter Tarnoff, en mayo de 1993: “No tenemos las ventajas estratégicas (*leverage*).no tenemos la influencia, no tenemos la inclinación de utilizar las fuerzas militares, ciertamente no tenemos el dinero” para responder a las crisis en la posguerra fría: citada en Muravchik, Joshua “Clintonism Abroad,” *Commentary*, Vol.99, nº2:37. También véase Kortanek, Mary E. (1994) *When Pictures Make Policy*, *Congressional Quarterly* (April 30) p.1078.
18. Por ejemplo, Stephen Walker, Croatian Desk Officer, Balkan Conflict Group, U.S. Department of State, que dimitió el 23 de 1993, después formó el Comité Americano Para Salvar a Bosnia, como una demostración de su desacuerdo con la política exterior de la Administración de Clinton.
19. La estrategia consistía en, por un lado, manipular la situación de que Bosnia y Croacia fueron víctimas de un *enemigo común*, Serbia, y, por otro, aislar a los serbo-bosnios como villanos.
20. EEUU hizo cumplir el embargo de armas y otras sanciones (Operación *Sharp Guard*) y participó en la misión de prohibir vuelos no autorizados en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina

- (Operación *Deny Flight*). EEUU también contribuyó a las Misiones de Asistencia para las Sanciones (*Sanctions Assistance Missions—SAM—*) establecidas por el Comité de Oficiales Mayores de la (entonces nombrada) Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Para una lista detallada sobre el despliegue de equipo y de personal que estuvo con la OTAN en su Cuartel General de las Fuerzas Aliadas en el Sur de Europa (AFSOUTH) véase *L'Année Stratégique: Les Équilibres Militaires 1995*, (Ed. Pascal Boniface), París, Dunod, p.271.
21. Véanse las obras contenidas en *Congressional Quarterly's Guide to the Presidency* (1989), ed. Michael Nelson, Washington, D.C: CQ Inc, . También véanse dos estudios recientes: Peterson, Paul (1989) "The President's Dominance in Foreign Policy," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, nº2:214-234, y ,respecto al Congreso, Lindsay, James (1993) "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters" *Political Science Quarterly* Vol.107, nº.4:607-628.
 22. Véase Greenstein, Fred (1993-1994) "The Presidential Leadership Style of Bill Clinton: An Early Appraisal," *Political Science Quarterly* Vol.108, nº.1:589-603.
 23. El plan tenía entre, otros fines, hacer que EEUU tuviera un papel más activo mediante la OTAN y la ONU para solucionar la crisis; cambiar la dinámica de las negociaciones a través de sanciones económicas y políticas practicando la diplomacia preventiva para que la guerra no se extendiera hasta Kosovo o Macedonia; involucrar más a Rusia en las negociaciones; proponer el Tribunal de Crímenes de Guerra y contribuir al envío de más ayuda humanitaria una vez que la OTAN pudiera disponer de los recursos y la autoridad de hacer cumplir la resolución del Consejo de Seguridad para el espacio aéreo prohibido para vuelos no autorizados por la ONU: véase Christopher, Warren (1993) "Department of State Briefing on the Former Yugoslavia," *U.S. Dept. of State Dispatch*, Vol.4, nº.7.
 24. Hay dos ciclos en conflicto que afectan al poder del presidente: "uno de influencia decreciente y uno de efectividad en aumento...", efectivamente, "a medida que el período de Gobierno va transcurriendo, la administración va adquiriendo más experiencia y destreza, pero también va perdiendo recursos. La capacidad de efectividad entonces va en aumento, pero los menguados recursos implican que el éxito esté menos asegurado,": Véase *CQ's Guide...*(1989), op.cit., p.1125.
 25. Quizás esta dicotomía de dirección creó en otros Estados y en las organizaciones internacionales una cierta incertidumbre respecto al compromiso futuro de EEUU de buscar multilateralmente una solución a la guerra de Bosnia (al haber creado un escenario de *good cop* Clinton versus el *bad cop* Dole).
 26. Clinton sí hubiera podido ejercer el derecho de veto sobre este proyecto de ley, pero no lo hizo al estar de acuerdo con los términos. Lo mismo no sucedió con un proyecto de ley similar (S 21, propuesto por los senadores Dole y Lieberman) que exigía el levantamiento del embargo en 1995. Este proyecto de ley no era tan exigente como parecía, dejando al presidente un poder ilimitado para poder demorar cualquier acción unilateral según su interpretación del interés nacional. No obstante, en 1995 el presidente Clinton, por razones políticas internas e internacionales significativamente diferentes, decidió vetarlo. Véase el juego político en Carroll, Doherty. (1995) "In Stinging Rebuff To President, Senate Votes To Lift Embargo," *CQ* (July 29) pp.2282-2284.
 27. Los proyectos de ley para las apropiaciones para la Defensa (igual que otros Departamentos) principalmente se redactan entre el 15 de mayo y el descanso estival en agosto. De esta manera,

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

- y debido a esta presión del calendario, fué el 11 de agosto de 1994 cuando el presidente Clinton y el Congreso llegaron a un acuerdo sobre los límites de aceptación estadounidense respecto a la postura del Consejo de Seguridad en la ONU sobre el embargo de armas. Véase Towell, Pat. (1994) "Defense and Foreign Policy," *Congressional Quarterly* (September 10), pp.2530-2532.
28. Los proyectos *pork barrel* son enmiendas dentro de los proyectos de ley que aportan beneficios políticos y económicos especiales para un congresista y su distrito o Estado.
 29. Casi el 50% de los miembros de la Cámara de Representantes (186 miembros) fueron elegidos después de la guerra fría (1992 y 1994). En 1995, en el Senado, importantes senadores como Bill Bradley (D-New Jersey) y Sam Nunn (D-Georgia) también anunciaron su dimisión a partir de las próximas elecciones en 1996.
 30. Véanse los comentarios de Joseph Nye, vicesecretario de defensa, en Dobbs, Michael. (1995) "NATO Expansion? Popular, But Don't Look at the Price", *International Herald Tribune*. (July 9), p.1.
 31. Véanse, por ejemplo, dos artículos de Doherty, Carroll. (1994) "Authorization Bill Urges Clinton To Arm Bosnian Muslims," *CQ* (April 23) , p.1011, y "Vets Add Weight to Hill Debate On Use Of Military Power," *CQ* (April 30), p. 1077.
 32. Véase Lindsay, James. (1992-1993) op. cit.,pp.622-625. El *fanfarroneo* consiste en el comportamiento ostentoso de los políticos en los medios de comunicación y/o en los procesos públicos gubernamentales a fin de ganar popularidad o aprobación. El *fanfarroneo* mobilizó a grupos de presión (proOTAN, proBosnia, y antiRusia) a fin de intervenir en los procesos de decisión, y tuvo una influencia sobre otros países que no se puede medir, por lo que ignoramos la incidencia que esta práctica pudo haber tenido a efectos de una acción unilateral en las decisiones tomadas por los aliados o la ONU. Además, al definir las posibles opciones políticas, tal práctica posiblemente condicionó al público estadounidense y formó el marco para el debate dentro del cual se estableció las condiciones previas a una acción estadounidense en Bosnia.
 33. Véase Doherty, Carroll. (1994). "House Votes To Force Clinton To End Bosnia Arms Ban," *Congressional Quarterly* (June 11), pp.1535-1356.
 34. Véase un resumen de las posturas tomadas por parte del Senado en Doherty, Carroll. (1994), "Senate Puts Clinton on Zig-Zag Course Toward Ending Bosnian Arms Embargo" *Congressional Quarterly* (August 13), pp. 2362-2363.
 35. La Cámara de Representantes aprobó la medida primero, el 17 de agosto y después, el Senado, el 13 de septiembre: véase "Legislative Summary", *Congressional Quarterly* November 5, 1994, p.3189.
 36. En una votación histórica en marzo de 1996, el Congreso dió al presidente el derecho de ejercer el *line-item veto* (de vetar una parte del proyecto de ley sin tener que vetarlo todo). Esta decisión seguramente acabará siendo debatida en los cortes al contradecir, en principio, el Artículo 1, Sección 7 de la Constitución. Las repercusiones de esta decisión seguramente afectarán la capacidad de influencia (*leverage*) que el Congreso tendrá para presionar al presidente sobre los asuntos exteriores. Véase Associated Press, "Congress Passes Historic Line-Item Bill" *International Herald Tribune*, March 29, 1996, p.3.

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea.

Anna Ayuso

La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea

*Anna Ayuso

Una perspectiva europea

En el mar de flujos y reflujos del reciente devenir histórico en las relaciones euro-latinoamericanas, la construcción de la integración europea constituye una marea de fondo que ha dominado el diálogo. La evolución de estos contactos queda necesariamente enmarcada en el complejo de políticas e instrumentos que permitieron a la Comunidad Europea (CE) acceder a su actual estatuto en el contexto internacional.

La política exterior de la CE, como su misma construcción, se cimentó sobre dos pilares: la cesión de competencias estables por medio de Acuerdos Internacionales y la cláusula evolutiva, que permite una progresiva asunción de competencias en la medida necesaria para una óptima consecución de los objetivos del Tratado fundacional. Surgió así una correlación entre el fundamento jurídico de las competencias comunitarias y la extensión material de éstas (Groux/Manin, 1985) y aquél condicionó los instrumentos utilizados para formalizar una determinada obligación internacional, de modo que observar los instrumentos jurídicos empleados en las relaciones con América Latina (AL) sirve de prospección sobre el grado de profundización adquirido.

Adicionalmente y al paso de sucesivas ampliaciones, la Comunidad instituyó unos esquemas de relación regional selectivos en función de prioridades consensuadas por el conjunto de Estados miembros. Entre los países en vías de desarrollo (PVD), AL atrajo inicialmente sólo un modesto interés respecto al de las antiguas colonias de los países

miembros y tampoco podía competir con las perspectivas comerciales de los países industrializados o las expectativas más recientes de la Europa del Este y el Magreb. Este papel secundario planeó incluso en los escogidos momentos de entendimiento posteriores.

Para hacer un análisis global en perspectiva histórica, recurrimos a una doble estructuración de las relaciones. En corte vertical se distinguen tres ámbitos materiales: el político-diplomático, las relaciones económico-comerciales y la cooperación para el desarrollo, con evoluciones diversas pero relacionadas entre sí, de manera que de la comparación se pueden destilar las principales tendencias. En horizontal se establece una división en períodos que tiene en cuenta la progresividad de la política exterior de la Comunidad, pues cualquier intento de periodizar ha de enmarcarse en dicho proceso de ensanchamiento material paulatino y constreñirse a los instrumentos disponibles.

1958-70: EL PERÍODO INICIAL DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

La debutante Comunidad Económica Europea (CEE) estaba en fase de afianzamiento como actor de las relaciones internacionales y carecía de instrumentos jurídicos para la institucionalización del diálogo con AL, limitándose los contactos a simples reuniones protocolarias entre embajadores o altos funcionarios, sin capacidad para modificar la situación mientras persistiesen las incógnitas a la hora de designar un interlocutor válido.

Los primeros contactos

En los años iniciales se produjeron incipientes declaraciones en favor del establecimiento de mejores relaciones, como el primer *Memorandum sobre las relaciones con América Latina* de mayo de 1958, que invitaba a una colaboración fundada en el respeto de los derechos de cada una de las dos partes interesadas y sobre la base de ventajas recíprocas. En enero de 1963 se consideró aplicar ciertas reducciones en la tarifa aduanera común frente a productos latinoamericanos en atención a su condición de PVD y posibles modalidades de ayuda al desarrollo, lo cual fué fruto de la asistencia de la Comisión a la Conferencia de Punta del Este, donde los dirigentes latinoamericanos discutían sus estrategias frente al mercado internacional. Como resultado, el Consejo creó un grupo de contacto con competencias limitadas, que excluían expresamente la negociación y se circunscribían al intercambio de informaciones.

Tras un lustro de estériles reuniones informativas, el Gobierno italiano entregó al Consejo un memorándum que auspiciaba la creación de una comisión de contacto de carácter permanente y el establecimiento de un mecanismo de coordinación de las acciones de los Estados miembros en el campo de la cooperación técnica y de la integración regional. Aunque el Consejo llegó a proponer la creación de una comisión mixta, ésta no llegaría a concretarse, por el cansancio derivado de la ausencia de resultados concretos, suma de la falta de interlocutor estable por parte latinoamericana y la precariedad temporal de los contactos causada por el sistema de autorizaciones limitadas del Consejo.

Durante estos años las relaciones ni tan siquiera deberían calificarse de multilaterales ya que, mientras los países de AL trataban de conseguir un diálogo directo con los Estados miembros, éste era evitado tanto por éstos, para impedir cualquier viso de negociación con consecuencias jurídicas, como por la Comisión, que buscaba reforzar su representatividad en la arena internacional (Marchisio, 1983).

El establecimiento del mercado común

Al ser las políticas comercial y económica las competencias más tempranamente transferidas de forma exclusiva a la Comunidad, Latinoamérica expresó rápidamente sus inquietudes sobre los perjuicios que pudieran derivarse de la implantación de una tarifa aduanera común para sus exportaciones ya que, en lo inmediato, suponía una merma en su capacidad de negociación bilateral para mantener sus mercados tradicionales en cada país miembro de la CEE, implicando enfrentarse a la disciplina de consenso que impone el proceso de toma de decisiones comunitario. Pero los mayores recelos eran frente al blindaje del mercado europeo que suponía el establecimiento de la Política Agraria Común (PAC) (Grilli, 1993).

En ausencia de acuerdos comerciales bilaterales, los intercambios mercantiles se regularon en los foros multilaterales, tanto en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) como en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Durante los debates surgidos a raíz de las propuestas comerciales lanzadas por los PVD a través del Grupo de los 77, la CEE, aunque se manifestó en favor de la estabilización de los precios de los productos básicos, acabó decantándose por la negociación de materias primas producto por producto, estableciendo distintos grados de liberalización y distintos plazos. Tras la aprobación en diciembre de 1964 del nuevo capítulo IV del GATT *Comercio y Desarrollo*, que establecía los principios de estabilización de los precios de los productos básicos, la no reciprocidad en las concesiones a los PVD y el mantenimiento del statu quo en las tarifas vigentes, el Consejo acordó suspender total o parcialmente de forma unilateral, la tarifa aduanera común de determinados productos, entre los que se encontraban algunos de interés para AL.

La ausencia de resultados obtenidos por vía interregional y los avatares que azotaban los intentos de consolidación de los sistemas de integración latinoamericanos,

inclinó a los países con mayor potencial económico (Argentina, Brasil y Uruguay) a hacer uso de su iniciativa individual para defender sus intereses en el seno del GATT, postura insolidaria que a la larga debilitaría su posición negociadora global.

Primeros pasos de la Cooperación para el Desarrollo

Las competencias limitadas de la CEE determinaron una relación con los PVD en una doble vertiente: la participación de la Comunidad en el contexto general de la cooperación para el desarrollo, y la relativa al sistema de cooperación para el desarrollo establecida en el marco de la CEE, que en esta primera etapa quedó circunscrita a la inclusión en el Tratado CEE (TCEE) del acuerdo de asociación para las ex colonias y a la participación en la Primera Convención sobre Ayuda Alimentaria de 1967.

1970-79: PRIMERA AMPLIACIÓN COMUNITARIA Y FORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERREGIONALES

La adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido abrió el debate, hasta entonces obviado por influencia francesa, sobre las relaciones externas de la Comunidad, centrándolo en la propuesta británica de globalizar la política de cooperación con los PVD que concernía a la ubicación de la Comunidad en el mundo. Esta preocupación quedó recogida en las Actas de la Cumbre de 1972 en París, que inauguró la *dimensión mundialista* de la cooperación para sintonizar el aumento de la influencia de la CEE tras la ampliación con su presencia internacional.

La búsqueda del interlocutor regional

Tras el fracaso del primer diálogo, los países de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) trataron de definir una política común resumida en la *Declaración de Buenos Aires* de 1970 con la que se propuso oficialmente a la Comisión la institucionalización del diálogo. Ésta instó al Consejo a convocar una conferencia interministerial que acabó reducida a una reunión entre los embajadores de AL, la Comisión y el Comité de representantes permanentes de los Estados miembros de la CEE (COREPER).

La primera declaración común definió las líneas directrices de la negociación priorizando la búsqueda de soluciones a los problemas comerciales con fórmulas preferenciales para aumentar y diversificar los intercambios. Estas reuniones continuaron con

periodicidad irregular hasta 1979, año en que se interrumpieron por la incorporación de Cuba al Grupo Latinoamericano de embajadores ante la CEE (GRULA).

En 1976 se creó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), uno de cuyos objetivos era la coordinación de la posición de sus miembros en los círculos internacionales. El SELA mantuvo posturas combativas frente a la política comercial comunitaria y llegó a plantear la necesidad de arbitrar medidas coordinadas de *tratamiento simétrico* al proteccionismo que aplicaba la CEE.

Abriendo vías de acercamiento, Bogotá vio nacer en 1974 las Conferencias entre representantes del Parlamento Europeo (PE) y parlamentarios de los Estados latinoamericanos. Éstas continuaron celebrándose bianualmente y aunque su trascendencia práctica fue escasa, debido al limitado poder de decisión de la institución parlamentaria europea, sirvieron para despertar una sensibilidad favorable a los problemas latinoamericanos especialmente entre fuerzas políticas afines.

Acuerdos, preferencias y restricciones comerciales

Los cuatro primeros acuerdos comerciales bilaterales firmados entre la CEE y países de AL se negociaron durante el primer lustro de la década: el primero con Argentina en 1971 y dos años más tarde con Uruguay, sólo cuatro meses antes que el celebrado con Brasil en 1974. Estos tres acuerdos tienen casi idéntico contenido, limitado a las materias previstas expresamente en los artículos 111 y 113 del TCEE. El cuarto, firmado con México en julio de 1975, anunciaba un nuevo tipo de convenio más ambicioso, dirigido al conjunto de países no asociados que a pesar de no ofrecer cambios cualitativos de contenido material, sí mejoraba aspectos institucionales. Se trataba de acuerdos no preferenciales con el tratamiento de la nación más favorecida, regla general del GATT que disfrutaban todos sus miembros.

Dado el escaso alcance de los acuerdos, la regulación multilateral continuó siendo la base principal de las transacciones comerciales, aunque matizada por la condición de PVD de las economías latinoamericanas y las políticas proteccionistas. En noviembre de 1970, en respuesta a la *Declaración de Buenos Aires*, el Consejo aprobó un reglamento acelerando algunas concesiones resultantes de las negociaciones de la Ronda Kenedy y, posteriormente, las negociaciones de la Ronda Tokio (1974-1979) consiguieron algunos progresos. Al mismo tiempo, siete países latinoamericanos optaron por negociar *acuerdos de autolimitación voluntaria* del textil en lugar de coordinar sus posiciones; con la crisis del sector siderúrgico se llegó a nuevos acuerdos de autolimitación, inducidos por la Comunidad mediante un uso muy severo de la regulación *antidumping* y antisubvenciones, y siguieron las limitaciones en los productos artesanos e incluso materias primas como carne de cordero y cabra o la mandioca. Al no tratar de contribuir al incremento de los intercambios sino de restringirlos, estos acuerdos se planteaban como una medida provisional y transitoria, pero con tendencia a la per-

petuación en la práctica a través de sucesivas reconducciones y con el agravante de que se aplicaban frente a cualquier competidor sin considerar su nivel de desarrollo.

En sentido opuesto, la Comunidad puso en vigor, a partir de julio de 1971, el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), con objeto de permitir un aumento de los ingresos por importación de los PVD y el fortalecimiento de su industria, tal y como había sido recomendado por la UNCTAD. Con el tiempo se constató que los PVD de mayor desarrollo eran los que más aprovechaban el sistema; Brasil, México y Argentina eran los únicos países latinoamericanos que figuraban entre los 10 principales beneficiarios. La burocratización, la poca transparencia y la falta de previsibilidad del sistema dificultó su aplicación.

La globalización de la política de cooperación

El cambio fundamental fue la evolución desde un concepto de cooperación estrechamente ligado a la relación postcolonial, hacia un campo más amplio, inserto en el ámbito de las relaciones exteriores de la propia Comunidad (Abellán, 1992). A las políticas regionales ya iniciadas con los países de África-Caribe-Pacífico (ACP) y de la Cuenca Mediterránea, se añadieron dos instrumentos dirigidos a los PVD en general e inspirados en el surgimiento de una Política de Cooperación comunitaria.

La evolución quedó dibujada en una serie de documentos programáticos; previamente a la ampliación, la Comisión envió al Consejo las *Orientaciones de una política de Cooperación al Desarrollo* seguidas del Programa de Acción donde se evidencia la *doble orientación* (Sobrino, J.M., 1985) de la Política de Cooperación comunitaria. Debido a la escasez de medios disponibles se mantenía la regionalización selectiva, pero completada mediante acciones en el ámbito mundial con PVD no asociados, siguiendo las recomendaciones de la UNCTAD y la Asamblea General de la ONU.

El Primer programa de acción en favor de los PVD no asociados para el período 1976-1980 se estableció gracias a las presiones ejercidas por Reino Unido, que bloqueó la aprobación de las cantidades de ayuda dirigidas a los países ACP hasta que no se decidiese esta aportación. Se trataba de ayudas no reembolsables destinadas a los países más necesitados, con un enfoque de carácter asistencial dirigido al aumento de la producción alimentaria y a potenciar el desarrollo de las regiones rurales. La distribución fue de un 75% para Asia, un 20% para América Latina y un 5% para países africanos no asociados.

La crisis alimentaria mundial a principios de los setenta provocó un aumento de los precios de los cereales en el mercado mundial y estimuló un rápido crecimiento del presupuesto dedicado a ayuda alimentaria. La ayuda comunitaria se dividió en dos: la ayuda de urgencia para paliar situaciones críticas y la ayuda alimentaria normal. En 1971 se creó un segundo fondo para la ayuda de emergencia a los países no cubiertos por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), al que en 1972 se añadiría un fondo de ayuda alimentaria de emergencia para víctimas de desastres y grupos vulnerables en los

PVD. La participación de AL en la ayuda de emergencia sólo fue de un 10%, dada su mejor situación respecto a Asia y África. En cambio, su participación en la línea presupuestaría de ayuda a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que se inició a partir de 1976, fue en torno al 25% del total debido a la amplia cultura occidental existente en Latinoamérica, que facilita el contacto directo de la población civil, y el hecho de trabajar con las clases más desfavorecidas, que deja al margen los índices macroeconómicos (Granda-Mate-Moreno, 1988).

En general, durante toda esta década, la participación de la región latinoamericana en la Cooperación de la CEE fue muy reducida, en un promedio del 2,7% entre 1970 y 1977, pero aumentó a partir del agudizamiento de la crisis de Centroamérica (CA) que condujo a un aumento de los recursos enviados a dicha subregión.

1980-89: POLITIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES

Una crisis económica generalizada, acompañada de sucesivas crisis políticas, condicionaron las relaciones interregionales también matizadas por dos acontecimientos trascendentales del proceso de integración europea. La adhesión de Portugal y España puso sobre la mesa negociadora sus especiales relaciones con Latinoamérica. En el discurso político del momento, España alentó su papel de *punte* para atribuirse el peso de una potencia media en el campo diplomático (Piñol, 1993), ya que en el económico su situación era bastante deficiente. Fue secundada por algunos líderes latinoamericanos que anhelaban aumentar su influencia en el seno de la Comunidad, pero ello despertó reticencias en las potencias medias con vocación de liderazgo como Argentina, Brasil o México, que tacharon de paternalistas algunas actitudes del Gobierno español (Rosenwig, 1987), y en las dos grandes potencias coloniales europeas, Francia y Reino Unido, que veían peligrar los privilegios de sus zonas de influencia al ser diluidos entre un número demasiado extenso de países.

La firma en febrero de 1986 del Acta Única Europea (AUE), para dinamizar el proceso de profundización en la construcción europea, formalizó la Cooperación Política Europea (CPE) mediante un acuerdo entre los Estados miembros sobre materias fuera del alcance de las competencias comunitarias para “formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea”. Paulatinamente, la Comunidad abandonó la anterior política inhibicionista sobre AL y tomó posturas más comprometidas, como fruto del previo debate interno sobre el alcance de la CPE (Ifestos, P., 1987).

Diálogo e intervención política

Dejando de lado las diferencias provocadas por la crisis de la guerra de las Malvinas, la intervención más relevante de la Comunidad en la región fue su actuación en el conflicto centroamericano, que tuvo diferente cariz al tratarse de una acción diplomática en favor de una solución negociada entre los países de la región. Su actitud en favor de las iniciativas locales, materializadas en el Plan de Contadora, la distanció de la postura intervencionista de los Estados Unidos, con quien evitando un enfrentamiento abierto, mantuvo una diferencia conceptual sobre la naturaleza del conflicto.

El Consejo Europeo del 29 de marzo de 1982 adoptó la primera Declaración favorable a las iniciativas de diálogo regional en aplicación del principio de soberanía nacional y respeto a la voluntad de los pueblos, al tiempo que identificaba como principales causas del conflicto los profundos problemas económicos y la desigualdad social de la región; y el Consejo de Stuttgart de junio de 1983 formuló el *enfoque europeo* (Díaz Córdoba, A., 1992) al tiempo que apoyaba la iniciativa de diálogo regional surgida en Contadora. Su respaldo cristalizó en la convocatoria de una cumbre de jefes de Estado de San José, en septiembre de 1984, en la que además de los países del *Istmo*, la Comunidad, sus Estados miembros y el grupo de Contadora, participaron España y Portugal.

La conferencia presentó una doble vertiente; mientras se prestaba apoyo político al proceso de paz, se trató de elaborar un plan de cooperación. La conferencia *San José II*, celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1985, institucionalizó el diálogo político, condensando el momento álgido de implicación política de la Comunidad en el conflicto que declinó después en favor del proceso de ampliación primero y la negociación del Acta Única después. Las relaciones languidecieron hasta la cumbre de Guatemala en 1987, cuya acta final dedicó numerosas alusiones a la democratización en Nicaragua. La actitud reticente impidió llegar a la concreción de un acuerdo económico, repitiéndose la situación al año siguiente en Hamburgo. La conferencia de San Pedro Sula, en febrero de 1989, concluyó en tono político ambiguo aunque se llegó a un acuerdo sobre ayuda extraordinaria.

La intervención en C A aún dio frutos tardíos; de la fusión del Grupo de Contadora y el Grupo de apoyo surgió el denominado Grupo de Río, con el que la Comunidad entabló un temprano contacto ya en septiembre de 1987. Las relaciones recibieron un golpe de timón a partir de la ampliación del Grupo hasta cubrir un área geográfica idéntica a la de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en diciembre de 1989, constituyéndose en un foro político permanente de concertación, diálogo y fomento de la integración regional que pudo presentarse como el principal interlocutor de la región, sustituyendo a otras opciones de diálogo general, como el SELA y el GRULA o de integración regional, como el Pacto Andino. Al situarse los diálogos subregionales en una posición intermedia, mientras persistían problemas para el avance de las relaciones de región a región, consiguieron una importancia creciente (Wilhemy, 1988) y con ello se

imponía la argumentación europea que alegaba la heterogeneidad de realidades que representan los diferentes países del continente para recurrir a criterios de aplicación selectiva frente la “ilusión latinoamericana de igualdad de trato” (Grabendorf, 1988).

Las Conferencias Interparlamentarias CE-AL cobraron vigor a medida que el continente latinoamericano se redemocratizaba, contribuyendo a reforzar el parlamentarismo en la región. El Parlamento Europeo solicitó la elaboración de un proyecto de cooperación económica, financiera y de ayuda, así como el restablecimiento del diálogo y denunció el intervencionismo de Estados Unidos. Dado que sus resoluciones no tienen carácter obligatorio, adoptó la técnica reiterativa a modo de presión sobre la Comisión, órgano principal en la iniciativa legislativa, labor en la que destacaron los representantes españoles.

El proceso de acercamiento fue acompañado de documentación programática comunitaria sobre las relaciones con AL; las *Orientaciones para un fortalecimiento de las relaciones con América Central* de 1981 ofrecieron apoyo para profundizar el proceso de integración como medio para asegurar la estabilidad, la prosperidad y el crecimiento de la zona y casi tres años después, tras la iniciativa del SELA para abrir el diálogo, la Comisión elaboró un documento que contenía las *Orientaciones para fortalecer las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina* recogiendo algunas reivindicaciones latinoamericanas, aunque propugnaba un uso diferenciado de los instrumentos de cooperación y abogaba por la distinción entre el ámbito regional, subregional y bilateral.

Con transcendencia más testimonial que práctica, el Tratado de Adhesión de España y Portugal recogió una declaración común de intenciones relativa al desarrollo y la intensificación de las relaciones con AL, pero días más tarde el Consejo Europeo encargó a la Comisión un documento adaptado a los objetivos de la declaración. La comunicación que presentó situaba la cooperación interregional en un marco de orden político y, como programa de acción, propuso el refuerzo de las líneas de cooperación abiertas diversificándolas a ámbitos que incluyesen al sector privado, pero se estimaba necesario incrementar el presupuesto y la presencia de la Comisión en AL.

El Consejo aprobó las *Nuevas orientaciones de la CEE para las relaciones con América Latina*, primer documento que trazaba una estrategia global que atendiera a “la diversidad de las situaciones y las necesidades” en AL valorando los espacios de cooperación política y las relaciones interparlamentarias. Aunque aceptó algunas propuestas y la necesidad de una evaluación periódica sobre su aplicación, no se comprometió a aumentar los fondos y así primó de nuevo la intencionalidad política sobre el contenido material, confirmando la impresión de distanciamiento entre las relaciones políticas y las económicas (Van Klaveren, 1989).

Puntualmente, buen número de declaraciones institucionales se refirieron a acontecimientos políticos de AL denunciando la violación de Derechos Humanos por parte de los regímenes autoritarios. Esta alta preocupación por su cumplimiento en la zona, mucho mayor que la que inspiraban otras regiones donde también distaban de ser respetados, fue considerada discriminatoria por los Gobiernos afectados pero, en otro sen-

tido, se interpretó como reconocimiento de un sistema de valores común; así, las declaraciones que saludaban los procesos de democratización fueron señaladas como un segundo factor de politización de las relaciones (Grabendorf, 1988).

Aspectos de la crisis económica

En el ámbito económico, las discrepancias entre las tres instancias que participan en el proceso legislativo comunitario son palpables. Podemos formular una proporción inversa, según la cual a menor poder de decisión mayor generosidad en las propuestas y, al contrario, la falta de concreción de las propuestas es directamente proporcional a la capacidad de obligarse.

Así la Comisión en las *Orientaciones* de 1984 alegaba el estrecho margen de maniobra a corto y mediano plazo en materia comercial y afirmaba que el factor determinante de la disminución o el estancamiento de la participación relativa de las exportaciones latinoamericanas no era el proteccionismo de la Comunidad, sino factores de carácter estructural. Esta postura era fuertemente contestada por el SELA, quien acusaba a la Comunidad de bloquear el diálogo, al eludir las consecuencias negativas que las políticas comercial y agrícola habían tenido en relación a AL. En cambio, el Parlamento Europeo sí asumía que el proteccionismo de los países desarrollados contribuyó a dificultar la situación.

Al ingreso de España y Portugal en la Comunidad, se estableció un régimen transitorio para algunos productos y España incluyó, a título propio, una declaración en la que proponía encontrar soluciones permanentes en el marco del SPG, lo que resultó difícil dado el carácter temporal y no obligatorio del esquema que permite su retirada total o parcial. Un nuevo reglamento inició la reforma del SPG el 12 de diciembre de 1985 basado en la aplicación diferenciada de las preferencias, la actualización de los límites, el aumento de la seguridad del acceso a las ventajas y la simplificación. La diferenciación continuó en el Reglamento 3.635/87 alegando que los países relativamente más avanzados habían obtenido los objetivos del sistema al aumentar su cuota de mercado y no estaba justificado prorrogárselo. Esta aplicación diferenciada, sumada al carácter no preferencial, era contestada por los países de renta media que veían en ella una especie de “sanción contra el progreso” (Roett,R., 1982).

En la crisis de la deuda externa, la falta de competencia de la CE y la negativa de los Estados miembros a negociar al margen de los organismos internacionales hicieron fracasar los tímidos intentos de mediación que trató de poner en marcha la Comisión con apoyo del Parlamento.

Un nuevo mapa de acuerdos comerciales

El nuevo tratado con Brasil de 1980 inauguró la *segunda generación* de acuerdos bilaterales de cooperación que superaba los límites comerciales recurriendo a la base jurídica del artículo 235 TCEE. Brasil, que absorbía más de un cuarto del comercio

total entre la CEE y América Latina en su conjunto, era además un importante proveedor de materias primas. Esta doble vertiente se reflejó en los objetivos del acuerdo: abrir fuentes de aprovisionamiento y nuevos mercados. La Comunidad se negó a reconocer a Brasil como PVD por temor a la competitividad de sus producciones aunque le reconocía como miembro del Grupo de los 77.

En diciembre de 1983 se firmó con el Grupo Andino el primer Tratado de Cooperación con una asociación de integración regional latinoamericana. Eran países que individualmente no habían despertado el suficiente interés, pero en conjunto superaban el volumen de intercambios de Brasil con la Comunidad, con una balanza comercial deficitaria en su contra. La Comunidad les reconoció el estatuto de PVD, aunque matizado según los diferentes grados de desarrollo de cada país y se incluyó una declaración unilateral prometiendo mejoras en el SPG que llegaron con el Reglamento 3.752/83, donde se estableció la aplicación conjunta a los países del Grupo Andino de la definición de producto originario. No hubo compromisos financieros concretos y tan sólo se instaba a las partes a poner los medios necesarios para la realización de los objetivos. El acuerdo con los Estados miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Panamá se firmó en la conferencia de Luxemburgo a imagen del anterior.

En general todas las concesiones comerciales hechas durante dicho período a AL fueron unilaterales, de carácter excepcional y temporales. En el campo económico en sentido amplio, se extendieron los ámbitos materiales de cooperación poniendo énfasis en la potencialidad del sector privado (inversiones, capital riesgo, transferencia de tecnología) con dos objetivos específicos: la ampliación del mercado interno de América Latina y la promoción de las inversiones europeas directas en la región.

La diversificación de la Cooperación para el Desarrollo

Partiendo de mínimos, la política de cooperación comunitaria creó una sofisticada red de instrumentos ampliando sectores para adaptarse a la heterogénea realidad latinoamericana. A pesar de ello, no se respondió a todas las expectativas y en AL se extendió la convicción de que Europa no aportaba una contrapartida económica suficiente a su intervención política en apoyo de los frágiles procesos democráticos que trataban de salir adelante en un contexto económico, social, cultural e internacional muy desfavorable. Sin embargo, sí se produjo un salto cuantitativo de la cooperación europea aunque gran parte de la ayuda se trató de capitalizar bilateralmente. España, consciente de sus limitaciones como donante individual, trató de jugar la carta europea y continuó el discurso aperturista y globalizador iniciado por el Reino Unido en la década anterior.

Durante la primera mitad de la década prosiguió una cooperación financiera y técnica de corte clásico basada en el desarrollo rural, 67% entre 1976-87, mientras la ayuda industrial recibía un 13%, los servicios un 8% y la reconstrucción un 7%, por lo que se concentraba en las zonas de menor desarrollo relativo y en sectores de población

necesitada. Después se inició un tipo de cooperación más plural en los instrumentos y objetivos, inaugurando el proceso de diversificación según el grado de desarrollo de los países beneficiarios que se consolidaría en los noventa.

La cooperación con AL se estructuró en tres grandes categorías: la Cooperación para el Desarrollo, que comprende cooperación financiera y técnica, ayuda alimentaria y ayuda a través de ONG; ésta suponía un 90% del total de ayudas comunitarias entre 1976-89; la Ayuda Humanitaria, con el 6%; y la llamada Cooperación Económica, inicialmente con un 4% pero en ascenso. Al mismo tiempo, la Comunidad iba afianzando su presencia y adquiriendo experiencia para gestionar su participación en los grandes proyectos de la zona; entre 1976 y 1984 dos tercios de los programas comunitarios se cofinanciaron con otros donantes pero, conforme crecían los medios financieros y los instrumentos, se pasó a un tipo de *cofinanciación paralela* en la que la CE asumía la responsabilidad exclusiva de parte o todo un sector de un proyecto, hasta que al final de la década su participación se aproximó al 80% del costo total.

La inclusión del ámbito de la cooperación fue la gran novedad de los acuerdos de segunda generación; en el acuerdo con Brasil, dado el mayor desarrollo relativo del país, se propuso la reciprocidad e incluso, una cooperación cofinanciada respecto a terceros. En cambio, el acuerdo con los países del Grupo Andino (receptores de un 50% de la ayuda financiera y técnica de AL) y el MCCA, recogió una distinción en tres ámbitos: la cooperación económica, la cooperación para el desarrollo y la cooperación comercial; pero su aplicación se dejó a los programas comunitarios sin adquirir obligaciones contractuales.

En su expansión hacia nuevas zonas geográficas la política de cooperación evolucionó de un tratamiento genérico respecto a los destinatarios, pero limitado en cuanto a los objetivos, a instrumentos más específicos dirigidos a determinadas categorías de sujetos. El primer reglamento que dio base jurídica estable a la Cooperación Financiera y Técnica con los PVD no asociados en 1981 presentaba una cooperación asistencial; ayudas en forma de subvenciones no reembolsables que potenciaban proyectos de desarrollo rural, producción alimentaria y, de forma marginal, proyectos de integración regional y ayuda a la reconstrucción en caso de catástrofes naturales. La prioridad para los PVD menos desarrollados limitaba el acceso de AL a los fondos de modo que sólo CA y los países menos desarrollados del Pacto Andino fueron destinatarios de importancia. Cada año se establecía una clave de reparto geográfico que comenzó siendo del 73% para Asia, el 20% para América Latina y el 7% para África y fue acortando distancias hasta que en 1988 se separaron las líneas presupuestarias haciendo posible que un aumento para AL no repercutiera en Asia, aunque se pactó un 65% para Asia y un 35% a AL. La adjudicación de las ayudas se hacía por la comisión PVD-ALA compuesta de representantes de los Estados miembros sin que el beneficiario participase más que dando su consentimiento en el convenio de financiación.

Al final de la década, algunos Gobiernos latinoamericanos tomaron la iniciativa de presentar a la Comunidad solicitudes de financiación para proyectos propios integrados en

programas de ámbito nacional, contribuyendo a la dinamización de las estrategias de desarrollo diseñadas por las autoridades locales. Así, Centroamérica acudió a *San José IV* en 1988 con el Plan de Acción Inmediata. En 1989, el Gobierno boliviano presentó el *Programa de autodesarrollo campesino*; se firmó un convenio de financiación con Perú para un Programa de desarrollo del Altiplano y se colaboró en el *Plan especial de Cooperación para Colombia*. Estos programas iban destinados a eliminar focos de marginación y conflictividad social, con la finalidad de contribuir a una estabilidad de los Gobiernos democráticos.

Dentro de la cooperación económica se abrieron las líneas de promoción comercial con 23 MECUS hasta 1989, cooperación energética (21 MECUS), promoción industrial y de las inversiones (20 MECUS). Además de apoyo a la integración regional y medio ambiente incorporados al final con cantidades marginales.

En las llamadas políticas horizontales de cooperación, por no tener un destinatario regional, la participación de AL fue minoritaria, a lo cual se unió la magnitud de los fondos del presupuesto (salvo la ayuda alimentaria). En 1982 se aprobó el primer programa de la ciencia y la técnica al servicio del desarrollo 1982-1986, a los que se asociaron centros latinoamericanos en un 15% de proyectos, doblándose las dotaciones en 1987. Del programa de cooperación científica internacional podían beneficiarse sólo aquellos PVD con los que la Comunidad tenía firmados acuerdos de Cooperación (países ALAMED), e iba destinado a fomentar la movilidad de los científicos de los PVD.

Debido a las críticas, la ayuda alimentaria fue objeto de una reforma que la desvinculó de la gestión de los excedentes agrícolas integrándola en la política global de desarrollo de la Comunidad. La participación de AL se concentró en los países de renta más baja, destacando la ayuda a los refugiados y personas desplazadas a causa del conflicto centroamericano.

En octubre de 1983 se creó el Instituto de Relaciones Europa-América Latina (IRELA) con el objetivo de fortalecer las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, así como prestar su asistencia a las instituciones comunitarias. A partir de entonces se dedicó a promocionar la investigación y facilitar el diálogo sobre cuestiones interregionales.

1990-95: CONCERTACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS

Debido a los importantes cambios en la escena internacional era previsible que la atención europea se concentrase en los procesos políticos y económicos de sus vecinos contiguos, pero otros factores coadyuvaban al decaimiento de la atención europea por AL: los procesos de democratización en la región se iban consolidando, al tiempo que

cierta recuperación económica y la aceptación de la disciplina presupuestaria no hacían temer por un incumplimiento de los compromisos sobre deuda externa. A ello se unieron condicionantes del propio proceso de construcción comunitaria para la firma del Tratado sobre la Unión Europea (TUE) de 1992 en Maastricht y las negociaciones para el ingreso de los tres candidatos nórdicos más Austria. Finalmente, la cumbre de Essen consagró la estrategia de apertura al Este para su futura integración en la Unión y el desarrollo de una nueva política de cooperación con los países mediterráneos.

Consolidación del diálogo

En el terreno político se opera un viraje desde una estrategia reactiva a corto plazo a una acción sostenida basada en el diálogo permanente y con vocación de sustituir la pasada concatenación de actos unilaterales por medidas concertadas.

El interés europeo por influir en el restablecimiento de las democracias se materializó en la condicionalidad política, mal asimilada en AL donde señalan la contradicción entre esta “extraordinaria preocupación por la integridad de las instituciones democráticas latinoamericanas y la negativa a cambiar políticas económicas” (Heine, 1991) que obstaculizaban el acceso a los mercados comunitarios. A pesar de ello, se impuso la llamada cláusula democrática, por la cual la aplicación de las disposiciones reglamentarias o los acuerdos interregionales y bilaterales queda sometida al mantenimiento del Estado de Derecho democrático y al respeto a los Derechos Humanos.

Tras la institucionalización del diálogo con el Grupo de Río parecen haberse consolidado dos subdiálogos que cubren toda la región, salvo Cuba. En el diálogo con Centroamérica el eje de gravedad basculó hacia cuestiones económicas y el apoyo a la reconstrucción. Para ello contaron con un instrumento a través del cual implementar la ayuda, el acuerdo de Cooperación, y un marco donde situarla, el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC) patrocinado por la ONU.

En el aspecto político la Comunidad mantuvo dos objetivos respecto a CA: el cese de los conflictos con la instauración de regímenes democráticos y el estrechamiento de los vínculos interregionales como medida de seguridad para evitar el resurgimiento de los conflictos (Galinsoga, A., 1995). Las declaraciones de las conferencias de la serie *San José* se acompañaron de un importante aumento de la cooperación económica, sobre todo en programas de reconstrucción y reinserción de refugiados que convirtió a Centroamérica en la primera región receptora de ayuda comunitaria per cápita (Del Arenal, 1994).

La Conferencia de Roma con el Grupo de Río en diciembre de 1990 fue convocada con expresa intención de institucionalizar este foro, al fracasar la apuesta italiana por la ALADI. La controversia residía en la diferente naturaleza de ambas instancias; ALADI es un organismo estructurado para estimular el acercamiento comercial entre sus miembros, por lo que las coordinadas políticas externas le son ajenas, por el contrario, la naturaleza política y no orgánica del Grupo de Río dificulta considerar ese diálogo como una negociación, dada la asimetría de los interlocutores.

Tras la conferencia de Luxemburgo en abril de 1991, donde se firmó el acuerdo con México, vino la de Santiago de Chile en mayo de 1992, condicionada por la situación en Perú y los intentos de golpe de Estado en Venezuela. Una vez reincorporado Perú se firmó el acuerdo marco con el Pacto Andino en la reunión de Copenhague en 1993 y la conferencia de abril de 1994 adoptó la *Declaración de Sao Paulo*, que estableció pautas para una serie de acciones conjuntas en el plano político, económico y de cooperación con el fin de promover los intercambios en el interés mutuo de las dos regiones. Subsiste la duda sobre el alcance real de la cooperación política en un mundo en que las relaciones económicas dominan las relaciones de poder. Sin embargo, dada la escasa atención que AL recibe de Europa, la posibilidad de hacer oír su voz de manera regular sigue siendo una importante baza a la hora de plantear nuevas vías de acercamiento.

En el plano interregional, la Comisión elaboró una propuesta de documento sobre las nuevas *Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los noventa*, en junio de 1990, basado en el apoyo a la democracia y los Derechos Humanos con la generalización de la cláusula democrática unido al desarrollo sostenible, que introduce la dimensión ambiental en la política de cooperación. Dentro de ésta, se distinguía entre la destinada a los países más pobres y la cooperación avanzada destinada a los países o regiones de renta media, pero concebida en términos de reciprocidad. El 31 de Octubre de 1994, el Consejo Europeo de la UE aprobó el Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe que propone una nueva colaboración basada en los valores democráticos (cita tres interlocutores: el Grupo de Río, América Central y MERCOSUR) y ofrece iniciar conversaciones sobre nuevos acuerdos más ambiciosos.

El Parlamento Europeo a través de su diálogo privilegiado en las Conferencias Interparlamentarias, se ha convertido en el portavoz ordinario de las preocupaciones latinoamericanas e inductor de nuevos instrumentos de cooperación. En apoyo a la integración regional la Comisión ha celebrado acuerdos de cooperación interinstitucional con sus homólogas en los sistemas de cooperación interregional y abrió nuevas delegaciones u oficinas permanentes de la Comunidad. Finalmente formalizó su estatus de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), la ALADI y el SELA. Todo ello se traduce en la creación de una red ordinaria de intercambios que se suma al diálogo de las cumbres y a la realizada de forma bilateral entre la Comunidad y los países con los que tiene firmados acuerdos de cooperación.

El 2 de abril de 1990, con la firma del primer Acuerdo Marco de Cooperación Económica con Argentina, se inauguró la serie de los llamados acuerdos de *Tercera Generación* donde se aplicaba en el plano bilateral las nuevas orientaciones.

Posteriormente se firmaron nuevos acuerdos hasta cubrir casi la totalidad de la región: Chile, en diciembre de 1990, México en abril de 1991, Uruguay en noviembre de 1991, Paraguay en febrero de 1992, Brasil en junio de 1992 y en 1993, el acuerdo con Centroamérica en febrero y con el Pacto Andino en abril.

Destacan cuatro características claves (De Juan y Peñalosa, R., 1991): el condicionamiento democrático de la cooperación, recogido en cláusula expresa (salvo en el acuerdo con México); la importancia de la cooperación industrial, científica y tecnológica; la concepción del acuerdo como un instrumento de estrategia global de desarrollo y la cláusula evolutiva que permite ampliar y profundizar los niveles de cooperación por mutuo consentimiento. Estos acuerdos son el marco obligado para acceder a los nuevos instrumentos de cooperación avanzada; sin embargo, al no acompañarse de un protocolo financiero, la financiación dependerá de las asignaciones presupuestarias que decida la Unión Europea.

Cooperación comercial

El SPG, que experimentó una pérdida acumulada de las ventajas comerciales como resultado de la progresiva disminución de los aranceles comunitarios respecto a terceros Estados y la ampliación de barreras no arancelarias, fue reformado con la sustitución de la antigua diferenciación en productos y países por la aplicación de dos nuevas técnicas: el mecanismo de graduación, que mide el grado de dependencia del país beneficiario respecto al producto y el nivel de ingresos per cápita junto al nivel de exportaciones hacia la UE, y el mecanismo de solidaridad aplicado en caso de que un solo país acapare el 25% excluyéndolo del SPG.

En el plano bilateral, los acuerdos marco no aportan cambios de régimen apreciables, en cambio, suscita expectativas el acuerdo interregional de cooperación económica y comercial con MERCOSUR del 15 de diciembre de 1995, pues supone una apertura negociada y recíproca de los mercados y no una concesión voluntaria y unilateral. La comunicación de la Comisión al Consejo *Para un refuerzo de la política de la UE hacia MERCOSUR* propuso una estrategia en dos etapas: una de transición que, mediante la conclusión del acuerdo, prepare la liberalización de los intercambios al tiempo que da apoyo técnico, industrial y financiero al proceso de integración; y, posteriormente, una asociación interregional fundada en una relación equilibrada en el plano económico, político y comercial y cuyos principales ejes son el establecimiento flexible y progresivo de una zona de libre cambio en el terreno industrial y una liberalización recíproca y progresiva de los intercambios.

Los acuerdos actuales actúan como condición previa a mecanismos de cooperación económica aunque el acceso concreto se regula mediante convenios específicos bilaterales o acuerdos interinstitucionales. Son instrumentos no creados originalmente para AL sino para zonas de interés prioritario, pero le fueron extendidos de forma provisional y restringida y suponen el acceso a nuevas fuentes de inversión y el fortalecimiento del tejido empresarial mediante lazos interregionales. Algunos son: la extensión de las operaciones Banco Europeo de Inversiones (BEI) en abril de 1991 por un período de tres años; el European Community Investment Partners (ECIP), un instrumento de promoción de la inversión privada a través de la creación de empresas mix-

tas entre operadores comunitarios y los de otras regiones; y el BC-Net, un sistema informático dedicado a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) que vincula a directivos para que evalúen posibles formas de cooperación y contacten con socios potenciales.

Formalización de la Política de Cooperación comunitaria

Tanto las Orientaciones para la Cooperación con América Latina y Asia de junio de 1990, como el acuerdo del Consejo del 19 de diciembre de 1990 sobre las *Orientaciones generales de la Cooperación financiera y técnica en favor de los PVD de América Latina y Asia para el período 1991-1995*, mantuvieron los grandes ejes de la cooperación introduciendo una nueva prioridad en la dimensión estructural como apoyo a los programas de ajuste económico en la que se prevé la concertación con otros donantes. La ayuda queda condicionada políticamente, salvo las actividades que tengan como beneficiario directo a poblaciones que sufren graves penurias. Del conjunto de 2.750 MECUS para el período, un 65% se destina a Asia y un 35% a AL.

El nuevo Reglamento de base nº 443/92 de 25 de febrero de 1992 recoge las orientaciones enunciando los cuatro sectores clave de la cooperación económica: aumentar el potencial científico y tecnológico, apoyo a las instituciones democráticas, ayuda a las PYME mediante la promoción comercial y la formación de técnicos y cooperación regional. Con carácter general, ambas modalidades de cooperación tendrán la forma de subvenciones no reembolsables y, en lo posible, se establecerá una programación plurianual indicativa por objetivos, por países o por regiones. Se procurará conseguir sistemáticamente la participación financiera de receptores, Estados miembros y otros donantes.

A partir de 1992, la política de cooperación para el desarrollo de la CE tuvo que adaptarse a la nueva regulación del TUE que le otorgó una base jurídica expresa. La Comisión elaboró el documento *La Política de Cooperación para el desarrollo en el horizonte del año 2000* asociándola al desarrollo de la política exterior europea. Para AL propuso fomentar las inversiones y el sector privado al tiempo que se da un apoyo a las reformas económicas, concentrando la AOD en los países más pobres; y a escala regional, en CA la consolidación del proceso de paz y el apoyo a la modernización económica; en los países andinos, el apoyo a las reformas económicas y para los países más avanzados, una cooperación con mayor presencia de los agentes económicos europeos.

Los nuevos acuerdos de tercera generación introdujeron la cooperación avanzada, pero no crearon instrumentos para practicarla, así que se deberá acudir a la negociación y contractualización en los casos de relación recíproca de cooperación, y a la aprobación unilateral más aceptación en los casos de ayuda concesional. En definitiva, las relaciones entre la Comunidad y AL se expandieron al comenzar la década, pero paulatinamente el mecanismo de acercamiento basado en una diversificación y proliferación de instrumentos ha empezado a dar signos de agotamiento al no acompañarse de un aumento sustancial de los recursos empleados.

Referencias Bibliográficas

- Abellán, V. "Presupuestos de una política común en materia de Relaciones Exteriores y de Seguridad" *Rev. Instituciones Europeas* Vol.19 nº 1/92.
- De Juan y Peñalosa (1991) R. "Chile estrena la nueva generación de acuerdos de Cooperación de la Comunidad Europea para América Latina" *Rev. d' Afers Internacionals* nº21, Barcelona.
- Del Arenal, C. (1976-1992) *Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica*
- Díaz Córdoba, A. (1992) "Adonde va el diálogo político entre la Comunidad y Centroamérica" *Boletín ICE* 15-21
- Galinsoga, A. (1995) "Balance del Proceso de San José: logros y carencias" *Rev. Afers Internacionals* nº 31, Barcelona
- Grabendorf, W. "Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental: Una política sin ilusiones" *Rev. Sintesis* 4/88.
- Granda-Mate-Moreno (1988) *La cooperación entre América Latina Europa*. CIDEAL, Madrid.
- Grilli, E. (1993) *The European Community and the Developing Countries* Cambridge University Press.
- Groux, J.-Manin, P. (1985) *Las Comunidades Europeas en el Orden Internacional Comisión CE*, Luxemburgo.
- Heine, J. (1991) "¿Socios naturales o primos lejanos? Hacia un nuevo enfoque en las relaciones eurolatinoamericanas" en *Europe del 92 y la Cooperación con América Latina*. CREAL-ILET Santiago de Chile.
- Ifestos, P. (1987) *European Political Cooperation. Towards a framework of Supranational Diplomacy?* Ed. Averbury, Aldershot, U.K.
- Marchisio, S. "Raporti di Cooperazione Tecnica delle Comunità Europee con América Latina" *Rev. La Comunità Internazionale* 3/83.
- Roett, R. (1982) "Brazil's international Relations in perspective" *Rev. Orbis Spring*.
- Rosenwing, G. "España y las Relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina". *IRELA DT* nº8/87, Madrid.
- Sobrino Heredia, J. M. "Consideraciones entorno a la dimensión mundialista de la política Comunitaria de Cooperación al desarrollo" *Rev. Instituciones Europeas* vol. 12 nº3/85.
- Van Klaveren, A. (1989) "Relaciones entre Europa Occidental y América Latina: Una Profundización esquiva."

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

**Cambio político, transiciones y
política exterior y de seguridad.**

Discurso del secretario general de las Naciones Unidas ante el
Parlamento Europeo.

Discurso del secretario general de las Naciones Unidas ante el Parlamento Europeo

ESTRASBURGO, 14 DE NOVIEMBRE DE 1995

Permítanme ante todo que exprese, con cierta solemnidad, la importancia que para mí reviste esta ocasión. En primer lugar, porque Europa, desde los primeros tiempos de la construcción comunitaria, es un asociado esencial de las Naciones Unidas. Tanto por la participación de sus Estados miembros como por la labor de sus instituciones Europa interviene plenamente en la gran aventura universal emprendida hace 50 años por los fundadores de la Carta.

Otra razón es que nos adentramos en un período de historia en el que es preciso reflexionar de nuevo sobre numerosos problemas desde una perspectiva global y en el que Europa, en razón de los valores que le son propios, puede servir de inspiración a la sociedad internacional después de la Guerra Fría.

Como es bien sabido, las Naciones Unidas acaban de celebrar con toda solemnidad su cincuentenario. Los 146 jefes de Estado y de Gobierno que acudieron a la ceremonia para reafirmar su fe en los principios de la carta insistieron en la misión esencial que deben desempeñar las Naciones Unidas como marco de la nueva sociedad mundial en la que hemos entrado.

Como ellos, estoy convencido de que las Naciones Unidas no pueden limitarse a ser una institución que, en casos de emergencia, se hace cargo de los conflictos y los enfrentamientos que se producen en numerosos lugares del planeta. Por muy importante que sea esa finalidad, las Naciones Unidas tienen la misión ineludible de acompañar las grandes mutaciones del mundo, prever los problemas del mañana, reconocer los nuevos peligros que nos acechan y comprender el carácter cambiante y global de la realidad internacional.

Efectivamente, el mundo se enfrenta actualmente a ingentes movimientos económicos, sociales, tecnológicos, culturales y humanos que trascienden, y a veces transgreden, el marco de los Estados.

Hoy en día, la opinión pública internacional y los Estados son plenamente conscientes de que los grandes problemas del devenir humano son básicamente problemas de carácter transnacional. Sea la protección del medio ambiente, el control del futuro demográfico, la lucha contra el SIDA, la regulación de las migraciones internacionales o la represión de la delincuencia transnacional, es evidente que todas esas cuestiones se plantean desde ahora a escala planetaria y que los Estados no pueden hacerles frente más que de un modo muy parcial.

Desde sus primeros tiempos, la Comunidad Europea ha tenido presentes esos fenómenos. Con la reglamentación de la circulación de mercancías, personas y capitales, la adopción de políticas comunes, la instauración de un orden jurídico propio, no cabe duda de que Europa ha sido la que ha llevado más lejos la construcción institucional de un espacio político integrado.

Por esas razones, si las Naciones Unidas desean convertirse en la gran organización universal de la sociedad mundial, tienen mucho que aprender de Europa.

Por otro lado, todos somos conscientes también de que el fenómeno de globalización puede entrañar amenazas y generar inquietudes. La economía mundial trae aparejados innumerables peligros, entre ellos la destrucción de los lazos de solidaridad tradicionales y la marginación de ciertos países, incluso a regiones enteras del planeta, haciendo aun más profundas las diferencias que separan a ricos y a pobres.

Esas situaciones, como bien sabemos, no están exentas de riesgos. Las guerras, la exclusión, el odio y los antagonismos étnicos o religiosos prosperan siempre en un entorno de ese tipo y las convicciones irracionales y fanáticas están siempre al acecho para ofrecer falsas soluciones a los pueblos desamparados.

Por todo ello, hoy tenemos la obligación imperiosa de reflexionar sobre un nuevo proyecto de vida colectiva a escala universal, a fin de ofrecer a los Estados y las naciones, a los hombres y las mujeres del mundo entero, razones concretas para mantener la esperanza.

También en este aspecto estoy convencido de que el mundo puede inspirarse en gran medida en el ejemplo europeo y en los grandes valores filosóficos y políticos que le son propios con el objetivo de intentar democratizar la sociedad global. Se trata de un empeño capital para la comunidad internacional en su conjunto. No cabe duda de que el fenómeno de mundialización de la economía debe ir acompañado de un movimiento de mundialización de la democracia.

Así pues, hoy importa no sólo difundir la idea democrática sino también promoverla a escala mundial. Debemos comprender que, para que la democracia tenga auténtico sentido, debe expresarse en todas las instancias en que se ejerce el poder, en el plano nacional, naturalmente, pero también en el plano internacional y, a partir de ahora, a escala transnacional.

Esa es la orientación que me propongo dar a la labor de las Naciones Unidas y esa es la política de democratización de la que, durante algunos instantes, deseo hacerles partícipes.

Hace ya algunos años que las Naciones Unidas, de modo pragmático y empírico, practican una verdadera diplomacia en favor de la democracia en el propio interior de los Estados.

Esa diplomacia ha quedado patente sobre todo, y del modo más concreto, en los mandatos confiados a nuestros cascos azules. La mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz de nuestros días tienen el doble objetivo de restaurar la democracia y proteger los Derechos Humanos.

Esa tendencia se ha manifestado particularmente en la mayoría de las grandes operaciones realizadas por las Naciones Unidas desde el final de la Guerra Fría: Angola, Mozambique, El Salvador y, naturalmente, Camboya. Desde ahora, la exigencia democrática es parte integrante de la esfera del mantenimiento de la paz, al asignar a esas operaciones una misión de reconciliación nacional y de consolidación de la democracia.

Aunque las dificultades de esa tarea son evidentes, no debe subestimarse el hecho de que hoy en día está actuando una nueva generación de fuerzas de mantenimiento de la paz y que la exigencia democrática es uno de sus principios.

Además, las Naciones Unidas ofrecen a los Estados que lo solicitan una verdadera asistencia electoral y son cada vez más numerosos los Estados que desean beneficiarse de esa asistencia con el fin de instaurar la democracia. Así, desde 1992 las Naciones Unidas han realizado más de 60 operaciones de asistencia electoral.

No obstante, la observación y la supervisión de las elecciones no constituye una garantía a largo plazo del proceso de democratización. La experiencia de Angola lo ha demostrado claramente hace muy poco tiempo.

Las Naciones Unidas no pueden garantizar que en un país que haya solicitado su asistencia existirá una conciencia democrática suficiente para respetar el resultado de los comicios. También en ese aspecto es preciso avanzar, ayudando a los Estados a cambiar las mentalidades y convenciéndoles de que emprendan la vía de la reforma estructural.

Por ese motivo, las Naciones Unidas han ampliado su campo de acción prestando igualmente asistencia en la esfera constitucional. Los países de Europa oriental se han beneficiado en gran medida de esa labor, aunque no son los únicos. Me refiero particularmente a la importante asistencia prestada por el Centro de Derechos Humanos a Mongolia y a Sudáfrica.

En cuanto a la promoción de la democracia en el interior de los Estados, las Naciones Unidas aun tienen un largo camino por delante. La Organización debe estar en condiciones de prestar asistencia técnica a los Estados para que puedan reformar las instituciones, educar a sus ciudadanos, capacitar personal directivo y elaborar leyes que respeten los Derechos Humanos.

Cabe subrayar en particular la importancia que revisten la creación de administraciones judiciales independientes, la organización de fuerzas armadas que respeten el estado de derecho, la formación de un cuerpo de policía que garantice las libertades públicas y el establecimiento de sistemas de educación en la esfera de los Derechos Humanos.

Las Naciones Unidas ya han emprendido esfuerzos considerables en ese sentido. Por ejemplo, en El Salvador las Naciones Unidas han asegurado la formación de la policía civil nacional y han participado en la restauración de la administración pública en las antiguas zonas de conflicto y en la reforma del sistema judicial. Además, la Organización ha ejecutado vastos programas para permitir la reinserción de los combatientes, en particular por medio de transferencias de tierras agrícolas.

Mozambique se ha beneficiado de las mismas actividades.

Otros programas concretos de asistencia y de apoyo a la democracia están en marcha en diversas regiones del mundo, desde Haití hasta la Faja de Gaza.

Deseo aprovechar la ocasión para subrayar que, en esta acción democratizadora, la Unión Europea es uno de los principales asociados de la Organización. Por iniciativa propia o en colaboración con las Naciones Unidas, es uno de los principales agentes de la democratización de la vida internacional y, por ese motivo, deseo expresar aquí, a todos ustedes, mi más profunda gratitud.

En este empeño común en favor de la democratización no se trata de incitar a los Estados a ningún tipo de mimetismo ni de invitarles a adoptar formas políticas que les son ajenas. Por el contrario, y quiero decirlo una vez más con toda claridad ante ustedes: la democracia no pertenece a nadie. Puede y debe ser asimilada por todas las culturas. Puede adoptar múltiples formas con el fin de inscribirse mejor en la realidad de los pueblos. La democracia no es un modelo que deba copiarse de ciertos Estados, sino un objetivo que deben alcanzar todos los pueblos.

Es importante señalar, en efecto, que los Estados democráticos son a la vez los mejores garantes de la paz y los mejores defensores de los Derechos Humanos.

Día a día comprobamos que los regímenes autoritarios son, en potencia, los promotores de la guerra y que, por el contrario, la cultura democrática es en esencia una cultura de paz.

Por último, deseo recordar que la democracia es un medio para ayudar a los Estados más débiles a estabilizarse y a consolidarse. En la misma perspectiva, la política de democratización que siguen las Naciones Unidas se inscribe en el marco de la sociedad mundial de nuestros días. No cabe duda que los problemas más graves que hoy aquejan a nuestro planeta, sea la droga, el SIDA, la contaminación, la corrupción o la delincuencia organizada, suelen propagarse a partir de los eslabones más débiles de la sociedad internacional, que con frecuencia son los Estados no democráticos. Por esa razón es indispensable, en bien de todos, ayudarlos a reformarse.

Ello equivale a decir, una vez más, que el desarrollo y la democracia están íntimamente ligados y que la ayuda a los países en desarrollo es, para los Estados más ricos, una forma de ayudarse a sí mismos y de ayudar a la sociedad internacional en conjunto.

Esta universalidad de la exigencia democrática nos obliga actualmente a difundir mejor la democracia en el seno mismo del sistema de las Naciones Unidas, es decir, no sólo en el interior de los Estados, sino entre los Estados mismos.

En “Un programa de paz”, que presenté al Consejo de Seguridad, recordé que la democracia en el interior de las naciones permite la estabilización social y política necesaria para alcanzar la paz. Pero también señalé que la democracia en la relación entre las naciones implica que todos los Estados, grandes y pequeños, han de tomar parte en las decisiones que se refieren a los asuntos mundiales. Porque sólo así las naciones se respetarán mutuamente y sólo así será posible establecer entre ellas las condiciones necesarias para una paz duradera.

Este espíritu es el que debe regir la incorporación progresiva de la idea democrática en la propia gestión de la Organización mundial.

Muy pocos años atrás, nadie hablaba de democratizar el sistema de las Naciones Unidas; hoy, la cuestión está a la orden del día.

Esta nueva tendencia se explica en gran medida por el hecho de que numerosos Estados miembros han abrazado recientemente la democracia y, de resultas de ello, la Asamblea General se ha impregnado por ese medio de la exigencia democrática.

Por ese mismo motivo, numerosos Estados miembros consideran necesario replantearse las relaciones existentes entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

En ese espíritu, los Estados en conjunto están a favor de la ampliación del Consejo de Seguridad, con el fin de hacerlo más representativo y abierto a las múltiples y diversas tendencias que coexisten en la comunidad internacional. La mayoría de los Jefes de Estado reunidos en Nueva York con ocasión del cincuentenario de la Organización aprovecharon la ocasión para recordarlo.

Algunos llegaron a proponer que se multiplicasen, con efecto inmediato, los debates públicos en el Consejo y que se invitase a los Estados no miembros a participar en ellos con más regularidad, con el fin de favorecer la transparencia de las decisiones del Consejo y darles mayor legitimidad. El debate, por tanto, sigue abierto. En mi opinión, esa tendencia revela en gran medida las aspiraciones democráticas de la Organización hasta en sus aspectos más políticos.

Esa misma voluntad explica en gran parte el actual proceso de descentralización que está llevando a cabo la Organización.

En la esfera económica, las Naciones Unidas han delegado en sus Comisiones Regionales una parte importante de las actividades. Del mismo modo, en lo que atañe a la paz y la seguridad internacionales, la Organización ha establecido lazos de cooperación cada vez más estrechos con los organismos regionales.

A lo largo de todo el proceso de paz en El Salvador, la organización ha colaborado con Colombia, México, España y Venezuela en el marco de un grupo oficioso, los Amigos del Secretario General. En Georgia, las Naciones Unidas actúan de consuno con la Comunidad de Estados Independientes. En Azerbaiyán, cooperan con la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). En Somalia, han contado con la asistencia de la Organización para la Unidad Africana (OUA), la Liga de los Estados Árabes y la Organización de la Conferencia Islámica. En Haití, la primera

fase de la misión fue confiada a una fuerza multinacional organizada por los Estados Unidos sobre la base de una resolución del Consejo de Seguridad.

Por su parte, la Unión Europea participa junto con las Naciones Unidas, el Grupo de contacto y la OTAN en la difícil gestión de la cuestión yugoslava. Hoy entramos en una nueva etapa en la que, como todos sabemos, la Unión Europea deberá asumir sin rodeos el lugar que le corresponde.

Esta vasta descentralización de la acción internacional reviste, en mi opinión, ventajas cruciales: aligerar la carga del Consejo de Seguridad, responsabilizar a los Estados interesados de cada región y, con ello, promover la democratización de las relaciones internacionales.

Pero, como señalé al principio de mi discurso, esta voluntad de democratización corre el riesgo de perder parte de su significado si, al mismo tiempo, el poder a escala mundial escapa a los Estados y si los nuevos espacios de poder no se rigen también por principios democráticos.

Es evidente, que en una sociedad en vías de globalización, cada vez se reducen más los márgenes de maniobra de que gozan las autoridades nacionales.

Este cambio de perspectiva impone a las Naciones Unidas una nueva exigencia: inscribir la idea democrática en la globalización de la vida internacional para generar nuevas formas de solidaridad.

Efectivamente, todos estamos convencidos de que lo único que permitirá soslayar, o al menos atenuar, las inevitables exclusiones que lleva consigo una sociedad mundial será un nuevo concepto de la solidaridad.

Pero la solidaridad no se decreta. La solidaridad es, sobre todo, la convicción profunda de que todos pertenecemos al mismo mundo. La solidaridad es igualmente el deseo de fundamentar el futuro en un nuevo pacto social.

Así pues, la solidaridad no puede derivarse más que del compromiso colectivo, es decir, de la adhesión de todos los grandes protagonistas de la sociedad internacional contemporánea.

Las Naciones Unidas han decidido sumarse de inmediato a esta nueva etapa de la democratización, promover la movilización colectiva en favor de los nuevos asuntos de alcance mundial y favorecer la participación del sector en la consecución de una sociedad democrática mundial.

Las Naciones Unidas están dedicadas a una vasta reflexión colectiva en la esfera económica y social, con la organización de toda una serie de conferencias internacionales consagradas a los grandes problemas transnacionales que condicionan el futuro y la evolución misma de la comunidad.

En ese marco se inscriben la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en Río en 1992 y la conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena el año siguiente. En la misma perspectiva, las Naciones Unidas toma-

ron la iniciativa de organizar en El Cairo, en septiembre de 1994, una conferencia destinada a tratar los problemas de población y sobre el futuro demográfico del planeta.

Algunos meses después, los Estados miembros de la Organización elaboraron en Nápoles un Plan de Acción Mundial contra la delincuencia transnacional organizada.

Este año en Copenhague, con ocasión de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la comunidad internacional pudo, por primera vez en la historia, trazar las grandes líneas de un nuevo orden social a escala internacional que permita al mismo tiempo reducir la pobreza, crear empleos productivos y reforzar la integración social.

Hace pocos meses se celebró en Beijing la importante conferencia mundial destinada a examinar la situación y la condición de la mujer.

Al invitar al conjunto de los Estados a participar en las cuestiones que conciernen al futuro global del planeta, las Naciones Unidas demuestran su voluntad de pasar, sin solución de continuidad, de la concertación entre Estados a la cooperación transnacional y de constituirse en la auténtica asamblea democrática del mundo.

Pero, como ya he dicho, ese movimiento de democratización debe ir más lejos y debe contar con la participación del sector privado. A ese respecto, las empresas comerciales y los establecimientos financieros son, hoy por hoy, una instancia fundamental de poder a escala mundial. Como tales, deben intervenir más activamente en las decisiones internacionales. Pero, al mismo tiempo, deben tener en cuenta el interés general y el bienestar colectivo en sus estrategias económicas, pues todos somos conscientes de que, hoy en día, ya no se trata ni de promover una planificación general del tipo que sea ni de permitir que la ley de los beneficios rija el futuro económico del mundo o de las generaciones venideras.

Por todo ello es indispensable incorporar a las empresas transnacionales al proceso de democratización para que, en lugar de aparecer como depredadores que se aprovechan de las lagunas del orden social internacional, sirvan como agentes del desarrollo y elementos fundamentales de la integración social.

La participación de las empresas en la elaboración de un nuevo orden social transnacional es tanto más importante cuanto que el debilitamiento de los medios de control del Estado, la mayor permeabilidad de los territorios y la fragmentación de los intereses económicos nacionales hacen necesario inventar nuevas reglas y nuevas prácticas en la esfera de la competencia.

Para conseguirlo, estoy convencido de la necesidad de hacer participar a los grandes agentes económicos privados en la elaboración de esas reglas. La democratización de las modalidades de decisión y de reglamentación permitirá a la empresa transnacional participar en la elaboración de un nuevo orden social y sentirse también, en cierto modo, ciudadana del mundo.

Por último, deseo insistir en la importancia del papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de democratización de la sociedad mundial.

En efecto, para fundar una democracia abierta y viva, debemos tener en cuenta no sólo la voluntad de los agentes políticos y el comportamiento de los agentes económicos sino también las aspiraciones de los elementos sociales y culturales.

Las organizaciones no gubernamentales son un elemento fundamental de la representación del mundo contemporáneo. Su participación en las organizaciones internacionales es, en cierto modo, garantía de la legitimidad política de éstas. En todos los continentes las organizaciones no gubernamentales se multiplican sin cesar. Este fenómeno es inseparable de la aspiración a la libertad y la democracia que, hoy en día y en distintas formas, anima a la sociedad internacional.

He tenido ocasión de expresar en varias oportunidades, y particularmente el verano pasado ante los miembros de la Unión Interparlamentaria reunidos en Nueva York, mi deseo de que, en el propio seno de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales ocupen un lugar cada vez mayor.

Ante la perspectiva de una democratización global, la participación de la opinión pública internacional y el poder de movilización de las organizaciones no gubernamentales son sumamente necesarios.

Señor Presidente, Señoras y Señores:

Con este panorama general de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la democratización, y con este esbozo de lo que podría ser el nuevo orden social y democrático en la sociedad mundial de hoy, soy consciente de haberme entregado a una reflexión en gran parte prospectiva.

Tal vez sea para ustedes una decepción que no me haya referido a los problemas concretos que nos aquejan actualmente, sea la situación en la ex Yugoslavia o la crisis financiera de la Organización. Pero he preferido, aunque sólo sea por unos instantes, elevarme por encima de los incidentes de la realidad cotidiana para esbozar los principales elementos de la comunidad internacional del mañana y hablarles del papel que pueden desempeñar en todo ello Europa y sus valores democráticos.

He venido a decirles, de la manera más enfática, que el mundo necesita a Europa; que el mundo necesita la diplomacia de Europa; que el mundo necesita los valores de Europa.

Sigo convencido de que los valores éticos, tanto como las realidades económicas, son los que fundamentan, legitiman, estructuran y rigen a las sociedades.

Tal vez más que ninguna otra, la comunidad internacional es, ante todo, una sociedad de finalidad. Debe basarse en una percepción democrática y solidaria del futuro para poder construirse y superarse a sí misma continuamente.

Esta firme convicción es la que inspiró en este continente a los fundadores de Europa. Es también el espíritu que animó a los redactores de la carta hace 50 años, cuando escribieron en el encabezamiento del preámbulo: "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas".

Les agradezco la atención que me han prestado y el hermoso ejemplo democrático que el Parlamento Europeo ofrece a toda la comunidad internacional.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 32.**

**Cambio político, transiciones y
política exterior y de seguridad.**

Abstracts.

ABSTRACTS

The Contradictions of Neoliberal Theory in the Transition from Inexistent Socialism to Real Capitalism

Agustin Maraver

This study tries to make a balance between the internal logic of the “shock therapies” which were applied in Central and Eastern Europe through adjustment programmes and structural reform in order to open up their economies “inside out” and integrate them into the world economy. From these interventionist policies, applied by the State by the political forces which wanted to put an end to the communist nomenklatura, a new social class structure did not emerge spontaneously as foreseen by neoliberal theory.

The Transition from “Real Socialism” to Liberal Democracy and the Market Economy in Hungary

Albert Ferrer

After having seen how the “communist” regime was installed in Hungary and briefly following the uprising of 1956, we examine the beginning of the liberalization process produced within the system with the aim of analyzing the changes which took place immediately afterwards, of how “real socialism” disintegrates in a gradual and peaceful way and how liberal democracy and the market economy is put into practice.

This article is a study of transition and, starting from a review of transition theories in political science, attempts to describe and explain the Hungarian transitional process of 1988-1990 situating the events in the theoretical framework drawn up by political science. Special attention is paid to the medium-range theories of Maravall, Morlino, Dahl, Rokkan, Schmitter and Lehbruch and Rustow. Equal attention is paid to the study of the collective actors present in the Hungarian process of transition. Moreover, an attempt is made to understand the causes behind the sinking of the “communist” regime and the transition towards liberal democracy and the market economy. This leads us to consider the economic aspects although an attempt is made to include in these reflections elements which go beyond purely economic ones.

Institutional Change and Foreign Policy: an Explicative Model

Marcelo Lasagna

In this study the author proposes the existence of a causal relation between the political regime and the formulation of foreign policy. The political regime, understood as the place where central power resides and where rules which control access to power and the relation between governors and the governed originates, is a factor which can condition the formulation and implementation of foreign policy.

From this perspective, the author indicates that the changes of regime, according to their intensity, necessarily imply some degree of change in politico-institutional mechanisms which can give way to a reformulation of government policies, among them foreign policy. In order to analyse this causal relation the author puts forward an explicative model which integrates those elements of the regime susceptible to change and those elements of foreign policy which can eventually be modified before those changes which may take place in the former. This model, according to the author, is based on two premises. Firstly, the need for a different political orientation to exist between the outgoing regime and the emerging one and secondly the need for the new regime to have the capacity to implement its new external priorities.

Foreign Policy and Political Culture: the Case of the Argentinian Democracy (1983-1985)

Ezequiel Reficco

Throughout the twelve years that have passed since the restoration of democracy in Argentina, the external political dynamics of the country experienced dramatic changes. We can distinguish between three periods structured according to clearly differentiated parameters: the search for independence (1983-1985), the change to realism (1985-1989) and the search to reconnect (1989-1995).

At the same time, this evolution was accompanied by far-reaching transformations in the international system. These changes were reflected through the means of an emulative connection to Argentinian political life, modifying the terms of the consensus which sustained the external dynamics of the State.

Argentinian political culture had to adapt itself to reality, to its own experience and to those signals coming from environment which indicated where -and where not- it should direct its energies in order to optimize results.

From this re-reading of reality carried out by both political leaders and Argentinian public opinion, the president elected, regardless of the result of the 1989 elections, had instrumented a reorientation similar to the present one. In the same way, Menem's successor will maintain, in broad terms, the current external dynamics in his country.

The New Policy of Nordic Security

Luis M. Mora Fernandez-Rua

During the Cold War period, the security policy of the Nordic countries was based on what Arne Olav Brundtland had called nordic balance. After the fall of the Berlin Wall in 1989 and the end of the East-West confrontation, this concept has been reformulated, among other factors, by the decision taken by Sweden and Finland to renounce their traditional policies of neutrality and their joining the European Union. In this new international context, the Nordic countries have redefined the strategies and the instruments of their security policy with a view to creating a space of multi-dimensional cooperation at all levels.

The New Military Doctrine and the Transformation in the Russian Defense Industry

Antonio Sánchez Andrés

Since the break-up of the Soviet Union, the defense industry has found itself to be disorientated. From the administrative and political structure which represents this economic sector, a proposal has been repeatedly put forward stressing the need to issue a new legislation and, in particular, a new military doctrine which would define the interests of Russia as a new country. These guidelines would have a very important impact domestically -in sketching the principles of reorganization of the defense industry- as well as externally, defining, as they would, the essential features of Russian foreign policy.

At the end of 1993 the new Russian military doctrine was passed. In this article its impact on the restructuring process within the defense industry is analyzed. This political document depicts a defense industry of a smaller size and different structure. However, it has not offered immediate solutions to the pressing problems of this economic sector and has not indicated how to achieve the goals it contains. In other words, the new military doctrine has not fulfilled one of the essential aims traditionally assigned to it.

Why the United States Decided not to Fulfil the Arms Embargo on Bosnia in November 1994? Analysis of the Domestic Political Game

Paul Fenton

The United States' decision to stop enforcing, selectively, the arms embargo against the Bosnian Muslims (which also exempted the Federation between Bosnia and Croacia) in November 1994 helped change, then, the military, political and social dynamics of the war by a) indirectly allowing for a balancing of military capabilities to take place in the region and b) directly sending a message to the allies in NATO that the US was intent on achieving more decision-making autonomy regarding the United Nation's resolutions and its allies' stances toward Bosnia.

Whereas the decision satisfied the US domestic political expectations of not getting bogged down militarily in Bosnia and demonstrated a pragmatic approach toward ethnic-based conflicts in Europe, it did not meet with approval from many of the NATO allies and other countries in the European Union. On the other hand, the US decision may have found support in those countries belonging to the Organization of the Islamic Conference.

The decision, which took place during a Congressional election year, was the outcome of a national debate about the United States' political and military role and responsibility in post-Cold War Europe. This decision pit the influences and the strategically wider or longer-term objectives of the Defense and State Departments and the National Security Council, and most importantly, those part of the agenda directed by a rather disengaged (initially) and less persuasive President Clinton (foreign policy-wise regarding Bosnia) in his second year in the White House, against the punctual, diverse objectives and expectations of a more opportunistic Congress set on pressuring the President.

Euro-latinamerican relations and the process of european regional integration

Anna Ayuso

The evolution of the relations between the current European Union and Latin America is framed within the complex system of policies and instruments which allowed the Community to gain access to its present status in the international context and which serve as a reference in the attempt to advance in the process of rapprochement. The limits of the Community powers in foreign policy and its regional focus are some key elements which condition any advance in the field of future prospection.

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

**Cambio político, transiciones y
política exterior y de seguridad.**

Cursos de postgrado. Memorias leídas en la Fundació CIDOB.

CURSOS DE POSTGRADO

Memorias leídas en la Fundació CIDOB

La Fundació CIDOB, desde el curso 1989-1990, organiza un Máster en Estudios Internacionales que, a partir del curso 1992-1993, se realiza en colaboración con el departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Actualmente, los cursos de postgrado organizados por la Fundació CIDOB en colaboración con el departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas de la UAB son los siguientes:

- Máster en Estudios Internacionales (desde el curso 1992-93)
- Máster en Estudios para el Desarrollo (desde el curso 1994-95)
- Diploma en Cooperación para el Desarrollo (desde el curso 1995-96)

El objetivo principal de estos programas es formar profesionales especializados en temas internacionales y cooperación internacional. En este sentido está dirigido preferentemente a personas interesadas en desarrollar su actividad en Organismos Internacionales o en el campo diplomático; a cargos de la Administración Pública o de la empresa privada que ejerzan tareas vinculadas al mundo internacional; a profesionales de los diferentes medios de comunicación con dedicación a los temas internacionales y, en general, a las personas interesadas en el estudio y la investigación de los temas internacionales.

Recursos humanos de la UNESCO en Palestina

Ma. Cinta Alegret Colomé

Fecha de lectura: 3 de marzo de 1995

El objetivo es analizar cuáles son los aspectos socioculturales de un pueblo, el palestino, castigado desde hace muchos años por la guerra, y como la UNESCO ha actuado en este conflicto.

La primera parte es una visión general del conflicto árabe-israelí a partir de las resoluciones de la ONU. También se revela la función de los principales organismos internacionales que se han dedicado a la ayuda de los refugiados palestinos en Oriente

Próximo, concretamente el UNRWA (Organismo de Obras Públicas y Ayuda a los refugiados palestinos en Oriente Próximo) y la UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), así como cual ha sido la función de estos organismos hacia las necesidades de los refugiados palestinos.

La segunda parte se centra en la educación; a qué sistemas educativos se adaptan los refugiados, qué necesidades tienen y como la UNESCO actúa y ha actuado para paliarlas.

La tercera parte se dedica a la Universidad, como institución máxima dentro de la estructura educativa de una comunidad. Se ofrece una visión general de cómo se tratan las libertades académicas en los territorios ocupados y cuales han sido los efectos de la *Intifada*, como elemento revolucionario de la juventud palestina, en su entorno social. Deseo que la memoria haya servido para acercarnos a la realidad del refugiado palestino, y como herramienta para conocer mejor la intervención de la UNESCO en una problemática concreta, y conseguir de este modo los objetivos que definen su existencia.

Características y papel de las ONG en el sistema de las Naciones Unidas

Carlos Alfredo Matallana

Fecha de lectura: 10 de marzo de 1995

Las ONG son una realidad asociativa bastante compleja, no sólo por la variada tipología de organizaciones y fundaciones comprendidas en dicho concepto, sino también por los diversos grados de influencia que llegan a ejercer desde el nivel local hasta el internacional. Su poder se traduce en la capacidad de condicionar el comportamiento de los Estados y Organismos Intergubernamentales por medio de los valores y se expresa en su constante habilidad de pensar nuevas ideas y acciones cuya receptividad se promueve, no sólo a nivel de las instituciones públicas sino de la sociedad civil en general. Uno de sus rasgos esenciales es la vocación última de sus objetivos y finalidades la cual trasciende las fronteras geográficas y nacionales para alcanzar su punto de encuentro en la intensidad de la vida social humana que hallamos presente en las diversas culturas existentes.

Con la aprobación de la Carta de San Francisco se confirió reconocimiento y *status* consultivo al rol internacional que desde el siglo XIX vienen desempeñando las ONG, y se les otorgó además una subjetividad internacional, de tipo funcional, con que cuentan para actuar en el seno de las Naciones Unidas.

La búsqueda incesante de las ONG por responder a las múltiples demandas sociales que presentan las diferentes naciones del mundo y el diseño de propuestas alternativas que hagan viable la existencia del nuevo orden internacional permite afirmar que los mayores desafíos asumidos por éstas en el presente siglo se centran en:

- la defensa, promoción y protección de los Derechos Humanos dentro de una amplia concepción universalista;

- la formación del derecho internacional público e internacional humanitario, así como la supervisión de un cumplimiento, y
- el diseño de nuevos modelos de crecimiento que permitan examinar los problemas críticos de la relación medio ambiente-desarrollo y conseguir que se combinen el progreso mundial en las esferas económica y social con el respeto. Estos aspectos son desarrollados, con mayor detalle, en los cuatro capítulos de la memoria de Máster titulada *Características y papel de las ONG en el sistema de las Naciones Unidas*, que a pesar de su acentuado carácter compilatorio, pretende llenar un vacío, en lengua castellana, sobre el rol histórico y las implicaciones que al fenómeno de asociación no gubernamental ha logrado desempeñar en el sistema internacional.

Cambio y continuidad en política exterior: el caso de México 1988-1994

Alba Eritrea Gámez Vázquez

Fecha de lectura: 3 de octubre de 1995

La investigación plantea que la profundización de las medidas de liberalización económica, realizada durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari, influyó decisivamente en la conducción de la política exterior de México. Requerida como uno de los principales instrumentos de promoción y consolidación de las reformas económicas internas durante el período de 1988 a 1994, la política exterior presentó matizaciones fundamentales en el énfasis de las acciones, la dirección de los contactos y la postura hacia el exterior respecto a años pasados. El propósito, exitoso en gran medida, era acercarse a los centros internacionales de poder y a los países desarrollados, teniendo como baluarte la mejora de los indicadores económicos del país. Un elemento a destacar en este proceso fue la centralización en el Ejecutivo de la toma y puesta en marcha de las decisiones vitales para tal estrategia. Con relación a los aspectos formales, la memoria está estructurada en tres capítulos. En el primero se consideran los aspectos teóricos del cambio y continuidad en política exterior; el segundo trata de los rasgos principales de la política exterior mexicana en su tendencia histórica, pues es con cargo a ésta que se contrasta el período de 1988 a 1994; y, por último, el tercero está dedicado a analizar la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari acudiendo a los modelos teóricos señalados en el primer capítulo. Las conclusiones y la bibliografía se presentan al final.

El Mercosur como estrategia de inserción internacional

Ana Ribé Buitrón

Fecha de lectura: 3 de octubre de 1995

El Mercosur, nacido en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, tras un período de gestación, es un movimiento integracionista en curso, que pretende la consolidación de un mercado común en el que bienes, servicios, capitales y factores de producción, circulen libremente entre los Estados miembros (actualmente Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), pero ello con el objeto final de lograr una inserción más dinámica en los mercados mundiales. Por lo que el Mercosur se configura como el instrumento clave de una estrategia común que intenta mejorar la competitividad de las cuatro economías, para poder participar de un modo más eficaz en las corrientes comerciales, financieras y tecnológicas de la economía internacional.

Actualmente, con la forma de Unión aduanera evolutiva e imperfecta, en el Mercosur queda mucha tarea por hacer, corregir y consolidar, tanto a nivel asociativo, como interno de los países. Pero en la medida en que se han crado una serie de interdependencias y en que han surgido muy variados intereses; y a pesar de que en ocasiones pueda verse frenado el proceso, el caso es que el mismo está en marcha; y aunque todavía de un modo incipiente, parece que está ganando peso en el contexto mundial, siendo esta la finalidad que con su creación se pretendía.

A nivel estructural, la Memoria comienza por ubicar el fenómeno del Mercosur en el contexto mundial y latinoamericano en particular, para a continuación centrarse en el acercamiento producido por los hoy integrantes del mismo. Seguidamente se muestra una visión sobre la situación económica de los cuatro. También, se ofrece un capítulo dedicado al marco jurídico-institucional del proceso, y finalmente se evalúan los avances producidos hasta la fecha tanto a nivel interno como externo del Mercosur, dándose una valoración global sobre dicho período y sobre las prespectivas de futuro.

El impacto de la biotecnología y de las patentes sobre la biodiversidad

Gregory Heirman

Fecha de lectura: 3 de octubre de 1995

Este trabajo tiene como objetivo principal mostrar como la evolución de la biotecnología y el sistema de protección de la propiedad intelectual sobre seres vivos, ponen en peligro la conservación de la biodiversidad y hacen crecer el desequilibrio existente entre Norte y Sur.

La primera parte intenta definir la biodiversidad y los problemas relacionados con ella. Después de ver que el ritmo de desaparición de especies se está acelerando cada vez más, se intentan explicar las causas principales de desaparición. También se observan cuáles son los actores que influyen en este tema. Vemos como la biodiversidad constituye un campo de batalla donde actúan los Gobiernos, las organizaciones internacionales, las ONG, las comunidades locales y las empresas. Finalmente se destacan las respuestas que se dieron para frenar la pérdida de biodiversidad.

La segunda parte se enfoca en la biotecnología. Se explica brevemente en qué consiste y cuáles son los problemas técnicos y políticos que genera. Vemos como el sector privado se involucra cada vez más en la biotecnología y como la protección de la propiedad intelectual, impulsada por los grandes monopolios, va en contra de la biodiversidad y del desarrollo de los Países en Vías de Desarrollo.

Condicionantes de la inserción internacional de Argentina: 1983-1993

Ezequiel Reficco

Fecha de lectura: 17 de octubre de 1995

El objeto del trabajo es la inserción externa del Estado argentino: la manera en la que el país se definió ante el resto del mundo, sus alianzas básicas y prioridades externas. La pregunta básica que se intenta responder es ¿qué determinó el cambio en la inserción externa de aquél a partir del cambio de Gobierno en 1989?

Dentro del período analizado, se distinguen tres etapas claramente diferenciadas: la búsqueda de la independencia (1983-1985), el giro realista (1985-1989) y la búsqueda de la reconexión (1989-1993), y se intenta identificar las variables que permiten explicar la adopción de cada uno de estos parámetros ordenadores. Si bien algunos de esos condicionantes (duda externa, reaganismo, bipolaridad) habían sido profundamente trabajados por la literatura especializada, otros no lo habían sido tanto. Entre estos últimos incluimos el análisis del impacto de los cambios en el sistema internacional sobre los márgenes y percepciones que sostienen una determinada inserción externa. Es decir, la relación entre sistema internacional, cultura política y política exterior.

El trabajo concluye afirmando que los cambios globales tuvieron una enorme gravitación sobre la política interna argentina y que en gran medida la política exterior implementada a partir de 1989 resultó una respuesta adaptativa a aquéllos. Por lo tanto, cualquiera que hubiera sido el resultado de las elecciones de 1989, el presidente electo habría instrumentado una reorientación análoga; y a igualdad de condiciones, el sucesor del actual Gobierno mantendrá la orientación vigente en la política exterior de ese país.

La emergencia del islamismo en Argelia

Montserrat Colomé Reyner

Fecha de lectura: 18 de octubre de 1995

En diciembre de 1991 Argelia celebraba las primeras elecciones legislativas de su historia desde su independencia en 1962. En ellas ganaba cómodamente el Frente Islámico de Salvación con un índice de abstención próximo al 50%.

El grupo islamista suscitaba recelos y desconfianza en diversos sectores de la población incluido el ejército, que finalmente decidió la anulación del proceso electoral que ha conducido al país al actual clima de guerra abierta.

En este contexto, el estudio analiza las causas que lo han posibilitado en una sociedad en la que el islam impregna la vida de toda la población. Así, la inexistencia de un período democrático y la implantación de unas políticas económicas inadecuadas han sido aprovechados por los islamistas, los únicos capaces de hacer frente a las necesidades más elementales, para reislamizar la sociedad.

El pragmatismo en política exterior: la relación especial entre España y Cuba

Cristina Fuster Polvoreda

Fecha de lectura: 18 de octubre de 1995

El conocimiento de cuáles han sido y son en la actualidad las relaciones entre España y Cuba es el tema base de esta investigación. A través de un recorrido histórico, se van identificando y analizando los factores que han marcado esa llamada “relación especial” y cómo han actuado y se han modificado éstos según las circunstancias históricas. Este estudio, por tanto, analiza el porqué del inicio de esa “relación especial” en el momento en que se produce la revolución castrista y en España gobierna Franco (la anormalidad de la relación ha llamado desde siempre la atención de numerosos analistas e historiadores). Se da especial importancia a la evolución de los contactos entre ambos países una vez que se inicia la democracia en España y sobre todo a partir de la llegada del partido socialista al Gobierno español. El nuevo rol de España va a introducir cambios en las relaciones entre los dos países, su entrada en el bloque capitalista marcará una tendencia y el formar parte de la Unión Europea le conferirá una situación de poder muy distinta a la tenida hasta el momento. Sin olvidar el marco global de los cambios en el sistema internacional y la enorme importancia del fin de la dinámica de bloques que reestructura la posición de los dos países internacionalmen-

te, la autora nos va introduciendo en el entramado de contactos diplomáticos, de jefes de Estado o de Gobierno, conferencias internacionales y acuerdos económicos que han ido definiendo y configurando el transcurso de las relaciones entre España y Cuba.

La política exterior de EEUU en la exYugoslavia

Paul Fenton

Fecha de lectura: 8 de marzo de 1996

Esta memoria estudia la participación de EEUU en la guerra de Bosnia entre 1992 y 1994 y analiza el proceso de toma de decisión por parte de la administración de Clinton de dejar de hacer cumplir el embargo de armas (resolución 713 de Naciones Unidas) contra Bosnia y la Federación Bosnio-Croata en noviembre de 1994. A nivel interno de EEUU, el debate sobre el embargo implicaba razones *morales y legales* y la manera de actuar como país en la postguerra fría. A nivel exterior, el debate trató la dependencia existente de EEUU hacia la Alianza Atlántica y formó parte del cambio de misión de ésta en Europa y en los Balcanes. ¿Qué debía hacer EEUU y porqué, respecto a la guerra de Bosnia?

El documento presenta las consideraciones estratégicas respecto a la guerra que pusieron de relieve, por un lado, las relaciones estadounidenses con la OTAN (y el avance de la Asociación Para la Paz), la ONU, Rusia y los Estados principalmente musulmanes; y, por otro, las relaciones burocráticas y personales entre los varios segmentos de la cultura política del país. La memoria analiza las estructuras y los procesos de toma de decisiones en los departamentos de Estado y Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, el presidente y el Congreso, donde los objetivos, las estrategias y los estándares de satisfacción son diferentes a la hora de desarrollar e implementar cualquier *foreign policy*. Entre otras conclusiones, los dirigentes de la política exterior adoptaron una estrategia *exploratoria* que permitía una cierta autonomía de actuación por parte de EEUU respecto a la guerra, y que la decisión de dejar de hacer cumplir el embargo selectivamente contribuyó a alterar la dinámica de las negociaciones para llegar a la *paz* en Bosnia.

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

Selección bibliográfica del fondo documental sobre cambio político,
transiciones y política exterior y de seguridad.

Selección bibliográfica del fondo documental sobre cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad

MORALIDAD Y POLÍTICA EXTERIOR

Kenneth W. Thompson
Noema, 1984
México; pp: 1-262

EUROPEAN POLITICAL COOPERATION IN THE 1980S: A COMMON FOREIGN POLICY FOR WESTERN EUROPE?

Alfred Pijpers; Elfriede Regelsberger; Wolfgang Wessels (et al.)
Martinus Nijhoff Publishers, 1988
Dordret; pp: 1-381

LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN UN MUNDO POSTMODERNO

Luciano Tomassini
Grupo Editor Latinoamericano, 1991
Argentina; pp: 1-302

MISILES O MICROCHIPS, LA CONVERSIÓN DE LA INDUSTRIA MILITAR EN CIVIL

Mariano Aguirre; Graciela Malgesini
Icaria; FUEM, 1991
Madrid; pp: 7-399

¿HACIA UNA RELACIONES INTERNACIONALES DE MERCADO? ANUARIO DE POLÍTICAS EXTERIORES LATINOAMERICANAS 1990-1991

Jorge Heine (comp.)
Nueva Sociedad; Prospel, 1991
Venezuela; pp: 12-463

Selección bibliográfica

DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR, ANÁLISIS COMPARADO EN TORNO A TRES CASOS: ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

Dieter Nohlen; Mario Fernández B.
Estudios Internacionales, 94, 1991
Chile; pp: 229-259

LA SÉCURITÉ DE L'URSS ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

Huber Morelle
Défense Nationale, 12, 1991
Paris; pp: 31-59

ABERTURA E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA. UMA PERSPECTIVA DINÂMICA

Marta Bekermanç
Contexto Internacional, 2, 1992
Brasil; pp: 269-284

DEFENSE CONVERSION: BULLDOZING THE MANAGEMENT

Kenneth L. Adelman; Norman R. Augustine
Foreign Affairs, 2, 1992
New York; pp: 26-47

DANGERS FROM RUSSIA'S MILITARY INDUSTRIAL COMPLEX: AMID THE RUINS, ARMS MARKETS RAISE NEW THREATS

Christopher Smart
Orbis, 3, 1992
Philadelphia; pp: 349-378

LA INTEGRACIÓN EUROPEA: CONSECUENCIAS PARA AMÉRICA LATINA

Wolf Grabendorff
Síntesis, 18, 1992
Madrid; pp: 15-52

DEMOCRACIA, COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN: MEMORIA DEL PROGRAMA "ENCUENTROS AMÉRICA LATINA-EUROPA EN LA PERSPECTIVA DE 1992"

Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1992
Barcelona; pp: 5-253

AMÉRICA LATINA Y MÉXICO ANTE LA UNIÓN EUROPEA DE 1992

Jaime Estay; Héctor Sotomayor
Fundación Friedrich Ebert, 1992
México; pp: 5-250

CAPITALISMO Y DEMOCRACIA, EL ESLABÓN PERDIDO

Francis Fukuyama
Facetas, 2, 1993
Washington; pp: 2-7

**PECULIARIDADES DE LA TRANSICIÓN HÚNGARA A LA DEMOCRACIA.
COMPARACIÓN CON LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA**

Carmen González
Cuadernos del Este, 8, 1993
Madrid; pp: 71-77

**GOOD TIMES, BAD TIMES, AND THE DIVERSIONARY USE OF FORCE:
A TALE OF SOME NOT-SO-FREE AGENTS**

Diana Richards, T. Clifton Morgan; Richk K. Wilson (et al.)
The Journal of Conflict Resolution, 3, 1993
Connecticut; pp: 504-534

WHAT IS THE USE OF INTERNATIONAL HISTORY?

Kim Salomon
Journal of Peace Research, 4, 1993
Oslo; pp. 375-389

**ON ANALYSING THE DYNAMICS OF FOREIGN POLICY CHANGE:
A CRITIQUE AND RECONCEPTUALIZATION**

Walter Carlsnaes
Cooperation and Conflict, 1, 1993
Copenhagen; pp: 5-30

**LAS RELACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON LA EUROPA COMUNITARIA:
ENCRUJADA Y RETOS**

Verónica Loynaz
Cuadernos de Nuestra América, 29, 1993
Cuba; pp: 167-179

**OPCIONES COMERCIALES DEL CARIBE: LAS CARTAS DE EUROPA,
AMÉRICA DEL NORTE Y AMÉRICA LATINA**

Aaron Segal
Comercio Exterior, 11, 1993
México; pp: 1019-1030

**EL NUEVO ORDEN EUROPEO Y LAS PERSPECTIVAS DE
LAS RELACIONES COMUNITARIAS CON AMÉRICA LATINA**

Eduardo Perera
Revista de Estudios Europeos, 27-28, 1993
Cuba; pp: 14-28

Selección bibliográfica

LA INTEGRACIÓN DE EUROPA DEL ESTE EN LOS MECANISMOS EUROCCIDENTALES. SU COMPARACIÓN CON EL PROCESO DE INTEGRACIÓN RECIENTE DE LATINOAMÉRICA

Francisco Florentino
Revista de Estudios Europeos, 27-28, 1993
Cuba; pp: 29-41

LAS RELACIONES EUROPEO-NORTEAMERICANAS Y SU INCIDENCIA EN AMÉRICA LATINA

Nelson Roque
Revista de Estudios Europeos, 27-28, 1993
Cuba; pp: 54-63

DE UN PASADO COMÚN A UN FUTURO MEJOR. EUROPA-AMERICA LATINA 1992 (PONENCIAS Y CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA DE HUELVA)

Luis Silva; Vera Grabe; Manuel Medina
Solidaridad Internacional, 1993
Madrid; pp: 7-165

EL IMPACTO DE ESTADOS UNIDOS Y DE ESPAÑA EN EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN ARGENTINA

Francisco Corigliano
Síntesis, 21, 1994
Madrid; pp: 235-259

LAS DETERMINANTES INTERNAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: UN TEMA DESCUIDADO EN LA TEORÍA DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Marcelo Lasagna
Estudios Internacionales, 111, 1995
Chile; pp: 387-409

DEMOCRATIZATION AND EUROPEANIZATION IN HUNGARY: THE FIRST PARLIAMENT (1990-1994)

Attila Ágh; Sándor Kurtán
Hungarian Centre for Democracy Studies, 1995
Budapest; pp: 10-335

NORWEGIAN SOUTH POLICY FOR A CHANGING WORLD SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Forum for Development Studies, 1, 1995
Oslo; pp: 143-161

SUÈDE, FINLANDE, NORVÈGE: LA REMISE EN CAUSE DES POLITIQUES DE SÉCURITÉ TRADITIONNELLES

Gunnar Skogmar
Notes et Études Documentaires, 5011, 1995-1996
Paris; pp: 153-168