

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 60. Miscelánea

Mr. Bush y Mr. Powell: ¿Cuántas políticas tiene Estados Unidos en Oriente Medio?
Guillermo Marín Gorbea

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 60. Miscelánea

Mr. Bush y Mr. Powell: ¿cuántas políticas tiene Estados Unidos en Oriente Medio?
Guillermo Marín Gorbea

Mr. Bush y Mr. Powell: ¿cuántas políticas tiene Estados Unidos en Oriente Medio?

Guillermo Marín Gorbea*

RESUMEN

La política norteamericana hacia el conflicto palestino-israelí durante los dos primeros años de la presidencia de George W. Bush se ha caracterizado por las contradicciones, la volubilidad y el distanciamiento. Tras un periodo inicial en el que reinó el consenso en Washington sobre la conveniencia de apartarse por completo del conflicto de Oriente Medio, han surgido tres debates que, sobre todo a lo largo de la primera mitad del año 2002, han dividido al Gobierno estadounidense. Pero para comprender los derroteros seguidos por la política del actual Gobierno de los EEUU hacia el contencioso palestino-israelí no basta con considerar sus divisiones internas. Además es necesario tener en cuenta el papel desempeñado por parte de un presidente novicio en proceso de aprendizaje de las realidades de Washington y de Oriente Medio. En estos primeros dos años se esconden las claves de lo que puede ser la actitud de la superpotencia hacia el conflicto de Oriente Medio en lo que queda de mandato presidencial de Bush.

Palabras clave: política exterior, Oriente Medio, Estados Unidos

La política norteamericana hacia el conflicto palestino-israelí durante los dos primeros años de la presidencia de George W. Bush se ha caracterizado por las contradicciones, la volubilidad y el distanciamiento. No solamente se han puesto de manifiesto las fisuras entre distintos sectores del Gobierno estadounidense, sino que además los principales responsables de esa política, incluido el presidente, han sido incoherentes de obra y de pala-

*Diplomático

bra. Estados Unidos ha pasado de un apartamiento absoluto a una intervención creciente que a la postre se ha quedado prácticamente en el kilómetro cero del que partió.

Desechado en el curso del primer año de su gestión el inicial consenso aislacionista, el Gobierno estadounidense se ha enzarzado durante el 2002 en tres debates simultáneos sobre los que aún no se ha escrito la última palabra. En Washington se ha librado una batalla para decidir hasta dónde debería llegar la intervención norteamericana en el proceso de paz, cuál debería ser el contenido de un eventual plan de paz, y si el líder palestino Yasser Arafat puede tener cabida en la mesa de las negociaciones. La combinación de dos factores explica los derroteros seguidos por estos tres debates. La explicación en boga se basa exclusivamente en la teoría burocrática que pone de relieve los enfrentamientos entre el Departamento de Estado, por un lado, y la Vicepresidencia y el Departamento de Defensa, por otro. Sin embargo, esta interpretación descuida la importancia que en estos dos años también ha tenido el proceso de aprendizaje de las realidades de Washington y de Oriente Medio por parte de un presidente novicio.

Un análisis de la actuación de la actual administración estadounidense revela que Washington carece todavía de una política definida hacia el conflicto que enfrenta a israelíes y palestinos. Cuando parecía que Estados Unidos iba por fin a hablar en Oriente Medio, y con una sola voz, el discurso pronunciado por el presidente de ese país el 24 de junio de 2002 dio marcha atrás en el último minuto. En lugar de un plan de paz concreto, Bush se refirió entonces a una visión de paz sin calendario fijo y condicionada a la incierta muerte política del líder palestino Yasser Arafat y a un no menos incierto cese de los atentados terroristas. La Casa Blanca nos volvía a dejar confundidos.

Tras las elecciones de noviembre al Congreso, que han determinado en buena medida la actitud más reciente de Washington hacia el conflicto de Oriente Medio, el futuro de este segmento de la política exterior norteamericana se presenta cuajado de incógnitas. ¿Seguirá imperando la contradicción y la reticencia a la involucración? Parte de la respuesta a esta pregunta se halla en la primera mitad de la presidencia de Bush. De ahí la importancia de comprender sus claves.

EL FIN DEL CONSENSO AISLACIONISTA

La política del actual presidente norteamericano en el conflicto entre israelíes y palestinos nació sin fisuras. El inicio de la nueva presidencia republicana marcó sin ambages una ruptura con la estrategia para Oriente Medio del Gobierno de Bill Clinton. A comienzos de 2001, Estados Unidos dió bruscamente la espalda al contencioso árabe-israelí. Washington ni siquiera envió representantes al último intento negociador que

tuvo lugar en Taba (Egipto) en enero de aquel año. Bush decidió también suprimir la figura del representante especial para Oriente Medio, posición ocupada durante mucho tiempo por Dennis Ross. En marzo del mismo año, el Gobierno estadounidense decidió poner un punto final al papel que la CIA venía desempeñando para resolver cuestiones de seguridad entre Israel y la Autoridad Palestina de Yasser Arafat.

En Estados Unidos, dentro y fuera de la administración, había emergido un consenso sobre la necesidad de distanciarse del conflicto de Oriente Medio. Condoleezza Rice, la nueva consejera de Seguridad Nacional, declaró oficial la nueva política del distanciamiento del Gobierno de Bush a principios de febrero de 2001. La nueva administración estaba decidida a dejar a las partes contendientes la responsabilidad principal de la resolución de la disputa¹. Dos meses después, el secretario de Estado, Colin Powell, seguía reiterando el cambio radical de la postura del nuevo Gobierno con respecto a la de su predecesor, en un discurso pronunciado ante el Comité de Asuntos Públicos Americano-Israelí (AIPAC), el poderosísimo grupo de presión judío en los Estados Unidos: “Estados Unidos está dispuesto a asistir, no a insistir”². Entretanto, el mutismo del nuevo presidente confirmaba la política del distanciamiento.

Tres razones explican el cerrojazo de Bush a la política de Clinton, que había marcado la década de los noventa. En primer lugar, la tendencia de todo nuevo Gobierno a rechazar las actuaciones de su inmediato antecesor, máxime si éste pertenece a distinto partido político. Esta pauta de conducta es especialmente habitual en todos los cambios de Gobierno que tienen lugar en EEUU. En este caso se manifestó ya durante la campaña presidencial del candidato George W. Bush, en la que las referencias al proceso de paz brillaron por su ausencia³. En segundo lugar, el cambio radical de la política de Bush tuvo su origen inmediato en las lecciones extraídas de los recientes fracasos de las negociaciones de Camp David II y de Taba. El nuevo Gobierno estadounidense deseaba evitar caer en los mismos errores en los que supuestamente cayó Clinton. Henry Kissinger describió con acierto el estado de ánimo entre los republicanos de principios de 2001 cuando sentenció entonces que no era previsible una solución pacífica del conflicto porque las posturas de los palestinos y de los israelíes eran incompatibles. Es más, concluía, intentar el arreglo del contencioso corría el riesgo de salir por la culata y echar más leña al fuego⁴.

Por último, la llegada a la Casa Blanca de un presidente falto de rodaje constituía un motivo adicional para la inacción. El ex gobernador de Tejas carecía de experiencia en cuestiones de política internacional y su carrera política se había desarrollado en la periferia política de su país. Así pues, lo primero que tuvo que hacer Bush nada más aterrizar en el Despacho Oval fue aprender cómo se hacía política en Washington y, sobre todo, en Oriente Medio. Desde este punto de vista, esta pasividad de un presidente recién llegado en su política hacia Oriente Medio ha sido también frecuente en el pasado⁵.

Sin embargo, en pocos meses el Gobierno norteamericano se dió cuenta de que su desentendimiento no mejoraba la situación en Oriente Medio, sino todo lo contrario.

La lección siguiente predicaba algún tipo de involucración de Estados Unidos en la gestión del conflicto árabe-israelí. Tras el inicial consenso aislacionista de corta duración, hubo un breve interregno en el que aparentemente reinó otro consenso. Esta vez, para apoyar una intervención limitada al objetivo de suspender la violencia, sin entrar en el fondo del contencioso. Se antepone la negociación de un alto el fuego a toda negociación política. En marzo de 2001, Bush transmitió a su colega Ariel Sharon, de visita a Washington, su cambio de actitud, partidaria ahora a una involucración ceñida a cuestiones formales con vistas a contener el conflicto pero sin la ambición de resolverlo⁶.

EL PRIMER DEBATE: HACIA LA INVOLUCRACIÓN RETICENTE

Este consenso también fue breve. Al poco tiempo surgieron divergencias dentro del Gobierno de Bush sobre el grado o la forma de la implicación norteamericana aconsejable en la gestión de la crisis israelo-palestina. Washington parecía estar considerando no solamente cómo superar el aislacionismo inicial, sino también cómo pasar de un debate sobre el procedimiento a una discusión del contenido de una paz hipotética.

La publicación en mayo de 2001 del informe elaborado por el ex senador George J. Mitchell empezó a resquebrajar el segundo consenso antes mencionado sobre la prioridad del alto el fuego y el rechazo a toda mediación aunque se limitara a cuestiones de forma. El equipo de Bush, en opinión de un alto funcionario, comenzó a considerar las medidas de fortalecimiento de la confianza previstas en el informe Mitchell como “un instrumento potencial para arrancar un proceso político que podría detener el deterioro” de la situación en Oriente Medio⁷. Ya en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de noviembre de 2001, Bush manifestó su deseo de reiniciar las conversaciones entre israelíes y palestinos, sin mencionar condición alguna. Casi simultáneamente, Colin Powell sugirió sutilmente en Kentucky, en noviembre del mismo año, la conexión entre el fin de la violencia y el inicio de la consideración de la posibilidad de negociaciones políticas, cuando señaló: “Consigamos ese alto el fuego, y otras cosas pueden comenzar a suceder”⁸. Como prueba del compromiso norteamericano con el arreglo pacífico del conflicto, nombró al general Anthony Zinni como su representante especial para Oriente Medio.

Sin embargo, cuando la violencia estalló en Israel y en los territorios ocupados en la primavera de 2002, momento en que se produjo la incursión israelí en Cisjordania, Washington volvió a centrar sus esfuerzos mediadores en la mitigación de la violencia. En este marco limitado, Bush se planteó tres opciones que por aquel entonces dividieron a su

Gobierno: apoyar la estrategia represiva de Sharon, forzar la retirada inmediata de las tropas israelíes, o simplemente refrenar al ejército de Israel.

La primera alternativa era la favorita del Departamento de Defensa y de la Vicepresidencia. Se basaba, en teoría, en tres premisas: que Arafat es un terrorista del que es mejor prescindir, que la alternativa al reinado de Arafat es mejor que su permanencia, y que es posible erradicar la infraestructura terrorista palestina. Sin embargo, las tres carecían de solidez para basar en ellas una política. La segunda opción, la favorita de árabes y europeos, tenía las simpatías iniciales del Departamento de Estado y de la consejera de Seguridad Nacional. Sin embargo, presentaba dos inconvenientes. En primer lugar, no estaba claro que Sharon fuera a cumplir las instrucciones de Washington. Y en segundo lugar, esa alternativa hubiera provocado una considerable oposición interna en Estados Unidos. La tercera opción fue finalmente la elegida por Bush. El presidente norteamericano contaba con que la operación militar israelí impusiera una calma transitoria desde la que fuera posible empezar a hablar del contenido de la paz, de modo que se pudiera prorrogar el período de tranquilidad.

En todo ese tiempo, las diferencias dentro del Gobierno norteamericano se habían ido consolidando. Los paralelos procesos de aprendizaje de las complejas realidades de Oriente Medio y de Washington, que estaban enfrentados, habían sembrado las semillas de futuras discordias administrativas. Por un lado, la comprensión de los problemas de israelíes y palestinos llevaría al Gobierno de Bush a una política más imparcial y homogénea. Por otro, la asimilación de los condicionamientos internos de la política norteamericana, especialmente el gran peso del grupo de presión judío en el Congreso de los Estados Unidos, habría de conducir a la cautela y al apoyo incondicional a Israel. A partir del 11 de septiembre de 2001, la guerra contra el terrorismo emprendida por Bush proporcionó un argumento adicional a esta segunda corriente. En la confluencia de estas dos curvas de aprendizaje se hallaba la confusión.

Estos dos vectores de pensamiento se acogieron a distintos nichos dentro de la administración. A partir de ese momento la lucha de ideas se había transformado en una pelea entre sectores burocráticos. Ciertamente, una primera causa del doble lenguaje que desde entonces ha venido manteniendo Washington deriva del adagio “la postura política depende de la posición administrativa”. En general, los pronunciamientos sobre la política oficial de Washington en Oriente Medio han emanado del Departamento de Estado o de la Casa Blanca. Las declaraciones de la Casa Blanca habitualmente han provenido directamente del presidente o de su secretario de Prensa, Ari Fleischer, y ocasionalmente de la consejera Nacional de Seguridad, Condoleezza Rice, o del vicepresidente, Dick Cheney. El Departamento de Defensa ha hecho comentarios sobre Irak o sobre el terrorismo más que sobre el conflicto israelo-palestino, pero es obvio que todos estos temas están estrechamente relacionados. Consiguientemente, incluso quienes han callado en público han sido activos entre bastidores.

A pesar de la opacidad del Gobierno de Bush⁹, las divergencias entre distintos sectores del Gobierno se han filtrado a la prensa. Un análisis minucioso de las declaraciones oficiales es igualmente revelador. Por lo común, las declaraciones del presidente son más proisraelíes que las del Departamento de Estado. La consejera de Seguridad Nacional es más ambivalente en su discurso público, aunque a menudo se acerca a las posiciones del Departamento de Estado. Supuestamente, los halcones están principalmente en el Departamento de Defensa y en la oficina del vicepresidente, pero incluso dentro de una misma unidad ministerial existen divisiones. Así, en el Departamento de Estado, Richard Haass, director de la Oficina de Planificación de la Política, tiene fama de ser proclive a los israelíes, mientras los arabistas del departamento se decantan más en la dirección de los palestinos. Igualmente, en el Departamento de Defensa, el subsecretario Paul Wolfowitz, judío, simpatiza abiertamente con los puntos de vista del primer ministro israelí, Ariel Sharon.

La teoría burocrática explica en parte estas diferencias. Mientras Colin Powell, el secretario de Estado, está sometido a la presión de árabes y europeos, la Casa Blanca tiene siempre presentes las implicaciones de la política exterior en su política interna. El deseo de contentar a una y otra audiencia, la exterior y la interna, ha llevado a Bush a una política de ambigüedad hasta cierto punto calculada. Cuesta creer que Colin Powell diga una cosa, Donald Rumsfeld otra distinta, y que el presidente tercie con una tercera opinión, sin el conocimiento previo del director de orquesta. De este modo la Casa Blanca ha distribuido entre los segundos escalones del Gobierno los papeles de bueno y de malo, que como casi todo dependen desde dónde se miren.

Colin Powell ha sido el portavoz de las visiones más equilibradas del conflicto dentro del Gobierno estadounidense, ya desde su conocido discurso de Kentucky, pronunciado el 19 de noviembre de 2001. En esa alocución, el secretario de Estado repartió condenas tanto contra el terrorismo palestino como contra la expansión de los asentamientos y la ocupación israelíes. Ha suscrito también por parte de su Gobierno los comunicados del denominado *Cuarteto*, junto con la Unión Europea, Rusia y el Secretario General de las Naciones Unidas.

Pero las incoherencias de la política norteamericana en Oriente Medio no han sido solamente un mero reflejo de divergencias administrativas internas, sino que también han sido un reflejo de la indecisión de los principales gestores de esa política, incluido el mismo presidente. Así, en ocasiones a Bush no le ha hecho falta salirse de sí mismo para llevarse la contraria. El ejemplo paradigmático lo proporcionó nada más comenzar la invasión israelí de Cisjordania. Poco después, el 4 de abril de este año, Bush pidió a Israel la paralización de las incursiones en áreas bajo control palestino y el comienzo de la retirada de las ciudades recientemente ocupadas¹⁰. Dos días después, Bush precisaba que su llamamiento a Israel significaba “retirada sin dilación”. Su consejera de Seguridad Nacional lo explicó todavía mejor: “Sin dilación significa sin dilación. Significa

ahora". Hasta el 17 de abril no volvió a decir nada. Ese día, en cambio, expresó su comprensión por la continuación de la ocupación de Ramala¹¹.

Por consiguiente, el principio que deduce la postura política según la posición administrativa que se ocupe no aclara todas las conductas de los principales actores norteamericanos implicados en la gestión del conflicto de Oriente Medio. No explica tampoco, por ejemplo, las reticencias de Colin Powell a involucrarse en la resolución del conflicto, manifiestas a lo largo de los primeros seis meses de 2002, contrarias a las predicciones del modelo de conducta burocrático. En efecto, el secretario de Estado se resistía, en los primeros meses de este año, a hacer un tercer viaje a Oriente Medio, contra el consejo de sus colaboradores William J. Burns y Richard N. Haass. Con su negativa Powell pretendía evitar chascos como el que obtuvo de parte de Sharon durante su segundo viaje, cuando este último rechazó la propuesta norteamericana de enviar monitores internacionales¹².

En definitiva, la cacofonía burocrática ha sido más un efecto que una causa propiamente dicha. Ha reflejado las incertidumbres de la Casa Blanca. Las contradicciones han salido a la superficie debido a la falta de definición por parte del presidente de una política para manejar el conflicto árabe-israelí. Durante su primer año y medio de gestión, Bush evitó pronunciarse sobre el conflicto palestino-israelí. Cuando lo hizo, fue forzado por las dramáticas circunstancias del conflicto. Por añadidura, las intervenciones presidenciales a menudo introdujeron más confusión que claridad acerca de la postura de Estados Unidos. Dando rienda suelta a las voces de sus subalternos, Bush, además de dejarse llevar por la ambigüedad, iba tanteando el terreno de la mediación norteamericana.

EL DEBATE SOBRE EL FONDO

Como se ha visto, la respuesta de Washington a la invasión israelí de Cisjordania fue de tolerancia encubierta. Los llamamientos de EEUU para contener al ejército israelí iban sobre todo dirigidos a la galería. Washington dejó las manos libres a Sharon y renunció a involucrarse, bien en la forma o bien en el fondo, en el conflicto. Los atentados suicidas, empero, continuaron, y con ellos las dudas de Bush acerca del grado de involucración óptimo. El dilema entre el aislacionismo y el intervencionismo, procedimental o sustantivo, renació.

Tras la espiral de violencia de marzo de 2002, las discusiones dentro del Gobierno norteamericano fueron derivando hacia el contenido de unas negociaciones de paz que parecían inevitables. En abril de 2002 parecía claro en Washington que la estrategia de condicionar las conversaciones políticas a un previo alto el fuego no tenía futuro. La escuela de pensamiento aislacionista, la de los halcones que abogan por centrar la participación

norteamericana exclusivamente en el apoyo a Sharon en su lucha represiva contra la violencia palestina, pasó a un segundo plano. La escuela de pensamiento partidaria del activismo de EEUU en el proceso de paz se hizo con el discurso dominante de ese país, con dos corrientes cuyo denominador común era la introducción de ingredientes sustantivos de corte político como elementos imprescindibles para la reducción o la eliminación de la violencia. Con esta segunda escuela simpatizaba el Departamento de Estado.

Fue el secretario de Estado el encargado de tantear el nuevo terreno, mientras Bush aguardaba cauto en la retaguardia, sin reparos en poner metros de distancia con su subordinado. A principios de abril, Powell reconocía que “iba a hacer falta una negociación, un proceso político, para salir de esta violencia”. Al mismo tiempo, el portavoz de la Casa Blanca, Ari Fleischer, se curaba en salud diciendo que el presidente Bush “sigue comprometido con una visión política (...) mientras trabaja para un alto el fuego”¹³.

Las dos corrientes que se acogieron a esta escuela criticaban doblemente la postura inicial de conceder carta blanca al primer ministro de Israel. Por un lado, argüían que la estrategia represiva de Sharon no podía funcionar a medio o largo plazo, y podía incluso resultar contraproducente al estimular la resistencia palestina. Por otro lado, argumentaban que el apoyo incondicional a Sharon dañaba las relaciones de Estados Unidos con el mundo árabe y con Europa, cuya colaboración era necesaria en la lucha contra el terrorismo, y en particular para derrocar a Saddam Hussein. Ambas perspectivas coincidían en sus dos propuestas esenciales. En primer lugar, abogaban por el comienzo inmediato de las negociaciones políticas, ya que la realidad sobre el terreno indicaba que condicionar el proceso político a un alto el fuego únicamente conseguiría fomentar la violencia entre los enemigos de la paz. En segundo lugar, propugnaban una solución impuesta, *Made in the USA*, habida cuenta de la incapacidad de las partes contendientes para impulsar el proceso de paz, a diferencia de momentos pasados.

Ambas corrientes se diferenciaban en la naturaleza temporal para asignar un eventual plan de paz. La primera proponía el arreglo definitivo. Defendía un acuerdo de paz global y permanente, impuesto por los Estados Unidos y la comunidad internacional¹⁴. La segunda era menos ambiciosa y más realista. Consideraba que el momento no era aún propicio para la solución final. En su lugar, sugería un parche temporal, pero un gran parche. Entendía que era preciso que palestinos e israelíes comenzaran a saborear los frutos de la paz definitiva desde ya para poder renunciar a la violencia como método para resolver sus diferencias. Para ello, sus defensores proponían una solución transitoria de comprar paz a cambio de acuerdos parciales factibles, mientras se dejaría para el futuro la discusión de las cuestiones más conflictivas.

Ambas perspectivas suponían, por consiguiente, el paso de un enfoque basado en los aspectos de procedimiento del proceso de paz, incluido el alto el fuego y las medidas de confianza, a otro basado en aspectos de fondo. La corriente de la solución final era más ambiciosa en su visión del contenido del acuerdo de paz. Aunque existían diferencias entre

sus abogados, la mayoría de ellos estaba de acuerdo en incluir los siguientes elementos: un Estado palestino con fronteras muy próximas a las existentes con anterioridad a la guerra de 1967; garantías de seguridad para Israel con un papel especial para Estados Unidos; Jerusalén como la capital de Israel y Palestina, y un derecho de retorno de los refugiados palestinos a sus hogares en Israel meramente simbólico. La corriente de la solución provisional, en cambio, se limitaba a ofrecer un Estado palestino provisional y a reiterar la necesidad de paralizar la expansión de las colonias judías en los territorios ocupados.

A pesar del auge de estas corrientes intervencionistas, la escuela aislacionista de los halcones seguía añorando una involucración norteamericana reducida al apoyo resuelto a la estrategia antiterrorista de Sharon. Esta tendencia sostenía que negociar con los palestinos mientras algunos de ellos cometían actos terroristas equivalía a recompensar al terrorismo, en abierta contradicción con la guerra de Bush contra esta lacra. Sus defensores propugnaban en teoría “más proceso, no menos”¹⁵, pero en la práctica no querían ni fondo ni forma. Pretendían dejar las manos libres a Sharon: nada de iniciativas de paz, nada de enviados especiales. Comentaristas como William Safire, William Bennet y William Kristol se han encargado de dar cobertura mediática a la escuela que desde el interior del Gobierno favorecían al Departamento de Defensa y al vicepresidente.

EL DEBATE SOBRE LOS INTERLOCUTORES: EL PROBLEMA DE ARAFAT

Una estrategia para acabar con la violencia en Oriente Medio depende de cómo se catalogue al presidente de la Autoridad Palestina, si como socio o como terrorista. Esta etiquetación determina quiénes serán los interlocutores de parte palestina en un eventual proceso de paz. Con anterioridad a la conferencia de Madrid de 1991, Yasser Arafat era un terrorista para Estados Unidos. Con el presidente Clinton, en cambio, esa imagen negativa cedió el paso a la caracterización de Arafat como contraparte negociadora. Como tal, el dirigente palestino se convirtió en asiduo visitante de la Casa Blanca. Pero la llegada de George W. Bush al poder volvió a transformar la percepción de Arafat entre los norteamericanos. No obstante, la concepción que Washington ha tenido del líder palestino el primer año y medio de la presidencia de Bush ha sido borrosa. Ciertamente, durante ese tiempo, Bush expresó críticas acerbas hacia el comportamiento de Arafat y jamás le invitó a Washington. Fue Colin Powell el funcionario de más alto rango que se entrevistó con Arafat.

Pero aquí también las percepciones presidenciales han oscilado. El 11 de septiembre endureció la postura de Bush hacia Arafat. A resultas de ello, se canceló la reunión programada entre ambos dirigentes en el marco de la reunión otoñal de la Asamblea

General de Naciones Unidas¹⁶. Condoleezza Rice también se hizo eco de la novedosa catalogación de Arafat como cómplice de los terroristas¹⁷. En febrero de este año, durante la reunión del Foro Económico Mundial que tuvo lugar en Nueva York, poco después de que Israel capturara un envío de armamento clandestino para los palestinos, Colin Powell se negó a reunirse siquiera con el presidente de la Asamblea palestina.

Sin embargo, en marzo de 2002, el Gobierno de Bush volvió a dar muestras de volubilidad en su percepción del líder palestino. Por aquel entonces el vicepresidente Dick Cheney, durante su gira por Oriente Medio, estuvo a punto de entrevistarse con Arafat. Poco después, el 5 de abril, el general Zinni se entrevistaba en Ramala con un asediado líder de la Autoridad Nacional Palestina. Con ello el mediador norteamericano lanzó al mundo el mensaje de que el presidente de la Autoridad Palestina seguía siendo un interlocutor válido para los Estados Unidos.

Dos puntos de vista contrapuestos han caracterizado la visión que Washington ha tenido del dirigente de los palestinos. Por un lado están los que se alínean con Sharon en su deseo de eliminar a Arafat del espectro político. Según este punto de vista, Arafat, lejos de estar interesado en la paz, es más bien un obstáculo para cualquier solución negociada. El segundo punto de vista rechaza la premisa del planteamiento anterior: que un régimen antiterrorista sucederá al reinado de Arafat. Por el contrario, este segundo enfoque considera que Arafat es la alternativa menos mala. Algunos se oponen al primer planteamiento porque creen que el verdadero objetivo de Sharon es la eliminación de Arafat con el fin perverso de que le sustituya un régimen inequívocamente terrorista, de modo que se pueda actuar contra él sin restricción alguna. La segunda perspectiva tiene obviamente más partidarios dentro del Departamento de Estado que en otros sectores de la administración norteamericana. Ciertamente, se acaba notando la influencia de árabes y europeos, quienes apoyaron activamente a Arafat durante su asedio en Ramala, basados en el argumento de que es el representante legítimamente elegido por el pueblo palestino.

Al igual que en los dos debates anteriores, la ambigüedad del Gobierno de Bush hacia Arafat durante su primer año y medio de gestión reflejó la ausencia de una política definida tanto o más que divergencias entre distintas ramas de la administración.

UNA VISIÓN DE PAZ SIN UN PLAN DE ACCIÓN

En la primavera de 2002, todo parecía indicar que la Casa Blanca iba a dar un nuevo giro de timón hacia una mayor involucración en el proceso de paz en línea con la escuela de pensamiento activista. El anuncio de un discurso presidencial sobre el conflicto de Oriente Medio creó expectativas de una implicación personal de George W.

Bush en la gestión de la paz entre israelíes y palestinos. Es más, el secretario de Estado Colin Powell había calentado el ambiente en mayo al anunciar una conferencia de paz para comienzos del verano, en la que se podría discutir el fondo del contencioso.

Sin embargo, el 24 de junio de 2002, el presidente norteamericano pronunció su esperada alocución con un contenido inesperado¹⁸. En ella, Bush se refirió de nuevo a su “visión de dos estados viviendo el uno al lado del otro en paz y seguridad.” La idea de un Estado palestino viable venía siendo acariciada por Bush con anterioridad incluso al 11 de septiembre¹⁹. El 2 de octubre de 2001 Bush se convirtió en el primer presidente republicano que ha respaldado tal iniciativa públicamente. Ahora bien, el 12 de junio de 2002, en una entrevista al diario *Al Hayat*, el secretario de Estado matizó la iniciativa al sugerir la idea de un Estado palestino *provisional*. De esta manera, es como la noción de un Estado palestino se acabó incorporando al discurso del 24 de junio: *provisional* hasta que un acuerdo final en Oriente Medio resuelva todas las diferencias en el plazo de tres años. Bush se comprometió asimismo a asumir un papel activo en el camino hacia esta meta final.

Hasta aquí, el discurso parecería acorde con las expectativas de una mayor involucración de la Casa Blanca en la negociación de un plan de paz con contenido sustantivo. Sin embargo, en esta alocución Bush condicionó el hipotético acuerdo de paz al cambio de liderazgo de los palestinos. Esta vez ya no se andó con tapujos a la hora de acusar a la Autoridad Nacional Palestina y a Arafat de “fomentar, en lugar de combatir, el terrorismo”. El discurso puso también énfasis en la necesidad de acabar con el terrorismo, término mencionado casi una veintena de veces, con lo que implícitamente parecía indicar que el fin de los atentados terroristas palestinos constituía el segundo requisito de la visión de paz de Bush. Además, el discurso de Bush carecía de un plan de acción que permitiera hacer realidad esa visión de dos estados en el plazo de tres años. Más bien, lo que contenía con esos condicionamientos era un programa para que esa visión no se pudiera realizar. Ciertamente, no sólo es improbable que en un horizonte cercano cese la violencia palestina y los actuales dirigentes palestinos dejen el poder, sino que el discurso del 24 de junio está contribuyendo al reforzamiento de la popularidad del líder palestino y al mantenimiento de los atentados terroristas. Huelga decir que en esta fecha quedó sepultada la iniciativa de una inminente conferencia de paz.

De un plumazo el presidente estadounidense resolvió los tres debates que habían dividido a su Gobierno y a la opinión pública de su país durante los meses anteriores. Condicionar la mediación norteamericana a la eliminación política de Arafat podía muy bien equivaler a abortar los buenos oficios antes de que nacieran. Referirse a la eventualidad de un Estado palestino sin esbozar el más mínimo plan de paz equivalía a refrendar la escuela de los halcones contrarios a la intervención de Estados Unidos. Por último, parecía no quedar duda acerca de la opinión que la Casa Blanca tenía de Arafat como interlocutor no válido. Eso sí, con el discurso del 24 de junio el Gobierno

estadounidense ha acallado sus disensiones internas y ha vuelto a presentar una postura unificada hacia el conflicto de Oriente Medio. Al mismo tiempo, la Casa Blanca ha retrocedido a un punto intermedio entre su primer consenso aislacionista y su segundo consenso sobre la necesidad de condicionar el inicio de negociaciones políticas al fin de la violencia palestina. La citada alocución parece suponer el fin del proceso de Madrid y Oslo, un callejón sin salida para la idea de un Estado palestino, y el regreso de EEUU a posiciones cercanas a su aislacionismo inicial. Si por el momento el presidente Bush ha acabado con las contradicciones internas, lo ha hecho al precio de mostrar una vez más la volubilidad de su política hacia el conflicto palestino-israelí.

¿EL FIN DE LA INDEFINICIÓN?

¿Supone el discurso del 24 de junio el fin definitivo de las contradicciones y la confirmación del apartamiento de Washington del proceso de paz? El análisis de la política de Bush hacia el conflicto de Oriente Medio en lo que lleva de presidencia sugiere que aunque la Casa Blanca ha concluido la fase de aprendizaje de los rudimentos de las realidades políticas internas y de Oriente Medio, el proceso de ensayo y error aún no ha terminado. Hay motivos para pensar que la receta del 24 de junio no traerá la paz ni la seguridad a la tierra prometida. Es posible que en este tercer año que ha comenzado resurjan el intervencionismo y, con él, la incoherencia. Los debates anteriormente mencionados pueden renacer a partir del próximo año.

El comportamiento de la administración de Estados Unidos tras la alocución de su presidente del pasado mes de junio presenta indicios de que las incoherencias y la volubilidad pueden retornar en cualquier momento. Así, con posterioridad a ese discurso algunos de los más altos funcionarios de Washington se han reunido con Saeb Erekat, uno de los consejeros más cercanos a Arafat, cuando supuestamente ese entorno estaría apoyando el terrorismo palestino. Igualmente, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, se ha permitido en sus declaraciones retroceder más aún que su superior, cuando este verano predijo que sus ojos tan sólo verán “alguna especie de entidad” palestina, que no se atrevió a equiparar con ese Estado palestino cuyo nacimiento podría tener lugar dentro de tres años.

El retroceso de la política de Washington, ahora más alineada que nunca con los planteamientos radicales del primer ministro israelí Ariel Sharon, no refleja una comprensión cabal de las complejidades del conflicto palestino-israelí, sino que es en parte el efecto de la política interna de Estados Unidos, que George W. Bush no ha tenido ninguna dificultad en asimilar. Desde el pasado mes de junio la sombra de las elecciones al Congreso de los EEUU ha determinado el viraje de la Casa Blanca hacia postu-

ras abiertamente proisraelíes. Las recientes elecciones al Congreso iban a decidir en manos de qué partido político quedaría el control del Senado y de la Cámara de Representantes, que tanto poder tienen en un país en el que el Gobierno está dividido entre el ejecutivo y el poder legislativo. El voto judío podía decidir algunos de los escaños más disputados.

El empeoramiento de la situación entre palestinos e israelíes llevaba varios meses clamando por un mayor intervencionismo norteamericano, contrariamente a los deseos de Sharon de seguir operando contra la violencia con las manos libres sin hacer la menor concesión política a los palestinos. Con el discurso de junio Bush ha tratado de contentar a los dos bandos en liza, pero sobre todo a la parte israelí. La fórmula diseñada suponía un cheque en blanco para Sharon que no pondría en peligro el voto judío, mientras aparentaba una voluntad de involucrarse en la solución de los problemas de fondo del conflicto. Bush necesitaba dar la impresión de que se estaba cocinando un plan de paz para que los palestinos redujeran los niveles de violencia y se tranquilizaran los árabes y los europeos. Al mismo tiempo, necesitaba ser impreciso en su formulación para evitar controversias electoralmente nocivas. Por añadidura, la proximidad de las elecciones desincentivó las polémicas dentro del Gobierno estadounidense, que además de intentar seducir a las más variadas audiencias debía dar una imagen de unidad y coherencia.

Durante estos últimos meses, Bush ha logrado ese difícil equilibrio. La violencia en Israel y en los territorios ocupados, de una parte y de otra, no ha remitido pero se ha mitigado. Los palestinos también parecen haber comprendido que el período preelectoral en EEUU no era el momento ideal para ofensivas. Sin embargo, es muy probable que el discurso del 24 de junio no consiga hacer efectivo el objetivo prioritario de la política exterior norteamericana en el conflicto de Oriente Medio: lograr el fin de la violencia entre israelíes y palestinos de modo y manera que se preserven las buenas relaciones de EEUU con Israel y el mundo árabe. Es muy posible que, ahora que se han celebrado las elecciones al Congreso, resurja con fuerza la contradicción entre la visión de paz de Bush y la realidad de Oriente Medio.

Un mayor intervencionismo norteamericano en el proceso de paz depende de un conjunto de variables: el futuro político de Arafat, la evolución de la violencia en Israel y en los territorios ocupados, las elecciones generales convocadas en Israel para comienzos de 2003, y la posibilidad de una guerra en Irak. Si Arafat es reelegido el próximo año, la violencia no sobrepasa límites aceptables, Sharon se mantiene en el poder, y la guerra en Irak se muestra innecesaria, no hay razón para pensar en un cambio radical de la política contenida en el discurso del pasado mes de junio. Ahora bien, la situación en Israel, Gaza y Cisjordania podría tornarse explosiva si Sharon no consigue reducir la capacidad de los grupos terroristas palestinos, si los palestinos perciben que pasadas las elecciones al Congreso no hay motivo para la contención y si consideran que el incremento de la violencia puede perjudicar las posibilidades de reelección de Sharon

en los próximos comicios en Israel. En ese caso, incluso aunque Arafat siga al mando de la Autoridad Nacional Palestina, EEUU se vería presionado a abandonar su visión de paz y a abrazar un plan de pacificación más concreto. Igualmente, si llega una guerra a Irak, EEUU deberá involucrarse activamente en el conflicto de Oriente Medio para aplacar la cólera del mundo árabe.

Si la Casa Blanca decide implicarse activamente en el contencioso palestino-israelí con visos de obtener algún resultado positivo, deberá dar el salto de la forma al fondo. Las lecciones del pasado nos sugieren que las negociaciones entre árabes e israelíes han progresado sobre todo cuando los esfuerzos mediadores de Washington han combinado el procedimiento y la sustancia. Ciertamente, el papel mediador estadounidense ha puesto casi siempre más énfasis en la forma que en el fondo. Washington ha evitado involucrarse en los detalles de las negociaciones; ha preferido ejercer un papel de facilitador, sin pretender imponer un plan de paz a los contendientes. Estados Unidos casi siempre ha creído que no tiene sentido querer la paz más intensamente que las partes en liza. Sin embargo, la fórmula basada en aspectos procedimentales se ha agotado tanto en el curso de estos últimos años que ahora la clave parece estar en encontrar los ingredientes y las dosis adecuadas tanto de proceso como de fondo, siquiera para producir una paz temporal.

Hasta que se celebren las elecciones generales en Israel a finales de enero de 2003, es posible que se mantenga la política norteamericana de bajo perfil que ha caracterizado los meses que han transcurrido desde el pasado verano. Es también posible que la convocatoria electoral en Israel motive a los grupos terroristas palestinos para escalar su ofensiva con vistas a perjudicar las posibilidades de reelección de Sharon, sobre todo ahora que, celebradas las elecciones al Congreso de los Estados Unidos, la reacción de Washington ante una escalada podría ser más moderada. En este supuesto, es probable que la actuación estadounidense se ciña a labores de apagafuegos, de modo que no se excite ni el radicalismo israelí ni el árabe.

Sin embargo, a partir de febrero de 2003 y a lo largo de todo ese año, se abrirá una ventana de oportunidad única durante la presidencia de Bush para la involucración activa de EEUU en la solución del conflicto palestino-israelí. A partir de marzo de 2003, una vez celebrados los comicios en Israel, un Bush más experimentado podrá dedicar al problema de Oriente Medio la atención necesaria sin que le distraigan preocupaciones electorales. Pero, no nos engañemos, esa ventana es reducida. Por un lado, el conflicto palestino-israelí es de difícil solución, incluso aunque se trate de poner un parche temporal. Por otro lado, Bush tiene que encontrar una receta, una política, y probarla, para lo que no dispone más que de un año, antes de que la siguiente carrera presidencial en los Estados Unidos le absorba y vuelva a distorsionar su política en Oriente Medio.

Como señalaba Zbigniew Brzezinski, toda administración norteamericana transita por un período de extática emancipación del pasado, seguido de un descubrimiento de la continuidad con su predecesor, para finalmente preocuparse crecientemente

con la reelección presidencial²⁰. El presidente Bush se encuentra ahora entre la primera y la segunda fase. El reencuentro de Bush con Clinton en Oriente Medio se podría producir durante el año 2003.

Noviembre de 2002

Notas

1. PERLEZ, JANE "Bush Officials Pronounce Clinton Mideast Plan Dead", *New York Times*, (9 de febrero de 2001), p. A3.
2. PERLEZ, JANE "Powell Shifts Emphasis on Mideast Policy", *New York Times* (20 de marzo de 2001), p. A10.
3. Véase los artículos publicados en *Foreign Affairs* por los asesores de Bush, Condoleezza Rice y Robert Zoellick. RICE, CONDOLEEZZA "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs* 79 (1) (enero/febrero de 2000): 61; y ZOELLICK, ROBERT B. "A Republican Foreign Policy", *Foreign Affairs* 79 (1) (enero/febrero de 2000): 76.
4. KISSINGER, HENRY A. "America at the Apex", *The National Interest* (verano del 2001).
5. Véase QUANDT, WILLIAM B. *Camp David: Peacemaking and Politics* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1986, p. 9-13.
6. SIPRESS, ALAN "Bush Assures Sharon on U.S. Role in Talks", *Washington Post* (21 de marzo de 2001), p. A22. Para una opinión que reflejaba ese consenso, véase SATLOFF, ROBERT "This is no time for another peace process", *Wall Street Journal* (22 de mayo de 2001), p. A26.
7. PERLEZ, JANE "Mitchell Report on Mideast Violence May Thaw the Ice", *New York Times* (17 de mayo de 2001), p. A3.
8. Véase el discurso del Secretario Colin L. Powell, *Remarks at the McConell Center for Political Leadership*, Universidad de Louisville, Kentucky, 19 de noviembre de 2001, en <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/6219.htm>.
9. Sobre la falta de transparencia del mismo comparado con previos gobiernos, véase el Brookings/Harvard Forum *Tinder Box: How the Press Covers the Middle East*, celebrado el 24 de abril de 2002, en <http://www.brookings.org/dybdocroot/comm/transcripts/20020424.htm>.
10. El texto de su discurso, en el Jardín Rosado, es accesible por la red en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/04/20020404-1.html>.
11. Véase ZAKARIA, FAREED "Colin Powell's humiliation", *Newsweek* (29 de abril de 2002), p. 28.
12. SIPRESS, ALAN "A Grudging U.S. Policy", *Washington Post* (31 de marzo de 2002), p. A1.
13. SANGER, DAVID E. "Mideast Turmoil: The Overview", *New York Times* (4 de abril de 2002), p. A1.
14. Para una formulación reciente de este argumento véase AGHA, HUSSEIN Y MALLEY, ROBERT "The Last Negotiation: How to End the Middle East Peace Process", *Foreign Affairs*. No. 81 (3) (mayo/junio de 2002): 10-18.

Mr. Bush y Mr. Powell: ¿cuántas políticas tiene Estados Unidos en Oriente Medio?

15. Véase, por ejemplo, SATLOFF, ROBERT "Bush's 'Vision' of a Palestinian State", *Los Angeles Times* (3 de octubre de 2001).
16. PERLEZ, JANE Y TYLER, PATRICK E. "Before Attacks, U.S. Was Ready To Say It Backed Palestinian State", *New York Times* (2 de octubre de 2001), p. A1.
17. Véase SCIOLINO, ELAINE Y TYLER, PATRICK E. "Saudi Charges Bush With Failure to Broker Mideast Peace", *New York Times* (9 de noviembre de 2001), p. A8.
18. Ver el texto de este discurso en www.whitehouse.gov/newsreleases/2002/06/print/20020624-3.html.
19. PERLEZ JANE y TYLER PATRICK E. , "Before Attacks, U.S. Was Ready To Say It Backed Palestinian State", *New York Times* (2 de octubre de 2001), p. A1.
20. ZBIGNIEW BRZEZINSKI , *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981* (Nueva York: Farrar, Strauss, Giroux, 1983), p. 544.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 60. Miscelánea

Intervenciones humanitarias y opinión pública: de la exigencia al desencanto
Rafael Ajangiz Sánchez

Intervenciones humanitarias y opinión pública: de la exigencia al desencanto

Rafael Ajangiz Sánchez*

RESUMEN

Desde el fin de la guerra fría, las misiones de intervención en terceros países han centrado las políticas exteriores y de defensa de los países miembros de la OTAN, dando lugar a profundas reformas de las estructuras militares y un nuevo discurso de legitimación. La opinión pública ha jugado un papel determinante en el impulso de las intervenciones humanitarias y de establecimiento de la paz y, en consecuencia, ha avalado la nueva línea de acción. Sin embargo, la escasa determinación y eficacia de los gobiernos en esas misiones y su voluntad de implementar en su lugar aquéllas que están gobernadas por los intereses de Estado, han enfriado y transformado en desencanto lo que podía haber sido un camino para la democratización real de la política exterior. Todo apunta a un definitivo cierre de este ciclo y a una recuperación del tradicional divorcio entre gobiernos y sociedades en esta materia.

Palabras clave: Fuerzas armadas, ayuda humanitaria, derechos humanos, operaciones de paz, opinión pública

La cumbre de la OTAN celebrada en Londres el 5 y 6 de julio de 1990, pocos meses después del derribo del muro de Berlín, puede considerarse el arranque de la dinámica de intervenciones militares internacionales que rigen hoy las políticas de defen-

*Profesor titular interino de Ciencia Política y de la Administración.
Facultad de Ciencia Sociales y de la Comunicación. Universidad del País Vasco
cppajsar@lg.ehu.es

sa de sus estados miembros. En la cumbre se habló de “organizar una nueva estrategia militar” que sustituyera a la doctrina de la *defensa adelantada* y la *respuesta flexible* formulada en 1967, cuyo elemento más visible, además del recurso a armas nucleares tácticas si fuera necesario, era la concentración de tropas en la frontera entre ambos bloques. Y también se habló de organizar unas fuerzas operativas más reducidas, a ser posible de carácter multinacional, reduciendo con ello el nivel de activación de las fuerzas de masas, a modo de reserva movilizable. La finalidad de este cambio en profundidad de las estructuras de defensa era evidente: mejorar la posición relativa de la organización y de sus miembros en el nuevo contexto geoestratégico. La posguerra fría abría oportunidades irrenunciables.

Un debate central en la cumbre de 1990 fue si el nuevo ámbito de intervención debía circunscribirse a los flancos de la OTAN en Europa, sobre todo el Este y el Mediterráneo, lo que se conoce como “fuera de la región”, o si se podía o debía mirar más allá, lo que se conoce como “fuera de área”. Es entonces cuando el liderazgo norteamericano hizo gala de su vehemencia. En septiembre de ese año el presidente Bush inició los preparativos de la guerra del Golfo e inauguró, en sus propias palabras, el *nuevo orden internacional*. Formuló además un tercer concepto a modo de salida al dilema entre el *in/out of area* y el *in/out of region*: el *in/out of our business*; dicho con otras palabras, oficializó la defensa del llamado *interés nacional*, sin embozo alguno, como el criterio rector de la política internacional.

LA GUERRA DEL GOLFO

Esta guerra fue el pistoletazo de salida de la nueva estrategia militar y contribuyó enormemente a su formulación. Las nuevas pautas fueron: a) la OTAN intervenía “fuera de área” porque el conflicto afectaba a los intereses vitales de sus miembros; b) no obstante, legitimaba formalmente esa intervención en función del mantenimiento de la paz y del orden internacional mediante la aprobación de una resolución de las Naciones Unidas¹; c) ello supuso acordar los términos de la intervención con Rusia y China, miembros con derecho a veto en el Consejo de Seguridad; d) compuso una fuerza multinacional con un mando único que se estrenaba en una guerra real; e) desarrolló un implacable ataque aéreo con objeto de destruir literalmente las fuerzas del enemigo, sus infraestructuras y fuentes de energía antes de proceder a la invasión terrestre; y f) utilizó una sofisticada tecnología –aviones invisibles, misiles inteligentes, guerra informativa, etc.–, que algunos han llegado a calificar como una nueva revolución –de terciopelo– en el campo de la estrategia militar (Arquilla, 1997).

Los días 7 y 8 de noviembre de 1991, se celebró en Roma una nueva cumbre que elaboró el sentido y la utilidad de la OTAN a partir de su nueva experiencia en el Golfo. Dos fueron las conclusiones principales: el fin de la Guerra Fría en absoluto cuestionaba la vigencia de la Alianza; muy al contrario, abría nuevas perspectivas y buenas oportunidades para reinterpretar la estrategia de seguridad hacia un enfoque más globalizador y de mayor alcance. En palabras de su secretario general, por aquel entonces el alemán Manfred (Woerner, 1991: 62 y 66), habiendo quedado la OTAN como “la única organización de seguridad colectiva que funciona en el mundo”, “no debemos conformarnos con haber ganado la Guerra Fría, tenemos que ganar el futuro”.

Consecuencia lógica de este nuevo enfoque fue la reelaboración del concepto de amenaza: el ataque masivo a la integridad territorial fue reemplazado por la inseguridad que acarrea la incertidumbre, por los *riesgos imprevisibles* que pueden llegar a convertirse en amenazas reales a la seguridad de los miembros de la Alianza. En un principio, la definición de riesgos imprevisibles era relativamente limitada: “riesgos complejos y de muy diversa procedencia que derivan de las dificultades económicas, sociales y políticas, disputas territoriales y rivalidades étnicas inclusive, que vive la Europa Central y del Este, así como la proliferación de armas de destrucción masiva y de misiles balísticos en las fronteras de Europa”, pero con el tiempo se fue ampliando gradualmente hasta incluir prácticamente todo: riesgos contra la seguridad y estabilidad que se derivan del abastecimiento de recursos vitales, de las corrientes migratorias o el movimiento incontrolado de grupos muy numerosos de población, así como del desarrollo de los fundamentalismos religiosos, el terrorismo, del sabotaje y crimen organizado, etc.²

En resumidas cuentas, la defensa colectiva del territorio como razón original de la OTAN fue reemplazada por la defensa de la estabilidad y los intereses vitales de sus miembros, allá donde se vieran amenazados. Esto es lo que la cumbre denominó “Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza”. Este concepto no mencionaba para nada el mantenimiento de la paz ni el apoyo a operaciones de paz; este tipo de intervenciones no estaba previsto (Carr y Ifantis, 1996; Dorman y Treacher, 1995; Gómez-Oraá, 1997; Movimiento de Objeción de Conciencia de Madrid, 1997).

LA GUERRA DE LOS BALCANES

Debemos recordar que la reacción inicial de la OTAN en relación a este conflicto fue la de no intervenir militarmente. Por un lado, porque era tangencial a los intereses geoestratégicos de la OTAN; por otro, porque entraban en conflicto los intereses nacionales de algunos de sus países miembros; pero, fundamentalmente, porque este tipo de

intervención no estaba previsto en el nuevo concepto estratégico de la Alianza. Su pasividad fue denunciada sobre el terreno por una sociedad civil que comenzó a organizar misiones humanitarias ³, y, en todos y cada uno de los países, por una opinión pública que pedía insistentemente a sus gobiernos que hicieran algo para parar la espantosa destrucción y exterminio que se colaba en sus hogares a través de la televisión. Tal fue la presión que, al final, los gobiernos se vieron obligados a intervenir militarmente en contra de su deseo (Aguirre, 1995; Meulen, 1997).

En un primer momento, empezaron enviando observadores y algunas tropas, bajo mando de la ONU, para escoltar los convoyes de ayuda humanitaria. Poco después, las dificultades de acceso de esa ayuda decidieron la desmilitarización del aeropuerto de Sarajevo (Agirre, 1997). Esto sucedía en 1992. Un año más tarde, cuando las imágenes de los campos de concentración saturaban los informativos, la ONU aprobó un mandato de exclusión aérea para evitar los ataques serbios sobre los enclaves de Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac y Srebrenica. En 1994, autorizó el despliegue de tropas en esos enclaves para proteger a la población civil, con trágicos resultados. Y por fin, en 1995, cuando la correlación de fuerzas sobre el terreno y la limpieza étnica habían prácticamente consolidado la división territorial que ha perdurado hasta hoy, la ONU perpetró un ataque aéreo contra las baterías serbias que cercaban Sarajevo, que culminó con la firma del acuerdo de Dayton en diciembre de ese mismo año.

En su conjunto, la intervención humanitaria en Bosnia podría calificarse de deplorablemente lenta; al menos, mucho más lenta de lo que hubieran deseado las opiniones públicas europeas. Esta lentitud es aplicable también a la intervención en Kosovo. Aunque bastante más contundente en su fase final, su evolución ha sido muy parecida: la agresión a los kosovares y su opción de respuesta no violenta fue olímpicamente ignorada por las autoridades internacionales; intervinieron políticamente, que no militarmente, cuando se desencadenó el enfrentamiento armado; adoptaron una postura más activa al televisarse las matanzas y la impotencia de los observadores de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); y finalmente, optaron por un ataque aéreo y un despliegue de intercesión con numerosos daños colaterales (Clark, 2000).

El contraste es evidente. Frente a una intervención en el Golfo que se resolvió en cuestión de meses, han hecho falta varios años para decidir una intervención bastante menos resolutiva en los Balcanes. Esta tardanza y sobriedad es la mejor evidencia de que la intervención militar por razones humanitarias y de mantenimiento de la paz –en sus tres modalidades de *peace making*, *peace keeping* y *peace building*– no tiene centralidad en el nuevo concepto estratégico y depende, en última instancia, de la presión que ejerzan la opinión pública y los medios de comunicación.

LA OTAN SE IMPONE SOBRE LA ONU

La intervención militar por razones humanitarias y de paz nunca ha sido un santo de la devoción de los gobiernos nacionales en general. Naciones Unidas lleva 50 años de mediación e interposición militar y hasta los años noventa nunca había conseguido reunir a más de 1.000 soldados⁴. En los años sesenta y setenta fue definido el concepto de *soldados de la paz* (Moskos, 1976) y se impulsó un debate serio sobre la necesidad de componer una verdadera fuerza multinacional de pacificación que jugara el papel de “bomberos” allá donde se desatara una crisis (Harries-Jenkins y Moskos, 1984). Esta asignación de los ejércitos era congruente con las aspiraciones de las sociedades industriales avanzadas, partidarias de la distensión y el desarme⁵. Pero la política de bloques y el interés nacional prevaleció sobre el sentido común y la razón democrática. Todavía hoy, los estados más fuertes muestran muy poco interés en que las Naciones Unidas jueguen el papel que ellos mismos le han asignado⁶. Más aún, muchos países ni siquiera ceden el mando de las tropas que prestan a la ONU. Esta organización mundial juega un papel muy endeble en el nuevo orden internacional.

Sin duda, ha sido la OTAN y no la ONU quien ha salido reforzada, política y militarmente, como consecuencia de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. Son varios los datos que lo confirman:

1. La cohesión interna en el ámbito europeo. En los últimos años se han incorporado, como miembros o como observadores, Grecia, Islandia, Noruega, Turquía, Austria, Finlandia, Suecia, Dinamarca e Irlanda. Además, en 1996, Francia y España se integraron en su estructura militar. Y la intervención conjunta en Kosovo ha servido para que los gobiernos europeos actúen conjuntamente y casi sin fisuras, algo que para el ministro alemán de Defensa, Rudolf Scharping, era impensable tan sólo cinco años antes⁷.

2. La OSCE ha reconocido formalmente a la OTAN como la organización militar que interviene en sus crisis y disputas internas, habilitándole al mismo tiempo para desarrollar actividades de mantenimiento de la paz. La OSCE contaba ya con 51 países miembros cuando, el 4 de junio de 1992, se constituyó como ente regional bajo el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, convirtiéndose así en el organismo pertinente para gestionar las crisis en Europa.

3. UNPROFOR II, la misión encargada de hacer cumplir la zona de exclusión aérea y de proteger las “zonas seguras” antes mencionadas, estuvo vertebrada por fuerzas de la OTAN. Aquello fue el primer paso para que, en diciembre de 1996, se creara la Fuerza OTAN de Estabilización para Bosnia-Herzegovina (SFOR)⁸. Después le ha seguido la KFOR en Kosovo. Aun respondiendo a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, la OTAN evita así los posibles conflictos de decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como el que creó Rusia al tomar partido por los ser-

bios cuando se decretó el ultimátum sobre Sarajevo. Por fin, en la cumbre de Washington de abril de 1999, la OTAN declara que se reserva la posibilidad de actuar sin permiso expreso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando la situación lo requiera, es decir, cuando se dé alguno de los supuestos establecidos en su concepto estratégico aprobado en 1991 y actualizado en esta cumbre. Esos supuestos son cuatro: operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de ayuda humanitaria, defensa de los intereses en el exterior de uno o varios de los países miembros del Tratado, y gestión de crisis. Este último, calculadamente ambiguo, se ha esgrimido en la invasión de Panamá, en la guerra del Golfo y, más recientemente, en la ocupación de Afganistán.

4. El aluvión de solicitudes de ingreso que recibía la OTAN le ha obligado a idear fórmulas alternativas de vinculación como la Asociación para la Paz, creada en 1994, para integrar a los países del extinto Pacto de Varsovia y controlar, de paso, sus estructuras de defensa. Un elemento clave de esta Asociación es el compromiso de participar junto a la OTAN en los operativos de ayuda humanitaria y mantenimiento de la paz.

5. La Unión Europea Occidental (UEO), que fue reconocida formalmente en el Tratado de Maastricht de la Unión Europea como su espacio de seguridad, declaró su *complementariedad y subordinación* a la OTAN en el Libro Blanco de 1996. La llamada “identidad europea de defensa”, que siempre ha tenido serias dificultades de definición ante el irresistible liderazgo de EEUU, ha perdido aún más espacio desde los sucesos del 11-S.

EL PAPEL DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Hemos afirmado que los medios de comunicación y la opinión pública determinaron en gran medida la intervención llevada a cabo en los conflictos de Bosnia y Kosovo. Otros ejemplos serían las intervenciones –claramente más endebles e inconsistentes– *Devolver la Esperanza* (Somalia, 1993), *Operación Turquesa* (Rwanda, 1994) y *Proporcionar Consuelo* (Irak, 1992), esta última para proteger a los kurdos tras la guerra del Golfo (Dandeker, 1996; Darnovsky, 1995; Jakobsen, 1996)⁹. Dandeker (1994) ha llegado a afirmar que el impacto de estos y otros actores no gubernamentales en la adopción y ejecución de las políticas internacionales es una de las características que definen los *nuevos tiempos*. De ser así, podríamos hablar de una relativa pero progresiva democratización de la política internacional posguerra fría. Sin embargo, existen algunas nubes que oscurecen ese horizonte.

Cierto es que, en un principio, la opinión pública distingue perfectamente entre las intervenciones por interés nacional o estratégico y las intervenciones por razones humanitarias y de mantenimiento de la paz. Como vemos en la tabla 1, las segundas han recibido, en general, bastante más apoyo que las primeras. Sin ir más lejos, la opinión pública expresó una postura muy diferente –una diferencia de 20 puntos en menos de dos meses– cuando le propusieron el “envío de cascos azules españoles como ayuda humanitaria” a Bosnia en vez del envío de la Legión. De modo similar, la intervención para proteger a los kurdos en Irak obtuvo un apoyo mayoritario porque no estaba catalogada como una misión de combate y porque, a diferencia de la intervención en el Golfo, descartaba el envío de conscriptos (Díez Nicolás, 1994).

Tabla 1. Posición de la opinión pública española ante una intervención militar multinacional¹⁰

	Golfo 1/1991	Golfo 3/1991	Golfo 2/1998	Kurdos 5/1991	Bosnia 9/1992	Bosnia 11/1992	Bosnia 2/1998	Zaire 12/1996	Kosovo 5/1999	Irak 9/2002
Acuerdo	26%	60%	27%	67%	32%	52%	46%	85%	39%	17%
Desacuerdo	56%	24%	52%	21%	47%	28%	36%	-	44%	66%

El rechazo de la sociedad española a una intervención de interés nacional como la del Golfo contrasta fuertemente con el apoyo que le dispensan los *líderes* del país (Campo, 1992). Esta discrepancia se da también en otros países. En una encuesta de 1996, mientras el 63% de los alemanes se manifestaban en contra de una intervención a secas, sin adjetivo, ésta era apoyada sin reservas por la clase política: 84% entre los líderes del CDU, 86% los del CSU, 81% el FPD y 50% el SPD; tan sólo Verdes/Alianza 90 se acercaban a la opinión pública: 33% de apoyo¹¹.

Pese a ello, este panorama presenta algunos matices que resultan tanto o más interesantes. Un primer dato es la subida del 26% al 60% en el apoyo social a la intervención en el Golfo después de finalizada esa misión. La lectura de Díez Nicolás (1999) es que ganar la guerra ayuda a ver las cosas de otra manera; reconcilia a los ciudadanos, de alguna manera, con sus gobernantes. Sin embargo, el hecho de que las encuestas, con el tiempo, hayan recuperado los valores anteriores a aquella intervención, permite interpretar aquella subida como una satisfacción coyuntural por haber salido bien librados de aquella aventura. Un segundo dato es la disminución del apoyo a las intervenciones humanitarias y de paz a medida que pasa el tiempo. Esta disminución, evidente en el caso de Bosnia entre 1992 y 1998, podría continuarse con el dato de Kosovo; todo ello en un contexto de intensa campaña de comunicación por parte de las autoridades españolas, glosando los dividendos de la intervención. Parece como si cuajara cierta desilusión al respecto. Analizaremos estas cuestiones un poco más adelante, cuando las tratemos en el relato que comenzamos ahora sobre la intervención humanitaria y el reencuentro entre fuerzas armadas y sociedad.

EL ENCANTAMIENTO

La intervención humanitaria y de paz en Bosnia produjo una especie de encantamiento entre la opinión pública europea y sus fuerzas armadas. La sociedad descubría que las fuerzas armadas podían hacer una labor interesante. Y las fuerzas armadas y los gobiernos, que podían mejorar su legitimación social. Los ejércitos empezaron a acudir a esas misiones con especialistas en el control de la información –la DRISDE (del Ministerio de Defensa) en el caso español–, cuya labor consistía en seleccionar la imagen y el mensaje que convenía a la operación. En este sentido, no es ninguna casualidad que la foto más socorrida en todos los países sea la de *soldado auxiliando a niño*. Un ejemplo es la portada de la *Revista Española de Defensa* cuando relata la primera misión humanitaria del Ejército español, la “operación Alfa-Kilo” de auxilio a la población kurda en Irak en mayo de 1991; luego vendría el olvido y la venta de armas a Turquía. En Bosnia se llegaron a montar operaciones con gran despliegue de medios de comunicación para evacuar a unos pocos niños y componer el reportaje (Agirre, 1997).

Pero funcionaba. En palabras de Julián García Vargas (1994), ministro español de Defensa, el balance del envío de tropas a Bosnia estaba siendo positivo para España, a pesar del fracaso de la misión en sí, gracias en buena medida a la favorable disposición de los medios de comunicación. Y Javier Rupérez, destacado representante de la oposición en cuestiones de Defensa, calificaba la intervención en Bosnia como “un intento plausible y loable porque hoy las proyecciones demoscópicas ofrecen una consideración de las fuerzas armadas sustancialmente mejor que las que había en otros momentos históricos”¹². Efectivamente, en mayo de 1993, a pesar de sus evidentes limitaciones y pobre eficacia real, un 80% de los españoles y españolas pensaba que la actuación de las tropas españolas en la ex Yugoslavia estaba siendo buena. La lectura que hacía Huesca González (1994: 153-154) de este dato era la siguiente:

“El hecho de las intervenciones humanitarias legitima ante la sociedad la existencia del Ejército. (...) La manera más evidente de conseguir incrementar las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad que dice la Directiva de Defensa Nacional es poniendo el énfasis en aquellas cosas que nuestros soldados hacen bien y que la gente apoya. La verdad es que la intervención española en las fuerzas multinacionales ha significado un refuerzo positivo importante en la consideración de los militares por el conjunto de la sociedad, además de rellenar el vacío que necesitaban nuestras fuerzas armadas de acometer objetivos propiamente militares”.

Esta valoración era común en toda Europa, y era reconocida, meses después de la firma del Acuerdo de Dayton, hasta por los grupos pacifistas que combatían precisamente ese reencuentro entre fuerzas armadas y sociedad¹³.

Tales circunstancias podrían haber animado a los responsables políticos y militares a preocuparse más por la imagen de credibilidad de las fuerzas armadas que por la efectividad en el cumplimiento de la misión. Esta preocupación no resulta descabellada si tenemos en

cuenta el escaso valor que esos responsables otorgan a las intervenciones humanitarias, sobre todo si las comparamos con las intervenciones de interés nacional. Además, sirve para entender algunos de los problemas que se observan en este tipo de intervenciones.

EL PROBLEMA DE LOS ABUSOS Y EXCESOS

Efectivamente, hacer de la credibilidad de las fuerzas armadas el objetivo primero de una intervención eleva los habituales problemas de abusos y excesos internos y externos a una dimensión incontrolable. Citemos un ejemplo ilustrativo. En 1992, el teniente general James C. Gervais, entonces comandante de las operaciones de paz y ayuda humanitaria en el mundo del Ejército canadiense, declaraba que “los soldados entrenados para el combate son los más adecuados para operaciones de paz, ya que la disciplina, la confianza en sí mismos y su frialdad en situaciones de estrés son esenciales en un entorno incierto y potencialmente explosivo” (citado en Estrella, 1993: punto 49). En diciembre de ese mismo año, esos soldados torturaban hasta la muerte a jóvenes somalíes en la operación *Devolver la Esperanza*. Este incidente no trascendió públicamente hasta 1996¹⁴. Pero entonces vinieron todas seguidas. En 1997, fue procesado uno de los jefes de batallón en Haití por “conducta inaceptable” en aquella operación¹⁵. Y en 1998, se destaparon toda una serie de violaciones y abusos sexuales cometidos contra las mujeres militares del propio Ejército canadiense¹⁶. Esta cadena de escándalos ha dañado sensiblemente la imagen de las fuerzas armadas canadienses ante su sociedad. Como también lo han hecho los supuestos accidentes o suicidios, la prostitución, el consumo de drogas, la corrupción, o la violencia gratuita que han conocido todas las fuerzas intervinientes en esas misiones. Ello obliga a los responsables militares a ejercer un control férreo de las informaciones relativas a sus fuerzas y misiones.

EL PROBLEMA DE LAS BAJAS

Otro problema al que se enfrentan los ejércitos es que la misma opinión pública que exige que se haga algo para detener el horror que ve en la televisión, se disgusta, presuntamente, cuando hay bajas propias. Ello explicaría que reducir al máximo el número de bajas propias se haya convertido en un objetivo central de las nuevas intervenciones (Dandeker, 1994). Al menos, así lo explican los responsables de la Defensa:

“Un fenómeno no suficientemente estudiado es la influencia de la opinión pública en la elaboración de las actuales doctrinas estratégicas y especialmente en el complejo proceso de toma de decisiones a la hora de emprender una acción militar. La tendencia que parece confirmarse es que el número de bajas propias ha pasado a ser uno de los ejes fundamentales sobre los que discurren los conflictos. Hoy es difícilmente asumible, incluso para una superpotencia, una intervención militar que prevea un gran número de víctimas”.¹⁷

Sin embargo, esta razón, así expresada, podría no corresponderse con la realidad. Badsey (1994) sostiene que es más una sensación de las autoridades políticas y militares, que tienden a confundir opinión pública con opinión publicada, que una realidad comprobada. Esta cuestión ha sido revisada recientemente en relación con la opinión pública norteamericana y los resultados parecen concluyentes: a) los ciudadanos son conscientes del riesgo, lo asumen y toleran un número razonable de bajas propias *cuando comparten los objetivos de la misión*, lo que quiere decir que sea básicamente humanitaria, y rechazan duramente esas bajas cuando se derivan de una acción que no comparten; b) son los líderes políticos quienes viven mayores contradicciones al respecto, bien debido a una cierta miopía sobre lo que piensan sus opiniones públicas, o bien porque existen tensiones o divisiones entre ellos sobre la operatividad y los criterios de la misión (Burk, 1999). Estas conclusiones se repiten en otros trabajos (Blechman y Wittes, 1999; Dandeker, 1996; Dixon, 2000).

Así pues, una razón básica para este síndrome de Vietnam que afecta a los líderes políticos y militares es la disintonía existente entre las intervenciones humanitarias y de paz que legitima la sociedad y las intervenciones por interés nacional o estratégico que quieren ellos. La sociedad tiende a considerar que son demasiado caras las bajas propias que se producen en las intervenciones por interés nacional o estratégico, y también las que se producen en las intervenciones humanitarias y de paz de dudosa eficacia y resolución. Otro tanto podría decirse de las bajas ajenas. La invisibilización de datos e imágenes que las autoridades decidieron en la guerra del Golfo, o la presentación de conclusiones que hizo la OTAN sobre la intervención de Kosovo, evitando igualmente dar cifras de bajas o de costes¹⁸, avalan esta interpretación.

Esta disintonía explicaría las pautas de conducta estratégica e informativa que rigen las intervenciones militares desde la guerra del Golfo. En el ámbito estratégico, es muy evidente el recurso al ataque aéreo masivo y persistente, valiéndose de la más sofisticada tecnología armamentística, como paso previo a una exagerada cautela en el despliegue de fuerzas de ocupación. Y en el ámbito informativo, según Badsey (1994), la relación de las fuerzas armadas con los medios de comunicación a partir de esa guerra vendría definida por los siguientes principios: 1) esa relación estará pactada al más alto nivel; 2) toda información estará supeditada a la decisión política competente en esa misión específica o política pública general; 3) los responsables militares asumirán las relaciones

públicas con los medios de comunicación como una tarea más de su desempeño profesional; 4) cooperarán con los medios estando accesibles en todo momento para así poder canalizar su demanda; 5) la propaganda de los hechos consistirá en una adecuada dosificación y control de la información; 6) siempre tendrán alguna información disponible, pues el silencio alimenta las sospechas y la especulación; y 7) se evitarán en todo momento las mentiras y los trucos o juegos sucios, ya que tienen un efecto devastador sobre la credibilidad de la fuente de información.

EL PROBLEMA DE LA ESCASA EFECTIVIDAD DE LA INTERVENCIÓN MILITAR Y SUS DAÑOS COLATERALES

La escasa definición de los resultados —que el conflicto siga sin resolverse a pesar de la intervención—, complicidad o excesiva condescendencia con los agresores, errores por omisión como la desgracia de Srebrenica, o “daños colaterales” como los habidos en Kosovo y Serbia, han jugado en contra de las esperanzas que inicialmente pusieron las sociedades europeas en sus militares. El hecho de que las autoridades militares francesas exigieran declarar por escrito y con cuestionario previo en las vistas contra presuntos criminales de guerra serbios procesados por el Tribunal de Crímenes de Guerra de La Haya nos alerta sobre la existencia, en esas intervenciones, de hechos poco o nada confesables¹⁹.

Algunos especialistas militares en la materia han establecido que las operaciones de paz multinacionales pueden lograr, como mucho, una eficacia parcial y condicionada (Segal y Waldman, 1994). Pero bien podría decirse que es la falta de compromiso de los gobiernos europeos lo que explica, en buena medida, la baja efectividad en el restablecimiento de la paz y la salvaguarda de los derechos humanos que registran estas intervenciones. Es triste constatar que el mandato del Consejo de Seguridad para la misión de Bosnia únicamente autorizaba a utilizar “todos los medios necesarios” para facilitar la distribución de ayuda humanitaria a las víctimas del genocidio y no para detener la limpieza étnica. Y es más triste aún que las fuerzas intervinientes se autolimitaran y apelaran a la neutralidad para evitar conflictos con los genocidas²⁰. Más aún, exhibieron una fragilidad que ofrecía inestimables ventajas al contrario (Arquilla, 1997). En Bosnia, sin ir más lejos, las fuerzas croatas y serbias consiguieron que las fuerzas de pacificación de UNPROFOR se replegaran a sus cuarteles o abandonaran los enclaves protegidos a base de amagar ataques y ocasionar alguna baja²¹.

Human Rights Watch ha calificado esta circunstancia de *agenda perdida*: “los derechos humanos han sido tratados como un lujo dispensable, no como un elemento central en el éxito de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de la ONU”

(citado en Aguirre, 1997: 163). Ciertamente, las fuerzas de intervención tienen buenas razones para estar ahí: estas misiones mejoran la relación entre fuerzas armadas y sociedad, contribuyen a abrir y consolidar mercados, ponen a prueba diseños organizativos e ingenios técnicos, y también estimulan la producción y comercio de armamento²². Pero mientras las autoridades políticas y militares sigan sin atesorar la convicción necesaria, preocupadas como están por los riesgos que puedan correr sus tropas, y presten más atención a aquellas circunstancias que pueden llegar a comprometer su imagen que a los objetivos mismos de la misión, las intervenciones humanitarias seguirán siendo poco eficaces y estructuralmente inconsistentes. Hacer la paz, y no la guerra, parece entrañar una contradicción irresoluble para los gobiernos y sus ejércitos.

EL DESENCANTAMIENTO

Existen datos suficientes para pensar que se está deshaciendo el encantamiento que supuso para las sociedades europeas la posibilidad real de emplear los ejércitos nacionales para parar las guerras contra la población civil y, en general, hacer respetar los derechos humanos. Un primer dato es el menor apoyo a la intervención en Kosovo en comparación con la intervención en Bosnia. Si bien las opiniones públicas anglosajonas han seguido respaldando y apremiando a sus gobiernos a intervenir en esta región —la mayor tradición intervencionista de estos países y el arraigado sentimiento de orgullo nacional de sus poblaciones explicarían esta firmeza (Shaw, 1991)²³—, los porcentajes a favor han sido bastante inferiores en Alemania, Francia, Italia y España.

Tabla 2. Posición de la opinión pública ante la intervención militar en Kosovo²⁴

	Dinamarca	EEUU	GB	Noruega	Alemania	Francia	Italia	España
Acuerdo	74%	68%	68%	64%	57%	54%	47%	42%
Desacuerdo	19%	27%	23%	23%	36%	34%	47%	45%

La posición de los alemanes es, ciertamente, compleja. Hemos señalado ya que el 63% se manifestaban en 1996 en contra de una intervención a secas, sin adjetivos, y ahora vemos en la tabla que, en 1999, el 57% apoyaban el ataque aéreo contra las instalaciones serbias en Kosovo. Incorporado a este tipo de misiones hace muy poco, este país está todavía inmerso en un difícil debate en el que el movimiento pacifista juega un destacado papel. Hoy por hoy, podríamos decir que los alemanes son favorables a intervenciones humanitarias y de paz pero con mandatos muy específicos y condicionados.

Los datos de España, por el contrario, son mucho más claros. Los que hemos incluido en la tabla se corresponden con la fase última de la intervención y, por lo tanto, podrían estar sesgados por los errores de la OTAN, pero pueden considerarse representativos de una opinión general porque son muy parecidos a los de Italia y perfectamente coherentes con el descenso del 56,5% al 46%, entre febrero de 1997 y febrero de 1998, de quienes justificaban una acción militar para hacer llegar ayuda humanitaria a zonas en conflicto²⁵. Estaríamos, por lo tanto, ante una opinión pública dividida, lo que constituye, de hecho, un cambio significativo en relación a la amplia mayoría que apoyaba la intervención en Bosnia.

En general, la existencia de dudas razonables sobre la autenticidad y eficacia de las intervenciones humanitarias y de paz habidas hasta el momento contribuye a restar el apoyo necesario a futuras misiones de este tipo. Podría tener, incluso, un impacto directo en la calificación final de esas intervenciones. Blechman y Wittes (1999) sostienen que el éxito o fracaso relativo de una intervención está mediatizado por la posición valorativa que tenga la opinión pública; que su eficacia, en definitiva, es una función combinada del grado de dificultad o articulación de la acción y su credibilidad.

Un segundo dato es la postura crecientemente crítica de las ONG humanitarias. Por un lado, exigen una clara diferenciación entre ayuda militar y ayuda humanitaria (Unidad de Estudios Humanitarios, 1999). Un ejemplo es la posición de Médicos Sin Fronteras:

“La guerra no es una acción humanitaria. La imagen de un militar con un niño refugiado en brazos o descargando medicamentos de un helicóptero crea confusión. Parece ridículo recordar que no hay guerra sin propaganda y que la utilización que se está haciendo tanto del sufrimiento como de lo humanitario es un medio de guerra utilizado en este conflicto. Confundir lo humanitario, lo militar y lo político es extremadamente perjudicial para todos. A diferencia de la acción militar, la acción humanitaria está llevada a cabo por la sociedad civil. No se trata de medios sino de principios: la OTAN, los ejércitos que la componen, no son, jamás serán, ni deben convertirse en una fuerza humanitaria”²⁶.

Y por el otro, están apostando por un enfoque alternativo a la imposición militar de la paz que se conoce como *políticas de paz participativas* (Shuman, 1992). Según su criterio, la conservación de los recursos naturales, el desarrollo del Tercer Mundo –la lucha contra la pobreza y la desigualdad– y la democratización –los derechos humanos–, promovidas con la participación de la población afectada, las instituciones locales y las propias ONG, contribuyen más a la paz que la acción militar. Estos principios vertebran, por ejemplo, la Agenda de La Haya para la Paz y la Justicia en el Siglo XXI²⁷.

Un tercer dato es el repliegue del movimiento pacifista. La posibilidad de una intervención con fines humanitarios animó a algunas personas y sectores del movimiento a apoyar –más o menos críticamente, pero apoyo en definitiva– el envío de tropas a las zonas de conflicto. Esta desviación de la filosofía básica en contra de las soluciones mili-

tares provocó entonces tensas discusiones de difícil resolución en todos los países. Sin embargo, es obvio que las aguas están volviendo a su cauce.

Y un cuarto dato es la recuperación de los valores anteriores a la intervención humanitaria en la apreciación de las fuerzas armadas españolas. Es un indicador indirecto, pero debemos tener en cuenta que la valoración global de las fuerzas armadas depende, en buena medida, de sus réditos. Más aún en los tiempos actuales, que se caracterizan por la implantación progresiva de la llamada legitimación democrática de las fuerzas armadas, en sustitución de la legitimación funcional que dominó la segunda mitad del siglo XX. Por legitimación funcional se entiende aquella que emana de su capacidad para cumplir la función o labor asignada como parte que son del aparato administrativo del Estado. En cambio, en palabras de Harries-Jenkins y Moskos (1984: 108-109), la *legitimidad democrática*:

“Parte de la premisa de que el ejército es legítimo sólo en tanto su existencia y la utilización que se hace de su poder han sido aprobadas por todo el conjunto de la sociedad. El rasgo fundamental es el consentimiento. De aquí se deduce que cualquier derecho coercitivo que posea un Estado le ha sido conferido por los individuos y no surge de forma automática por el hecho de ser un Estado. Esta delegación de poder puede serle retirada, pues, según la teoría del consentimiento, el individuo tiene no sólo el derecho, sino el deber de impugnar las acciones del Estado.”

Tabla 3. Valoración de las fuerzas armadas españolas en una escala de 0 a 10²⁸

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fuerzas armadas	5,5	5,5	5,3	5,2	5,3	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,6	5,4	5,1

A MODO DE CONCLUSIÓN

La legitimación social es un componente indispensable de la actuación de las fuerzas armadas en general y de las intervenciones en particular. Para Dandeker y Gow (1997), la legitimidad de una intervención no consiste en su legalidad ni tampoco en la existencia de consentimiento tácito por parte de la sociedad. Para que una intervención sea legítima deben cumplirse tres condiciones: que existan principios y valores normativos que avalen esa intervención; que exista apoyo social y de los grupos políticos; y que se obtengan los resultados apetecidos, es decir, que sea eficaz y competente.

En este artículo hemos llegado a la conclusión de que se está desdibujando la legitimidad social de las intervenciones por razones humanitarias y de paz. Su problema básico, además de que albergamos dudas razonables sobre los medios empleados, es que

no demuestran ser eficaces, al menos en la medida que nos gustaría a los ciudadanos. Nuestro intento de reconvertir a los ejércitos en una fuerza humanitaria y de paz se ha visto frustrado, al margen de sus limitaciones estructurales, por unos gobiernos que no han demostrado la convicción necesaria: la imagen de las fuerzas armadas nacionales y de su papel en esas misiones ha desplazado a un segundo plano el compromiso por cumplir los objetivos básicos del mandato internacional.

Esta decepción anticipa un escenario de baja probabilidad para nuevas intervenciones humanitarias y de paz. Sin la presión de la opinión pública, es más que previsible que, de ahora en adelante, las autoridades políticas y militares prioricen las intervenciones de interés nacional –o regional–. No en vano, el mandato principal del nuevo concepto estratégico de la Alianza aprobado en la cumbre de Washington, en abril de 1999 –la noción básica de las que ahora se denominan “operaciones de gestión de crisis” es “ir a la crisis antes de que la crisis venga a nosotros”–, y también el eje central de la nueva doctrina de EEUU de “defensa o anticipación preventiva” –en realidad una defensa ofensiva que busca “adelantarse” a posibles nuevos atentados o “guerras asimétricas”–, han sido naturalmente asumidos por sus socios de la Alianza por razón de su liderazgo irresistible.

Sabemos que estas intervenciones no contribuyen a la paz mundial²⁹, ni disfrutan de la legitimación social necesaria, al menos en nuestro país –sólo una cuarta parte de los españoles y españolas apoyaría una acción militar para defender los intereses económicos del país³⁰–, pero ello nunca ha sido una razón a tener en cuenta por los decisores de unas políticas públicas que se rigen básicamente por la razón de Estado. Así pues, la democratización de las políticas de defensa y relaciones exteriores sigue siendo el gran reto de siempre para quienes creemos que otro mundo es posible.

Referencias bibliográficas

AGUIRRE, X. *Yugoslavia y los ejércitos. La legitimidad militar en tiempos de genocidio*. Madrid: Los libros de la catarata, 1997.

AGUIRRE, M. *Los días del futuro. La sociedad internacional en la era de la globalización*. Barcelona: Icaria, 1995.

ARQUILLA, J. “The ‘Velvet’ Revolution in Military Affairs”. *World Policy Journal*, 14(4), 1997, p. 32-43.

BADSEY, S. *Modern Military Operations and the Media*. Camberley: Strategic and Combat Studies Institute, 1994.

BENAVENT ESCUIN, E. “De la paz, la defensa nacional y las operaciones humanitarias”. En: Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.) *Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 1994, p. 17-22.

BLECHMAN, B. M. y WITTES, COFMAN T. “Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy”. *Political Science Quarterly*, 114(1), 1999, p. 1-30.

- BURK, J. "Public Support for Peacekeeping in Lebanon and Somalia: Assessing the Casualties Hypothesis". *Political Science Quarterly*, 114(1), 1999, p. 53-78.
- DEL CAMPO, S. *La opinión pública española y la política exterior. Informe INCIPE 1992*. Madrid: Tecnos e Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, 1992.
- CARR, F. y IFANTIS, K. *NATO in the New European Order*. Londres: MacMillan Press Ltd, 1996.
- CLARK, H. *Civil Resistance in Kosovo*. Londres: Pluto Press, 2000.
- VON CLAUSEWITZ, C. *De la guerra*. Barcelona: Labor, 1994.
- DANDEKER, C. "New times for the military: some sociological remarks on the changing role and structure of the armed forces of the advanced societies". *British Journal of Sociology*, 45(4), 1994, p. 637-654.
- DANDEKER, C. "Public Opinion, The Media, and the Gulf War. Review essay of John Mueller, 'Policy and Opinion in the Gulf War' (University of Chicago Press, 1994), and W. Lance Bennett and David L. Paletz (eds.), 'Taken By Storm: The Media, Public Opinion and U.S. Foreign Policy in the Gulf War' (University of Chicago Press, 1994). *Armed Forces and Society* 22(2), 1996, p. 297-302.
- DANDEKER, C. Y GOW, J. "The Future of Peace Support Operations: Strategic Peacekeeping and Success". *Armed Forces and Society*, 23(3), 1997, p. 327-347.
- DARNOVSKY, M. "The Media Environment after Desert Storm". En: DARNOVSKY, MARCY; EPSTEIN, BARBARA y FLACKS, RICHARD (eds.) *Cultural Politics and Social Movements*. Filadelfia: Temple University Press, 1995, p. 223-232.
- DÍEZ NICOLÁS, J. "Opinión pública y participación en la seguridad internacional". *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 85, 1994, p. 56-60.
- DÍEZ NICOLÁS, J. *Identidad nacional y cultura de defensa*. Madrid: Síntesis, 1999.
- DIXON, P.L. "Britain's 'Vietnam syndrome'? Public opinion and British military intervention from Palestine to Yugoslavia". *Review of International Studies*, 26(1), 2000, p. 99-121.
- DORMAN, A. M. y TREACHER, A. *European Security. An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*. Cambridge: Dartmouth Publishing Company, 1995.
- DUKE, S. *The New European Security Disorder*. Londres: MacMillan Press, 1994.
- ESTRELLA, R.L. "Military Trends Within the Atlantic Alliance Sub-Committee on the Future of the Armed Forces". *Informe interno AK76 DSC/AF(93)1*. OTAN, 1993
- GARCÍA VARGAS, J. "Debemos recordar a muchos jóvenes que nuestra seguridad depende de nosotros mismos". *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 85, 1994, p. 72-80. Entrevista realizada por M. Abizanda.
- GÓMEZ-ORAA, J. I. "La OTAN y el mantenimiento de la paz". *Tiempo de Paz*, 46, 1997, p. 46-55.
- HARRIES-JENKINS, G. Y MOSKOS, C. *Las fuerzas armadas y la sociedad*. Madrid: Alianza, 1984.
- HUESCA GONZÁLEZ, A. M. "La actitud de los españoles ante la multinacionalidad de la Defensa". En: Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.) *Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 1994, p. 137-154.
- INGLEHART, R. *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton y Oxford: Princeton University Press, 1977.
- JAKOBSEN, P. V. "National Interest, Humanitarianism or CNN: What Triggers UN Peace Enforcement After the Cold War?" *Journal of Peace Research* 33(2), 1996, p. 205-215.

- MEULEN, JAN VAN DER "Post-modern Societies and Future Support for Military Missions". En: DE NOOY, GERT (ed.) *The Clausewitzian Dictum and the Future of Western Military Strategy*. The Hague: Kluwer Law International, 1997, p. 59-74.
- MOSKOS, C. *Peace soldiers: The sociology of a United Nations military force*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- MOVIMIENTO DE OBJECION DE CONCIENCIA DE MADRID "La OTAN de la posguerra fría". En: Plataforma contra la OTAN de Madrid (ed.) *Las viejas mentiras de la nueva OTAN*. Madrid: Editorial J.S., 1997, p. 45-102.
- REITER, DAN "Military Strategy and the Outbreak of International Conflict. Quantitative empirical tests, 1903-1992". *Journal of Conflict Resolution*, 43(3), 1999, p. 366-387.
- RODRÍGUEZ MOJÓN, M. "Necesidades de la defensa española en los nuevos escenarios de riesgo". En: Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.) *Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 1994, p. 27-40.
- SEGAL, D. R. y WALDMAN, R. J. "Multinational Peacekeeping Operations: Background and Effectiveness". En: James Burk (ed.) *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to a Turbulent World*. Oxford: Westview Press, 1994, , p. 163-180.
- SHAW, M. *Post-Military Society*. Oxford: Polity Press, 1991.
- SHUMAN, M. H "Participatory Peace Policies". En: HARTMAN, C. y VILANOVA, P. (eds.) *Paradigms Lost. The Post Cold War Era*. Londres: Pluto Press, 1992, p. 130-152.
- UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS *Los desafíos de la acción humanitaria*. Barcelona: Icaria, 1999.
- WOERNER, M. "La OTAN tras la cumbre de Roma." *Política Exterior*, 5(24), 1991.

Notas

1. Las Naciones Unidas habían aprobado formalmente una intervención militar tan sólo en una ocasión anterior, en 1950, con la guerra de Corea. Es un hecho, por tanto, muy relevante.
2. Para un análisis detallado de la virtualidad de estos nuevos riesgos, véase Duke (1994).
3. En nuestro país, los primeros españoles que acudieron a Bosnia fueron insumisos, concretamente en agosto de 1992, siete meses antes de que saliera el primer avión militar a la zona (*El Mundo*, 10 de noviembre de 1992).
4. Los cascos azules se estrenaron en Beirut y el Sinaí en 1948 y desde entonces han acudido a Cachemira (1949), Chipre (1964), los Altos del Golán (1974), Líbano (1978), Afganistán (1988), la frontera entre Irán e Irak (1988), El Salvador (1991), Sáhara Occidental (1991), Angola (1991), Camboya (1991) y Mozambique (1993), además de Irak, la ex Yugoslavia, Somalia, Rwanda y Timor Oriental.
5. Un dato son las movilizaciones pacifistas de los años setenta y ochenta. Otro más general que, desde los primeros setenta, el ítem "asegurar que este país tenga unas importantes fuerzas de defensa" siempre ha ocupado el último lugar en la escala de prioridades de los ciudadanos y

- ciudadanas europeas cuando se les pide nombrar los dos objetivos más importantes para el país (Inglehart, 1977: 49).
6. "El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no hace más que aprobar órdenes que luego nadie cumple. Las operaciones de imposición de la paz se enfrentan a serios problemas estructurales. Butros Ghali ha propuesto la creación de un cuerpo de voluntarios dependiente directamente de la Secretaría de la ONU que actuaría en un plazo máximo de un mes, mientras que ahora una movilización tarda en gestionarse al menos seis meses. Pero ni los países grandes ni los pequeños quieren que esto sea así." Esta era la valoración del papel real de Naciones Unidas que hacía Jaime Ojeda, por entonces embajador español en Estados Unidos, en el marco del Curso de Verano de la Universidad Complutense, *El futuro de los Ejércitos*, que tuvo lugar en julio de 1994 en El Escorial.
 7. *El País*, 5 de junio de 1999.
 8. El paso inmediato anterior fue la aprobación por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en diciembre de 1995, al día siguiente de ratificarse en París los Acuerdos de Dayton, de una fuerza multinacional bajo mando de la OTAN, la Implementation Force (IFOR). Pero ya en febrero de 1995, en un congreso sobre temas de seguridad celebrado en Munich, varios dirigentes de la OTAN estaban reclamando "manos libres para futuras intervenciones" (*El País*, 6 de febrero de 1995).
 9. El estudio de Jakobsen analiza cinco variables –el interés nacional, las posibilidades de éxito, el efecto CNN, la obviedad de la urgencia humanitaria y el apoyo de la opinión pública– y concluye que sólo las dos últimas están presentes en las tres intervenciones mencionadas.
 10. Datos tomados de Díez Nicolás (1994), Huesca González (1994), Rodríguez Mojó (1994), los de Zaire de *El País*, 27 de diciembre de 1996, los de Kosovo del estudio 2.324 del CIS, y los de Irak del estudio 2.466 del CIS.
 11. Encuesta realizada por la Rand Corporation y publicada en *Die Zeit*, 11 de abril de 1996.
 12. Curso de Verano de la Universidad Complutense, *Pensamiento estratégico y cultura de defensa en España*. El Escorial, 17 de julio de 1995.
 13. Proceedings of the Work Group on Professionalisation of the Armies, War Resisters' International Council (Lieja, julio de 1996).
 14. *El Mundo*, 27 de octubre de 1996.
 15. *El Mundo*, 17 de enero de 1997.
 16. *El Mundo*, 7 de junio de 1998.
 17. Conferencia impartida por el entonces recién nombrado ministro de Defensa, Gustavo Suárez Pertierra, en el Curso de Verano de la Universidad Complutense, *Pensamiento estratégico y cultura de defensa en España*. El Escorial, 17 de julio de 1995.
 18. *Efe*, 16 de septiembre de 1999.
 19. Xabier Aguirre, com. per.
 20. Una publicación oficial del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional afirmaba, en 1994, que el respeto a los derechos humanos "requiere de los militares que han de realizar las operaciones humanitarias comprensión y tacto para el conocimiento de las poblaciones en las que actúan, eviten rechazos que pueden dificultar gravemente su misión. En este sentido, la escrupulosa

- independencia de los bandos enfrentados es esencial y hasta tienen que evitar torpezas como la utilización de fuerzas desproporcionadas y perseguir objetivos no necesarios que puedan parecer desviados y hasta contraproducentes con el fin de la operación humanitaria” (Benavent Esquin, 1994: 21). El contrapunto a esta reflexión son las palabras de reconocimiento que expresó en su día Radovan Karadjic, en búsqueda y captura por el Tribunal de Crímenes de Guerra de La Haya: “Tenemos la mejor opinión del contingente español en Bosnia; España es la más imparcial”; o también las del primer ministro yugoslavo Radoje Kotic: “Ha habido cascos azules de otros países con los que no hemos tenido la misma suerte en cuanto a comportamientos concretos y a la exquisita neutralidad que están manteniendo los soldados españoles.” Citados en Aguirre (1997: 142).
21. Un ejemplo es el despliegue español en la zona de Mostar. La muerte de dos oficiales españoles a manos de fuerzas croatas acuarteló al SPABAT y permitió que la ruta bajo su teórico control fuese utilizada para aprovisionamiento de armamento y limpieza étnica. También los bosnios se beneficiaron del alto valor de los cascos azules españoles: retuvieron en Mostar a los que acompañaban un convoy de alimentos y forzaron negociaciones para comprometer una patrulla permanente en la zona sitiada, logrando con ello reducir los bombardeos (Aguirre, 1997).
 22. Un ejemplo: “La industria de armamento de EEUU ha dado otro estirón con la guerra en Yugoslavia”, *El Mundo*, 9 de mayo de 1999.
 23. La intervención militar en general, incluida la que se justifica en base al interés nacional, se acepta bastante mejor en los países anglosajones que en la Europa continental. Sus territorios en los confines del planeta, fuertes lazos con las ex colonias, y la acostumbrada intervención política y militar de una potencia con aspiraciones globales –sus fuerzas armadas–, han consolidado el pensamiento común entre sus gentes de que la intervención militar es, a priori, natural y legítima; se juzga básicamente por sus rendimientos. Este apoyo franco y la mayor preparación de sus fuerzas armadas, que no han necesitado grandes adaptaciones para llevar a cabo estas misiones porque esa ha sido siempre su labor, contribuyen a que el liderazgo de estos países en las nuevas intervenciones internacionales sea lógico, natural y, en cierto modo, irresistible.
 24. Encuesta realizada por Angus Reid Group sobre una muestra de 8.575 personas en 17 países en abril de 1999. Reproducida parcialmente en *The Economist*, el 23 de abril de 1999. La pregunta es si apoyan o se oponen a la decisión de realizar ataques aéreos contra las instalaciones serbias en Kosovo. Los datos de España, de finales de mayo, se refieren a la intervención en sí; en el mismo sondeo, el 69% de los españoles opinaba que “los bombardeos deben cesar inmediatamente”. Publicado en *El País*, 5 de junio de 1999.
 25. Estudios 2.234 y 2.277 del CIS.
 26. *Médicos Sin Fronteras* 34 (junio 1999), p. 11.
 27. *Peace Matters* 2 (2): 18. The Hague Appeal for Peace, auspiciada por Naciones Unidas, se celebró en La Haya en mayo de 1999 con la asistencia de 10.000 participantes de todo el mundo.
 28. Los datos de 1987 a 1998 proceden del Banco de Datos de ASEP y han sido publicados por Díez Nicolás (1999); hemos calculado la media anual sobre esos sondeos mensuales. El dato de 1999 se corresponde con el sondeo CIS nº 2.364.

29. Clausewitz (1994) aconsejaba que, independientemente de sus objetivos políticos, toda acción y estrategia militar debía prever las consecuencias que podía tener en relación con la preservación de la paz mundial. Renunciando a la tradicional e imprecisa distinción entre estrategia ofensiva y defensiva, un estudio cuidadoso de los conflictos internacionales habidos entre 1903 y 1992 revela que la estrategia militar de “maniobra” –definida por la movilidad y la reacción rápida, es decir, este nuevo concepto estratégico de la OTAN–, si bien parece tener un menor riesgo de escalada hacia la guerra total, estimula de hecho muchas más disputas internacionales que las estrategias militares de “desgaste” –el caso de la I Guerra Mundial o la guerra de serbios, croatas y bosnios en la ex Yugoslavia– o de “castigo” –los bombardeos masivos de Vietnam–. Es, en definitiva, una amenaza mayor para la preservación de la paz y estabilidad mundiales (Reiter, 1999).
30. Estudio 2.277 del CIS (1998).

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 60.**
Miscelánea

La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense
Jonathan Ortiz Navarrete

La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense

La contribución de Lloyd Axworthy
al estudio de la política mundial

Jonathan Ortiz Navarrete*

RESUMEN

La multitud de cambios en el escenario internacional durante la década de los noventa tuvo un gran impacto en la labor intelectual dentro del ámbito de las relaciones internacionales, así como en los procesos de decisión en materia de política exterior de todos los estados-nación. Uno de los temas más difíciles de redefinir, y de dotar de un sentido congruente con las necesidades internacionales de aquel momento, fue el de seguridad. En el caso canadiense, el ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy (1996-2000), convencido que, con el fin de la bipolaridad, los retos a la seguridad se habían trasladado de una lógica meramente estatal, a otras preocupaciones más relacionadas con el bienestar de los individuos, se dio a la tarea de impulsar, como parte de la política exterior de este país, el concepto de *seguridad humana*.

Palabras clave: seguridad humana, Canadá, política exterior

“en el análisis final, la seguridad humana es un niño que no murió, una enfermedad que no se propagó, un trabajo que no se perdió, una tensión étnica que no desembocó en violencia (...) es una preocupación sobre la vida y la dignidad humanas”

Informe del Desarrollo Humano de Naciones Unidas, 1994

*University of Calgary (Canadá)
jortiz@ucalgary.ca

Los múltiples y rápidos cambios acontecidos a nivel internacional durante la última década del siglo XX han sido impactantes y muy diversos, y por las mismas razones crucialmente importantes para el trabajo académico de las ciencias sociales, vistas como un todo. Esto ha repercutido de forma directa en todo el mundo, pero es más evidente dentro de la labor intelectual en el área de las relaciones internacionales, así como en el proceso de decisión de la política exterior y en los estudios de estrategia internacional.

Lo que puede ser visto como la era de la posguerra fría ha tenido como resultado directo un complejo escenario mundial donde presenciamos, de manera paralela, tentativas de paz, eventos de conflicto y una oleada de transformaciones sociales en los diferentes puntos del globo. Entre los factores más importantes que componen esta nueva y desafiante realidad debemos mencionar la completa desaparición de un marco internacional de referencia (la denominada lógica bipolar, que se enfocaba, mayormente, a la confrontación Este-Oeste, por orden de importancia, en los terrenos militar, político y económico), que ha tenido como efecto la aparición de nuevas fuerzas, nuevos actores, así como nuevos factores en los teatros locales, regionales y mundial; cada uno de estos elementos con motivaciones muy específicas¹.

De la misma manera, los más inesperados e impresionantes acontecimientos mundiales han estado sucediendo o están por suceder, los cuales pueden representar amenazas muy reales para la seguridad y estabilidad internacionales, la paz mundial y, lo más importante de todo, el bienestar de las diferentes sociedades en cualquier parte del globo. De ahí, que entre los temas más importantes que forman parte de la llamada “nueva agenda mundial” puedan nombrarse los siguientes: el tráfico de estupefacientes, el crimen organizado transnacional, las migraciones masivas, los desastres naturales y sus diversas repercusiones, así como el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, los abusos contra la infancia² y, sin lugar a dudas, el terrorismo internacional.

Actualmente un gran número de especialistas, preocupados por la cantidad de acelerados y subsecuentes cambios en el escenario internacional, tienen la tarea de encontrar nuevas formas teóricas y líneas de análisis que les permitan entender integral y comprensivamente los diferentes eventos que presenciamos al inicio del nuevo milenio. El debate teórico en el interior de la disciplina de las relaciones internacionales en los noventa, así como hoy en día, se enfrenta a una bifurcación muy grave respecto a las tendencias y aproximaciones que los diversos analistas deciden seguir³. De esta manera, no cabe duda de que los especialistas se encuentran ansiosos por encontrar la respuesta correcta para poder lidiar con este cúmulo de cambios en su área de estudio. Esto nos hace detenernos a observar que el mundo académico comparte la urgente necesidad de desarrollar una conceptualización adecuada y englobante para un vocablo como seguridad, no únicamente en el estricto sentido militar, sino también en términos económicos, sociales, tecnológicos, e, incluso, ecológicos.

Con referencia al párrafo anterior, Barry Buzan apunta que la parte medular del debate sobre seguridad nacional e internacional puede ser encontrada entre dos puntos de vista bien diferenciados. Por una parte, existe la visión restringida⁴ y, por otra, una visión más generosa y abarcante (Buzan, *et al*, 1988). En los ochenta, y particularmente en los noventa, el debate sobre la seguridad internacional fue ampliado con el fin de incorporar categorías innovadoras, tales como: seguridad cooperativa⁵, seguridad societal, seguridad global, seguridad democrática y *seguridad humana*. El eje conductor de este artículo, será justamente la explicación de esta última.

En este momento nos encontramos presenciando un complejo y dramático cambio en la conceptualización de la seguridad tal y como se ha percibido de manera tradicional. Esta categoría analítica y modelo político ha ido adquiriendo un significado multifocal, multidireccional, multidimensional y multifactorial entre los diversos analistas de la realidad internacional.

El término de seguridad humana es, sin lugar a dudas, multidimensional, amplio, y polivalente. Por lo tanto, existe un singular bagaje antropocéntrico, universal, interdependiente, preventivo, global e integrativo en su interior. Resulta relevante destacar que el concepto de seguridad humana responde principalmente a dos factores: por una parte, a una sensación generalizada de inseguridad y a una exigencia de satisfacción de necesidades elementales. Por la otra, se encuentra cercanamente interrelacionado con conceptos como desarrollo humano y seguridad global, pero no debe ser entendido como sinónimo de ninguno de los dos.

El hecho de que la definición conceptual no se encuentre en una etapa concluyente o que aún no sea comúnmente aceptada predice, indiscutiblemente, una oleada de cuestionamientos y retos en el momento de interpretarla o tratar de usarla como herramienta de análisis. Hasta el momento, las más fuertes y ardientes controversias se han generado por la particular inclinación que este concepto tiene por respaldar la noción del *derecho de intervención humanitaria*⁶.

En este artículo se realizará un acercamiento general al concepto de seguridad humana, tal cual fue desarrollado y aplicado por los hacedores de política exterior canadienses, y particularmente por el anterior ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, durante el período en que ocupó el puesto (1996-2000). Todo ello con el fin de señalar el impacto de este nuevo y ambicioso concepto político de largo alcance en la ardua tarea de explicar la sociedad internacional del siglo XXI. También se resaltarán los alcances y límites de esta aproximación dentro del análisis político de la actual fenomenología mundial y su impacto en el proceso de decisión de la política exterior en Canadá.

I.

“La seguridad se encuentra en las condiciones de la vida diaria –en la alimentación, la vivienda, la salud, el empleo, los derechos políticos y la seguridad personal–, más que primordialmente en la fuerza militar del Estado”.
Lloyd Axworthy.

Durante la última década del siglo XX, previa al final del tumultuoso siglo, existían dos claras tareas que debían ser asumidas por Canadá, y de hecho, por la mayoría de los países del mundo. Éstas eran, por un lado, la identificación de las amenazas a la seguridad del Estado-nación y, por el otro, la manera en que éstas repercutían en la arena internacional, vista como un todo. En el caso canadiense supuso la necesidad urgente de reformular su política exterior con el fin de abordar de manera más adecuada los crecientes retos de aquel momento. En este específico período, muchos de los conceptos tradicionales se antojaban anacrónicos y carentes de significado, además de haber perdido efectividad o aplicabilidad⁷, y nuevos arreglos políticos tenían que ser establecidos, de igual manera que tenían que crearse paradigmas más creativos y nuevas perspectivas⁸. Los intereses y las preocupaciones sobre seguridad de otros estados tenían que ser tomados en cuenta en el momento de elaborar una revisión de las decisiones en materia de política exterior debido al incremento de las interacciones entre los diversos países.

En el caso canadiense, los retos principales eran, en primer lugar, crear una respuesta exterior apropiada encaminada a cumplir cabalmente con los intereses y necesidades nacionales; en segundo lugar, contar con los elementos necesarios para hacerla políticamente exitosa en ambos contextos, el regional y el mundial; y, finalmente, ser capaz de reflejar en esta respuesta externa las “realidades históricas y geográficas que son la parte y el todo de la visión del país de sí mismo, sus valores y sus intereses” (Sinclair, 1996; véase también Buteux, 1996).

A mediados de los noventa, se volvió evidente que los canadienses querían expresar su percepción singular, exigiendo que su Gobierno promoviera de manera intensiva las tendencias internacionales que reflejaban el gran número de privilegios que gozaba el país de la hoja de arce (Heinbecker, 2000; véase también, Cardozo, 1999); y en el proceso retomara, simultáneamente, las prioridades canadienses en el espacio exterior. En un punto histórico decisivo, en el cual la sociedad civil estaba siendo la más afectada por los fenómenos de inestabilidad y conflicto, los canadienses insistían en que se llevaran a cabo los mayores y más generosos esfuerzos para proteger a los individuos o grupos del peligro, el sufrimiento o la violencia (Hampson, et al, 2001). Es en este punto distintivo cuando se implementó la política de seguridad humana, como parte de la política exterior canadiense. Esta innovadora y estratégica doctrina sería el eje

conductor de la política exterior canadiense para los años por venir. El propósito principal de la política era afrontar la mutua vulnerabilidad que se vivía en aquel momento en el interior de todas las sociedades, sin excepción.

II.

Durante 1995, el Gobierno liberal encabezado por el primer ministro canadiense, Jean Chrétien, tratando de responder tanto a las nuevas y cambiantes circunstancias internacionales, como a los notables intereses de la población a su cargo, creó una guía para la política exterior del país denominada *Canada in the World* (Canadá en el mundo). En esta guía se establecían las líneas de acción más importantes que Canadá seguiría en materia de asuntos exteriores. La política exterior canadiense estaría, así, regida esencialmente por tres grandes objetivos: 1) La promoción de la prosperidad y el empleo⁹; 2) la protección de la seguridad canadiense, dentro de un marco de estabilidad mundial; 3) la protección de los valores y cultura canadienses (Government of Canada).

Ottawa se había dado perfectamente cuenta de que las amenazas encaradas por Canadá eran ciertamente numerosas y mucho más complejas de lo que habían sido una década atrás. Debía crearse, por lo tanto, una respuesta amplia y a largo plazo, para mantener los estándares de vida de su población, así como niveles de seguridad satisfactorios, en un momento en que la “seguridad [del país] incluía [su] seguridad económica [la cual era] crecientemente dependiente de la seguridad de los otros países” (Government of Canada).

De esta manera, Canadá se veía forzado a aceptar rápidamente que los desequilibrios o problemáticas exteriores podrían, de una forma u otra, impactar seriamente en su propia estabilidad y seguridad. Así, un plan político importante tendría que contemplar tanto la protección y aumento de la seguridad internacional, como la promoción de la creación de un entorno mundial más estable. El Gobierno canadiense decidió involucrarse en una colaboración pacífica, durable y satisfactoria para encontrar nuevas medidas, instancias e instrumentos para abordar las diversas controversias globales. Evidentemente, ésta era una empresa inmensa para un solo país y Canadá a pesar de su reconocida voluntad y presencia como potencia media, a nivel internacional, tenía lógicamente capacidades y recursos nacionales limitados. Sin embargo, su tradicional inclinación hacia la vía multilateral se volvería su pilar de apoyo para desarrollar sus nuevos planes internacionales. Esto puede ser descrito de la siguiente forma: “tan amplia orientación [en política exterior] puede lograrse mejor –o al menos a menor costo y

con mejor efecto final— a través de la aproximación [multilateral] que amplía la respuesta a los asuntos de seguridad más allá de las opciones militares y se enfoca en la promoción de la cooperación internacional, la cimentación de estabilidad y la prevención del conflicto, ‘a lo largo del mundo’ (Government of Canada, Internet; véase también, Sinclair, 1996)

El Gobierno de Chrétien, al afrontar las controversias internacionales mediante el marco multilateral, hacía uso de una suerte de ventaja comparativa para el país. Del marco de seguridad internacional planteado por Canadá se desprende “que la acción multilateral permite [a países como Canadá] influir a otros en formas más notables y a menor costo que a través de esfuerzos meramente unilaterales” (Sinclair, 1996). Ottawa sabía que la seguridad de la nación se podía servir mejor mediante la unión de esfuerzos con organismos universales (como la Organización de las Naciones Unidas) y regionales, para abordar los diversos problemas que estaban afectando, en mayor o menor medida, a todos los países miembros.

Canadá, sin embargo, fue sumamente precavido en no discutir sus principales preocupaciones por el temor de alterar los equilibrios “naturales” en el contexto mundial. Se estimaba que era necesario que el resto de los países actuaran por convicción y no por coerción, como se habían visto obligados en décadas anteriores. De esta manera, Canadá tenía que encontrar una forma mediante la cual podía ver reflejadas sus preocupaciones y al mismo tiempo no poner en su contra a otros países en el proceso. Como lo explica Buteux, “las políticas de seguridad internacional de Canadá están afectadas no sólo por las variables de su posición estratégica, sino por sus amplios objetivos de política exterior” (Buteux, 1996).

III.

Canadá se veía forzado a encontrar una política exterior apropiada que le permitiera asegurar la creación de un escenario internacional estable sin tener que sacrificar su credibilidad como una voz moderada dentro de la política global. Éste, sin lugar a dudas, era un reto enorme, incluso para un país tan pragmático como Canadá. La respuesta a este serio dilema político llegaría de manera simultánea con el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, en 1996, y ésta sería la *Política de Seguridad Humana*.

La creación de esta política o marco conceptual fue, y aún es, sumamente controvertida¹⁰, especialmente en lo referente a quién desarrolló el concepto por primera vez. Diversos especialistas canadienses (Buteux, 1996; Sinclair, 1996; Ross, 2001; Stevenson, 1996) concuerdan en que las bases programáticas se pueden encontrar en

el discurso político de Joe Clark, un político canadiense que previamente había ocupado la cartera de Asuntos Exteriores, y en sus innovadoras ideas en materia de política exterior concernientes a encontrar nuevas y más integrativas aproximaciones a las interacciones a nivel mundial¹¹. Respecto a las bases teóricas, se cree que provienen del trabajo intelectual del profesor chileno Jorge Nef (1991), así como de los comunicados elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a principios de los noventa (*UNDP Report*, 1994). Sin embargo, a diferencia de los ejemplos enunciados arriba, la política de seguridad humana, tal cual fue implementada por Lloyd Axworthy, poseía una clara y detallada estructura que le permitía ser ampliamente instrumentalizada en lo referente al área de política exterior, con el propósito fundamental de proteger a civiles inocentes de las diferentes amenazas de violencia.

La política de seguridad humana tal como fue aplicada por Canadá, a partir de 1996, se sujeta a los siguientes principios: “1) Elevar la preocupación por la seguridad o protección de la gente, de los individuos y sus comunidades, [y] particularmente por los segmentos más vulnerables de una población; 2) Tratar la seguridad de la gente con la misma importancia que lograr la paz y seguridad globales; 3) Abordar las amenazas tanto de fuentes militares como de no militares (éstas son, conflictos intraestatales, disolución estatal, violaciones de derechos humanos, terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas¹²); 4) Usar nuevas técnicas y herramientas diplomáticas con el fin de bien lograr las metas [canadienses]; 5) Reconocer la aparición de nuevos actores no estatales¹³ como integrantes de importancia dentro del sistema internacional” (*UNDP Report*, 1994).

Por otro lado, hay que aclarar que los siete componentes o categorías principales de esta política son: 1) Seguridad económica, la cual requiere un ingreso mínimo aceptable de ‘un trabajo productivo y remunerativo’; 2) Seguridad alimenticia, la cual significa que “toda la gente en todo momento tenga acceso tanto material como económicamente a alimentos básicos; 3) Seguridad de salud, especialmente para las clases menos favorecidas a nivel mundial; 4) Seguridad ambiental, definida como un medio ambiente saludable; 5) Seguridad personal, mediante la reducción de amenazas de tipo violento, criminal o de conflicto para cada individuo; 6) Seguridad comunal, esto es, seguridad a través de la pertenencia a un grupo (siempre y cuando las normas sociales y las prácticas de comportamiento del grupo no amenacen la seguridad física del individuo como tal); 7) Seguridad política, que toda la gente dentro de cualquier sociedad disfrute de todos sus derechos básicos” (Ibidem).

La aproximación específica canadiense a la política de seguridad humana descansa en dos pilares claramente definidos: El uso de *poder blando* (soft power) y las *medidas constructivas de paz* (peacebuilding). En lo referente a la categoría de poder blando, Axworthy lo entiende como: “el arte de difundir información de tal manera que [ciertos] resultados deseables sean logrados a través de la persuasión más que mediante la coerción, [influyendo en] la naturaleza de la solución” (Axworthy, 1997; véase también,

Stevenson, 2000). En este particular conjunto de ideas, el poder nacional es garantizado mediante la creación de interconexiones internacionales y coaliciones de países con posiciones similares al propio¹⁴. Al usar esta herramienta, de acuerdo con el ex ministro de Asuntos Exteriores de Canadá (quien sigue de cerca la tesis del especialista estadounidense Joseph Nye Jr.), los estados pequeños y medianos así como los actores no estatales¹⁵ pueden lograr tener un mayor impacto en el escenario mundial (Nye, 1991). Esto es especialmente evidente cuando se trata de abordar controversias internacionales que no confrontan a un Estado con otro, sino que en realidad implican un reto de corte global para dos o más estados, esos temas en los cuales encontrar una solución satisfactoria sólo puede darse cuando se logra un beneficio común para todas las partes involucradas.

Respecto a las medidas constructivas de paz, éstas son una serie de iniciativas encaminadas a desarrollar la infraestructura social necesaria para romper el ciclo de violencia y temor en las sociedades afectadas por un conflicto. Entre las funciones que una “fuerza constructora de paz” puede cumplir están: la creación de una fuerza civil de paz; asegurarse que existan medios de comunicación libres y críticos; así como un cuerpo judicial imparcial. Esta práctica novedosa puede verse como un esfuerzo internacional para ir más allá de la mera satisfacción de las necesidades humanitarias inmediatas, y alcanzar un marco de paz y estabilidad a largo plazo para una sociedad determinada y, así, poder evitar crisis futuras, ya sea en el interior de esta sociedad o con sus vecinos más cercanos. Otros puntos cruciales de la política de Axworthy son: 1) El poderío militar tiene una utilidad decreciente en la política mundial; 2) Las organizaciones no gubernamentales están en la vanguardia de la “nueva diplomacia” (en la actualidad las ONG dictan los temas a tratar en la agenda internacional); 3) Canadá puede liderar las “coaliciones de los dispuestos” (es decir, las naciones con posiciones similares a la propia o *coalitions of the willing*).

Aunque es conocido por muchos que Canadá ha hecho suya la política de seguridad humana a través de la acción y defensa de su anterior ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, la adopción de esta política puede ser únicamente entendida si se tiene en mente la gran mezcla de intereses definidos y de reconocidos valores que en términos históricos pueden ser encontrados exclusivamente en la política exterior canadiense (Donais, 1999; véase también, Maclean, 2000). En lo concerniente a tradición, el país de la hoja de arce tiene un alto perfil de seguridad entre las diversas naciones del mundo.

Hay que tener presente también que Canadá está compuesto por una sociedad notablemente abierta en todos los niveles de convivencia, pero particularmente en la libre circulación de gente, ideas y bienes. En el interior de la sociedad canadiense se puede encontrar la singular tendencia a apoyar con orgullo la participación comprometida en los eventos internacionales. “Los canadienses son firmes internacionalistas que desean que Canadá levante olas en el ámbito internacional” (Hampson y Oliver, 1998; véase también, Lee, 2000). Sin lugar a dudas, la frecuente colaboración, durante el período

referido, de grupos civiles canadienses en el proceso de decisión en materia de política exterior tuvo como ulterior resultado la mejora en la calidad de las respuestas del país a los fenómenos externos. Esto está íntimamente relacionado con la política en sí, ya que las respuestas de la política de seguridad humana requieren de la interacción y retroalimentación de otros actores además del Estado, tales como ONG, corporaciones transnacionales, opinión pública (nacional e internacional) y foros multilaterales.

IV.

Se debe incluir en el análisis el porqué Canadá, como Estado, decidió adoptar una política de seguridad humana. Esto fue debido a la cercana relación entre la aproximación conceptual y los valores propios del país, de los cuales destacamos la tolerancia, la democracia, y el bienestar general de la sociedad. Sin embargo, la escasa comprensión o aceptación inicial de este concepto a nivel mundial, supuso una presión adicional sobre Canadá para acelerar el desarrollo del marco de referencia de la política en sí, además de utilizarla en la práctica, con el fin de hacerla verdaderamente aplicable en su política exterior, a la vez que convertirla en la pieza angular de su acción regional e internacional.

Los mayores defensores de la política de seguridad humana “(...) creen que a pesar de que los seres humanos pueden estar separados por lenguaje, cultura, etnicidad, religión, y lealtades políticas, también tienen muchas cosas en común, incluyendo deseos por su seguridad física, acceso a oportunidades económicas que van más allá de la mera sobrevivencia económica, libertad de expresión y de asociación, derechos legales y políticos (...) y un tratamiento justo e igual” (Hampson, 2001).

Por otra parte, hay que destacar que los conceptos de seguridad nacional y seguridad humana no son intercambiables, ni siquiera en el caso canadiense. “La seguridad humana no es un sustituto de o una alternativa a la seguridad nacional” (Heinbecker, 2000), aunque efectivamente exista una continuidad y complemento entre ambos conceptos. Como en cualquier otro uso del vocablo “seguridad”, la seguridad humana está enfocada hacia la protección, en este caso, la protección de la gente.

De acuerdo con Hampson, la aproximación de Lloyd Axworthy “(...) está centrada primeramente, aunque no exclusivamente, en una concepción humanitaria de la seguridad humana donde la ‘seguridad de la gente’ (algunas veces descrita como ‘libre de temor’ [DFAIT,1996]) es el objetivo principal detrás de cualquier intervención internacional”. Esta aproximación “(...) ve la necesidad de ir más allá de simplemente proveer alivio humanitario de emergencia a las sociedades afectadas por la guerra y el conflicto, para abordar las causas profundas del conflicto y la violencia” (Hampson, 2001).

Esto nos lleva a observar que la política activa canadiense, bajo la lente de la seguridad humana, tiene un reconocible nivel de legitimidad (Axworthy, 1997) y apoyo internacionales. Es evidente que las preocupaciones mostradas por Canadá son compartidas por varios países y, por lo tanto, cuentan con validez mundial; estas preocupaciones, de igual manera, reflejan aquellas necesidades que pueden encontrarse en cualquier sociedad.

Pero, igualmente, hay que destacar que la política de seguridad humana también puede despertar ciertos recelos en determinados contextos. Por ejemplo: el ferviente seguimiento de esta política en los foros regionales e internacionales por parte del Gobierno canadiense puede ser percibido como una latente amenaza por terceras partes. Esto resulta particularmente cierto en el caso de aquellos países, tales como las naciones latinoamericanas, cuya historia de intervenciones por parte de potencias extranjeras ha dejado una marca imborrable y desafortunada en sus memorias nacionales. Para los gobiernos de la mencionada área, o para cualquier otro de los denominados países en desarrollo en África o Asia, cualquier referencia, por leve que sea, del vocablo “intervención”, se traduce en una afronta directa o en una acción ofensiva inaceptable en su contra y en contra de su integridad nacional en su totalidad (Cooper, 2001).

Para Canadá, esta peculiar situación ha representado un reto adicional a la hora de convencer a estos gobiernos de la variedad de beneficios y mejoras que la aplicación generalizada de esta política podría traer a nivel global. Esto se vuelve especialmente cierto si se revisa la agenda de política exterior canadiense que claramente dicta, “1) la continua prevención de los conflictos armados y si esto fallase, la intervención para prevenir o detener el sufrimiento humano, aliviando los efectos de la violencia armada en las poblaciones, y la reconstrucción de las estructuras de gobierno una vez que el conflicto haya terminado¹⁶, [y] 2) contrarrestando efectivamente las amenazas directas en contra de la seguridad personal” (Heinbecker, 2000).

El Gobierno de Canadá ha hecho un gran número de maniobras extraordinarias para superar la generalizada concepción errónea de sus objetivos dentro del escenario global. Canadá ha sido extremadamente cauteloso y notablemente creativo al revelar sus ideas y tratar de estructurar una respuesta coherente a las necesidades urgentes y, sin lugar a dudas, diversas dentro del espacio internacional. Esta noción tiene un gran impacto en la política de seguridad y las preocupaciones internacionales canadienses. El enfoque de Canadá tiende a ser multilateral, ya que existe un interés endógeno en el país por tratar este tipo de temas, tanto como sea posible, de manera conjunta con otros países, en un ambiente mundial regido por principios, normas comunes y prácticas transparentes, tratando de conseguir soluciones satisfactorias. Un ejemplo para respaldar esta afirmación se puede encontrar en las palabras de Sinclair, que al explicar el caso canadiense dentro del conjunto de las Américas, apunta que Canadá “necesita pertenecer [a] una comunidad hemisférica que sea democrática, próspera y pacífica” (Sinclair, 1996).

El Gobierno canadiense es consciente de que la opción de privilegiar las respuestas multilaterales como una parte fundamental de su realidad geoestratégica y geopolítica, se ha vuelto una característica innegable del propio país. De hecho, puede decirse que todo el concepto de “seguridad humana es en buena medida ‘defensa avanzada’” (Heinbecker, 2000) en lo que se refiere a la estrategia estatal canadiense. En otras palabras, esta política específica debe asumir de manera más amplia, multidireccional y preventiva las preocupaciones canadienses, con el propósito de evitar situaciones inesperadas que pongan en entredicho la seguridad o los proyectos de Canadá en la escena global. Definitivamente, el marco jurídico internacional prevaleciente en los noventa era percibido como insuficiente para abordar las necesidades específicas de una realidad de fin de siglo, particularmente en lo referente a lo humano.

Aunque la política de la seguridad humana trata claramente de ir más allá del alivio humanitario inmediato en los momentos de crisis internacional, el ex ministro Axworthy tuvo que enfrentarse al creciente rechazo de varios estados, los cuales no estaban muy seguros del impacto final que tendría la implementación global de dicha política. Estos estados temían que la política de seguridad humana pudiera ser empleada fácilmente como una suerte de excusa para infringir su soberanía¹⁷. Este temor se basa en que, de acuerdo con la doctrina de la seguridad humana, “cuando los valores básicos de la seguridad humana están amenazados, la presunción es que al intervenir se defenderá y promoverá un bien público [esto es, la seguridad humana] incluso si esto significa arriesgar el orden internacional y violar la soberanía de estados individuales en el proceso” (Hampson, 2001). De hecho, el departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, en relación con este asunto, afirma claramente que: “Hoy, el lenguaje de la seguridad se extiende más allá de la defensa de la soberanía y los derechos de los estados (...). Esto representa un importante avance en el lenguaje global” (DFAIT, 1996).

Sin lugar a dudas, las afirmaciones expuestas arriba eran, y son, factibles de provocar una cierta ansiedad en más de un país en el mundo, aun cuando la mayoría de éstos, en realidad, no tendrían nada que temer. El propósito básico de Axworthy era hacerle entender al mundo que la doctrina de la seguridad humana debe ser vista como el resultado de un amplio y exitoso proceso de desarrollo hacia la equidad, la seguridad común y la justicia social. Muestra evidente de ello es el activismo e interés canadienses en la campaña para la prohibición del uso de las minas antipersonales, y la posterior creación, en un tiempo inusitado, de un tratado global formal sobre el tema. Otros sólidos ejemplos son el particular impulso canadiense para la creación de la Corte Penal Internacional y para la sensibilización mundial sobre la situación de la infancia afectada por la guerra, ejemplos que se han mostrado no sólo de verdadera utilidad para la política exterior canadiense, sino también de una enorme aplicabilidad para la consolidación de un teatro internacional más seguro y estable para todos los habitantes de la tierra.

CONCLUSIONES

Al amanecer de un nuevo milenio, es claramente identificable que la llegada de una política tan ambiciosa como la de la seguridad humana ha traído, simultáneamente, una revisión y redefinición de lo que el concepto de seguridad significa en el contexto global de hoy en día; pero con particular énfasis en la manera en que es perseguido y percibido por cada uno de los estados-nación. En la aproximación canadiense, es pertinente ver esta política como un importante viraje en términos paradigmáticos en el pensamiento de las relaciones internacionales dentro de este país.

En la propuesta de Axworthy, como fue enunciado previamente, no había ninguna intención de suplantarse la noción de seguridad nacional, sino más bien expandirla hacia un nuevo nivel en los asuntos internacionales. Ciertamente, para Canadá “la seguridad humana ha sido también un instrumento dentro de la gran estrategia nacional que [como cualquier otro] tiene sus raíces en [las necesidades] domésticas” (Acharya, 2001), como su uso extensivo y estratégico por parte del ex ministro canadiense, el cual mostró de manera patente mientras estuvo a cargo de los asuntos exteriores de Canadá.

Es importante aclarar que el *poder blando* dentro de la política de seguridad humana, vista como un todo, no posee todas las respuestas necesarias para la cambiante realidad mundial de nuestros días. En la actualidad, “[n]uevas aproximaciones están siendo conformadas en muchas instancias por ensayo y error, con resultados mixtos [desafortunadamente]. En Rwanda y en Bosnia (...) la comunidad internacional se encontró así misma mal preparada para responder efectivamente a los complejos conflictos internos” (Axworthy y Taylor, 1998). Por otro lado, en lo referente a las fuerzas de creación de la paz, esta herramienta internacional ha sido un fenómeno complementario al de la seguridad humana, pensado para evitar la aparición de conflictos sucesivos, o una nueva confrontación en sociedades afectadas por la guerra, mediante el planteamiento de sus causas profundas.

Aunque Canadá, y en particular Lloyd Axworthy, han subrayado que la búsqueda del desarrollo económico no puede ser usada para ignorar el respeto por los derechos humanos básicos, el argumento se vuelve fuertemente cuestionable cuando se observa que Canadá continúa manteniendo relaciones con regímenes represivos, como algunos de la zona de Asia/Pacífico (especialmente China). En otras palabras, la política de la seguridad humana puede ser eclipsada o apartada si la *raison d'état* dicta que Canadá tiene imperativos particulares para mantener una relación fluida con un país o área en particular, a pesar de que esto signifique pasar por alto sus faltas en lo referente a los asuntos que tienen que ver con las preocupaciones de la seguridad humana, o más precisamente con los derechos humanos.

Debe establecerse que, a pesar de las interacciones dinámicas establecidas por los diferentes actores en la formación de la política de seguridad humana, el éxito final de esta política depende fundamentalmente de la buena coordinación de la organización

y los esfuerzos que se lleven a cabo para conseguirla. En este sentido, el país debe encontrar un buen equilibrio entre la presión pública y los foros multilaterales, con el fin de ser coherente con su propia inclinación multilateral tradicional. Canadá simplemente no puede permitirse ignorar el sistema institucional internacional y todas sus útiles herramientas. Y aunque la opinión pública merece un lugar significativo en la creación de la política exterior, ésta no puede tener un lugar protagonista o la última palabra en este tema. La solución podría ser, quizá, permitir la contribución de los ciudadanos a partir de la fórmula “caso-por-caso”, como efectivamente sucedió durante la ahora denominada “época de Axworthy”.

En lo concerniente a la agenda de la seguridad humana, sobre todo respecto a la desaparición de los conflictos interestatales, debemos ser conscientes de que el potencial para una nueva controversia interestatal es aún muy alto, especialmente en zonas de Asia¹⁸, África o Europa Oriental; por lo tanto, la posibilidad de una nueva y grave confrontación internacional, simplemente, no puede ser descartada. Como Hampson y Oliver apuntan: “Aunque la probabilidad de un conflicto de nivel sistémico entre las grandes potencias es ahora (...) [casi nulo] (...) el potencial de un conflicto entre estados continúa muy alto en ciertas regiones” (Hampson y Oliver, 1998).

La mayoría de los críticos de la política de seguridad humana argumentan que las preocupaciones de esta política son exclusivamente del dominio e interés internos y no son parte de una verdadera responsabilidad internacional. Sin embargo, estos críticos pierden de vista que existe una interconexión directa e innegable entre los eventos que suceden en el ámbito local y los efectos de éstos en el teatro internacional.

De hecho, de 1995 a 2000, la interpretación y praxis de la doctrina de la seguridad humana dentro de la política exterior canadiense cambió de ser una posición meramente reactiva a una impresionante respuesta llena de pragmatismo. En otras palabras, pasó a convertirse en un “internacionalismo entrometido” (Hillmer y Chapnick, 2001). Hoy en día, sin embargo, nos debemos preguntar si la promoción de la política de la seguridad humana fue tan sólo una agenda coyuntural llevada a cabo por el ex ministro Lloyd Axworthy o si en realidad es aún una política de Estado en Canadá, particularmente con el nombramiento, en enero de 2002, de William Graham como nuevo ministro canadiense de Asuntos Exteriores, ya que éste no parece precisamente interesado en continuar con el legado creado por su predecesor.

Como corolario puede decirse que: “Axworthy desafió a gobiernos, ministros de Asuntos Exteriores, académicos realistas, y a las organizaciones internacionales y no gubernamentales, a darse cuenta de que en la política y la diplomacia [esto es, en las acciones palpables] la realidad es que los individuos están siendo frecuentemente amenazados y abusados ...[y] [e]stas amenazas son un desafío a la paz y la seguridad internacionales que debe ser atendido” (Lee, 2000). De hecho, “la invocación de la seguridad humana por parte de Axworthy proporciona una poderosa justificación para continuar

y expandir estos [esfuerzos] de media-potencia en la política exterior canadiense, permitiéndole utilizar sus ventajas y adquirir incluso una voz más fuerte [y bien merecida] en los foros internacionales” (Foong Khong, 2001).

Referencias bibliográficas

- S/N. “Axworthy Leaves a Mixed Legacy after five Years at Foreign Affairs”. *Canada Press*. (October 21, 2000) p. 1-4.
- S/N. “Canadians call for Human Security”. *Canada World View*. Special Edition (Fall 1999), p. 5.
- S/N. “Interview with Minister Axworthy”. *Canada World View*. Special Edition (Fall 1999), p. 1-3.
- S/N. “Interview with Paul Heinbecker”. *Canada World View*. Issue 7 (Spring 2000), p. 6-7.
- ACHARYA, AMITAV. “Human Security: East versus West”. *International Journal*. Vol. LVI, No. 3 (Summer 2001), p. 442-460.
- ANNAN, KOFFI. “Human Security and Intervention”. *Vital Speeches of the Day*. Vol. 66, Issue. 1 (Oct 15, 1999), p. 5-7.
- AXWORTHY, LLOYD y TAYLOR SARAH. “A ban for all Seasons”. *International Journal*. Vol. LIII, No. 2 (Spring 1998), p. 183- 196.
- BUTEUX, PAUL. “Canada’s Long-Term Strategic Situation: Implications for Canadian International Security Policies”. In: KLEPAK, H.P. (ed). *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*. Ottawa: Carleton University Press y the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), 1996, p. 91-107.
- BUZAN, BARRY, Ole WAEVER y Jaap DE WILDE. *Security. A new Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1988. p. 239.
- CARDOZO, ELSA. “La Domesticación Canadiense de la Política Exterior”. *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, No. 1, (Septiembre de 1999), p. 5-29.
- CASTRO REA, JULIAN. “Canada’s Foreign Policy in the 90’s”. *Voices of Mexico*, No. 34, (January-March 1996), p. 99-104.
- COOPER, ANDREW. “More than a star turn: Canada’s Hybrid Diplomacy and the OAS Mission to Peru”. *International Journal*. Vol. LVI, No. 2, (Spring 2001), p. 276-296.
- “The Evolution of Multilateralism in an Intermediate State: The Re-orientation of Canadian Strategy in the Economic and Security Areas”. In HURRELL, Andrew, *et al. Paths to Power: Foreign Policy Strategy of Intermediate States*. Working Papers Series, No. 244. Washington: The Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, March 2000, p. 12-38.
- DONAIS, TIMOTHY. “Of Soft Power and Human Security: Canada and the U.N. Security Council”. *Peace Magazine*. Vol. 15, No. 2 (March-April 1999), p. 18-19,31.
- FOONG KHONG, YOUEN. “Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?” *Global Governance*, Vol. 7, Issue 3 (July-September 2001), p. 231-236.

- HAMPSON, FEN OSLER. "The many Meanings of Human Security" in HAMPSON, Fen Osler, *et al. Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*. Ottawa: Oxford University Press, 2001, p. 14-61.
- y DEAN F. OLIVER. "Pulpit Diplomacy". *International Journal*. Vol. LIII, No. 3 (Summer 1998), p. 379-406.
- HEINBECKER, PAUL. "Human Security: The Hard Edge". *Canadian Military Journal*. Vol. 1, No. 1 (Spring 2000), p. 11-16.
- HERRERA-LASSO, LUIS. "Recent Developments in the Concept of Hemispheric Security". In KLEPAK, H. P (ed). *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*. Ottawa: Carleton University Press y the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), 1996, p. 121-152.
- HILLMER, NORMAN y CHAPNICK ADAM. "The Axworthy Revolution". In HAMPSON, FEN OSLER, HILLMER NORMAN y APPEL MOLOT MAUREEN. *Canada Among Nations, 2001: The Axworthy Legacy*. Toronto: Oxford University, 2001, p. 67-38.
- JOCKEL JOE y SOKOLSKY JOEL. "Lloyd Axworthy's Legacy". *International Journal*. Vol. LVI, No. 1 (Winter 2000-2001), p. 1-18.
- KLEPAK, H.P. "Canada and Security Issues". In JEAN DAUDELIN, y J., DOSMAN EDGAR (ed). *Beyond Mexico*. Ottawa: Carleton University Press-Canadian Foundation for the Americas, 1995, p. 209-236.
- LEE, STEVE. "The Axworthy Years: Humanist Activism and Public Diplomacy". *Canadian Foreign Policy*. Vol. 8, No. 1 (Fall 2000), p. 1-10.
- MacLEAN, GEORGE. "Instituting and Projecting *Human Security*: A Canadian Perspective". *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54, Issue. 3 (November 2000), p. 269-277.
- NEF, JORGE. "Democratization, Stability and Other Illusions: Militarism, Populism and Population in Latin America, with Special Reference to the Chilean Case". In DICKERSON, Mark. O., y Stephen J. RANDALL (eds). *Canada and Latin America: Issues to the year 2000 and beyond*. Calgary: DFAIT-University of Calgary, 1991, p. 73-122.
- NYE, JOSEPH S. *Bound to lead: the changing nature of American power*. New York: Basic Books, 1991. p. 307.
- JEAN-FRANÇOIS, RIOUX y HAY, ROBIN. "Canadian Foreign Policy from Internationalism to Isolationism". *International Journal*. Vol. LIV, No. 1, (Winter 1998-9), p. 57-75.
- ROSAS, MARIA CRISTINA. "Las Amenazas a la Seguridad Canadiense y los Límites de la Política Exterior de Ottawa en la Posguerra Fría". *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*. (Septiembre de 1999), p. .31-55.
- ROSS, JENNIFER. "Is Canada's Human Security Policy Really the 'Axworthy Doctrine' ". *Canadian Foreign Policy*. Vol. 8, No. 2, (Winter 2001), p. 75-93.
- SINCLAIR, JILL. "Canada's International Security Policy". In KLEPAK, H.P (ed). *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*. Ottawa: Carleton University Press y the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), 1996, p. 155-165.
- STAIRS, DENIS. "The Changing Office and the Changing Environment of the Minister of Foreign Affairs in the Axworthy Era". In HAMPSON, Fen Osler, Norman HILLMER y Maureen Appel MOLOT. *Canada Among Nations, 2001: The Axworthy Legacy*. Toronto: Oxford University, 2001, p. 19-38.
- STEVENSON, BRIAN J.R. "Cooperative Security and Canada's Role in Inter-American Security Reform". In: KLEPAK, H. P (ed). *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*. Ottawa: Carleton University Press and the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), 1996, p. 133-153.

– “Too Close to the Americans and too far from the Americas: A Liberal Policy Towards the Hemisphere” in Maureen Appel MOLOT y Fen Osler HAMPSON. *Canada Among Nations, 2000. Vanishing Borders*. Toronto: Oxford University, 2000, p. 223-245.

UN Report on Human Development. “Redefining Security: The Human Dimension”. *Current History*. No. 592 (May 1995), p. 229-236.

VILLANUEVA AYON, MIRIAM. “La seguridad humana: ¿Una Ampliación del Concepto de Seguridad Global? *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 59, (Febrero de 2000), p. 106-130.

***Electronic Sources:*

AXWORTHY, LLOYD (1997). “Canada and Human Security: The Need for Leadership”. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade. [Consulta 13 de Junio de 2002]. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/foreignp/sechume.htm>.

DFAIT. (1996) “Freedom from Fear: Canada Foreign Policy for Human Security”. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade. [Consulta 13 de Junio de 2002]. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/HumanSecurityBooklet-e.asp>.

– (1996) “Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs at the Closing Session of the International Strategy Conference Towards a Global Ban on Anti-Personnel Mines”. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade. [Consulta 13 de Junio de 2002]. http://198.103.104.118/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/102423.htm.

– (1999) “Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs to the Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), “Canada Human Security Agenda for the Hemisphere””. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade. [Consulta 13 de Junio de 2002]. http://dfait-maeci.gc.ca/english/news/statements/99_state/99_003-e.htm.

DFAIT/Safelane. (1998) “The Ottawa Convention Text”. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade. [Consulta 13 de Junio de 2002]. http://www.mines.gc.ca/VII_AA_i.asp.

Government of Canada. (1995) “Canada in the World”. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade. [Consulta 13 de Junio de 2002]. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/foreignp/cnd-world/htm>.

Human Security Network (1997). “Principles”. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade. [Consulta 13 de Junio de 2002]. <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.asp>.

Notas

1. Que van de lo político, a lo ideológico, a lo religioso, y de ahí a lo económico, lo tecnológico, e incluso lo criminal, entre los más relevantes.
2. Los casos de abuso contra la infancia van desde la explotación laboral infantil el uso de niños en pornografía, hasta el uso de niños-soldados en guerras civiles.
3. Éstas van, por mencionar sólo algunas, desde las tendencias racionalistas –el neoliberalismo, el neorealismo–, a lo reflectivo –posmodernismo–, y de ahí al constructivismo (teorías de la interdependencia).
4. Ésta se ocupa exclusivamente de lo concerniente a lo militar.

5. Este término fue acuñado por un anterior secretario de Estado Canadiense, Joe Clark. Sobre esto, también puede consultarse a ACHARYA, AMITAV. "Human Security: East versus West". En: *International Journal*. Vol. LVI, No. 3 (Summer 2001), p. 442-460.
6. El denominado "derecho de intervención humanitaria", establece que siempre que los derechos humanos de un determinado sector de la sociedad (o una sociedad por completo) se encuentren en peligro, la Sociedad Internacional está obligada a intervenir (no importa si el problema es de índole interno) con el fin de resolver la situación y asegurarse que los derechos humanos básicos se encuentren salvaguardados. Esta característica es especialmente preocupante para los países menos desarrollados, para los cuales la primera y más importante preocupación política es la defensa del principio de la no-intervención en asuntos internos.
7. Un muy buen ejemplo de esto es el que da la Dra. Rosas, quien observa que, previamente, la seguridad nacional era definida en términos militares (esto es, cuantas más armas tenga un país, más seguro estará), mientras que actualmente, los componentes de la seguridad internacional se han multiplicado de forma apabullante (en la agenda canadiense, por ejemplo, se incluyen temas tales como, democracia, prosperidad e igualdad económicas). Cfr. ROSAS, MARÍA CRISTINA "Las Amenazas a la Seguridad Canadiense y los Límites de la Política Exterior de Ottawa en la Posguerra Fría". En: *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, No. 1, AMEC, Mexico, (Septiembre de 1999), p. 33. Véase también AXWORTHY, LLOYD and TAYLOR, SARAH "A ban for all Seasons". En: *International Journal*, Vol. LII, No. 2 (Spring 1998), p. 191.
8. Siguiendo la postura de MacLean, puede decirse que: "los conceptos y parámetros de la estrategia del período de la Guerra Fría, ya no respondían al marco intelectual que se necesitaba para los emergentes retos de seguridad de la era de la posguerra fría". MacLEAN, GEORGE "Instituting and Projecting Human Security: A Canadian Perspective". En: *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54, Issue. 3, (November 2000), p. 269. Este tema también es analizado en, S/N. "Interview with Minister Axworthy" *Canada World View* (Special Edition), (Fall 1999), p. 1-3. Para una perspectiva asiática del tema de la seguridad humana, consúltese FOONG KHONG, YOUEN "Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery? *Global Governance*. Vol. 7, Issue 3, (July-September 2001), p. 231-236.
9. Sobre este punto se puede argumentar que Canadá apoya la visión sobre que el desarrollo económico es un pilar de la seguridad humana, ya que el poseer el derecho al desarrollo económico puede dar fin al problema de la pobreza. Este derecho, sin embargo, no puede ser usado por los gobiernos nacionales como una excusa o una justificación para ignorar otros sustanciales derechos humanos o las responsabilidades ecológicas que de igual manera se tienen.
10. El profesor Hampson, por ejemplo, establece que este concepto no es en todo momento uno y el mismo, "existen diferentes escuelas de pensamiento acerca del significado e implicaciones del concepto" de la seguridad humana. HAMPSON, OSLER "The Many Meanings...". En: HAMPSON, Fen Osler, et al. *Madness in the Multitude...*, p. 16.
11. La política desarrollada por Clark se denominaba "seguridad cooperativa", pero en sí ésta nunca fue aplicada en los hechos reales, debido a que este político tuvo que dejar la cartera de Asuntos

- Exteriores para ocupar el puesto de ministro de Asuntos Constitucionales, y más tarde porque el partido Progresista/Conservador, del cual él formaba parte, perdió las elecciones de 1993 y el Gobierno canadiense pasó a manos del Partido Liberal.
12. Entre los ejemplos de implicación canadiense directa, pueden nombrarse: la campaña para prohibir el uso de minas antipersonales; la prohibición del uso de niños en combate y la creación de la Corte Penal Internacional (CPI). Sobre el apoyo a la creación de la CPI, Joe Jockel and Joel Sokolsky mencionan que, "los individuos en posiciones de poder al igual que los estados, puedan ser presentados ante la comunidad internacional cuando éstos representan una amenaza para la seguridad de otros individuos en sus propios países o en otros estados". Ésta es tan sólo una de las razones del porqué Canadá fue un fuerte promotor de la creación de este cuerpo jurídico internacional. JOCKEL, JOE and SOKOLSKY, JOEL "Lloyd Axworthy's Legacy". En: *International Journal*, Vol. LVI, No. 1, (Winter 2000-2001), p. 8.
 13. Sobre esto la Dra. Rosas apunta que: "*En Canadá, las ONG [Organizaciones No Gubernamentales] tienen un papel muy activo en la formulación de propuestas e iniciativas en el ámbito de la política exterior*". ROSAS, MARIA CRISTINA "Las Amenazas a..." En: *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, p. 36.
 14. Esto también puede ser entendido como 'habilidades de negociación'.
 15. Tales como las ONG o la opinión pública internacional.
 16. Sobre esto, Jean-François Rioux y Robin Hay apuntan que las dramáticas controversias en lugares tales como la ex Yugoslavia, Rwanda o Timor Oriental "demostraron que la seguridad puede ser amenazada por más que [simplemente] la fuerza militar". RIOUX, JEAN-FRANÇOIS and HAY, ROBIN "Canadian Foreign Policy from Internationalism to Isolationism". En: *International Journal*, Vol. LIV, No. 1 (Winter 1998-9), p. 63.
 17. Timothy Donais lo explica en los siguientes términos: "El significado de la soberanía permanece muy fuerte, particularmente entre los estados del mundo en desarrollo". DONAIS, TIMOTHY "Of Soft Power...". En: *Peace Magazine*, p. 18. Para un punto de vista contrastante, ver lo que observa el actual Secretario General de la ONU, Kofi Annan, quien argumenta que "la soberanía estatal [está]...siendo redefinada por las fuerzas de la globalización...[el] Estado es ahora largamente entendido como el sirviente de su ciudadanía y no viceversa". ANNAN, KOFFI "Human Security and Intervention". En: *Vital Speeches of the Day*, Vol. 66, Issue. 1, (Oct 15, 1999), p. 5. Véase también, Paul Heinbecker quien apunta que: "Mientras el concepto de soberanía nacional es necesario, no es suficiente como principio central organizativo en las relaciones internacionales". S/N. "Interview with Paul Heinbecker". En: *Canada World View*, Issue 7, (Spring 2000), p. 6.
 18. Aquí el riesgo de una nueva guerra entre India y Pakistán (sobre las disputas fronterizas no resueltas en Cachemira) es del todo posible; o la cuestión China-Taiwán, o las tensas relaciones en el Creciente Fértil (la irresuelta controversia de Israel y Siria sobre los Altos del Golán, o entre Israel y los territorios autónomos palestinos); o la actual problemática de la posibilidad de una nueva guerra en Irak, pueden todas evolucionar en una amenaza internacional común, y quizá en un problema de corte mundial.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 60. Miscelánea

Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática
implementación
Carlos Flores Juberías

Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación

Carlos Flores Juberías*

RESUMEN

Partiendo de los datos que ya conocemos sobre el sistema político macedonio y, en especial, de las causas inmediatas y remotas de la conflictividad interétnica en el país, este estudio intenta analizar las soluciones políticas y jurídico-constitucionales con las que se ha intentado superar el conflicto armado iniciado en la primavera de 2001 con el levantamiento del llamado UÇK en varias zonas del noroeste del país. En particular, se analizará con minuciosidad el contenido del Acuerdo de Paz concluido por las principales fuerzas políticas del país en Ohrid en agosto de ese año, y se dará un repaso al proceso de reformas llamado a implementar su contenido, con especial atención a las relativas a la Constitución, al sistema de autogobierno local y a la legislación electoral. Para concluir, se ensayarán algunas conclusiones que permitan evaluar lo que el conflicto armado y el subsiguiente proceso de paz han supuesto para el sistema político y la convivencia interétnica en Macedonia.

Palabras clave: Macedonia, acuerdos políticos, Constitución, sistema político

“Le señalé a un negociador occidental de muy alto nivel que ha tenido mucha relación con Macedonia que personalmente nunca había conocido una élite más tozuda y de miras más cortas que la eslava de Macedonia. Me respondió, ‘Amén. Aunque cuestionaría su uso de la palabra élite’”

(Timothy Garton Ash en *El País* de 18 de noviembre de 2001)

INTRODUCCIÓN: LA INSURRECCIÓN ARMADA DEL 2001

Como es sabido, los primeros meses de 2001 vieron el estallido de un nuevo enfrentamiento armado de naturaleza interétnica en los Balcanes; esta vez en Macedonia, la única República que hasta el momento había conseguido escapar indemne (*vid.* Ackerman, 2000) del sangriento proceso de disolución de la antigua Federación Yugoslava. Después de casi una década de independencia, en la que las diferencias entre la mayoría eslava y la minoría albanesa habían logrado ser canalizadas de manera mayormente pacífica (*vid.* Willemsen y Troebst, 2001), y en la que las instituciones políticas parecían haberse convertido en un foro aceptable para el diálogo, las tensiones acumuladas entre las dos principales comunidades étnicas del país dieron un giro súbito, derivando en una serie de cruentos enfrentamientos armados que se prolongaron hasta finales del mes de agosto.

En efecto, en febrero de 2001 un comando armado de extremistas albaneses, identificados como el Ejército de Liberación Nacional (UÇK), procedió a ocupar el pequeño pueblo de Tanusevci, en la frontera con Kosovo. Los subsiguientes combates con las fuerzas armadas y de seguridad macedonias que intentaron desalojarles del lugar pronto hallaron su eco en otros puntos del noroeste del país –la zona en la que mayoritariamente se asienta la comunidad albanomacedonia–. La lucha, que se prolongó durante siete largos meses, fue particularmente intensa en las montañas del Sar, que marcan la siempre permeable divisoria entre Macedonia y Kosovo, y en las Skopska Crna Gora, que bordean con el Valle del Presevo en Serbia, pero afectó incluso a ciudades de cierta entidad como Tetovo y Kumanovo, y hasta a localidades del cinturón urbano de Skopje, como la tristemente célebre de Aracinovo. Durante parte de este tiempo, el UÇK fue capaz de controlar porciones estimables del territorio macedonio, forzando el masivo desplazamiento de los civiles allí asentados, al tiempo que la torpe reacción del Ejército macedonio –infradotado, mal preparado y peor dirigido– causaba un número adicional de víctimas, desplazados y daños materiales, que quizás con una mayor pericia habrían sido perfectamente evitables. Paralelamente, el agravamiento de las tensiones interétnicas en todo el país se traduciría en todo un rosario de disturbios –entre los que destacarían por su gravedad los de Bitola, Veles, Prilep y la propia capital, Skopje– que pusieron al país al borde de una auténtica guerra civil (ICG, 2001 a y b).

En el frente político interno, el 13 de mayo se procedió a la formación de un Gobierno de unidad nacional, en el que las formaciones gobernantes –los nacionalistas eslavomacedonios del VMRO-DPMNE y los radicales albanomacedonios del DPA– dejarían hueco para la entrada de otros seis partidos y, de manera especial, de los socialdemócratas del SDSM y de los albaneses moderados del PDP¹. Mientras, en el frente diplomático, la acción combinada de los representantes de la UE –el Sr. PESC, Javier Solana, y el comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten–, la OTAN –el propio Secretario General George

Robertson– y la OSCE –el enviado especial Robert Frowick–, trataba de conseguir un alto el fuego que permitiese sentar a la mesa de negociaciones a unos y a otros, para desde ahí hallar una solución negociada para el conflicto (ICG, 2001 b: 7, 10).

Partiendo de anteriores investigaciones sobre el sistema político macedonio en las que ya se pusieron de relieve las causas inmediatas y remotas de la conflictividad interétnica en el país (Flores Juberías, 2001), este estudio intentará analizar las soluciones políticas y jurídico-constitucionales con las que se ha intentado superar el conflicto armado de la primavera de 2001, plasmadas en el Acuerdo de Paz firmado el 13 de agosto de ese año y en el subsiguiente proceso de reformas legislativas y constitucionales llamado a materializarlo. Para concluir, se ensayarán algunas conclusiones que permitan evaluar lo que el conflicto armado y el proceso de paz con el que se le ha intentado poner fin han supuesto para el sistema político y la convivencia interétnica en Macedonia.

EL ACUERDO MARCO DE OHRID

Las circunstancias del Acuerdo

Después de siete semanas de negociaciones, el 8 de agosto de 2001 los máximos representantes de los cuatro principales partidos macedonios alcanzaron en la localidad de Ohrid un Acuerdo Marco –que firmarían el día 13 en Skopje– con el objeto de poner fin al conflicto armado en curso².

El Acuerdo Marco se hallaba vertebrado en diez apartados, de los cuales el primero tenía un carácter básico o principal; el 2º (Cese de hostilidades), el 8º (Implementación) y el 10º (Disposiciones finales) eran de naturaleza esencialmente instrumental; y el resto, el 3º (Desarrollo de un Gobierno descentralizado), el 4º (No discriminación y representación equitativa), el 5º (Procedimientos parlamentarios especiales), el 6º (Educación y uso de las lenguas) y el 7º (Expresión identitaria), contenían las medidas fundamentales a través de las cuales se pretendía conseguir el objetivo de “promover el pacífico y armónico desarrollo de la sociedad civil, respetando a un tiempo la identidad étnica y los intereses de todos los ciudadanos macedonios” (Preámbulo). Con todo, tan importantes como los puntos del Acuerdo eran los detallados contenidos de sus tres anexos, en los que se referían pormenorizadamente las reformas constitucionales (Anexo A), las reformas legislativas (Anexo B) y las modalidades de colaboración internacional (Anexo C) que se juzgaba necesario llevar a cabo para su efectiva implementación.

De entrada, las circunstancias que rodearon la gestación y posterior firma del Acuerdo fueron cualquier cosa menos propicias a buenos augurios. La conclusión de las negociaciones, tras semanas de tensas negociaciones, fue saludada por un fuerte agravamiento de la espiral de violencia en curso³ que llevó a las autoridades de Skopje a exigir un plazo extra de cinco días para proceder a la firma del documento con el fin de poder lanzar una última ofensiva antiguerrillera. Únicamente después de que la anunciada contraofensiva aérea y terrestre se desencadenase –al parecer, sin demasiadas consecuencias– el fin de semana del 11 y el 12 de agosto, el Acuerdo pudo ser firmado el 13, en una discretísima ceremonia seguida de una rueda de prensa cuajada de desencuentros. De hecho, los contenidos del Acuerdo fueron mantenidos en secreto hasta el último momento, por temor a las reacciones de extremistas de uno y otro lado (ICG, 2001 d).

Los contenidos del Acuerdo⁴

El apartado primero del Acuerdo Marco fijó en cinco los principios básicos a partir de los cuales debía buscarse una salida pacífica al conflicto en curso:

– Que “el uso de la violencia para el logro de objetivos políticos es completo e incondicionalmente rechazado”, pues “sólo soluciones políticas pacíficas pueden asegurar un futuro estable y democrático para Macedonia”.

– Que “la soberanía y la integridad territorial de Macedonia, y el carácter unitario del Estado son inviolables y deben ser preservados” y que “no hay soluciones territoriales a las cuestiones étnicas”.

– Que “el carácter multiétnico de la sociedad macedonia debe ser preservado y hallar reflejo en la vida pública”.

– Que “un Estado moderno y democrático en su curso natural de evolución y maduración debe asegurarse continuamente de que su Constitución satisface enteramente las necesidades de todos sus ciudadanos y se adecua a los más altos estándares internacionales”.

– Y que “el desarrollo del autogobierno local es esencial para estimular la participación de los ciudadanos en la vida democrática, y para promover el respeto hacia la identidad de las comunidades”.

En suma, que la salida al conflicto pasaba por un reconocimiento más profundo y de consecuencias más amplias del carácter multiétnico de la sociedad macedonia, pero que éste en modo alguno podía llegar hasta el extremo de quebrar la soberanía e integridad territorial de Macedonia y el carácter unitario de su Estado.

El contenido del punto 1.1, básico en tanto que se trata precisamente de poner fin a las hostilidades armadas iniciadas el 22 de enero, tenía su desarrollo inmediato en el apartado 2º, en el que se afirmaba que “habrá un completo cese de hostilidades, y un completo y voluntario desarme y disolución de los grupos armados de origen albanés”, todo ello en el bien entendido de que para ello sería precisa la colaboración acti-

va de la OTAN y que ésta sólo se produciría cuando hubiera “un establecimiento de un alto el fuego general, incondicional y no sujeto a plazo, un acuerdo en torno a las soluciones políticas a los problemas del país, un claro compromiso por parte de los grupos armados para desarmarse voluntariamente, y la aceptación por todas las partes de las condiciones y de los límites bajo los que operarán las fuerzas de la OTAN”⁵.

Con referencia al contenido del punto 1.2, éste debe ser visto en estrecha relación con el 1.5. El Acuerdo, que para ganar el favor de la mayoría eslavomacedonia rechazaba tajantemente la posibilidad de brindar soluciones territoriales (léase independencia, federalismo, o incluso autonomía regional) a los problemas étnicos, proponía en cambio dar satisfacción a las exigencias mínimas de la minoría albanomacedonia abogando por la conveniencia de una profundización en el autogobierno local⁶. El desarrollo del principio se articulaba básicamente en el apartado 3º, en el que se proponían tres medidas básicas.

– La primera, la adopción –en el plazo de 45 días, se dirá más adelante– de una nueva Ley de autogobierno local “que refuerce los poderes de los cargos electos locales y amplíe sustancialmente sus competencias de conformidad con la Constitución –en su nueva redacción– y la Carta Europea de Autogobierno Local, reflejando el principio de subsidiariedad vigente en la Unión Europea”. Una ley que, cuanto menos, confiera a los entes locales competencias en materia de servicios públicos, planificación urbana y rural, protección del medio ambiente, desarrollo económico local, cultura, haciendas locales, educación, políticas sociales y sanidad; y que vaya acompañada de otra ley en torno al sistema de financiación de los entes locales, “que asegure un adecuado sistema de financiación que permita a los gobiernos locales hacer frente a todas sus responsabilidades”⁷.

– La segunda, la elaboración bajo supervisión internacional de un nuevo censo de población antes de final del presente año y, de resultas de él, de común acuerdo entre las autoridades locales y las nacionales, y también bajo supervisión internacional, la revisión en el plazo de un año de las actuales divisiones municipales.

– Y la tercera, la radical modificación del sistema de provisión de los puestos de jefe local de policía “con el fin de asegurar que la policía esté enterada y sea receptiva de las necesidades y de los intereses de la población local”. Con este fin, “los jefes locales de policía habrán de ser seleccionados por los ayuntamientos a partir de listas de candidatos propuestas por el Ministerio del Interior, y comunicarán regularmente con aquellos”, si bien “el Ministerio del Interior retendrá la autoridad para destituir a los jefes locales de policía de acuerdo con la ley”⁸.

El apartado 4º del Acuerdo abordó el espinoso tema de la discriminación que en la práctica cotidiana sufren los albanomacedonios en las diversas instancias de la vida política y social, con el propósito de llevar a cabo el objetivo propuesto en el apartado 1.3 de que “el carácter multiétnico de la sociedad macedonia halle reflejo en la vida

pública”. El apartado se abría con una afirmación principal: “el principio de no discriminación e igual tratamiento de todos bajo la ley será completamente respetado. Este principio será aplicado en particular respecto del empleo en la Administración pública, las empresas públicas y el acceso a la financiación pública para el desarrollo empresarial”. Sin embargo, tal principio aparecía posteriormente matizado por el establecimiento de una serie de cuotas y de medidas de acción positiva planteadas en obvio interés de los albanomacedonios. Así:

– “Las leyes que regulen el empleo en la Administración pública habrán de incluir medidas que aseguren la equitativa representación de todas las comunidades étnicas en todos los niveles de empleo, tanto en la esfera local como en la central, si bien respetando los principios de competencia e integridad que rigen en la Administración pública”. Para ello, las autoridades habrán de seguir una intensa política de reclutamiento de miembros de las comunidades infrarepresentadas, especialmente en lo que se refiere a la Policía, con la intención de que ésta represente lo más rápidamente posible “la composición y distribución de la población de Macedonia”. Dicha normativa habrá de ser aprobada (Anexo B.5) antes de que concluya la presente legislatura en el 2002.

– El sistema de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo del Poder Judicial se modificará, de modo que al menos tres de sus miembros (el Constitucional tiene nueve, y el Consejo siete) sean elegidos por un sistema de doble mayoría, en el que los candidatos hayan de conseguir no sólo el voto de la mayoría de los diputados que integran la Asamblea Nacional sino también la de aquellos “diputados que aleguen pertenecer a las comunidades que no se hallan en mayoría en la población de Macedonia” –según la enrevesada fórmula del Acuerdo–. Idéntico sistema se habrá de seguir en el caso del Defensor del Pueblo⁹.

Estrechamente conectado con lo anterior, el apartado 5º del Acuerdo Marco sugirió la introducción de una serie de procedimientos parlamentarios especiales encaminados igualmente a hacer más decisiva la participación de los albanomacedonios en las instituciones legislativas del país. De este modo, el sistema de “doble mayoría” que acabamos de especificar se aplicaría también a “ciertas reformas constitucionales” que se enumeran más adelante, a la anunciada Ley de autogobierno local (textos ambos que precisan de una mayoría cualificada de dos tercios de los diputados), y a las leyes que directamente afectan a la cultura, al uso de la lengua, a la educación, a la documentación personal, al uso de los símbolos, a las haciendas locales, a las elecciones locales, a la ciudad de Skopje, y a la delimitación de los municipios.

Por su parte, el apartado 6º –con mucho, el más detallado de todos– abordó el espinoso problema del uso de la lengua albanesa en la educación y en las demás esferas de la vida social, fuente inagotable de tensiones en los últimos años. La regulación de la cuestión resultaría, como no podía ser menos, compleja y proclive a las contradicciones, extremo éste que hace previsible que la anunciada Ley sobre el uso de los

idiomas (que el Anexo B.8 ordenaba que fuera adoptada antes del final de la legislatura) vaya a dar lugar a nuevos enfrentamientos entre unas y otras comunidades. En esencia, el Acuerdo Marco establecía que:

– La única lengua oficial en todo el territorio macedonio, y en las relaciones entre la República y otros estados, será el macedonio.

– Cualquier otro idioma hablado por al menos el 20% de la población –léase, el albanés, por más que el Acuerdo evitara intencionadamente llamar a las cosas por su nombre– será asimismo oficial en los términos previstos por la ley. Además, cualquier persona que viva en un municipio en el que al menos un 20% de la población hable el albanés o cualquier otra de las lenguas minoritarias del país –serbio, turco, vlaco, romaní– podrá utilizar tanto su propio idioma como el macedonio para comunicarse tanto con las delegaciones del Gobierno central con competencia en el municipio como con las instituciones centrales del Estado (y eso incluye, según apunta el Anexo B.7, también al Parlamento), de las que recibirá respuesta en ambos idiomas. En cuanto a la relación con los gobiernos locales, las lenguas minoritarias serán cooficiales con el macedonio en aquellos municipios en los que al menos un 20% de la población las hable, teniendo las autoridades locales discrecionalidad en cuanto al uso que deba darse a los demás idiomas que se hablen en el municipio.

– En cuanto al Parlamento, los diputados podrán utilizar indistintamente el albanés y el macedonio, tanto al dirigirse al plenario como al hacerlo en comisión. Las leyes serán publicadas en ambos idiomas.

– En cuanto al sistema de justicia civil y criminal, cualquier parte en el proceso tendrá derecho a que le sean traducidos a expensas del Estado todos los documentos oportunos.

– En cuanto a los documentos personales de identidad, los de “cualquier ciudadano que hable un idioma oficial distinto del macedonio serán también expedidos en ese idioma, además de en macedonio, de acuerdo con la ley”. Además, cualquier cargo público podrá escribir su nombre en cualquiera de los dos idiomas –y, por consiguiente, alfabetos– oficiales (Anexo B.8).

– En cuanto al sistema educativo, en los niveles primario y secundario los estudiantes recibirán enseñanza en sus idiomas nativos “si bien al mismo tiempo se aplicarán estándares uniformes para los programas académicos en toda Macedonia”. Además, el Estado financiará la educación universitaria en albanés sobre la base de acuerdos específicos al respecto, y aplicará medidas de acción positiva en la admisión a las universidades estatales de estudiantes procedentes de comunidades minoritarias, hasta que la presencia de éstos sea concorde con la composición étnica del país.

En última instancia, el apartado 7º abordaría el también espinoso asunto del uso de la simbología albanesa –la bandera roja con el águila negra de Skanderbeg, fundamentalmente– en los centros oficiales sites en territorios de mayoría albanomacedo-

nia, optando por la salomónica solución de autorizar ésta “junto con el emblema de la República de Macedonia”, y “respetando las normas y usos internacionales” en aquellos municipios en los que la minoría étnica se hallase en mayoría.

Las dimensiones de la reforma constitucional

Que la implementación de los compromisos contenidos en el Acuerdo Marco exigía no sólo la adopción de una amplia serie de nuevas leyes, sino también una importante reforma de la Constitución actualmente vigente¹⁰ resultaba una evidencia incontestable.

Aunque algunos hayan argumentado que la Constitución de 17 de noviembre de 1991 “representa –al menos sobre el papel– un modelo de valores liberales” (Engström, 2002: 6), “absolutamente libre de cualquier traza de etnocentrismo o de cualquier regulación de la posición de los ciudadanos que les discrimine en función de su origen étnico” (Mircev, 1997: 432), y otros¹¹ hayan negado enérgicamente que las quejas de la comunidad albanomacedonia puedan tener sus raíces en las disposiciones constitucionales, y sus soluciones en la reforma de las mismas, cierto es que la Constitución de 1991 había estado desde su misma aprobación en el punto de mira de los albanomacedonios, cuyos líderes la rechazaron ya entonces por entender que los relegaba a la condición de ciudadanos de segunda clase, empeorando el estatus del que disfrutaban desde la época titista. Es por ello que una buena parte de los acuerdos forjados en las negociaciones de Ohrid se encaminarían hacia la reforma del texto constitucional, y de ahí el pormenorizado listado de reformas que integran el Anexo A del Acuerdo Marco.

La primera –y, al menos a nivel simbólico, la más importante– de las reformas propuestas fue la que debía afectar al Preámbulo de la Constitución. Como ya hemos señalado anteriormente (Flores Juberías, 2001: 68-69), las afirmaciones de que Macedonia había sido creada “como el Estado nacional del pueblo macedonio, en el que se garantiza la total igualdad en los derechos civiles y la permanente coexistencia del pueblo macedonio con albaneses, turcos, vlcacos, gitanos y demás nacionalidades residentes en la República de Macedonia”, y de que entre los fines del nuevo Estado se hallaba el de “asegurar la paz y la coexistencia del pueblo macedonio con las nacionalidades que viven en la República de Macedonia” habían venido generando “al menos tres tipos de objeciones: una, la de las comunidades que se ven discriminadas por no hallarse específicamente mencionadas, como es el caso de la serbia; otra, la de los albaneses, que argumentan que su importancia numérica y su presencia multiseccular deberían ser argumento suficiente como para ser considerados pueblo constituyente –y no simple minoría– del nuevo Estado macedonio; y la tercera, la de quienes desde unas u otras comunidades discrepan de la idea de que Macedonia haya de ser el ‘Estado nacional’ de ninguna comunidad, proponiendo a cambio un patriotismo cívico, aceptable para todos los macedonios con independencia de cuál sea su adscripción étnica”¹².

De ahí que el ensayo de un nuevo Preámbulo figurase de manera prioritaria en la agenda de los negociadores de Ohrid. A la postre, el acuerdo alcanzado se concretaría en un proyecto de nuevo Preámbulo en el que, aun incorporando frases enteras del anterior, eran evidentes al menos cuatro diferencias:

– Mientras que en el texto de 1991 la Asamblea de la República adoptaba formalmente la Constitución, en el del Anexo al Acuerdo Marco son en cambio “los ciudadanos de la República de Macedonia” los que lo hacen, por más que actúen al hacerlo “a través de sus representantes en la Asamblea de la República”.

– Mientras que en el texto de 1991 las primeras frases del Preámbulo se hallaban consagradas a glosar “los siglos de lucha del pueblo macedonio por su libertad nacional y social”, en el de 2001 la primera referencia lo es “al presente y al futuro de la patria”, y sólo a continuación al sacrificio y la dedicación de las generaciones anteriores “por preservar y desarrollar todo lo que es valioso de la rica herencia cultural y la convivencia dentro de Macedonia”.

– Mientras que en el texto de 1991 el recorrido por la historia macedonia contenía una referencia expresa a la etapa en la que el país fue “una república soberana dentro de la Federación Yugoslava”, en el texto propuesto la referencia, sencillamente, desaparece.

– Y finalmente, mientras que el texto original de la Constitución contenía la referencia antedicha al carácter “nacional” del Estado macedonio, yuxtapuesta a la posterior –y, según algunos, minusvaloradora– enumeración de las minorías étnicas asentadas en su suelo, en el texto del Acuerdo de Ohrid se obvia tanto la una como la otra, y ello hasta el extremo de que en lugar alguno se utiliza el término “nación macedonia”, ni se realiza enumeración alguna de las otras comunidades étnicas asentadas en el territorio del Estado.

Al margen del Preámbulo, el proyecto de reforma constitucional contenido en el Acuerdo de Ohrid se proyectaba sobre no menos de 15 artículos. De éstos, dos estaban en el título relativo a las disposiciones básicas, tres en el título dedicado a los derechos fundamentales, seis en el relativo a la organización del poder del Estado, uno en el consagrado al Tribunal Constitucional, dos en el relativo al autogobierno local y un último contenido en el título VIII, relativo a la reforma constitucional. En particular, los artículos afectados fueron:

– El Artículo 7, relativo al uso de las lenguas oficiales, cuya reforma se propuso casi en los términos literales antes apuntados.

– El Artículo 8, para introducir entre los valores fundamentales del orden constitucional macedonio “la equitativa representación de las personas pertenecientes a todas las comunidades en las instituciones públicas y en todos los niveles y áreas de la vida social”.

– El Artículo 19, relativo a la libertad religiosa y al papel de las confesiones religiosas, para añadir junto a la mención expresa que el texto de 1991 hacía a la Iglesia Ortodoxa Macedonia, sendas referencias –también expresas– a las comunidades religiosas islámicas y a la Iglesia Católica.

– El Artículo 48 relativo a los derechos de las minorías, para sustituir en todo su redactado el término “nacionalidades” por el término “comunidades”, y para añadir a los derechos de éstas el de usar sus símbolos propios.

– El Artículo 56, para sustituir la referencia al patrimonio histórico y artístico “del pueblo macedonio”, por la referencia alternativa al patrimonio “de Macedonia y de todas las comunidades en Macedonia”.

– El Artículo 69, para introducir un sistema de doble mayoría similar al antes descrito –en el que esta vez era menester el voto no sólo de la mayoría de los diputados presentes, sino también el de aquellos entre los presentes que aleguen pertenecer a las comunidades minoritarias– para la aprobación de las leyes “que directamente afecten a la cultura, el uso de la lengua, la educación, la documentación personal y el uso de los símbolos”, delegando en la Comisión de Relaciones Intercomunitarias la resolución de las controversias que surjan al respecto. Más adelante, el nuevo redactado propuesto para el Artículo 114 extenderá este sistema también “a las leyes sobre las haciendas locales, las elecciones locales, la delimitación de los municipios, y la ciudad de Skopje”.

– Artículo 77, para introducir en el sistema de elección y en las competencias del Defensor del Pueblo las modificaciones descritas más arriba.

– El Artículo 78, para sustituir al “Consejo para las Relaciones Interétnicas” previsto en el texto de 1991 por una “Comisión de Relaciones Intercomunitarias”, dotada de exactamente las mismas competencias que su antecesora –discutir asuntos relativos a las relaciones interétnicas (ahora, “intercomunitarias”) en el país, y elevar propuestas y recomendaciones al Parlamento– pero de una composición sustancialmente distinta. Si del anterior Consejo formaban parte, bajo la presidencia del presidente de la *Sobranie*, dos representantes por cada una de las principales nacionalidades del país (macedonia, albanesa, turca, vlaca y gitana) y otros dos de las restantes minorías, elegidos todos ellos por la propia Asamblea a propuesta del presidente de la República, de la nueva Comisión formarán parte siete macedonios, siete albaneses, y cinco representantes de los turcos, los vlacos, los gitanos y las demás comunidades del país, elegibles por la propia Asamblea de entre sus miembros.

– El Artículo 86, para imponer al presidente de la República, entre cuyas competencias figuraba la de presidir el Consejo de Seguridad de la República y nombrar a tres de sus miembros, el deber de “asegurarse de que el Consejo de Seguridad refleja en su conjunto de manera equitativa la composición poblacional de Macedonia”.

– Los Artículos 104 y 105, para introducir en la elección de algunos de los miembros del Consejo del Poder Judicial y de los magistrados del Tribunal Constitucional el sistema de doble mayoría antes descrito.

– El Artículo 114, para establecer en relación con la futura Ley de autogobierno local un sistema superagravado de aprobación, en función del cual será exigible el voto favorable de dos tercios de los miembros de pleno derecho de la Asamblea, y que éstos

comprendan asimismo la mayoría de aquellos “que aleguen pertenecer a las comunidades que no se hallan en mayoría en la población de Macedonia”.

– El Artículo 115, para ampliar las competencias de los entes locales.

– Y, finalmente, el Artículo 131, para introducir en el ya complejo sistema de reforma constitucional previsto por el texto de 1991, una cláusula adicional según la cual toda reforma del Preámbulo, de las disposiciones en materia de autogobierno local, y de los artículos relativos a los derechos de las minorías requerirá además del voto de los dos tercios de los miembros de pleno derecho de la Asamblea que ya preveía el 131.3, el que estos votos comprendan asimismo la mayoría de aquellos diputados “que aleguen pertenecer a las comunidades que no se hallan en mayoría en la población de Macedonia”.

Las valoraciones del Acuerdo

Como era de esperar, la firma del Acuerdo fue saludada con optimismo por parte de la comunidad internacional. A título de ejemplo, el presidente estadounidense George W. Bush, en un comunicado emitido desde su residencia en Texas (*vid. www.nato.int/usa/macedonia.html*), hizo público su respaldo al Acuerdo y su felicitación a quienes habían ayudado a firmarlo, reiterando su apoyo a la integridad territorial y a la unidad política de Macedonia, y su convicción de que “el alto el fuego debe ser respetado, los insurgentes deben desarmarse y desmovilizarse, y la Asamblea Nacional de Macedonia debe adoptar las reformas constitucionales y legislativas necesarias”. Similares manifestaciones se harían públicas desde organizaciones como la OTAN, el Consejo de Europa o la OSCE, así como desde varias cancillerías occidentales.

Sin embargo, dicho optimismo estuvo lejos de ser compartido por la comunidad eslavomacedonia, que –muy al contrario– se mostró mayormente hostil hacia el Acuerdo. Como ha sintetizado Brunnbauer (2002: 8), los editoriales de los principales periódicos consideraron el Acuerdo de Ohrid “una fatal indulgencia hacia el ‘terrorismo’ que ponía en riesgo la futura existencia del país, toda vez que los objetivos ‘reales’ de los extremistas albaneses no eran la adquisición de derechos, sino de territorios. Una serie de comentarios compararon el Acuerdo con previos tratados de paz en los Balcanes. El influyente periódico *Dnevnik* lo comparó con el Acuerdo de Paz de Dayton de 1995; y el periódico *Utrinski Vesnik* trazó un paralelismo con el Tratado de Bucarest de 1913, que dividió a la Macedonia geográfica entre Bulgaria, Grecia y Serbia tras la conclusión de la II Guerra Balcánica”, de modo que Macedonia aparecía “de nuevo como víctima de la interferencia de las grandes potencias y de las injustas condiciones de paz”. Dichas tesis no harían sino verse reforzadas por las declaraciones que, en defensa de su posición, realizarían sucesivamente el primer ministro Georgievski y el líder socialdemócrata Crvenkovski, apuntando que su decisión de firmar el Acuerdo de Ohrid había venido forzada por el ultimátum de la comunidad internacional y la amenaza de sanciones económicas y embargos de armas (ICG, 2001 d: 7-8). Así las cosas, no es de

extrañar que entre la comunidad eslava se extendiese la sensación de que los Estados Unidos y la OTAN, aliados de la causa albanesa desde la Guerra de Kosovo, y de las minorías musulmanas de los Balcanes desde los tiempos de la Guerra de Bosnia, habían vuelto la espalda a los macedonios, a los que —en consecuencia— no les quedaba más opción que luchar una vez más solos por su supervivencia como nación¹³. Buena parte de las reticencias de las que de inmediato hablaremos al abordar el proceso de implementación del Acuerdo, traerán causa de esta convicción.

La comunidad albanesa, en cambio, mostraría un mayor entusiasmo por el Acuerdo; según datos de encuestas de opinión llevadas a cabo por esas fechas, el 78 % de los albanomacedonios apoyaban el acuerdo, cifra muy superior al del 44% de los eslavos que mantenían esa misma postura (*RFE/RL Newsline* de 04.09.2001).

LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ¹⁴

Como ya se ha indicado, el Anexo B del Acuerdo de Paz contemplaba la necesidad de implementar, dentro de una serie de plazos, un amplio catálogo de reformas legislativas complementarias de las enmiendas constitucionales, enumeradas a su vez en el Anexo A. Dichas reformas debían tener por objeto principal las leyes que el propio anexo mencionaba —de autogobierno local, de haciendas locales, de límites municipales, de Policía en las municipalidades, de funcionarios públicos y Administración pública, de distritos electorales, Reglamento del Parlamento, de uso de las lenguas y de la Fiscalía General del Estado— pero también se contemplaba de manera genérica la promulgación “de todas las disposiciones normativas necesarias para brindar completa eficacia al Acuerdo Marco y para enmendar o abrogar todas las disposiciones incompatibles con él”.

A la postre, el influyente presidente de la *Sobranie* Stojan Andov —obviamente satisfecho con su posicionamiento en el mismísimo centro del debate político nacional— pondría de relieve que desde el punto de vista de la cámara que presidía, el compromiso adquirido por los firmantes del Acuerdo debía concretarse en la adopción de no menos de 32 leyes.

— Antes de la finalización de la legislatura en curso: la Ley de autogobierno local, la Ley sobre la ciudad de Skopje, la Ley de haciendas locales, la Ley sobre el censo, la Ley electoral, la Ley de uso de las lenguas, la Ley sobre la organización y funcionamiento de la Administración pública, la Ley de funcionarios públicos, la Ley de asuntos internos, la Ley de documentos de identidad, el Reglamento de la Asamblea Nacional, la Ley sobre el establecimiento de un comité de relaciones intercomunitarias, y la Orden para la disolución anticipada de la Asamblea Nacional.

– A continuación: las Leyes de la Fiscalía General del Estado, sobre la división territorial de la República de Macedonia y de determinación de sus unidades de auto-gobierno local, y de distritos electorales (antes de finales de 2002); y las Leyes de elecciones locales, de relaciones laborales, de empresas públicas, de educación primaria, de educación secundaria, de educación superior, sobre la cultura, del poder judicial, del Consejo Estatal del Poder Judicial, de procedimiento penal, de procedimiento civil, de procedimiento extrajudicial, sobre órdenes ejecutivas, de la oficina del fiscal, de uso de los símbolos comunitarios y sobre la publicación de leyes y otras disposiciones en el Boletín Oficial de la República.

Este listado –ambicioso, ya se ha anticipado– resultaría palmariamente incumplido, como lo serían también las propias disposiciones del Acuerdo de Ohrid en materia de calendario, por un proceso de implementación y desarrollo normativo tenso, y plagado de morosidad por una parte, maximalismo por la otra, y desconfianza por ambas.

Las enmiendas constitucionales

Para sorpresa sólo de quienes desconozcan los modos de hacer política imperantes en Macedonia, el trabajoso y detallado Acuerdo de Ohrid quedó reducido a la hora de su implementación a la condición de simple punto de partida o referente a tener en cuenta, abriéndose de este modo un nuevo pulso a la hora de redactar el tenor literal de las reformas constitucionales aparentemente concluidas en Ohrid.

El ejemplo más conspicuo de lo antedicho lo hallamos en el caso del Preámbulo. A pesar de que en el Acuerdo de Ohrid se había pactado ya una nueva redacción para el polémico texto, cuando llegó el momento de sacar adelante en la *Sobranie* la propuesta de reforma constitucional, los negociadores de Ohrid no tuvieron problema en reabrir nuevamente el debate al respecto. Para los partidos eslavomacedonios resultaba imposible aceptar que el nuevo Preámbulo no contuviese referencia alguna a la “nación macedonia” –cuestión especialmente sensible a la vista de la conspicua identificación por parte de muchos eslavos entre el Estado y la nación macedonia (Brunnbauer, 2002: 10, 11)–; como resultaba igualmente rechazable que el reconocimiento de ésta fuese paralelo al reconocimiento de una “nación albanesa” dentro de las fronteras de Macedonia, toda vez que ello –argumentaban– podía dar fundamento a futuros movimientos independentistas. Tratándose además de una cuestión de alto contenido simbólico, la oposición de los eslavomacedonios se radicalizó y alcanzó incluso sectores previamente comprometidos con el Acuerdo (Brunnbauer, 2002: 7, 11). De ahí que el presidente Trajkovski acabase proponiendo al resto de los firmantes de Ohrid la apertura de unas nuevas negociaciones, con la mediación de Javier Solana, de las que a la postre resultaría una nueva redacción en la que, volviendo sobre el principio etnocéntrico que se había abandonado en Ohrid, se proclamaba que “los ciudadanos de la República de Macedonia, el pueblo macedonio, así como los ciudadanos que

viven dentro de sus fronteras y que forman parte del pueblo albanés, del pueblo turco, del pueblo vlaco, del pueblo serbio, del pueblo gitano, del pueblo bosnio y de otros pueblos, toman sobre sí mismos la responsabilidad del presente y el futuro de su patria” (*Macedonian Information Agency* de 01.11.2001)¹⁵.

A la postre, la *Sobranie* acabaría aprobando el 15 y el 16 de noviembre de 2001 las 15 enmiendas constitucionales propuestas por el presidente Trajkovski, arrojando la votación final sobre el conjunto un total de 94 votos favorables y 13 en contra¹⁶. Con todo, el optimismo a que estas cifras pudiesen dar lugar –y el que los representantes de la comunidad internacional una vez más mostraron (*RFE/RL Balkan Report* de 20.11.2001)–, debería moderarse a la vista de las numerosas intervenciones de quienes antes y después de la votación parlamentaria advirtieron que su voto afirmativo era más fruto del escepticismo y la resignación que del convencimiento (*Reality Macedonia* de 16.12.2001), y de aquellas otras que en uno u otro momento aludieron a la imperiosa necesidad de aprobar las reformas constitucionales si el país deseaba seguir gozando de la ayuda financiera internacional (*Dnevnik* de 17.11. 2001)

La nueva Ley de autogobierno local

La aprobación de una nueva Ley de autogobierno local que sustituyese a la vigente de 1995, contemplada en el Punto 1 del Anexo B del Acuerdo de Paz, resultaba un elemento esencial para su implementación en la medida en que estaba llamada a introducir fórmulas descentralizadoras en el que algunos analistas (Loomis, Davis y Broughton, 2001: 9) han calificado como “posiblemente, el Estado más centralista de Europa”; y ello tanto más cuanto que el Acuerdo descartaba por completo la posibilidad de dar “soluciones territoriales a las cuestiones étnicas”. Es decir, de introducir alguna forma de autonomía para los territorios de población mayoritariamente albanesa.

La preparación del proyecto de ley correspondió al ministro de autogobierno local Faik Arslani (albanomacedonio del PPD), quien propuso su tramitación por el procedimiento de urgencia, por más que fuese obvio desde el primer momento que el plazo de 45 días estipulado en el Acuerdo de Paz iba a ser sobradamente rebasado. El proyecto de Arslani contemplaba un incremento de los poderes de las entidades locales en ámbitos como los de inversiones, cultura, educación, planificación urbana y sanidad, transfiriéndoles –entre otros– el control de las escuelas primarias y los centros de salud. Además, el proyecto preveía la oficialidad del albanés incluso en aquellos municipios en donde fuese hablado por al menos el 20% de la población, y la creación de comisiones interétnicas en las que se encontrarían representadas por igual todas las comunidades existentes en el municipio y en las que se discutirían los problemas específicamente relacionados con la diversidad étnica (*RFE/RL Balkan Report*, de 07.12.2002).

Pero en sede parlamentaria, los partidos eslavomacedonios se mostraron reticentes a la hora de aceptar ciertos aspectos del proyecto de ley, provocando el abandono

de la cámara por parte de los parlamentarios albanomacedonios que entendían que se estaba quebrando el consenso alcanzado en Ohrid, la suspensión del debate convocado para el 6 de diciembre y, como consecuencia de ello, el aplazamiento *sine die* de la Conferencia Internacional de Donantes inicialmente prevista para ese mes (*Balkan Times* de 22.01.2002). El principal punto de fricción vendría dado por el contenido del Artículo 61 del proyecto, en el que se contemplaba la posibilidad de que municipios colindantes creasen estructuras administrativas comunes, cláusula ésta que a juicio de los partidos eslavomacedonios abría la puerta a la creación de un nivel intermedio de gobierno no previsto por la Constitución (*RFE/RL Balkan Report*, de 11.12.2001). En realidad, el temor más inmediato de los partidos eslavomacedonios era el de que cediendo más poderes a los municipios en manos de los partidos albaneses, éstos pudieran poner en marcha su “agenda secreta”, creando primero una región autónoma albanesa en el noroeste del país, y avanzando después hacia la secesión, amén de someter a discriminación a las minorías eslavas enclavadas en la región (Brunnbauer, 2002: 16; Loomis, Davis y Broughton, 2001: 17).

Después de largas negociaciones, la prometida Ley de autogobierno local acabó siendo aprobada el 24 de enero de 2002, en buena medida gracias a los oficios del presidente Trajkovski y a la presión de la comunidad internacional (Engström, 2002: 17). La controvertida provisión del Artículo 61 fue reescrita, de manera que la creación de estructuras administrativas comunes a varios municipios quedase circunscrita en el mejor de los casos a áreas concretas de competencia municipal, tales como educación o salud. También en esta última materia las competencias municipales se redujeron sólo a lo relativo a la asistencia sanitaria primaria, quedando el régimen de la seguridad social en manos del Gobierno central. El resultado final obtendría el inmediato respaldo de la comunidad internacional y del más moderado de los partidos albaneses –para quienes la ley no era la deseable, pero resultaba reveladora de una voluntad descentralizadora– y de la Asociación de Municipios, para quienes constituía un buen punto de partida (*RFE/RL Balkan Report*, de 01.02.2002).

Con todo, otras disposiciones esenciales para avanzar de manera significativa en el proceso descentralizador previsto en el Acuerdo de Paz se hallan todavía pendientes de discusión. Nos referimos, de entrada, a las previstas leyes de haciendas locales, sobre la ciudad de Skopje y sobre la división territorial de la República de Macedonia y de determinación de sus unidades de autogobierno local. De esta última depende nada menos que la implementación de las disposiciones relativas al uso de las lenguas minoritarias en la Administración, pero su aprobación se halla a su vez en función de la finalización del censo electoral en curso, que a su vez precisa de una cierta pacificación en los ánimos para ser efectivamente completado. Pero lejos de reducirse a las tres mencionadas, el número de leyes que sería menester reformar para llevar a cabo de manera satisfactoria la prometida descentralización alcanza –a decir del nuevo presidente de

la *Sobranie*—la cifra de 250, para cuya reforma el Parlamento necesitaría al menos un año más de trabajo (Nikola Popovski en *Utrinski Vesnik*, de 15.10.2002).

La Ley de Amnistía

La aprobación de una Ley de amnistía que garantizase a los militantes del UÇK que no serían en el futuro procesados por su participación en los enfrentamientos de la primavera del 2001 fue uno de los requisitos fundamentales para la firma del Acuerdo de Paz de Ohrid —y, al mismo tiempo, uno de los que más obstáculos ha encontrado a la hora de su implementación.

En un principio, la amnistía fue planteada como un requisito previo al retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las áreas momentáneamente ocupadas por la guerrilla del UÇK, que era a su vez condición necesaria para la vuelta de los refugiados a sus hogares en la zona de conflicto. Sin embargo, la decisión del ministro del Interior, Ljube Boskovski, de volver a desplegar las fuerzas de seguridad macedonias en las zonas de crisis, tomada a instancias del Consejo de Seguridad macedonio el 4 de octubre, complicó notablemente las cosas, suscitando la oposición conjunta del embajador estadounidense James Pardew, del enviado especial de la UE François Léotard, del embajador de la OTAN James Speckhard, y del embajador de la OSCE Max van der Stoel, así como la amenaza por parte del UÇK de reemprender sus acciones militares si la medida era efectivamente implementada (*RFE/RL Newslíne*, de 04.10.2001). Como consecuencia de esta oposición abierta, el presidente Trajkovski ordenó que el planeado retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las áreas antes controladas por la guerrilla se circunscribiera a media docena de aldeas en la zona de Gostivar, posponiéndose en el resto de los territorios (*RFE/RL Newslíne* de 06.10.2001) y acordándose que en el momento en que se llevase a cabo lo sería con el concurso de observadores internacionales y merced al despliegue exclusivamente diurno de patrullas étnicamente mixtas dotadas sólo con armamento ligero (*RFE/RL Newslíne* de 17, 18 y 22.10.2001).

En todo caso, el incidente apresuró al Gobierno para acordar el 9 de octubre una amnistía (*RFE/RL Newslíne* de 10 y 11.10.2001), que fue posteriormente ratificada por el presidente Trajkovski el 16 de noviembre, inmediatamente después de la aprobación por el Parlamento de las enmiendas constitucionales previstas en el Acuerdo de Paz de Ohrid. Según el Decreto Presidencial, la amnistía cubriría todo tipo de actos salvo los que fuesen constitutivos de crímenes de guerra, y en virtud de la misma hacia finales del año cerca de 60 guerrilleros detenidos por la policía fueron puestos en libertad.

No obstante, la medida fue desde el primer momento juzgada insuficiente por los portavoces del UÇK, al tiempo que juristas macedonios ponían de manifiesto que la amnistía no se hallaba dentro del ámbito competencial del presidente, sino que precisaba para su declaración de una ley del Parlamento (*RFE/RL Newslíne* de 13 y

19.11.2001; *BBC News* de 05.12.2001). Tras sucesivas dilaciones –traducidas en paralelos retrasos en el proceso de despliegue de efectivos policiales en las zonas de conflicto (*RFE/RL Balkan Report* de 15 y 18.01.2002)– y presionado por la comunidad internacional y los partidos albaneses, el Gobierno macedonio aprobó el 26 de febrero de 2002 un proyecto de Ley de amnistía presentado por el ministro de Justicia Hixhet Mehmeti (albanomacedonio del PPD), por el que se excluían de toda persecución los actos llevados a cabo hasta el día 26 de septiembre –fecha en la que terminó oficialmente la operación “Cosecha Esencial”– tanto por ciudadanos macedonios como por personas con residencia, familia o propiedades en el país. Sin embargo, el 4 de marzo el proyecto fue ostentosamente *torpedeado* en sede parlamentaria al no recibir en la Comisión de Asuntos Políticos más que un voto favorable (el del representante del PDSH), por uno en contra (el de un representante del VMRO-DPMNE) y cinco abstenciones (de los diputados del VMRO-DPMNE y del SDSM). Mientras que para los partidos albanomacedonios el proyecto de Mehmeti constituía una buena base para la implementación de un compromiso innegociable, para los eslavomacedonios éste contenía medidas que claramente subvertían el orden constitucional (*RFE/RL Balkan Report* de 08.03.2002). Por su parte, la organización Human Rights Watch pondría de manifiesto en una carta abierta al presidente Trajkovski (HRW, 2002) que el proyecto de ley “impediría que Macedonia juzgase, ante sus propios tribunales, a los responsables de serias violaciones del Derecho internacional humanitario cometidas durante el reciente conflicto armado [...] entre las que se incluyen el asesinato, la mutilación, los tratos crueles y la tortura de civiles y combatientes prisioneros”, a los que el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia tampoco podría juzgar dados sus limitados medios y sus especiales prioridades.

A la postre, el legislativo macedonio aprobaría la Ley de amnistía en su sesión del 7 de marzo, pero no sin un acalorado debate que se saldó con el voto favorable de apenas 64 de los 120 miembros de la *Sobranie*. La Ley, que eximía de responsabilidades criminales a los aproximadamente 3.000 integrantes del UÇK, siempre que hubiesen entregado sus armas antes del 26 de septiembre pasado, cubría todos los delitos cometidos durante o en relación con el conflicto, pero no los que se hubiesen cometido con posterioridad a éste o aquellos que estuviesen sujetos a la jurisdicción del TPI para la antigua Yugoslavia (*Balkan Times* de 08.03.2002). Su entrada en vigor propiciaría la inmediata excarcelación de diez guerrilleros convictos y 18 detenidos a la espera de juicio, y el archivo de las diligencias abiertas contra otros 270, y vendría saludada por repetidas manifestaciones de apoyo desde la UE, el Consejo de Europa, la OSCE, Naciones Unidas y los EEUU. En todo caso no sería ocioso apuntar que su entrada en vigor se produjo pocos días antes de la reunión, el 12 de marzo, de la Conferencia Internacional de Donantes en Bruselas, en la que 40 países se comprometieron a aportar 578 millones de euros para la reconstrucción del país (*RFE/RL Balkan Report* de 15.03.2002).

La nueva Ley Electoral

El punto 2 del Anexo C del Acuerdo de Paz de Ohrid contemplaba de manera expresa la confección de un nuevo censo bajo la supervisión del Consejo de Europa y la Comisión Europea, y la subsiguiente celebración de nuevas elecciones parlamentarias, bajo supervisión de la OSCE, antes del 27 de enero de 2002.

No obstante, el rumor de que el primer ministro Georgievski pudiera estar interesado en posponer significativamente las elecciones comenzó a adquirir consistencia a medida que se aproximaba la fecha prevista para la convocatoria y las expectativas de voto del VMRO-DPMNE no hacían sino menguar (*RFE/RL Newslime* de 13.11.2001). La decisión en torno al aplazamiento se vio en buena medida facilitada por el ya comentado retraso en el retorno de policías y de desplazados a las zonas de conflicto, de modo que ya a finales de noviembre el propio Georgievski propondría aplazar los comicios hasta el mes de abril, argumentando la imposibilidad de llevar a cabo unas elecciones generales cuando el Gobierno no podía operar en aproximadamente un 10% del territorio del país y aún estaban pendientes de adoptar muchas de las medidas previstas en Ohrid. El abandono del gabinete de concentración por parte de los cuatro ministros del SDSM y del Partido Liberal Demócrata, el 22 de noviembre¹⁷, acabaría de allanar el camino para el aplazamiento al ubicar fuera del ejecutivo a las únicas fuerzas más o menos interesadas en la inmediata celebración de las elecciones (*RFE/RL Newslime* de 27.11.2001; *BBC News* de 21.11.2001).

Así las cosas, a pocos extrañó que días después el presidente de la Asamblea de la República Stojan Andov (LP) decidiese la repentina cancelación de la sesión convocada para el 27 de noviembre, en la que la Asamblea debía acordar su disolución, con el pretexto de que el resultado de la votación iba a ser presumiblemente negativo¹⁸. La decisión de posponer las elecciones contaba no sólo con el respaldo del VMRO-DPMNE, sino también con el de los partidos albaneses –para quienes lo esencial era que la Asamblea aprobara cuanto antes el paquete de medidas legislativas acordado en Ohrid–, y con el matizado consenso de los socialdemócratas –favoritos en las encuestas, pero dispuestos a esperar si eso suponía que fuesen otros quienes se desgastasen en el nada sencillo proceso de negociar con los partidos albanomacedonios la implementación de los acuerdos de paz (*RFE/RL Newslime* de 30.11.2001).

Por lo demás, la demora en la gestación del nuevo censo, en el retrasado de los distritos electorales, y en la discusión del borrador de la nueva Ley electoral¹⁹ hacía imposible la celebración de elecciones –salvo que se optase por la alternativa de llevarlas a cabo al amparo de la vieja normativa (*RFE/RL Newslime* de 08.02.2002).

A la postre, la convocatoria electoral acabaría posponiéndose no ya para el mes de abril, sino para el mes de septiembre de 2002, fecha en la que por mandato constitucional procedía la renovación del legislativo elegido en octubre de 1998 (*RFE/RL Balkan Report* de 17.05.2002).

La legislación electoral aplicable –integrada por una Ley para la elección de los miembros del Parlamento, una Ley sobre el censo electoral y una tercera Ley de distritos electorales– sería aprobada por la *Sobranie* entre el 14 y el 18 de junio, cuando la fecha de las elecciones parecía estar aproximándose ya en exceso. La base de la nueva legislación habría de buscarse en un trabajoso acuerdo previo entre los cuatro partidos signatarios del Acuerdo de Ohrid, forjado bajo la presión de los EEUU, de la OSCE y de la Unión Europea, y transformado en un texto normativo merced a la colaboración entre el Ministerio de Justicia macedonio y diversas organizaciones internacionales activas en el campo de la supervisión electoral (*Macedonian Information Center* de 3, 4, 7, 10, 11 y 17.06.2002). El resultado sería una nueva ley que, aun representando un considerable avance sobre la legislación anterior merced a la introducción de numerosas mejoras en aspectos identificados como problemáticos en previos procesos electorales, sigue en todo caso conteniendo unas no despreciables carencias y ambigüedades.

El más importante de los cambios introducidos por las nuevas leyes²⁰ en el sistema electoral existente es sin duda la sustitución del sistema mixto de tendencia mayoritaria utilizado en las anteriores elecciones²¹, por uno enteramente proporcional sobre la base de seis distritos electorales, en cada uno de los cuales se elegirán 20 parlamentarios. Dicho cambio tendría como objeto no sólo el bien obvio de ajustar la representación parlamentaria de los partidos a su exacta implantación entre el electorado, sino adicionalmente el de minimizar el potencial de conflicto que en anteriores comicios había suscitado el retrasado de los distritos, la tradicional infrarrepresentación de los distritos de mayoría albanomacedonia, y la necesidad de recurrir a una segunda vuelta electoral en la mayoría de los casos, así como el de simplificar el proceso electoral.

Otras modificaciones de la Ley electoral introducirían la elección de los ocho miembros de la Comisión Electoral del Estado por el Parlamento a propuesta, a partes iguales, de los partidos en el Gobierno y de los de la oposición; la designación de su presidente por el presidente de la República, entre los jueces del Tribunal Supremo y otros relevantes juristas; y la selección de los presidentes de las Comisiones Electorales de Distrito por la Comisión Electoral del Estado por mayoría, en primera instancia, de dos tercios de los votos –medidas todas de cierta importancia en un país con una acreditada tradición de intentar cambiar los resultados electorales lejos de las urnas–. En cuanto a la espinosa cuestión del diseño de las papeletas electorales, se optaría por la solución de que éstas careciesen de otro contenido impreso que el número del distrito y la bandera macedonia, el nombre y el logotipo del partido, y el nombre del cabeza de lista, acordándose que éstos se hallarían escritos en macedonio y, cuando fuese menester, también en la lengua de la minoría étnica correspondiente, y que las instrucciones para el voto quedarían expuestas en los colegios tanto en macedonio como en los demás idiomas minoritarios (*RFE/RL Balkan Report* de 21.06.2002). Como dato adicional, nada ocioso en un país en el que la presencia de las mujeres en la vida polí-

tica es mínima, la nueva Ley contemplaba en su Artículo 37.3 la necesidad de que las listas de candidatos contuviesen no más de un 30% de integrantes de cada sexo²².

Otras reformas legislativas

El 30 de mayo, el Parlamento macedonio aprobó tras interminables debates un nuevo paquete de reformas legislativas previstas en el Acuerdo de Paz, esta vez referido a las leyes reguladoras del documento nacional de identidad, la seguridad interior, el registro de nacimientos y la seguridad viaria. Por el contrario, la *Sobranie* se revelaría incapaz de alcanzar el acuerdo necesario en lo referente a los nuevos pasaportes.

La primera contempla la redacción en macedonio y en inglés de los documentos de identidad de los eslavomacedonios; y en macedonio, inglés y albanés el de los ciudadanos que pertenezcan a la minoría albanesa. La segunda se ocupa del sistema de nombramiento de los delegados locales del Ministerio del Interior. Y la tercera especifica que en las comunidades en donde al menos un 20% de la población pertenezca a una minoría étnica, los registros de nacimientos estarán redactados tanto en macedonio como en el idioma de esa minoría, práctica que la cuarta de las leyes mencionadas extiende igualmente a las señales viarias (*Macedonian Information Center* de 31.05.2002).

El 19 de junio, un nuevo paquete de reformas legislativas abordó la modificación de la normativa reguladora del uso de la lengua albanesa en las relaciones con las administraciones públicas y en la composición del censo. Y el 10 de julio, los partidos signatarios del Acuerdo de Paz alcanzaron por fin el consenso necesario para modificar el reglamento de la *Sobranie* en lo relativo al uso del albanés en los trabajos y las publicaciones parlamentarias, si bien en términos notablemente más restrictivos de lo inicialmente propuesto, como consecuencia de las reticencias de los partidos eslavomacedonios (*RFE/RL Balkan Report* de 28.06.2002). De este modo, el nuevo reglamento parlamentario permite el uso del albanés en las intervenciones orales por parte de los diputados de esa etnia, pero no consiente ni su uso por cualesquiera otros individuos que desearan hacerlo (incluyendo incluso a los ministros albanomacedonios), ni su utilización en documentos escritos.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Los acontecimientos que se han verificado en Macedonia desde el estallido del enfrentamiento armado de la primavera de 2001 hasta la conclusión del proceso electoral del otoño de 2002 están sin duda llamados a dejar una marcada huella sobre el entramado social y político del país. Por más que –como se ha apuntado repetidamente– el proce-

so de cicatrización de las heridas abiertas por el estallido armado aún esté lejos de haber concluido, y por tanto aún sea pronto para formular conclusiones definitivas, al menos sí parece posible —o al menos insoslayable— aventurar algunas de carácter provisional.

La primera se refiere al sistema político y constitucional macedonio. Ya en alguna ocasión anterior hemos apuntado (Flores Juberías, 2001: 67) que el proceso de desarrollo normativo de la Constitución de 1991 había venido adoleciendo de una excesiva lentitud en muchos aspectos vitales para el buen funcionamiento de cualquier régimen político, y que ello había generado una evidente sensación de provisionalidad y un principio de desconfianza en la eficacia del nuevo sistema democrático. Las causas de esta prolongada indefinición normativa habría que buscarlas, como ha alegado Skaric (1998: 498-499), en las dificultades que los sucesivos gobiernos y las sucesivas legislaturas han hallado a la hora de proponer y de llevar a cabo un programa de desarrollo normativo a largo plazo, así como en la recurrencia de las tensiones étnicas, que una y otra vez han obligado a posponer importantes tomas de decisiones en temas especialmente sensibles. En este contexto, la firma del Acuerdo de Ohrid y, sobre todo, el subsiguiente proceso de implementación de sus disposiciones, ha embarcado a las instituciones políticas macedonias en una vorágine de creación normativa casi sin precedentes, y las ha forzado a tomar decisiones en un amplio elenco de materias —legislación electoral, Administración pública, autogobierno local, bilingüismo, integración social— sobre las que hacía ya tiempo que se venía precisando de un nuevo marco normativo, más acorde con las exigencias de un Estado democrático de derecho y más coherente con la realidad interétnica del país. En este sentido es forzoso admitir que la insurrección armada de la primavera de 2001 ha supuesto un revulsivo para el sistema político-constitucional macedonio, cuya consecuencia más directa ha sido una revisión en profundidad y una actualización de su desarrollo normativo que merece una valoración ciertamente positiva.

La segunda se refiere al mapa político del país. El estallido de un conflicto armado de naturaleza inequívocamente interétnica debería, en un principio, haber acentuado las diferencias entre los partidos más representativos de cada una de las comunidades en conflicto al tiempo que se reforzaban los vínculos entre las organizaciones que vertebran políticamente a una y otra comunidad, y ello más todavía teniendo en cuenta que en Macedonia nunca han prosperado los intentos de formar partidos de base cívica que sirvan de puente entre albanomacedonios y eslavomacedonios. Sin embargo, eso no ha sido así; o al menos no lo ha sido con la intensidad que cabría suponer. En el lado albanomacedonio, la diferencias políticas entre radicales y moderados siguen siendo ahora tan señaladas o más que en el pasado. Prueba de ello es no sólo que en su momento se descartase la idea de que los moderados prosocialistas del PPD y los radicales nacionalistas del PDSH presentasen candidaturas conjuntas en las elecciones del 15 de septiembre (*RFE/RL Balkan Report* de 19.04 y 02.08.2002), sino sobre todo que una y otra fuerza tendrán en el futuro que hacer hueco a la importante pre-

sencia parlamentaria de la recientemente fundada Unión para la Integración Democrática (DUI) del ex líder guerrillero Ali Ahmeti, que les acaba de arrebatar la condición de partido más representativo de la comunidad albanomacedonia que sucesivamente habían ostentado cada una de estas dos formaciones, convirtiéndose de este modo en socio necesario para cualquier coalición de Gobierno. Y en cuanto al lado eslavomacedonio las cosas no han sido muy distintas: pese a que en algún momento de la precampaña los nacionalistas del VMRO-DPMNE pusieron sobre la mesa la idea de presentar candidaturas únicas de todos los partidos eslavomacedonios –cuanto menos en el VI Distrito, de mayoría albanesa–, emplazando a los socialdemócratas del SDSM a demostrar “si son el partido de la unidad macedonia, o el partido de la división macedonia”, lo cierto es que la idea pronto acabó cayendo en el mismo saco que los paralelos proyectos de una candidatura conjunta de todos los partidos albanomacedonios (*RFE/RL Balkan Report* de 21.06.2002). De este modo, las formaciones más representativas de una y otra comunidad acabaron encarando las elecciones del 15 de septiembre tan divididas como siempre, abocando con ello al país –una vez más, y probablemente sin pretenderlo–, hacia la formación de coaliciones de Gobierno de base multiétnica cuya recurrencia en la última década se ha convertido en uno de los elementos más característicos –y uno de los pocos mayormente positivos– del panorama político macedonio²³. En todo caso, lo que sí han generado los acontecimientos del último año y medio en Macedonia ha sido un sensible cambio en la orientación política de sus ciudadanos que, como revela el escrutinio de los votos emitidos el 15 de septiembre (*Balkan Times* de 16.09.2002), se ha verificado en direcciones contrapuestas según hagamos referencia a la comunidad eslava o a la albanesa. En efecto, mientras que el voto de la primera se ha decantado mayoritariamente en favor de la opción más moderada y más conciliadora encarnada por los candidatos de Juntos por Macedonia –la coalición encabezada por los socialdemócratas de Branko Crvenkovski–, enviando a la oposición a los nacionalistas del VMRO-DPMNE, los albanomacedonios han votado abrumadoramente en favor de la más radical de las formaciones en liza –la ya mencionada Unión para la Integración Democrática, fruto de la conversión a la política de los guerrilleros del UÇK– postergando a los dos partidos que en agosto de 2001 firmaron el Acuerdo de Ohrid y, de manera muy especial, a los moderados del PPD. Las consecuencias de esa peculiar combinación de fuerzas han sido, como ya es notorio, la conformación bajo el liderazgo de Branko Crvenkovski de un Gobierno de coalición con una mayoría socialdemócrata y una significativa presencia de los albanomacedonios de la DUI –esto es, de la formación creada para vertebrar políticamente las reivindicaciones de quienes hace escasos meses disparaban sus armas desde las montañas del Sar²⁴.

La tercera de nuestras consideraciones debe referirse a la posición internacional en la que el enfrentamiento armado de la primavera de 2001 y su posterior resolución han dejado a Macedonia. Vaya por delante que durante sus primeros diez años de indepen-

dencia, Macedonia ha tenido que ver en repetidas ocasiones cómo su soberanía estatal quedaba mediatizada por la interferencia, prácticamente ininterrumpida, de la comunidad internacional. La pugna por su reconocimiento como Estado independiente (*vid.* Mircev, 1999), la disputa con Grecia en torno a sus señas de identidad y las consiguientes dificultades en su proceso de adhesión a las distintas instancias supranacionales (*vid.* Kofos, 1999), la desesperada necesidad de inversiones extranjeras para salir de su grave crisis económica o la necesidad de asegurar sus fronteras ante la eventualidad de que se extendiesen a su territorio los enfrentamientos armados de Bosnia o Kosovo (*vid.* Ackerman, 2000) forzaron una vez tras otra a las autoridades macedonias a buscar el apoyo político y financiero de las grandes potencias y de las principales organizaciones internacionales, habiendo de aceptar a cambio su permanente interferencia en los asuntos internos macedonios. Pues bien, a lo largo de este último año y medio esta constante de la vida política macedonia no ha hecho más que agudizarse, merced a la continua interferencia de los embajadores de la Unión Europea y los EEUU, y de los representantes de la OSCE y el Consejo de Europa, tanto en el proceso que condujo a la firma del Acuerdo de Paz de Ohrid, como en lo relativo a su implementación (Enström, 2002: 10, 13; Brunnbauer, 2002: 7). Y ello hasta el extremo de llevar a algunos a denunciar que Macedonia se halla en trance de convertirse, si es que no lo es ya, en una suerte de protectorado internacional no muy diferente del que ya existe en Bosnia o Kosovo (*vid.* Zoran Markozanov en *Zum Magazin* de 16.11.2001; Ljube Profiloski en *Nova Makedonija* de 27.11.2001; Branko Gjorgjevski y Pavle Trajanov en *Dnevnik* de 10.05.2002). Con todo, lo más preocupante de este proceso es su diferente percepción por parte de las dos principales comunidades étnicas del país. Mientras que para los albanomacedonios la mediación occidental ha sido extraordinariamente positiva en la medida en que ha sido clave para el logro de su objetivo de mayores cuotas de autonomía y más eficaces garantías para sus derechos como colectivo, para la comunidad eslavomacedonia la interferencia de Occidente se ha producido en merma de la soberanía nacional y de manera sesgada, reproduciendo también en Macedonia la discriminación en favor de los musulmanes y en contra de los cristiano-ortodoxos que ya se pudo ver en Bosnia primero, y en Kosovo después, y –lo que resulta aún más grave– condonando el uso de la violencia para el logro de objetivos políticos. Así pues, una mediación concebida al servicio de la eliminación de todo tipo de discriminación y orientada a la conclusión de un acuerdo al respecto se halla paradójicamente en trance de convertirse en una nueva causa de división interétnica, y en la principal causa de deslegitimación de ese Acuerdo (Bill Hayton en *BBC News: World: Europe* de 13.08.2002), amén de en una causa adicional de debilitamiento para el ya convaleciente Estado macedonio.

Y a eso precisamente se refiere la cuarta de nuestras conclusiones: al estado de las relaciones interétnicas. Con la perspectiva que otorgan los 15 meses transcurridos desde su firma, es inevitable concluir que la voluntad de concordia que aparentemente pre-

sidió la firma del Acuerdo de Paz de Ohrid no ha hallado continuidad en su proceso de desarrollo normativo, que ha discurrido entre el maximalismo de unos y la intransigencia de otros, y bajo la amenaza constante de un nuevo estallido de violencia, la recurrente presión de la comunidad internacional y la permanente sombra de la desconfianza entre macedonios de una y otra etnia. Añádanse a ello las heridas todavía no curadas que dejó atrás el propio conflicto armado –breve y de baja intensidad, pero no por ello exento de su correspondiente secuela de muertos, heridos y, sobre todo, desplazados–²⁵. Y téngase en mente las consecuencias que sobre el equilibrio y la convivencia étnica de Macedonia tuvo el conflicto de Kosovo y la correspondiente intervención aliada en Yugoslavia, celebrada por unos y lamentada por otros (Ortakovski, 1999). Así las cosas, resultaría infundado sostener que las relaciones interétnicas entre eslavos y albaneses hayan mejorado sensiblemente en los últimos meses. El marco institucional en el que se desarrollarán de ahora en adelante será ciertamente más democrático, pero el grado de etnificación de la escena política del país ha subido no pocos enteros, haciendo su implementación extremadamente problemática (Pearson, 2002: 1; Engström, 2002: 17). Simplificando un tanto los términos, podría decirse que Macedonia ha pasado de ser un Estado en el que las relaciones interétnicas venían caracterizadas por la supremacía de los eslavos y el resentimiento de los albaneses, a un Estado caracterizado por el resentimiento de los eslavos y la complacencia de los albaneses, lo que muy bien podría conducir a un nuevo estallido de violencia, esta vez de sentido contrario al que se produjo en el 2001 (Engström, 2002: 12)²⁶.

Por último, resta valorar el proceso mismo de implementación del Acuerdo de Paz de Ohrid. Y aquí las opiniones no pueden ser más diversas. Para los portavoces más cualificados de la comunidad internacional, el proceso desarrollado durante estos últimos meses ha sido todo un éxito; una muestra del elevado grado de coraje y visión de los líderes de una y otra comunidad, a quienes hay que dar todo el crédito por la paz lograda y la guerra evitada. Sin embargo, no es esa la visión que se tiene en Macedonia, cuyos analistas políticos y ciudadanos se dividen entre los que piensan que se ha ido demasiado lejos en el capítulo de las concesiones a la minoría albanesa, y quienes por el contrario entienden que se ha cedido mucho menos de lo que era menester. Además, el proceso no ha hecho sino poner aún más de relieve las dificultades que para el logro de una solución consensuada al problema se derivaban de la rampante corrupción que invade el Estado macedonio, la inmadurez de su clase política, el radicalismo de las comunidades albanesa y macedonia en el extranjero, y la todavía incierta determinación del estatus futuro de Kosovo (USIP, 2001). Y por si ello no bastase, el camino que queda por delante es aún largo, y entre las medidas que restan por adoptarse están varias de las llamadas a afectar de manera más directa a la vida cotidiana de unos y otros. La integración de los albanomacedonios en la Administración, las fuerzas armadas y la Policía aún no se ha comenzado a implementar de manera significativa, como tampo-

co se ha avanzado en la prometida descentralización, que de llevarse a cabo alterará de manera muy significativa la estructura política del país y el modo en el que se invierte su presupuesto. Dicho en otros términos, falta dotar de nervio y músculo a un esqueleto –el del Acuerdo y sus leyes de desarrollo– que en su actual estado todavía no ha llegado a cambiar la vida cotidiana de los macedonios de una y otra comunidad. Y ello, en un momento en el que tantas expectativas hay por un lado, y tanta desconfianza por el otro, está llamado a ser un proceso extremadamente delicado.

Referencias Bibliográficas

ACKERMAN, ALICE *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia (Peace and Conflict Resolution)*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 2000.

BRUNNBAUER, ULF "Historischer Kompromiß oder Bürgerkrieg?", *Südosteuropa* N. 50/4-6 (2001a), p. 159 a 189.

BRUNNBAUER, ULF "Doch ein historischer Kompromiß? Perspektiven und Probleme der Verfassungsreform in Makedonien", *Südosteuropa* N. 50/7-9 (2001b), p. 346 a 367.

BRUNNBAUER, ULF "The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments", *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* N. 1 2002.

DASKALOVSKI, ZHIDAS "Language and Identity: The Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia", *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* No. 1/2002.

ENGSTRÖM, JENNY "Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State", *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* N. 1/2002.

FLORES JUBERÍAS, CARLOS "Macedonia, entre la crisis y la consolidación", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N. 51-52 2001, p. 61 a 94.

GEORGIEVSKI, LJUBCO "Prime Minister Georgievski's Address on the occasion of the suggestion for considering changes in the Constitution of the RM", 2001. En: www.sinf.gov.mk.

HOPPE, HANS-JOACHIM "Die politische Szene der Republik Makedonien", *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* N. 47 (1995).

HUMAN RIGHTS WATCH "HRW Letter to Macedonian President Trajkovski. February 27, 2002". En: www.hrw.org/europe/macedonia.php.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Macedonia: 1998 Elections in Macedonia (09/10/98)". En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm

INTERNATIONAL CRISIS GROUP "The Macedonian Question: Reform or Rebellion?", *ICG Balkans Report* N. 109 (5 de abril 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Macedonia: The Last Chance for Peace", *ICG Balkans Report* N. 113 (20 de junio 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.

Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación

INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Macedonia: Still Sliding", *ICG Balkans Briefing* (27 de julio 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Macedonia: War on Hold", *ICG Balkans Briefing* (15 de agosto 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Macedonia: Filling the Security Vacuum", *ICG Balkans Briefing* (8 de septiembre 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS *Macedonian Electoral Laws*. Skopje: IFES, 2002, pags. 64.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY *The Rebirth of Democracy. 12 Constitutions of Central and Eastern Europe*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 1996, p. 411 a 438.

KOFOS, EVANGELOS "Greek Policy Considerations Over FYROM Independence and Recognition". En: PETTIFER, JAMES (ed.): *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York: Macmillan, 1999, p. 226 a 263.

LOOMIS, A.; DAVIS, L. y BROUGHTON, S. "Politics and Identity in Macedonia. Intrinsic Versus Extrinsic Understandings", comunicación presentada en la Conferencia Internacional *Macedonia-Macedonias: Changing Concepts in the Balkans*, Londres, 14-16 de junio de 2001.

MIRCEV, DIMITAR "Edificando nuevas estructuras democráticas: el caso de Macedonia". En: FLORES JUBERÍAS, CARLOS (Dir.) *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, CEC/IVEI, Madrid/Valencia, 1997, p. 419-447

MIRCEV, DIMITAR "Engineering the Foreign Policy of a New Independent State: the Case of Macedonia, 1990-96". En: PETTIFER, JAMES (ed.) *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York; Macmillan, 1999, p. 201 a 226.

NIKOLOVSKA, NATALIJA y SILJANOVSKA, GORDANA *Macedonia Transition in Deficiency. From an Unitarian to a Bi-national State*. Skopje: Magor, 2001.

ORTAKOVSKI, VLADIMIR T. "The Kosovo Conflict and Macedonia", comunicación presentada a la IV Convención Anual de la Association for the Study of Nationalities, Nueva York, 15-17 de abril de 1999.

OSCE MISSION/ODIHR *Comments and Recommendations on Election Legislation Reform in the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)*, Skopje, 12.04.2002, 6 p.

OSCE MISSION/ODIHR *Additional Comments of the OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights on the Draft Parliamentary Election Laws of the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)*, Skopje, 06.05.2002.

OSCE MISSION/ODIHR *Election Observation Mission. Parliamentary Elections 2002, Interim Report N. 2*, Skopje, 19.08.2002.

OSCE MISSION/ODIHR *International Election Observation Mission. 2002 Parliamentary Election, FYROM, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, Skopje, 16.09.2002.

OSCE/ODIHR *Comments on the Draft Law for the Election of Members of Parliament*, Varsovia, 20.11.2001, 27 págs.

OSCE/ODIHR *Comments and Recommendations for Implementation of the Parliamentary Election Law. FYROM, Parliamentary Elections 15 September 2002*, Varsovia, 26.07.2002.

PEARSON, BRENDA "Putting Peace into Practice. Can Macedonia's New Government Meet the Challenge?", *United States Institute of Peace Special Report* N. 96, 2002.

SKARIC, SVETOMIR "Le bilan de la construction démocratique en ex-République yougoslave de Macédoine, 1991-1996". En: SLOBODAN MILACIC (Dir.): *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*. Bruselas: Bruylant, 1998, p. 498-499.

UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE "Macedonia's Future: No Sure Thing", *United States Institute of Peace Newsbyte*, 27 de noviembre 2001.

VOSS, CH. "Der albanisch-makedonische Konflikt in der Republik Makedonien in zeitgeschichtlicher Perspektive", *Südosteuropa-Mitteilungen* N. 41/3 2001, p. 271-281.

WILLEMSSEN, H. y S. TROEBST "Transformationkurs gehalten. Zehn Jahre Republik Makedonien", *Osteuropa* N. 51/3 2001, p. 299-315.

Notas

1. Para una caracterización de las principales fuerzas políticas de Macedonia, véanse Hoppe: 1995; ICG, 1998 y Flores Juberías, 2001: 72-78.
2. Las negociaciones fueron llevadas a cabo bajo los auspicios del representante de la UE y antiguo ministro francés de Defensa, François Léotard, y del representante de los Estados Unidos, el Embajador James Pardew, por el entonces primer ministro Ljubco Georgievski en nombre del VMRO-DPMNE, el entonces líder de la oposición Branko Crvenkovski por el SDSM, Arben Xhaferi, por el PDSH e Imer Imeri, por el PPD. El Acuerdo fue concluido bajo los auspicios del presidente Boris Trajkovski, y fue firmado en presencia del secretario general de la OTAN, George Robertson y del Alto Representante para la PESC de la Unión Europea, Javier Solana. Por su parte, el grupo guerrillero UÇK, a través de su portavoz Ali Ahmeti, hizo público un comunicado expresando la aceptación del Acuerdo.
3. Por esas fechas la policía macedonia había dado muerte en una refriega a cinco rebeldes albanomacedonios en una barriada de Skopje; en respuesta a ello los guerrilleros perpetraron dos emboscadas en las que dieron muerte a 18 militares macedonios, y procedieron al secuestro y posterior maltrato de cinco trabajadores eslavomacedonios. En Prilep, lugar de origen de ocho de los soldados muertos, una manifestación en la que tomaron parte miles de personas concluyó con la quema de la principal mezquita de la ciudad ante la pasividad de las fuerzas policiales, produciéndose disturbios también en Skopje, nuevos combates en Tetovo, y una discutida operación de represalia por parte de la policía macedonia en el pueblo de Ljuboten (*RFE/RL Newsline* de 09.08.2001).
4. La versión en inglés del Acuerdo (que, según su disposición final 10.2 es "la única auténtica") se halla disponible en la página web de la Agencia de Información de la República de Macedonia en <http://www.sinf.gov.mk/>. Si bien todavía no son demasiados los estudios de corte académico que se han ocupado de analizar su contenido, quede cuando menos constancia de la

existencia de los debidos a Brunnbauer (2001 a, 2001 b y 2002), Daskalovski (2002), Engström (2002), Nikolovska y Siljanovska (2001) y Pearson (2002).

5. Por más que el análisis del proceso de desarme que siguió al Acuerdo no constituya el objeto de nuestro estudio, centrado exclusivamente en las dimensiones política y constitucional del problema, quede al menos constancia de que al día siguiente de la firma del Acuerdo Marco, responsables de la Alianza Atlántica firmaron un “acuerdo técnico” con el UÇK por el que se especificaba la cantidad y los modos en los que se procedería al desarme de la organización. La operación, bautizada con el nombre de “Cosecha Esencial”, contemplaba la entrega por parte del UÇK de 3.300 armas –por más que medios gubernamentales cifrasen el arsenal de la organización en torno a las 85.000 piezas– y subordinaba el comienzo del proceso de reforma constitucional a la recogida de al menos un tercio de éstas, estableciendo que su culminación habría de seguir de manera inmediata al final del proceso de desarme. La OTAN declaró la operación exitosamente concluida el 26 de septiembre, y el día 27 el líder guerrillero Alí Ahmeti declaró disuelto el UÇK. Sobre la operación, véase ICG, 2001 e.
6. Quede constancia de que en fecha tan reciente como diciembre de 2000, ya sugerimos (Flores Juberías, 2001: 84) que “una flexibilización de la estructura territorial del país –que sin crear falsas expectativas de separación, dé a los gobiernos locales amplias competencias en las áreas más caras a las minorías– sería probablemente un buen antídoto” contra el ya entonces preocupante distanciamiento entre albaneses y macedonios
7. Sobre este particular, el Anexo B.1, mayormente redundante, añade una apostilla claramente relativa a la instauración del principio de subsidiariedad, según la cual “la ley procurará que cualesquiera criterios o procedimientos del Estado establecidos en leyes que afecten a las áreas en las que los municipios poseen competencias independientes quedará limitada a aquellas que no puedan ser establecidas con la misma efectividad a nivel local; tales leyes profundizarán en el ejercicio independiente de sus competencias por parte de las municipalidades”. Y en lo relativo a las cuestiones de financiación, el Anexo B.2 –también en cierta medida redundante– añade que la ley habrá de “capacitar y hacer responsables a las unidades de autogobierno local por la recaudación de una cantidad sustancial de impuestos”, “proveer a la transferencia a las unidades de autogobierno local de una parte de los impuestos recaudados a nivel central que se corresponda con las funciones de las unidades de autogobierno local y que tenga en cuenta la recogida de impuestos en su territorio”, y “que asegure la autonomía presupuestaria y la responsabilidad de las unidades de autogobierno local dentro de sus territorios”.
8. El sistema queda más precisamente detallado en el Anexo B.4, en el que se recoge un complicado sistema según el cual en primera instancia el Ayuntamiento elegirá al jefe local de policía de una terna propuesta por el Ministerio del Interior, en la que habrá de incluirse a un nacional de la etnia mayoritaria en el municipio; de no proceder a hacerlo en 15 días, el Ministerio del Interior habrá de proponer una segunda terna con la misma condición citada anteriormente; en último término, si tampoco esta vez el Ayuntamiento se decide por un candidato en el plazo de 15 días, corresponderá al propio Ministro del Interior, consultado el Gobierno, elegir al candi-

dato idóneo de entre los incluidos en las dos listas previas, y en una tercera tema sugerida por el propio municipio.

9. Para quien en el Anexo B.9 se prevé una sustancial ampliación de competencias –mediante una reforma de la actual ley, antes de finales de 2002– que le permita “emprender acciones en salvaguarda de los principios de no discriminación y equitativa representación de las comunidades en todas las instancias públicas y en las demás áreas de la vida social”, “establecer oficinas descentralizadas” y recurrir ante el Tribunal Constitucional.
10. El texto de la Constitución macedonia de 1991 puede hallarse en *International Institute for Democracy*, 1996: 411-438.
11. Véase, de manera especialmente caracterizada, la opinión del entonces primer ministro Georgievski con ocasión de la presentación del Proyecto de reforma constitucional ante la *Sobranie*, el 3 de septiembre, cuando afirmó: “Nunca he pensado que la Constitución de Macedonia sea la razón para la crisis que desde hace seis meses vive el país. Por lo tanto, no considero que cambiar la Constitución por medio de 35 enmiendas vaya a traer la paz a Macedonia” (Georgievski, 2001).
12. Nótese que estamos hablando de posiciones sustancialmente distintas. Aunque, por descontado, algunas medidas concretas puedan merecer una valoración satisfactoria desde más de una de esas posturas, varias de las cláusulas contenidas en el Acuerdo de Paz han abierto el debate en torno a si éste se hallaba encaminado a crear un Estado de base cívica, étnicamente diverso, o por el contrario a transformar un Estado mononacional en un Estado binacional mediante la otorgación a la comunidad albanesa de unos privilegios proporcionales a los que ya poseía la comunidad eslavomacedonia (Engström, 2002: 13; Nikolovska y Siljanovska, 2001).
13. En torno al profundo arraigo de esa convicción en la mentalidad colectiva de los macedonios, véanse las interesantes reflexiones de Loomis, Davis y Broughton, 2001 y Voss, 2001.
14. Interminables dilaciones han hecho que el proceso de implementación del Acuerdo de Paz de Ohrid se halle, en el momento de cerrar estas líneas, aún inconcluso. En las páginas que siguen se recogen referencias a los acontecimientos producidos y a las medidas de desarrollo normativo adoptadas durante los quince meses transcurridos desde su firma hasta la formación del actual Gobierno Crvenkovski como consecuencia de las elecciones del 15 de septiembre de 2002.
15. Otro caso similar de acuerdo previamente cerrado y nuevamente reabierto lo tenemos en la reforma del Artículo 19 de la Constitución, relativo al papel de las confesiones religiosas. La Iglesia Ortodoxa macedonia se opondría rotundamente a ser contemplada en igualdad de estatus con las demás confesiones, logrando a la postre el simbólico añadido de un “así como” entre la referencia a ésta, y las referencias a las comunidades islámica y católica.
16. Quizás valga la pena señalar que, de manera absolutamente desusada, la página web del Parlamento macedonio proporciona (en www.assembly.gov.mk/Eng/amndreslt.htm) un cuadro explicitando el sentido del voto de cada uno de los parlamentarios respecto de cada una de las enmiendas aprobadas. También valdría la pena apuntar que los 21 votos favorables emitidos por los diputados albanomacedonios –todos, menos los representantes del NDP Kastriot

- Haxhirexha y Fadil Sulejmani– constituyeron la primera ocasión en la que representantes de esta comunidad votaban en favor de la vigente Constitución, toda vez que cuando ésta fue aprobada en 1991 lo habían hecho en sentido contrario.
17. La ruptura del Gobierno de concentración supuso la salida de los ministros de Exteriores (Ilinka Mitreva, SDSM), Defensa (Vlado Buckovski, SDSM), Sanidad (Petar Milosovski, LDP) y del viceprimer ministro Ilija Filipovski (LDP), así como de los viceministros de Transporte y Comunicaciones, Economía, y Cultura, pertenecientes al SDSM y al SPM. La crisis fue solventada por el primer ministro Georgievski con la incorporación al gabinete de Slobodan Casule (ND, ministro de Asuntos Exteriores), Vlado Popovski (LP, ministro de Defensa), Gjorgji Orovcanec (ND, ministro de Sanidad) y Dosta Dimovska (VMRO-DPMNE, viceprimera ministra). Especialmente significativa fue la incorporación de ésta última, considerada la representante más cualificada del sector más moderado del VMRO-DPMNE –del que era vicepresidenta– y, por tanto, figura más cercana al presidente Trajkovski que al primer ministro Georgievski. Dimovska dimitiría de todos sus cargos el 18 de enero como consecuencia de sus diferencias con éste último en el asunto del retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las zonas de mayoría albanomacedonia. *Nova Demokratija* (ND) es un nuevo partido fruto de una escisión de la Alternativa Democrática del antiguo viceprimer ministro Vasil Tupurkovski.
 18. Según el Artículo 63.5 de la Constitución la Asamblea no es disoluble sino por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros: en tal caso, las elecciones deben celebrarse dos meses más tarde.
 19. Inmediatamente después de la firma del Acuerdo de Paz el Gobierno macedonio redactó un borrador de nueva Ley electoral que, según el estudio llevado a cabo por Daniel Finn para la OSCE/ODHIR, resolvía varios de los problemas detectados por la Organización en anteriores procesos electorales, pero “dejaba sin abordar otras muchas cuestiones legales y administrativas, y no proporcionaba la base para un código electoral completo ni para una continuada mejora de la administración electoral” (Véase en www.osce.org/odhir). Las opciones barajadas por el Ministerio de Justicia contemplaban bien un sistema mixto como el existente, en el cual la proporción de escaños susceptibles de elegirse por un procedimiento y por otro se fijase en 60/60, bien un sistema netamente proporcional, opción esta última favorecida por los partidos albanomacedonios. En todo caso, el análisis de Finn concluía igualmente advirtiendo que cualquier reforma del sistema electoral en vísperas de las elecciones podría dar pie a la sospecha de que se estaba propiciando el amañamiento de éstas, con lo que se generaría el efecto indeseable de socavar la credibilidad del nuevo Parlamento.
 20. Las tres leyes, publicadas en el Diario Oficial los días de 25 y de 26 de junio, han sido ya traducidas al inglés por la delegación en Macedonia de la International Foundation for Election Systems y pueden hallarse en IFES, 2002.
 21. El sistema electoral enteramente mayoritario de la Ley de 1990 –que se aplicó tanto en las elecciones de ese año como en las de 1994– fue sustituido para las elecciones de 1998 por un sistema mixto de tendencia mayoritaria, en el que 35 diputados eran elegidos por un criterio

proporcional, según la fórmula d'Hondt, a partir de una lista nacional, entre los partidos que hubieran superado el 5% de los votos emitidos; y los 85 restantes lo seguían siendo por un sistema de mayoría a dos vueltas, en el que sólo los dos candidatos más votados en la primera vuelta pasaban a la segunda.

22. Antes de la aprobación definitiva de la Ley, la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE hizo públicos varios comentarios a los sucesivos proyectos (OSCE/ODIHR, 2001; OSCE Mission/ODIHR, 2002 a y b) que resultan de interés, aunque obviamente desconozcan los últimos cambios en el proyecto. Tras la aprobación de la Ley, la Organización ha hecho públicos nuevos comentarios y recomendaciones para su implementación (OSCE/ODIHR, 2002), así como informes de su misión de observación electoral (OSCE Mission/ODIHR, 2002 c y d).
23. Conviene recordar que los albanomacedonios han estado presentes en todos los gobiernos que se han formado en el país durante las dos últimas legislaturas. En los del socialdemócrata Branko Crvenkovski (1994-1998), lo estuvieron a través del PPD, y en los del nacionalista Ljubco Georgievski (1998-2002) lo han estado merced a la presencia del PDSH, que ha contado con relevantes carteras tanto antes, como durante, como incluso después de roto el Gobierno de unidad nacional con presencia de socialistas y liberales. Aunque algunos observadores (Pearson, 2002) hayan apuntado que la razón última de este proceder haya sido la bien pragmática de compartir los beneficios de la detentación del poder –la Administración pública macedonia sigue funcionando mayormente como un sistema de patronazgo–, no por ello deja de resultar positivo que así haya sido.
24. La posición del nuevo ejecutivo respecto del proceso de implementación del Acuerdo de Paz de Ohrid es, por los primeros indicios, de pleno respaldo. En una reunión de los socios de la coalición gobernante celebrada el 26 de diciembre de 2002 bajo los auspicios del presidente Trajkovski y en presencia del embajador estadounidense Lawrence Battler y del enviado especial de la UE Alexis Brouhns –pero no del líder de la oposición Ljubco Georgievski–, se acordó sacar adelante un plan de acción que permitiese aprobar las cerca de 90 medidas legislativas exigidas por el Acuerdo que todavía no se hallaban implementadas, proceder al inmediato retorno de los cerca de 8.000 desplazados que aún no han podido volver a sus hogares, y aumentar la presencia de albanomacedonios en la Administración pública. La asunción de este Acuerdo por el nuevo ejecutivo macedonio está prevista para el 13 de enero de 2003, y su propósito es la culminación del proceso antes de que finalice el año. De hecho, en el nuevo gabinete es un ministro de origen albanomacedonio, el vicepremier Musa Xhaferi (DUI), el encargado de los asuntos relativos al proceso de implementación (*Institute for War & Peace Reporting* de 09.01.2003).
25. Según el informe presentado por el Fiscal General Stavre Dzikov el pasado 5 de octubre (cit. en Pearson, 2002) el balance del enfrentamiento armado se elevó a 82 miembros de las fuerzas de seguridad, 16 civiles, y dos representantes de la OSCE muertos, 186.000 evacuados, y 1.000 millones de euros en pérdidas, así como –por parte de la guerrilla– unas 200 bajas adicionales. Por descontado, y como apunta la autora, dicho balance no incluye los costes indirectos, especialmente onerosos si tenemos en cuenta el prometedor repunte de la economía

macedonia que hacían prever para el año 2002 los buenos indicadores económicos del año precedente, y que –como es natural– acabó yéndose al traste como consecuencia del conflicto. Ni tampoco se hace eco de las inversiones malogradas, las horas de trabajo pérdidas, la pérdida de confianza por parte de los agentes económicos, el deterioro de la imagen internacional de Macedonia, etc.

26. Añádase a todo ello el resentimiento de las demás comunidades étnicas del país que, con turcos, gitanos y serbios a la cabeza representan no menos del 10% de la población, para quienes el Acuerdo de Paz ha traído bien pocos beneficios. Desde esta perspectiva, el bilateralismo eslavomacedonio-albanomacedonio del que el propio Acuerdo trae causa no sería sino una nueva forma de marginación que añadir a las muchas ya existentes.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 60.**
Miscelánea

Construir la paz en Bosnia-Herzegovina
Raül Romeva i Rueda

Construir la paz en Bosnia-Herzegovina

Retos, límites y oportunidades de la rehabilitación posbélica

Raül Romeva i Rueda*

RESUMEN

En el presente artículo se aborda la forma como la sociedad internacional, a través de sus instituciones, ha gestionado el conflicto de Bosnia-Herzegovina desde su fase prebélica hasta su actual situación de posguerra. El artículo pone de manifiesto dos ideas fuerza. La primera es que la conducta internacional a lo largo de las fases prebélica y bélica estuvo a menudo basada en análisis erróneos o directamente falsos de la situación, lo cual dejó importantes lastres que dificultan la construcción de la paz tras el fin de la guerra. La segunda idea, relacionada con la primera, es que si bien la implementación de los Acuerdos de Dayton de 1995 está avanzando rápidamente, el hecho de que Bosnia siga siendo un Estado frágil, afectado de una crisis económica grave, con un nivel de corrupción elevado, y dotado de unas instituciones públicas débiles, así como de una sociedad civil también débil, hace de Bosnia un Estado fuertemente dependiente de la ayuda internacional, y convierte a ese país en un protectorado de facto, más que en un Estado de Derecho. En otras palabras, en términos de rehabilitación posbélica y de construcción de la paz en Bosnia, la implementación de los Acuerdos de Paz de Dayton parece ser un marco necesario pero no suficiente.

Palabras clave: Bosnia-Herzegovina, acuerdos políticos, peacebuilding, intervencionismo

*Profesor y coordinador de investigación y estudios de la Escuela de Cultura de Paz, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)
rromeva@pangea.org

Esta conferencia se basa en las conclusiones de la tesis doctoral que lleva por título: "Rehabilitación posbélica y construcción de la paz. El caso de la ayuda internacional a Bosnia-Herzegovina", defendida en junio de 2002 en la UAB, y parte de la cual ha servido de base para el libro ¡Dejemos a Bosnia en paz! Lecciones, retos y oportunidades de una posguerra actual (2003, Libros de la Catarata). La ponencia fue presentada en el marco del Seminario Internacional: Compaginando Desarrollo y Seguridad Humana. Desafíos de la nueva situación internacional, organizado conjuntamente por la Fundació CIDOB y AIETI el día 26 de abril de 2002, en Barcelona

Bosnia-Herzegovina es, sin duda, uno de los mejores laboratorios para analizar las posibilidades de la construcción de la paz y, más concretamente, del papel que la comunidad internacional puede y debe desempeñar en las complejas y diversas tareas relacionadas con esta cuestión. En este sentido, cabe constatar de entrada dos premisas de partida que ciertamente determinarán las conclusiones a las que el estudio del caso mencionado permiten llegar. En primer lugar, cabe señalar que el análisis precede, acompaña y determina en buena medida la lógica de una intervención, razón por la cual, para poder comprender el porqué de algunos de los problemas que dificultan las tareas de rehabilitación posbélica es preciso llevar a cabo un análisis del conflicto y, especialmente, de las conductas de los actores protagonistas. La segunda premisa de partida, por otro lado, consiste en constatar que la conducta internacional ha resultado decisiva a lo largo de todo el conflicto, tanto al no evitar el estallido de la guerra y permitir que ésta durara más de tres años y medio, como al conducir un proceso de implementación de los Acuerdos de Paz sin contar con un marco estratégico a corto, medio y largo plazo que sea sólido y coherente con el objetivo último de la construcción de la paz.

Ambas premisas nos conducen, por tanto, a establecer las siguientes conclusiones relativas a la conducta de la comunidad internacional en las tareas de construcción de la paz en Bosnia, conclusiones que, por razones prácticas, presentamos en dos apartados según si dichas conductas corresponden al período previo o posterior al fin de la guerra.

FASE PREBÉLICA, BÉLICA Y DE NEGOCIACIONES

En primer lugar, en cuanto a las conclusiones relativas al análisis y a la gestión del conflicto en Bosnia-Herzegovina por parte de la comunidad internacional a lo largo de las fases prebélica, bélica y negociadora, cabe poner de manifiesto lo siguiente:

1. En *la fase prebélica* (antes de abril de 1992), la comunidad internacional no pudo (o no supo) evitar que la crisis yugoslava en general, y bosnia en particular, derivasen hacia la guerra, a pesar de los intentos diplomáticos ejercidos por algunos de los actores internacionales más relevantes (especialmente la CE/UE, acompañada de Naciones Unidas). Las dos razones que explicarían tal fracaso son: a) la ausencia de un análisis acertado sobre la dimensión del conflicto en términos ACI, y en especial de la posible evolución (proceso) del mismo, y b) el ensimismamiento de los actores internacionales con relación a sus intereses particulares (CE con su construcción y con la reunificación de Alemania, Estados Unidos con su política interna, y el espacio ex soviético con su transformación

particular), lo que entre otras cosas conllevó que la conducta adoptada por estos actores secundarios fuera de simple gestión del conflicto, pero no de transformación del mismo.

2. Con relación a *la fase bélica* (abril de 1992 - septiembre de 1995), la comunidad internacional no consiguió parar la guerra en Bosnia hasta 1995, a pesar de abordar la cuestión con medios diplomáticos, militares y humanitarios. Las razones que explican ese nuevo fracaso son: a) al igual que en la fase prebélica, se constata un claro déficit en cuanto al análisis ACI del conflicto (en términos de actores/conductas/incompatibilidades); b) hubo asimismo inconsistencia en la ejecución de las tres dimensiones analizadas (diplomática, militar y humanitaria), además de una notable debilidad a la hora de llevar a cabo las decisiones políticas tomadas, y de cumplir las declaraciones y amenazas hechas de forma pública (en especial con relación al uso de la fuerza); c) hubo también descoordinación entre dimensiones y entre actores; y d) cabe constatar nuevamente la preeminencia de los intereses estatales y cortoplacistas de algunos de los actores internacionales más relevantes. En definitiva, también en esta fase cabe hablar de simple gestión internacional del conflicto, más que de transformación del mismo.

3. Con relación a *la fase de negociaciones* en Dayton (otoño de 1995), las razones que permiten explicar por qué fue posible llegar a un acuerdo en aquel momento, cuando los anteriores intentos habían fracasado, responden a la existencia de tres cambios importantes respecto a fases anteriores: a) cambios en el escenario bélico; b) cambios en los intereses de actores primarios directos; y c) cambios en los intereses y la actitud de los actores secundarios (comunidad internacional). En esta fase, si bien es cierto que la conducta internacional parece querer ir un poco más allá de la simple gestión del conflicto no se puede afirmar que dicha conducta estuviera diseñada para afrontar la transformación del conflicto a medio y largo plazo. De hecho, aunque es evidente que el fin de la guerra era un objetivo en sí mismo, cabe no olvidar que algunos de los actores que negociaron los acuerdos, y que debían convertirse posteriormente en garantes de la implementación de la paz, eran así mismo los principales responsables de la guerra. En otras palabras, dichas negociaciones convirtieron a ciertos pirómanos en bomberos del fuego que ellos mismos habían provocado.

FASE POSBÉLICA

El segundo grupo de conclusiones del estudio corresponde a la gestión internacional de *la fase posbélica* (es decir, a partir de enero de 1996), y en concreto a la conducción de la implementación de los Acuerdos de Paz de Dayton.

1. En primer lugar, se constata como en Bosnia-Herzegovina existen, tras la guerra, muchos factores que dificultan la elaboración y la implementación de una política cohesionadora a escala estatal, lo que sin duda afecta negativamente a dimensiones específicas de la rehabilitación posbélica como la resolución o la reconciliación. Entre estos factores cabe destacar los siguientes:

a) Primero, la guerra ha transformado radicalmente el mapa del país.

b) Segundo, Bosnia-Herzegovina dispone de un sistema de gobierno complejo surgido del ya comentado marco Dayton, en el que el poder lo tienen, sobre todo, las entidades (y no las instituciones estatales).

c) Y, tercero, tal y como ocurre en otros muchos países ex socialistas, Bosnia-Herzegovina sigue una aproximación macroeconómica sostenida por la importante ayuda bilateral y multilateral, y alimentada por una mentalidad centrada en el crecimiento. Dicho de otro modo, si la transición de la guerra a la paz y la convivencia supone ya, en sí misma, un reto colosal, en Bosnia-Herzegovina, hay que añadir además la necesidad de abordar simultáneamente otra transición que consiste en pasar de una economía socialista planificada a una democracia parlamentaria en un marco económico de libre mercado. Tal como reconoce el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hacer esta doble transición no es nada fácil: “Reconstruction and rehabilitation are not as difficult, however, as the transition from socialism to democracy, from centrally controlled economy to the free market and to re-building the social fabric and moral foundations of war-torn society” (1998a: introducción).

2. En segundo lugar, cabe destacar que la *ayuda internacional* a lo largo de la fase posbélica ha permitido, entre otras cosas, mantener la situación estabilizada en términos de contención de nuevos brotes de violencia bélica, iniciar un tímido pero constante retorno a sus casas de la población refugiada y desplazada, reconstruir buena parte de la infraestructura destruida por la guerra, sentar las bases de lo que debe ser un proceso de democratización a medio y largo plazo, y apuntar algunas luces sobre cuál debe ser el camino a seguir en adelante, poniendo énfasis sobre todo en la necesidad de llevar a cabo una aproximación regional a la zona. Sin embargo, el balance general de la ayuda internacional a la rehabilitación posbélica pone también de manifiesto la existencia de algunos aspectos notablemente negativos. De hecho, muchos de los análisis y estudios consultados y analizados coinciden en señalar que el modo como se ha llevado a cabo la ayuda internacional ha contribuido, en parte, a que no haya sido posible cumplir los objetivos esperados en términos de rehabilitación posbélica. Prueba de ello son, sobre todo, los cuatro problemas derivados de la gestión internacional que señalamos a continuación:

a) Primero, la ayuda ha afectado seriamente al marco socioeconómico, sobre todo al reemplazar la producción local, ya que ha perjudicado el desarrollo del mercado de

trabajo local y la valorización de las capacidades locales, y ha incentivado, como consecuencia, el desarrollo de un mercado negro y de una economía sumergida cada vez más importantes.

b) Segundo, Bosnia se ha hecho especialmente dependiente de esta ayuda, lo que en términos de deuda externa, sobre todo, supone un lastre importante para el futuro.

c) Tercero, la ayuda, especialmente la destinada a la organización de elecciones, pero también a otros ámbitos, como la reconstrucción y el comercio, ha proporcionado a las elites mononacionales que controlan las entidades un medio para mantenerse en el poder mientras someten el cambio político (y en especial la construcción del Estado) a su entera voluntad.

d) Cuarto, la gestión de la ayuda por parte de los actores internacionales ha convertido el país en una especie de protectorado internacional lo que ha tenido como consecuencia, por el momento, un cierto desapoderamiento de los actores locales (tanto institucionales como la sociedad civil).

Teniendo en cuenta, por tanto, que estos cuatro aspectos pueden poner en peligro la perspectiva a largo plazo de la construcción de una paz sostenible, y como las mismas instituciones internacionales ya han señalado en más de una ocasión, el reto consiste ahora en afrontar la regeneración de un marco socioeconómico estable, así como en llevar a cabo una cesión progresiva de la gestión del proceso de construcción de la paz a los actores institucionales y civiles locales.

3. La tercera conclusión de la fase posbélica tiene que ver con el funcionamiento de las estructuras mismas de la maquinaria internacional encargada de la implementación de los Acuerdos de Dayton. En este sentido cabe destacar, como mínimo, cinco niveles de problemas:

a) *Ausencia de visión global/estratégica y falta de estructuras eficaces.* Tal como hemos señalado, la visión excesivamente cortoplacista de los principales actores implicados en la rehabilitación posbélica en Bosnia (sobre todo la de los gubernamentales) tiene como consecuencia la ausencia de discusiones estratégicas sobre el futuro de la misión internacional en términos de construcción de la paz¹, y se concreta además en un debilitamiento de las estructuras internacionales que deberían estar destinadas a este fin.

b) *Falta de liderazgo y de coordinación.* La presencia en Bosnia de una importante cantidad de organizaciones con líneas presupuestarias distintas, y con sedes también distintas a las que informar, ha puesto en evidencia la ausencia de una coordinación efectiva sobre el terreno². De hecho, esta tarea correspondería a la Oficina del Alto Representante (OAR). Sin embargo, la Oficina ha sido a menudo cuestionada por su estructura más bien poco organizada (sobre todo en términos de distribución sobre el terreno). Además, gran parte del personal de la OAR no está contratado, sino que es personal cedido de ministerios u otros organismos, y que, aparte de estar en el terreno

entre seis meses y un año (muy poco tiempo para entender bien la complejidad de la situación bosnia), tienen a menudo muy poca experiencia³.

c) *Duplicación de esfuerzos y estructuras, así como ausencia de cooperación entre ellas.* Los mandatos de las principales cinco organizaciones internacionales presentes en Bosnia ponen de manifiesto la existencia de numerosos solapamientos (especialmente entre la OAR y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE]). En algunas áreas, estos solapamientos no suponen grandes complicaciones (por ejemplo en el terreno de los Derechos Humanos). Sin embargo, en otros campos, como el apoyo y reforma de los medios de comunicación, o la reforma de la política económica, esta duplicidad presenta serios problemas que, además, se ven incrementados por la poca comunicación que existe entre dichos organismos.

d) *Enfrentamientos debidos a excesivos personalismos.* Otro de los aspectos importantes que hay que destacar es que, muchas veces, los problemas de coordinación en el terreno provienen de un exceso de protagonismos y personalismos por parte del personal internacional que, a menudo, está pensando más en conseguir una promoción personal (ya sea en Bosnia o en otra parte del mundo) que en llevar a cabo su función con responsabilidad y eficiencia. En otro nivel, es también frecuente la competencia entre organismos a la hora de atribuirse determinados méritos.

e) *Cansancio internacional y reducción de presupuestos.* Por último, es posible constatar una cierta fatiga o cansancio internacional con relación a Bosnia. Tal vez el mejor síntoma de ello sea la inexorable reducción presupuestaria a la que está siendo sometida la gran mayoría de las agencias internacionales que operan en Bosnia. Así, por ejemplo, la agencia que tiene el presupuesto más bajo de las importantes, la OAR, ha visto como su presupuesto se recortaba de 32 millones de euros en 1999 a 25 millones en 2001. La Misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (UNMIBH), por su parte, ha pasado de administrar 189 millones de dólares en el bienio 1998-1999, a 140 millones en el bienio 2001-2002, mientras que la OSCE redujo su presupuesto en un 43% en 2001. En cuanto al Banco Mundial, su presupuesto para los tres primeros años de misión en Bosnia (1996-1998) fue de unos 500 millones de dólares, para los tres años siguientes (1999-2001) el presupuesto bajó a 300 millones, y para el período (2002-2004) está previsto destinar sólo 180 millones. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) también redujo sus previsiones de gasto (de 60 millones de euros presupuestados en 2000, pasó a 50 para 2001). Por último, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que en 1996 presupuestó 139 millones de dólares, sólo previó para 2001, 8 millones⁴.

Estas cinco conclusiones relativas a la estructura internacional, por otra parte, motivan que desde hace ya algún tiempo tenga lugar un debate sobre cómo debe afrontarse una eventual reforma de la maquinaria internacional en Bosnia⁵.

RETOS DE FUTURO

En definitiva, si bien la implementación de los Acuerdos de Dayton está avanzando rápidamente (de hecho algunos trabajos plantean que se podría culminar el proceso entre dos y diez años), el hecho de que Bosnia siga siendo un Estado frágil, afectado de una crisis económica grave, con un nivel de corrupción elevado, y dotado de unas instituciones públicas débiles, así como de una sociedad civil también débil⁶, hace de Bosnia un Estado fuertemente dependiente de la ayuda internacional, y convierte a ese país en un protectorado *de facto*, más que en un Estado de Derecho. En otras palabras, en términos de rehabilitación posbélica y de construcción de la paz en Bosnia, la implementación de los Acuerdos de Paz de Dayton parece ser un marco necesario pero no suficiente. El reto pendiente, por tanto, sigue siendo transformar las instituciones internacionales encargadas de gestionar la ayuda de modo que ésta contribuya al apoderamiento de las instituciones y de la sociedad civil locales para que sea finalmente la propia población bosnia la que acabe asumiendo la conducción de su propio proceso de construcción de la paz y de transformación del contexto, y del conflicto, aunque todo ello exige, así mismo, que los actores locales asuman el reto de afrontar el futuro en clave de paz y convivencia. En este sentido, la posibilidad de que a medio plazo Bosnia pueda estar en condiciones de solicitar su ingreso formal en la Unión Europea supone, efectivamente, un incentivo interesante para dichos actores locales.

Referencias bibliográficas

- APLON, J. y TANNER V. *Civil Society in Bosnia: Obstacles and Opportunities for Building Peace*. <http://www.wf.org/aplontoc.htm>. Washington DC: Winston Foundation for World Peace, 2000 .
- BELLONI, R. "Civil Society and Peacebuilding in Bosnia Herzegovina". *Journal of peace Research*. Vol 38. No. 2. Oslo: Prio, 2001 .
- CHANDLER, D. *Bosnia: faking democracy after Dayton*. Londres: Pluto Press, 2000.
- COX, M. *State Building and Post-Conflict Rehabilitation: the Lessons of Bosnia, 2001*. <http://www.casin.ch/gover/cluster/>. Ginebra: Casin.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (ESI) "International Power", *Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina (Part Two)*, 2000 [Consulta el 23/04/01] www.esiweb.org/reports.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (ESI) (). "The End of the Nationalist regimes and the Future of the Bosnian State", *Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina (Part Three)*, ESI Publications (22/03/01), 2001a [Consulta el 23/04/01] www.esiweb.org/reports. ESI Bosnia Project.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (ESI) "In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina", *Discussion Paper*, ESI Bosnia, 2001b.

Construir la paz en Bosnia-Herzegovina

- ICG. "Is Dayton Failing Bosnia Four Years After the Peace Agreement", *ICG Balkans Report* (28/10/99), 1999. Sarajevo: ICG Balkans.
- ICG "After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace", *ICG Balkans Report* (02/04/01) 2001a. Bruselas: ICG Balkans.
- ICG "Bosnia's precarious Economy: Still not Open for Business", *ICG Balkans Report* (07/08/01), 2001b. Sarajevo/Bruselas: ICG.
- ICG "Bosnia: reshaping the international machinery", *ICG Balkans Report* (29/11/01). 2001c. Sarajevo/Bruselas: ICG Balkans.
- KALDOR, M. *New and Old Wars. Organized Violence in Global Era*, Stanford (California): Stanford University Press, 1999.
- MCMAHON, P. C. *What have we done? Evaluating International Involvement in Bosnia*. Chicago: ISA, 2001 <http://www.isanet.org/archive/mcmahon.htm>.
- PAPIC, Z. *International Support Policies to see Countrie Lessons (not) Learned in Bosnia-Herzegovina*. Sarajevo: Fond Otvoreno Drustvo Bosne i Hercegovine, 2002.
- PUGH, M. "Protectorates and Spoils of Peace: Interestic Manipulations of Political Economy in South-East Europe", *Working Paper*. No. 36. Copenhagen, 2000.
- PUGH, M. "Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions", 1998 [consulta el 06/09/00], <http://www.jha.ac//articles/a034.htm>.
- PUGH, M. y COBBLE, H. "Non nationalist Voting in Bosnian Municipal Elections: Implications for Democracy and Peacebuilding", *Journal of Peace Research*. Vol. 38. No. 1, Oslo: PRIO, 2001, p. 27-49.
- SOLIOZ, C. *Prospects for Balkan Stability. Ownership, Transitoal Process and Regional Integration in Bosnia and Herzegovina* (PSIO Occasional Paper). Geneva: Graduate Institute of International Studies, 2001.
- STUBBS, P. "Social Work and Civil Society in Bosnia and Herzegovina: Globalization, neo-feudalism and the State", *International Perspectives on Social Work*, 1999, p. 55-64 http://www.stakes.fi/gaspp/ps_cv.htm. p. 55-64.
- TALENTINO, A. K. "Intervention as Nation-Building: Illusion or Possibility?" *Journal Pof Peace Research*. Vol. 33. No. 1. Oslo: PRIO, 2002, p. 27-43.
- WESTERN, J. W. y SERWER, D. "Los próximos cinco años de Bosnia: más allá de Dayton". En: AGUIRRE, MARIANO y GONZALEZ, MABEL (coord.). *Anuario CIP 2001. Políticas mundiales, tendencias peligrosas*. Madrid: Icaria/ CIP/Fuhem, 2001, p. 105-127.

Notas

1. El aspecto más ilustrativo de este hecho quizás sea el carácter reactivo que han ido adquiriendo las reuniones de los directores/representantes de los organismos internacionales en Bosnia, presididos por la OAR. En la época de Westendorp, estas reuniones tenían lugar dos veces por semana, sin embargo con el tiempo su periodicidad ha ido disminuyendo, así como su carácter de espacio destinado a tomar decisiones políticas, y se ha convertido en un simple órgano de intercambio de información [véase reflexión en ICG (2001b: 4)].

2. Cabe señalar, sin embargo la existencia de algunos ejemplos de cooperación interagencias que han funcionado razonablemente bien. Éste es el caso, por ejemplo, de la *Task Force* para el retorno y la reconstrucción (RRTF).
3. Véase Chandler (2000) y ICG (2001b: 6).
4. Presentación de la OAR en la Comisión de Seguimiento de Directores Políticos del PIC (*Recalibrating the Activities of the International Community- The Challenges of Partnership*), Bruselas, 13 de septiembre de 2001. Véase también el informe de ICG (2001b: 9)].
5. De hecho, el impulso definitivo hacia este debate institucional lo dio en la primavera de 2001 el Consejo de Asuntos Generales de la UE, reunido el 19 de marzo de 2001, en el que se invitó al Alto Representante Wolfgang Petritsch a revisar las estructuras actuales de la maquinaria internacional encargada de implementar Dayton (Consejo de Asuntos Generales, reunión 2338, Bruselas 219 de marzo de 2001). Asimismo, el 11 de abril de 2001, en la reunión del Grupo de Contacto que tuvo lugar en París, el Alto Representante fue requerido para que presentara propuestas que mejoraran la coordinación y la eficiencia de las acciones de la comunidad internacional en el terreno de la implementación civil de los Acuerdos (Reunión Ministerial del Grupo de Contacto, París, 11 de abril de 2001). En este sentido, véanse especialmente las aportaciones a dicho debate elaboradas por Aplon y Tanner (2000); Belloni (2001); Chandler (2000); Cox (2001); ESI (2000, 2001a y 2001b); ICG (1999, 2001a, 2001b y 2001c); Kaldor (1999); McMahon (2001); Papic (ed.) (2002); Pugh (1998, 2000a y 2001), Solioz (2001); Stubbs (1999); Talentino (2002) o Western y Serwer (2001).
6. Véase en especial ICG (1999); ESI (2001a); Papic (ed.) (2002), o Western y Serwer (2001).

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 60.**
Miscelánea

La victoria de Lula: dilemas y desafíos de Brasil
Bruno Ayllón

La victoria de Lula: dilemas y desafíos de Brasil

Bruno Ayllón*

RESUMEN

La victoria del candidato del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, en las elecciones presidenciales del 27 de octubre de 2002, sitúa de nuevo a Brasil en el centro de las atenciones latinoamericanas y mundiales. El impacto del triunfo de Lula en las relaciones regionales, hemisféricas e interregionales podrá ser evaluado en los próximos meses en función de las nuevas orientaciones políticas que sean eventualmente adoptadas, siempre que el presidente electo consiga articular un mayoría en el Congreso Nacional y sepa granjearse la confianza de los mercados y de la comunidad internacional. ¿Cómo administrarán Lula y su Gobierno estos dilemas, desafíos y oportunidades en el plano interior y exterior?

Palabras clave: Brasil, gobernabilidad, política interior, integración regional, Mercosur, Estados Unidos, Unión Europea, política exterior

Para quien estuvo acostumbrado a ser oposición durante casi 20 años, la hora de la verdad ha llegado. Luiz Inácio Lula da Silva, figura mítica de la izquierda brasileña y latinoamericana, realizó su anhelo de convertirse en el presidente de Brasil. Junto a su formación política, el Partido de los Trabajadores (PT), Lula se enfrenta ahora a la difícil tarea de dirigir los rumbos del país enfrentándose a retos colosales en el ámbito interno y externo.

En este artículo se examinan algunos de estos desafíos. En la primera parte se comienza por intentar escudriñar el complejo panorama político brasileño que emer-

* Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid.

brunespa@mixmail.com

ge de las elecciones del 27 de octubre de 2002. El eje del análisis se concentra en las condiciones de gobernabilidad a las que debe enfrentarse el nuevo Gobierno del PT, con las cuestiones de índole política como punto de referencia. Vinculados directamente a esta cuestión, se escrutan los márgenes de maniobra para la acción política y social transformadora prometida por Lula a los electores, centrándose el énfasis en los condicionantes económicos. En la segunda parte se repasan los retos externos para Brasil en su relación con sus vecinos en el ámbito subregional y regional, con los Estados Unidos en el ámbito de las relaciones hemisféricas y con la Unión Europea en el ámbito interregional. Este amplio abanico de relaciones se contempla desde la perspectiva del impacto y el carácter simbólico del resultado de las elecciones brasileñas en Latinoamérica. Para concluir, se plantea la hipótesis de que el Gobierno entrante se vea tentado a subordinar sus relaciones exteriores a sus finalidades domésticas con el consiguiente peligro para el proyecto de inserción internacional de Brasil.

EL DILEMA DE LULA.

¿CÓMO COMPONER EL ROMPECABEZAS INTERNO?

Superada la euforia de las celebraciones, el equipo del nuevo presidente ha comenzado la ardua tarea de encajar las piezas del rompecabezas electoral. Se trata de iniciar los contactos y las negociaciones políticas que conformarán una base de apoyo parlamentario en el Congreso Nacional, habida cuenta de la mayoría minoritaria alcanzada por el PT.

Al mismo tiempo, era urgente que Lula despejase la incógnita sobre los nombres que formarían su Gobierno antes de la ceremonia de toma de posesión efectiva del cargo presidencial en enero de 2003. La máxima presión por parte de los mercados se ha centrado en saber el nombre del nuevo responsable del Ministerio de Economía y del presidente del Banco Central. Desde diferentes instancias económicas se reclamó como un factor de diferenciación en la percepción del éxito o fracaso por parte de los inversores y consumidores, rapidez en presentar un equipo fundado en la credibilidad, rapidez en definir una agenda de partida, rapidez en componer una coalición como base de sustentación en el Congreso que garantizase al nuevo presidente condiciones reales de gobernabilidad¹. Finalmente Lula anunció –en la primera quincena de diciembre– los nombres de los dos responsables principales de los asuntos económicos de Brasil: el médico Antonio Palloci, perteneciente al ala moderada del PT, ocupará el Ministerio de Economía y Hacienda, en cuanto a Henrique Meirelles, ex directivo del Bank of Boston y diputado federal por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), se hará cargo del Banco Central. La designación de Meirelles causó satisfacción en los mercados internacionales

y estupor en el ala radical del PT, una de cuyas principales líderes –la senadora Heloísa Helena– ha desatado una crisis interna en la formación de Lula al negarse a refrendar con su voto en el Senado Federal dicho nombramiento.

Aunque es cierto que Lula ganó las elecciones se puede cuestionar si el PT hizo lo mismo. En efecto, es necesario relativizar los buenos resultados del PT y contextualizarlos en función del nuevo panorama político, especialmente si consideramos dos dimensiones problemáticas y no suficientemente realizadas: el déficit de gobernabilidad que amenaza al futuro gobierno y la pérdida de poder del PT en el ámbito regional.

Los problemas de gobernabilidad para el PT

Por lo que respecta a las cuestiones de gobernabilidad, es necesario examinar la futura composición del Congreso Nacional (Senado Federal y Cámara de los Diputados) donde se verifica un significativo progreso del PT, pero insuficiente para desplazar del poder legislativo a los partidos que apoyaron la política de Cardoso. De los 54 escaños en disputa en el Senado, el Partido del Frente Liberal (PFL) ha conseguido 14, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) nueve y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) ocho. Por su parte, el PT ha logrado 10 escaños y otros partidos de la oposición 13 senadores. En la Cámara de los Diputados (se elegían dos terceras partes de un total de 513 escaños), el índice de renovación ha sido bajo (47%), manteniendo los partidos de la coalición de Cardoso su amplio dominio, a pesar de perder 54 representantes. El PT ha obtenido 33 diputados más que en las últimas elecciones, pasando su grupo parlamentario a contar con 91 diputados federales. Mientras, sus aliados del Partido Liberal y del Partido Comunista de Brasil han conseguido 26 y 12 escaños respectivamente. Totalizando la distribución de escaños, la antigua base política de Cardoso mantiene el 54,1% de los asientos, frente al 25% del PT y sus aliados, el 11% de otros partidos opositoristas y el 10% de partidos heterogéneos. Estos datos aún pueden oscilar ligeramente ya que es práctica habitual en Brasil que entre los resultados de las elecciones y el comienzo de los trabajos del nuevo Congreso, el 15 de febrero, se produzcan fugas de diputados hacia otros partidos.

El aumento del número de escaños conseguidos por el PT es, no obstante, insuficiente para garantizar las mayorías necesarias que permitan el respaldo legislativo a los proyectos de Lula. Con base a estos resultados, el líder del PT sabe que más difícil que haber ganado las elecciones será gobernar a partir del 1 de enero de 2003. La verdadera batalla comienza ahora, cuando el presidente electo tenga que negociar, ceder y pactar con los líderes políticos los votos necesarios para cumplir sus promesas electorales. Además, en función de recientes reformas legales, Lula no dispondrá del margen de discrecionalidad para dictar “medidas provisorias” (equivalentes al decreto ley español) que tuvo Cardoso y que le llevaron a editar más de 4.800 de esas medidas en los primeros seis años de gobierno.

En consecuencia, el principal desafío de Lula será lidiar con el legislativo y con sus aliados en el Congreso, pero ¿con qué aliados? Todo parece indicar que se encuentra en gestación una posible alianza que incluiría, además del PT y sus socios coyunturales (Partido Popular Socialista y Partido Socialista Brasileño), al PMDB, un gran partido de centro con facciones de izquierda y derecha que apoyó al candidato del PSDB, José Serra. A este bloque podrían añadirse en algunas votaciones parlamentarios del PSDB que cuenta con sectores favorables a colaborar con el PT. Entre ellos se encuentra el presidente Cardoso que, durante la campaña electoral, impidió el juego sucio contra Lula y que su partido cortase los canales de comunicación con el PT. Se espera que después de la reunión mantenida a finales de noviembre entre los gobernadores del PSDB y el presidente entrante, se estrechen los lazos existentes. Los próximos meses serán intensos en materia de negociaciones, resultarán decisivos para definir las orientaciones del nuevo Gobierno y servirán para saber el precio pagado por el PT (en forma de renuncias a promesas electorales, cargos políticos, ministerios y embajadas) por los apoyos recibidos a lo largo de la campaña.

El escenario político que encontrará Lula será mucho más difícil que el enfrentado por Cardoso en 1994 y 1998. Las atenciones se concentran en saber si el nuevo presidente conseguirá articular una base de apoyo sólida en el Congreso Nacional, en un sistema político calificado como “presidencialismo de coalición”. ¿Logrará Lula evitar que Brasil camine hacia la ingobernabilidad ante la imposibilidad de formar una coalición amplia e integradora? ¿Servirá ganar las elecciones sin contar con un bloque parlamentario que posibilite realizar los cambios prometidos? Y en caso de conseguir los apoyos necesarios, ¿cuál será el precio a pagar? En definitiva, el dilema de Lula es lograr la gobernabilidad de Brasil sin ceder tanto que se frustren las esperanzas depositadas en su proyecto político². Pero al mismo tiempo, cualquier tentación de distorsionar la naturaleza de su mandato puede ser fatal para su futuro y para las esperanzas de cambio³. En este sentido, la capacidad del líder del PT para contener a sus aliados históricos (Movimiento de los Sin Tierra y Central Única de Trabajadores) y para no claudicar a las demandas del funcionalismo público, que le rinde tantos votos, dará la auténtica medida de las posibilidades del futuro Gobierno. Las tensiones internas en el seno del PT, entre el sector más socialdemócrata que ha liderado la estrategia de moderación y el sector más radical⁴ que promete exigir el cumplimiento de los compromisos históricos del partido (ruptura con la política económica del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo), augura un proceso de lucha entre facciones que puede debilitar la fortaleza y cohesión del próximo ejecutivo.

La nueva distribución del poder regional en Brasil

En lo referente a la disminución del poder regional del PT, bastante limitado incluso antes de las elecciones, se introduce otro factor complicador que pondrá a prueba la capacidad política de Lula para construir consensos en un país en el que los estados federados poseen por mandato constitucional competencias muy relevantes.

El poder en el ámbito *estadual* se presenta después de las elecciones con un alto índice de fragmentación entre las diferentes opciones políticas. Aunque el PT consiguió entrar en la lucha electoral del segundo turno para elegir gobernadores en lugares donde su presencia no era habitual (el caso de São Paulo), en otros feudos tradicionales y de alto contenido simbólico, como Río Grande do Sul, ha perdido su hegemonía⁵. El PT sólo ha logrado elegir tres gobernadores (Mato Grosso do Sul, Acre y Piauí) de un total de 27, en estados sin peso político o económico y alejados del eje del poder que forman São Paulo-Río-Minas Gerais. El PSDB de Cardoso ha obtenido siete gobernadores, destacándose Geraldo Alckmin en São Paulo y Aécio Neves en Minas Gerais. Aécio, nieto del que fuera presidente Tancredo Neves, es una de las más firmes apuestas del PSDB para recuperar el poder en 2007. El PFL, de orientación derechista, mantiene sus feudos del noreste brasileño mientras el PMDB obtiene significativos triunfos en Río Grande do Sul (Germano Rigotto) y Paraná (Roberto Requião). Caso aparte ha sido la elección de Rosana Garotinho como gobernadora de Río de Janeiro con el apoyo de los evangélicos, que cuentan con destacados líderes en el Congreso actuando como grupo de presión.

Por otra parte, los gobernadores elegidos serán más independientes política y financieramente que en la época de Cardoso. Mientras que el anterior ejecutivo tuvo capacidad de controlarlos a través de la vía de su endeudamiento, el nuevo Gobierno enfrentará unos estados con más autonomía, que han recuperado su plena capacidad de negociación política después de haber sido ajustados financieramente y que, en consecuencia, no dependerán tanto del Gobierno federal.

Los condicionantes económicos del Gobierno de Lula

A los condicionantes políticos que hipotecan su margen de maniobra, Lula deberá añadir los condicionantes económicos de una crisis de magnitudes aún no delimitadas. Todavía es pronto para determinar el peso de la herencia económica que asumirá el próximo ejecutivo en enero. Lo cierto es que algunos indicadores proyectan sombras que pueden cubrir su gestión económica: tipos de interés al 22%, el real, la moneda brasileña, devaluada casi un 60% a lo largo del año 2002 con un cambio respecto al dólar oscilando en los últimos meses entre 3'50 y 3'80; una deuda administrable, moderada en su relación con el PIB pero ciertamente voluminosa (en torno a 600.000 millones de reales la deuda pública y 30.000 millones de dólares la deuda exterior)⁶; una economía sumergida en crecimiento y tasas de desempleo cerca del 19% en la región metropolitana de São Paulo; disminución de la inversión extranjera y previsiones de crecimiento económico menguantes; y el retorno de la temida inflación, consecuencia lógica de la indexación de la economía al dólar.

Un panorama poco halagüeño que arroja dudas sobre la capacidad del Estado para generar recursos que pueda convertir el Gobierno de Lula en los prometidos progra-

mas sociales y económicos para combatir la pobreza, fomentar las exportaciones, generar empleos, reducir las altas tasas de criminalidad e integrar a los excluidos.

Existen además condicionantes de carácter presupuestario como la obligación de cumplir con la ley de responsabilidad fiscal y compromisos financieros asumidos por el anterior Gobierno que deberán ser honrados. Todo ello en el cuadro más amplio del acuerdo alcanzado entre el actual Gobierno brasileño y el FMI por valor de 30.000 millones de dólares. Este acuerdo incluye la obligación de mantener el superávit fiscal primario del 3'7%⁷.

En definitiva, Lula deberá lograr la cuadratura del círculo emitiendo señales que transmitan calma a los mercados y al mismo tiempo impulsando las reformas necesarias (política, fiscal, administrativa) que ofrezcan alternativas al denostado modelo neoliberal que combate y que eviten la frustración de sus votantes⁸.

LOS DESAFIOS EXTERNOS. LAS OPCIONES BRASILEÑAS

Establecidos los desafíos y limitaciones en el plano interior, llega el momento de analizar los retos y oportunidades para el Brasil de Lula en el plano exterior. Han sido recurrentes en el análisis del triunfo del líder del PT, las observaciones sobre su carácter simbólico en términos del liderazgo de Brasil en la región y su impacto en las relaciones internacionales latinoamericanas. La consolidación del liderazgo brasileño ya se produjo en el mandato de Cardoso, con su punto álgido en la celebración de la Cumbre de presidentes de América del Sur en Brasilia, el 31 de agosto de 2000. En aquella ocasión, la diplomacia del Itamaraty⁹ lanzó la idea de que Sudamérica dejaba de ser una mera noción geográfica para representar un concepto político cuya funcionalidad era, a través de la consolidación de la identidad suramericana, fortalecer las posiciones negociadoras de sus países con vistas al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ante una eventual asociación entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina (CAN)¹⁰. En este sentido, las bases para que Lula pueda, en representación de su país, ejercer este liderazgo en los próximos y decisivos años ya han sido colocadas y están firmemente asentadas. Cardoso asumió los beneficios de esta práctica, pero se inhibió de cargar con sus costes intrínsecos como quedó de manifiesto cuando “miró hacia otro lado” en el caso de las elecciones peruanas de 2000 o, más recientemente, al mantener una actitud pasiva en el debate del Plano Colombia. Quizás Lula esté dispuesto a buscar un equilibrio más activo entre costes y beneficios.

No cabe duda de que el éxito de Lula será, principalmente, un referente para la izquierda latinoamericana¹¹, y podemos preguntarnos si después de la victoria del coronel Lucio Gutiérrez en Ecuador no se habrá cerrado un ciclo político en Latinoamérica y abierto otro difícilmente calificable (“populista” dirían unos, “izquierdista” preferirían otros). En todo caso, un ciclo de rechazo a las políticas neoliberales implantadas en la década de los noventa del siglo pasado que podría tener –¿quién lo sabe?– su corolario en las elecciones argentinas de 2003. El mensaje que se transmite desde Brasil para el resto del continente es que existen alternativas al fracasado modelo neoliberal que no consiguió reducir las desigualdades ni lograr un crecimiento económico sostenible.

Superando las consideraciones de carácter simbólico, lo cierto es que los formuladores y ejecutores de la política exterior brasileña se enfrentarán en los próximos cuatro años a negociaciones muy concretas donde se pondrán en juego intereses, a veces, contrapuestos. Desde la perspectiva del presidente electo, la política exterior será fundamental para instrumentar un desarrollo alternativo que permita superar la vulnerabilidad del país¹².

A efectos analíticos, se desagrega en este apartado la agenda de intereses en las relaciones exteriores de Brasil en diferentes niveles y tableros diplomáticos de actuación y se procede a presentar las propuestas de Lula en estas materias.

Las relaciones con Argentina y la integración subregional

En el primer nivel de importancia se encuentran el fortalecimiento del Mercosur y de las relaciones con Argentina en el tablero diplomático de la integración subregional. En la campaña electoral, Lula manifestó en reiteradas ocasiones que la reconstrucción del Mercosur sería su prioridad número uno, transformando el bloque en una zona de convergencia de políticas industriales, agrícolas, comerciales, científico- tecnológicas, educativas y culturales. Una vez reconstruido, el Mercosur debe enfrentar los desafíos macroeconómicos y caminar hacia una política monetaria única, creando además un Banco de Fomento y Desarrollo. El instrumento para ello es la construcción de instituciones políticas y jurídicas y el desarrollo de una política exterior común inspirada, si bien no mecánicamente, en el modelo de integración europeo.

Señalando la preferencia por la intensificación de las relaciones con Argentina, Lula realizó su primer viaje como presidente electo a Buenos Aires. De esta forma, se privilegia la relación política con el vecino del sur y se incluyen en la agenda los conflictos comerciales bilaterales. Está previsto que Lula dirija un mensaje a la nación argentina para intentar formar una alianza táctica entre los dos países en las negociaciones sobre el ALCA. La reaproximación entre los dos principales socios del Mercosur tiene carácter estratégico para el nuevo Gobierno brasileño, pues existe conciencia de que la política exterior argentina estuvo muy influenciada, en la última década, por los EEUU.

Las relaciones con los EEUU y la integración hemisférica

El segundo nivel es compartido por los EEUU y la UE, en conexión directa con los procesos negociadores en los que Brasil y, por extensión, el Mercosur se encuentran inmersos. Los tableros diplomáticos son la integración hemisférica vía ALCA y la integración interregional vía negociación de un acuerdo de libre comercio entre la UE y el Mercosur. A Brasil le interesa mantener abiertas las posibilidades de la opción europea como moneda de cambio y de presión en las negociaciones del ALCA. Al mismo tiempo, el ritmo y el grado de concesiones en materia de acceso al mercado europeo en el proceso negociador UE-Mercosur, dependerán de los avances logrados en el ALCA.

Las relaciones con los EEUU presentarán algunas dificultades. En el ámbito estrictamente político, el presidente del PT, José Dirceu, ha intentado limar asperezas al afirmar que el Gobierno de Lula no tendrá ninguna política de confrontación ideológica con los norteamericanos. Sin embargo, parece probable que las buenas relaciones personales que Lula mantiene con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y el de Cuba, Fidel Castro, si se intensifican, harán saltar las alarmas en Washington. A pesar de ello, la embajadora de los EEUU en Brasil, Donna Hrinak, ha minimizado las tensiones al afirmar que Lula “simboliza el sueño americano de ascensión social” y debe reconocerse la neutralidad de la Casa Blanca en todo el proceso electoral. En el ámbito comercial bilateral son previsibles conflictos de envergadura. La razón es simple: la estructura desigual de los intercambios. Mientras en 1995 las exportaciones norteamericanas a Brasil crecieron un 116%, las ventas brasileñas a los EEUU aumentaron sólo un 5'6%, representando apenas un 1'8% de las compras exteriores estadounidenses. Aloizio Mercadante, Secretario de Relaciones Internacionales del PT, apunta a las barreras proteccionistas como el gran impedimento para el crecimiento de las exportaciones nacionales y anuncia que el nuevo Gobierno jugará duro en las negociaciones con los EEUU, exigiendo reciprocidad y prometiendo una defensa férrea de los intereses brasileños. El objetivo es incrementar los actuales intercambios comerciales por valor de 30.000 millones de dólares hasta los 100.000 millones. Otro aspecto que ha motivado tensiones son las denuncias brasileñas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) contra el proteccionismo de los EEUU.

En la agenda positiva de las relaciones bilaterales hay que destacar el espíritu de colaboración de Washington en el plan de Lula “hambre cero”, para el que Otto Reich, ex subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, prometió ayuda financiera antes de ser cesado por el presidente Bush. El plan “hambre cero” pretende que 53 millones de brasileños puedan comer tres veces al día. El mismo alto funcionario, en una reunión con el equipo del PT, manifestó el interés de su país en un Brasil próspero que sea la clave de la recuperación económica de Sudamérica y anunció que EEUU ejercerá una influencia favorable en los organismos multilaterales de crédito¹³.

Estos asuntos estuvieron presentes en la agenda de Lula en su visita a la Casa Blanca, el 10 de diciembre, momento en el que pudo comprobar “las ansias de Bush para trabajar de modo productivo con Brasil”¹⁴.

El tema estrella en las relaciones Brasil-EEUU, el ALCA, se discute en el tablero diplomático de la integración hemisférica. La diplomacia brasileña en el período Cardoso enfrentó esta iniciativa de los EEUU de forma ambivalente y dubitativa, con una agenda de signo negativo y defensivo hasta la Cumbre de Québec¹⁵. A partir del discurso del presidente Cardoso en Québec, la postura brasileña fue positiva y proactiva, preocupándose más por explicitar el ALCA que se quería y no el que se rechazaba. El pensamiento oficial brasileño a este respecto se condensa en las palabras del canciller Celso Lafer: “El ALCA no es un destino para Brasil sino una opción que valdrá la pena en la medida en que sea congruente con el proyecto de desarrollo del país”. El camino para conseguir negociar en términos equilibrados y de reciprocidad era el fortalecimiento de los bloques de integración preexistentes (estrategia de los *building blocks*) de acuerdo con la metodología del *single undertaking*, es decir, para evitar un parcelamiento de las negociaciones, nada estaría decidido hasta que todo estuviese decidido. Esta estrategia brasileña fue puesta en práctica a partir de la cumbre ministerial del ALCA en Belo Horizonte, en mayo de 1997, y en Buenos Aires, en abril de 2001. La diplomacia del Itamaraty se opuso con éxito a la reducción del plazo para la conclusión de las negociaciones que, finalmente, fue establecido para el 2005.

¿Cuál es la postura de Lula y de su equipo ante las negociaciones comerciales en el ámbito hemisférico? Podemos identificar dos posturas oscilantes: antes y después de su victoria. Antes del 27 de octubre, Lula no veía posibilidades de adhesión al ALCA si persistían las medidas proteccionistas de EEUU y las restricciones introducidas por la *Trade Promotion Authority* (el antiguo *fast track*). El modelo de integración propuesto provocaría una anexión de Brasil a la economía norteamericana. Las declaraciones en plena campaña electoral de Robert Zoellick, representante de comercio exterior de EEUU, el cual afirmaba que o Brasil aceptaba el ALCA o tendría que vender sus productos en la Antártida, añadieron más leña al fuego del debate. Lula no tardó en revirar declarando que discutiría el ALCA directamente con Bush, de forma soberana, porque a Brasil le interesaba la integración y no la anexión. Como modelo de defensa de los intereses del país, Lula propuso la forma contundente en que EEUU negocia: “Discutiremos el ALCA con los EEUU exactamente igual a como ellos discutirán con Brasil”¹⁶. Reafirmando sus posiciones, el líder del PT aseguraba que bajo las condiciones existentes, el ALCA tendría gravísimas consecuencias para la estructura productiva de los países latinoamericanos. Si se quería avanzar en el proceso deberían introducirse mecanismos de compensación con el objetivo de que las economías menos estructuradas obtuviesen provecho del libre comercio hemisférico¹⁷.

Sin embargo, después de la victoria del 27 de octubre, muchas de estas perspectivas se han matizado, a la vez que voces autorizadas del PT introducen nuevos elemen-

tos que alteran sustancialmente las orientaciones del partido hasta entonces. En concreto destacamos tres:

1) La propuesta de Lula de crear un Parlamento de las Américas que sirviese para dar una orientación más política que comercial a las negociaciones del ALCA y conseguir que la integración hemisférica, en vez de comenzar por la economía, se iniciase en el área política y en el área social. Si la integración política fuese bien realizada, las oscilaciones “naturales” de las economías de los países no afectarían al proceso¹⁸.

2) Las manifestaciones de uno de los más firmes candidatos a ocupar el cargo de ministro de Relaciones Exteriores, Marco Aurelio García, según las cuales el futuro Gobierno de Lula está dispuesto a avanzar en las negociaciones para la creación del ALCA, donde prevalecerán posiciones comunes a través de un esfuerzo colectivo¹⁹.

3) La propuesta realizada por Aloizio Mercadante a altos funcionarios de los EEUU para que el Gobierno norteamericano negocie un acuerdo bilateral con el Mercosur de forma paralela al ALCA. De esta forma, Mercadante asume una de las ideas del candidato del PSDB, José Serra, e imprime un giro realista en las posiciones mantenidas por el PT. El argumento es simple: el Mercosur necesita defender sus intereses directamente junto a los EEUU porque este país ya negocia acuerdos bilaterales en la región con Chile, Comunidad Andina y América Central²⁰.

¿En qué medida estas nuevas orientaciones pueden marcar la actuación de Brasil en las negociaciones del ALCA? El Gobierno brasileño acaba de asumir junto a los EEUU, después de la cumbre ministerial de Quito, la copresidencia de las negociaciones y el calendario se le echará encima a Lula: la presentación de las ofertas para el acceso a mercados en materia agrícola, no agrícolas, servicios, inversiones y compras gubernamentales deben realizarse hasta el 15 de febrero de 2003 y el proceso de pedido de mejoras de las ofertas tendrá lugar a partir del 16 de febrero de 2003. Resta la duda de saber si, apremiado por la presión de los sectores empresariales, sindicales y sociales y ante el riesgo para el tejido productivo brasileño, Lula optará por solicitar un retraso de la reunión donde se presentarán las ofertas nacionales de liberalización. Hasta entonces, el presidente electo deberá, primero, definir la formación del Ministerio de Exteriores y, segundo, decidir si habrá una reestructuración organizativa con la creación de una Secretaría Extraordinaria de Comercio Exterior dependiente directamente de la Presidencia de la República y no del Ministerio de Comercio y Desarrollo, como hasta ahora.

En resumen, estará en las manos de Lula la responsabilidad de definir las opciones de inserción de Brasil en el ámbito hemisférico condicionando así el restablecimiento del crecimiento económico del país y sus relaciones con los otros países latinoamericanos.

La relaciones con la UE y la integración interregional

Aún en el segundo nivel de los intereses exteriores de Brasil, debemos considerar el tablero diplomático de la integración interregional y la posibilidad de alcanzar un

acuerdo entre la UE y el Mercosur que permita la creación de una zona de libre comercio. El éxito de las actuales negociaciones entre el Mercosur y la UE constituye para Brasil un objetivo estratégico de gran importancia. Frente a la perspectiva de la aceleración de las negociaciones para la creación del ALCA, tanto Brasil como el Mercosur desean mantener el modelo de equilibrio de su inserción en la economía internacional a través de la “opción europea”.

En un contexto de interdependencia económica entre los dos bloques²¹, la intensificación de las relaciones interregionales debería ser un ejemplo de los nuevos paradigmas del tercer milenio donde se combinan cooperación y comercio de modo equitativo, regionalismo abierto y multilateralismo, valores y culturas, respondiendo a los imperativos de una comunidad internacional más solidaria.

Sin embargo, lo cierto es que a partir de la Cumbre Eurolatinoamericana de Río de Janeiro de 1999, las negociaciones entraron en una senda tortuosa que ya preanunciaba el anquilosamiento de los progresos en materia de acceso a mercados agudizada con la crisis de los países del Mercosur, el deterioro de la economía internacional y, finalmente, con el anuncio del acuerdo franco-alemán que retrasa la reforma de la Política Agrícola Común hasta el año 2006 y prorroga las ayudas comunitarias hasta el 2013. El nudo gordiano en las relaciones entre la UE y el Mercosur es la cuestión agrícola y la determinación sobre cuando pasar a la fase final de liberalización recíproca de todos los intercambios comerciales. La subordinación de las negociaciones arancelarias y no arancelarias al éxito de la Ronda del Milenio de la OMC a través del mandato negociador que posee la Comisión, considerada incluso por el Parlamento Europeo “inaceptable en función de su carácter discriminatorio”²², introduce un horizonte temporal incierto para la conclusión de un acuerdo satisfactorio, que los más optimistas prevén para el año 2005.

La postura del Gobierno de Cardoso en el proceso negociador fue siempre dialogante y marcadamente combativa, condicionando el éxito de las conversaciones a la eliminación de los subsidios y del proteccionismo agrícola europeo, como ratificó el presidente de Brasil ante la Asamblea Nacional de Francia:

“Brasil buscará asociarse a la UE y cuenta con el apoyo de Francia. Cumple estar atento al principio de equidad (...) El interés básico del Mercosur es un mayor acceso al mercado agrícola común y poder competir en igualdad de condiciones en terceros mercados (...) debemos dar una señal clara de que estamos dispuestos a avanzar rápido en la construcción de un acuerdo de libre comercio. Si creemos de hecho en el libre comercio, cabe al Mercosur y a la UE la adopción de medidas efectivas contra el proteccionismo”²³.

Lula se ha declarado más favorable a negociar con la UE que con los EEUU, al sentirse más próximo a su modelo de integración, pero ha reiterado que la política agrícola comunitaria es inadmisibles y que el proteccionismo europeo impide la conclusión de una zona de libre comercio intercontinental. La opción europea como *second best*

puede consolidarse entre los nuevos formuladores de la política exterior brasileña siempre que desde la UE se manifieste interés en atender las justas reivindicaciones de los países del Mercosur. De lo contrario, el horizonte del fracaso y la frustración pueden contaminar el panorama de las relaciones eurolatinoamericanas.

Lo que se logre en estos niveles y en los tableros diplomáticos señalados, estará en buena medida supeditado al resultado de las negociaciones multilaterales de liberalización comercial en el ámbito de la OMC. El objetivo brasileño, en este caso, es reforzar su inserción internacional en el contexto de una economía globalizada. El instrumento es el éxito de la Ronda del Milenio en lo referente al capítulo agrícola, es decir, respuestas satisfactorias a las demandas brasileñas en articulación con el Grupo de Cairns: eliminación de subsidios, de barreras arancelarias y no arancelarias, desmantelamiento de políticas proteccionistas por parte de los países del Primer Mundo, etc.

Frente a esta urdimbre de negociaciones, la tarea de la diplomacia brasileña²⁴ será saber traducir creativamente necesidades internas en posibilidades externas, al servicio del proyecto nacional de desarrollo. Lula y su equipo de Gobierno tendrán ante sí un complejo entramado de conversaciones comerciales con profundas implicaciones políticas que pondrán a prueba su capacidad de lidiar responsablemente con temas internacionales.

LA TENTACIÓN DE SUBORDINAR LO “EXTERNO” A LO “INTERNO”

Se presentan grandes dificultades y enormes oportunidades para Brasil en este comienzo de siglo. Si cabe parte del mérito de la importancia adquirida por el país en el panorama internacional en los últimos años al presidente Cardoso, a través del hábil ejercicio de su diplomacia presidencial, es posible que Lula se enfrente al desafío de conseguir evitar que la tentación de aislamiento autárquico insuflada desde el pensamiento y el discurso nacionalista se imponga finalmente. Esta tendencia suicida parece ganar terreno en los últimos años entre sectores de la izquierda y la derecha nacionalistas brasileñas, que siguen sin comprender que la economía globalizada es un fenómeno innegable y que son mayores los beneficios que los costes, siempre que se logren corregir los rumbos de una globalización de carácter asimétrico.

En este sentido, las previsibles dificultades internas apuntadas en el primer apartado de este artículo, que se manifestarán en los dos primeros años del mandato del nuevo Gobierno, pueden tener un fuerte impacto en las relaciones exteriores de Brasil. Dicho de otra forma, como ya hicieran otros gobernantes brasileños²⁵, Lula puede sentirse tentado a utilizar la política exterior con finalidades domésticas como remedio simple ante

fracasos internos, lo que sería fatal para la credibilidad internacional del país. La hipótesis que se apunta como reflexión final –la utilización de “lo externo” al servicio de “lo interno”– encuentra su fundamento en el estudio de la evolución del pensamiento de la *intelligentsia* del PT en materia internacional y su aplicación a los escasos cambios que en política exterior se introducirán.

En primer lugar, durante la campaña electoral la elite intelectual del PT ha demostrado afinidad con la burocracia diplomática del Itamaraty en lo referente a visiones del mundo, principios, actuaciones, etc. En segundo lugar, la moderación del discurso del PT en lo que respecta al ALCA, pasando de alertar sobre el peligro “anexionista” que entrañaba a manifestar su disponibilidad para negociar. En tercer lugar, la flexibilización del histórico compromiso del PT con su electorado de ruptura con el FMI. Estos tres elementos permiten la formulación de la hipótesis del uso de las relaciones exteriores para fines domésticos, es decir, la tentación que debería rechazar el PT de diferenciarse del Gobierno Cardoso a través de gestos simbólicos o inofensivos, de fácil reclamo popular, que desvíen la atención de los asuntos internos y de esperables frustraciones que deben ser administradas con otros mecanismos. Si el impacto de la elección de Lula en la política exterior brasileña será marginal respecto a las orientaciones de la etapa Cardoso, una vez que el PT ha modificado y templado su discurso internacional, no parece descabellado sugerir que una política de gestos a la galería –como ya sucedió con los gobiernos militares– más retórica que efectiva sea una tentación real. Nuevamente, Lula y su Gobierno serán puestos a prueba. Ojalá superen satisfactoriamente el examen.

Notas

1. Véase la declaración del presidente de la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), LAFER, Horacio: “Riscos e oportunidades”, *Folha de São Paulo*, 20 de octubre de 2002.
2. Véase la evaluación de Luiz Paulo Velloso Lucas, coordinador de campaña del candidato del PSDB, para quién “un Gobierno del PT será una bomba de frustración de efecto retardado”, *Folha de São Paulo*, 23 de octubre de 2002.
3. A este respecto consultar “Lula’s hard choices”, *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Comenta el semanario londinense que “(...) no debería permitirse la distorsión de la naturaleza del mandato de Lula: no es un mandato para la revolución, sino para el cambio moderado”.
4. Los grupos de izquierda radical en el PT representan cerca del 32% del poder en el Directorio Nacional del partido, que se encuentra dominado por la tendencia moderada “Articulação”. Véase al respecto “Começa a briga entre os radicais e os moderados do PT”, *Folha de São Paulo*, 28 de octubre de 2002.
5. Recordemos que la capital de Río Grande do Sul es la ciudad de Porto Alegre, emblemática por la aplicación bajo gobiernos del PT de iniciativas como el presupuesto participativo. Sin

- olvidar su carácter simbólico entre el movimiento antiglobalización por la celebración del Foro Social Mundial.
6. Dos interpretaciones diferentes sobre la dimensión de la deuda y sobre la capacidad de Brasil para hacer frente a sus compromisos pueden consultarse en el artículo de Joseph Stiglitz, "Tres hurras por Brasil", *El País*, 15 de agosto de 2002 y en la columna de José Vidal-Beneyto, "Lula, en un país dependiente", *El País*, 2 de noviembre de 2002.
 7. Véase sobre las exigencias del FMI a Brasil, la columna de Joaquín Estefanía, "El mundo al revés: Bush, Alemania y Lula", *El País*, 17 de noviembre de 2002.
 8. No extraña que con este panorama, el futuro Gobierno de Lula se enfrente a un "choque de realidad" que obligará al ajuste de propuestas realizadas durante la campaña, véase "Governo Lula terá 'choque de realidade'", *Folha de São Paulo*, 1 de noviembre de 2002.
 9. Con este nombre se conoce al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Su página web ofrece un magnífico compendio de las iniciativas diplomáticas brasileñas. (<http://www.mre.gov.br>)
 10. Véase, MOREIRA GARCÍA, CARLOS "América del Sur, ¿un nuevo concepto político?", *Política Exterior*. No. 78 (noviembre/diciembre), p. 99-109.
 11. Son elocuentes a este respecto las declaraciones del alcalde de Porto Alegre, Tarso Genro: "(...) comenzamos un proceso nuevo en el país que va a ser una transición del modelo económico neoliberal a un proyecto alternativo y que va a contagiar a todo el continente", *El País*, 18 de noviembre de 2002. Igualmente expresivas son las consideraciones de Felipe González, "Esperando a Lula", en *El País*, 14 de diciembre de 2002.
 12. Véase las declaraciones de Lula : "El Mercosur será nuestra prioridad", *La Nación*, 23 de octubre de 2002.
 13. Véase "Lula recibe primer voto de confianza de EEUU", *El Observador*, Uruguay, 26 de noviembre de 2002.
 14. Véase las declaraciones del portavoz de la Casa Blanca, Ari Fleischer, 'Bush está ansioso' para trabalhar com Lula", *Folha de São Paulo*, 27 de octubre de 2002.
 15. Véase sobre las posiciones de Brasil respecto al ALCA el artículo de GUILHON ALBUQUERQUE, JOSÉ AUGUSTO "El ALCA en la política exterior brasileña", *Política Exterior*, nº 85 (enero/febrero)
 16. *Folha de São Paulo*, 17 de octubre de 2002.
 17. Véase "El Mercosur será nuestra prioridad", *La Nación*, 23 de octubre de 2002.
 18. Véase "Unión política antes del ALCA", *Correio Braziliense*, 26 de noviembre de 2002.
 19. Véase "Marco Aurelio García dice al Financial Times que Lula negociará el ALCA", *O Estado de São Paulo*, 9 de noviembre de 2002.
 20. Véase "Mercadante propone acuerdo con os EEUU", *Gazeta Mercantil*, 26 de noviembre de 2002.
 21. A pesar de la disminución de los intercambios comerciales y de los flujos de inversión en los últimos años, fruto de la crisis argentina y brasileña, el comercio entre los bloques creció entre 1992 y 1997 cerca del 266% y las inversiones directas de la UE en el Mercosur alrededor del 700% según CERVO, AMADO LUIS *História da Política Externa do Brasil*. Brasília: IBRI/UNB, 2002, p. 489.

22. Véase PARLEMENT EUROPÉEN “Rapport sur le mandat de négociation d'un accord d'association interrégional avec le Mercosur (2001/2018(INI))”, Rapporteur: Pedro Maset Campos, 6 febrero 2001, final A5-0049/2001.
23. Discurso del presidente Fernando Henrique Cardoso en sesión solemne en la Asamblea Nacional de Francia, 30 de octubre de 2001, (Consulta: 25 de noviembre de 2002). <http://www.mre.gov.br>
24. Véase el Discurso de Celso Lafer en el Comité de Cooperación Empresarial de la Fundación Getulio Vargas, São Paulo, 21 de noviembre de 2002.
25. Fue el caso de la moratoria unilateral decretada por el Gobierno del presidente Sarney que llevó al cierre del crédito internacional para Brasil. Estos argumentos son defendidos en GUILHON ALBUQUERQUE, JOSÉ AUGUSTO “Lula aquí e acola”, *Carta Internacional*, Sao Paulo, nº 116, octubre 2002, p.16.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 60.**
Miscelánea

Interregionalismo y 'gobernanza global'
Amalia Stuhldreher

Interregionalismo y 'gobernanza global'

Apuntes posibles del eje UE-Mercosur

Amalia Stuhldreher*

RESUMEN

Partiendo de una revisión del debate acerca de la globalización, el artículo presenta una de las respuestas teóricas a los nuevos desafíos globales, esto es, el enfoque de la "gobernanza global" o *global governance*, haciendo énfasis en el papel de los estados nacionales en la nueva arquitectura global aún incipiente. A partir de esta base, se analiza el rol concomitante del regionalismo y su producto derivado, el interregionalismo. Como estudio de caso se toma la evolución de la cooperación interregional entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur, desde comienzos de los años noventa, y se analiza desde una perspectiva funcional. A modo de conclusión se discuten los aportes del esquema interregional respecto a las demandas de la gobernanza global en la política internacional contemporánea.

Palabras clave: Unión Europea, Mercosur, cooperación regional, globalización, gobernanza

EL SISTEMA INTERNACIONAL EN PROCESO DE CAMBIO A FINALES DEL SIGLO XX

El cambio profundo del contexto internacional a partir de finales de los años ochenta determinó una fuerte discusión académica acerca del carácter real de los procesos en curso. Para algunos observadores el año 1989 pasaría a la historia universal como el momento de concreción de un cambio de los paradigmas reinantes hasta entonces, ya que implicaba no sólo el fin del conflicto Este-Oeste, sino también el fin abrupto de

*Licenciada en Relaciones Internacionales. Doctora en Ciencia Política. Investigadora.
estuhldreher@hotmail.com

la modernidad en el ámbito de la política internacional. A partir de ese momento reinaría un nuevo desconcierto determinado por la pluralidad de las visiones de la posmodernidad (Menzel, 1998)¹.

Concretamente, en el ámbito de la política y la seguridad internacionales, acontecimientos como la caída del muro de Berlín, la reunificación alemana y la disolución de la Unión Soviética significaron puntos de escisión que produjeron un cambio radical del modo de funcionamiento del sistema internacional. Pero, sobre todo, la disolución del conflicto Este-Oeste como factor estructurador de la política internacional tendría consecuencias para el mundo entero, a causa de la desaparición de su "función disciplinadora", lo que implicaría entre otras cosas conflictos entre naciones que no hubieran sido posibles durante los últimos 50 años, como la Guerra del Golfo. Asimismo, los progresos respecto al desarme y al control del armamentismo a través del Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas (START I) en 1991 y del START II en 1993 implicaban la limitación de armamento atómico estratégico en un mundo que se tornaba unipolar en lo militar con la supremacía de los Estados Unidos. Más allá de esto, la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) se convertiría en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en julio de 1994.

Respecto a la economía internacional, resultaba notoria la importancia creciente de los mercados financieros globales, de la producción global y del volumen de las corrientes globales de inversión. En este contexto, los procesos de integración regional adquirirían un nuevo significado. La concreción del Mercado Único Europeo coronaría los esfuerzos integrativos de 40 años en Europa Occidental, que culminaría con la institucionalización de la Unión Europea (UE) a través del Tratado de Maastricht. Al otro lado del Atlántico, surgiría en enero de 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que reuniría a los Estados Unidos, Canadá y México. Asimismo en el este y sudeste asiático se constataría el surgimiento de una nueva región económica, aun cuando iniciativas concretas como la de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)-Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) se encontraran durante la segunda mitad de los años noventa todavía *in statu nascendi*. También en Sudamérica se registraría a partir de la fundación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en marzo de 1991 un cambio de orientación². Más allá de todos estos desarrollos regionales, a nivel multilateral se registrarán también importantes avances, como el cierre de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), y del reemplazo de dicho organismo, fundado en forma provisoria en octubre de 1947, por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, a pesar del avance en la institucionalización de la cooperación en este área, el potencial de conflicto continuaría siendo alto. Por otra parte, en el curso de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT se reaccionaría a la formación de bloques regionales a través de las nuevas regulaciones respecto a la integración regional en torno al artículo XXIV del GATT.

A partir de ese momento los acuerdos de integración regionales no serían tratados como una excepción a la regla, sino como una estrategia legítima frente a los desafíos impuestos por la globalización (Altvater / Mahnkopf, 1999).

A partir de esta introducción, el presente análisis abarca cuatro apartados. En el primero se sistematiza el debate general en torno a la globalización. En el segundo, se presenta una de las respuestas teóricas a los nuevos desafíos globales, es decir, la “gobernanza global” (o *global governance*), tematizándose el rol de los estados nacionales dentro de la arquitectura global incipiente. El tercer apartado, continuando en esta línea, se centra en el papel que le queda en este contexto al regionalismo y su producto derivado, el interregionalismo. Y respecto a este último, el cuarto apartado se concentra en el caso específico de la cooperación interregional UE-Mercosur desde una perspectiva funcional, analizando la evolución del vínculo desde comienzos de los años noventa. Finalmente en las conclusiones se esboza el aporte específico de dicho eje de cara a las demandas de gobernanza global.

LA DISCUSIÓN EN TORNO DE LA GLOBALIZACIÓN

Durante la primera mitad de los años noventa, y a pesar de la imprecisión propia del nuevo (des)orden mundial que comenzaba a esbozarse, emergería paulatinamente un consenso respecto a que la globalización era un factor clave en las transformaciones (Breton, 1994). Respecto a este fenómeno reinaría, sin embargo, una gran confusión, determinada por la coexistencia de megatendencias contradictorias. Por una parte, la tendencia a la *globalización* de las economías, la tendencia a la “civilización” de la política mundial y a la secularización de los sistemas culturales de valores y, por otra, la tendencia a la *fragmentación* de todas las esferas de vida, visualizable en el renacimiento de los nacionalismos, la disolución de estados-naciones, el nuevo fundamentalismo religioso, el proteccionismo étnico, el relativismo cultural (Menzel, 1998). Un aspecto problemático en el análisis del proceso de globalización estaría dado por la imposibilidad de definir claramente un término que había comenzado a ser utilizado en los años sesenta, aunque fuera recién recogido por la discusión científica en los ochenta, por la existencia de discursos paralelos en diferentes idiomas y de acentos diversos de las distintas “comunidades epistémicas”.

La fuerte coyuntura del concepto de globalización³ determinaría su aplicación inflacionaria con la consiguiente pérdida de precisión analítica: la bibliografía sobre el tema adquiere hoy en día dimensiones dignas de ser comparadas con la situación de ‘neue Unübersichtlichkeit’ descrita por Habermas en el caso de la posmodernidad, es decir, la imposibilidad de una clara visión de conjunto. En razón de esto se impone aquí identi-

ficar las líneas principales del debate (Busch, 1999)⁴. Por una parte, es posible aunar aquellos autores 'globalistas', identificados en principio con una posición liberal, quienes señalan que en su dinámica básica la economía mundial se habría internacionalizado y estaría siendo dominada por las fuerzas incontrolables del mercado, hecho valorado positivamente, dado que así emergería un sistema económico global (Sachs / Warner, 1995). Sus principales actores estarían corporizados por las empresas transnacionales, no comprometidas con ningún Estado nacional. La liberalización del comercio tendería a aumentar el bienestar de todas las naciones. Se postula aquí la escasa capacidad del Estado para resolver los desafíos de la globalización (Ohmae, 1990), por lo que su papel se reduciría a amortiguar las fuerzas centrípetas de la economía mundial (Reich, 1992).

En segundo lugar, los llamados "escépticos" de la globalización, (entre ellos neomarxistas y nekeynesianos, representantes del *rational choice* e incluso neoliberales) evalúan negativamente la predominancia de la esfera económica. La desregulación y la transnacionalización habrían conducido al surgimiento de un sistema financiero fuera de control, totalmente desvinculado del mundo de la economía real. Como describiera Susan Strange, el tipo de cambio se independizaría de los datos económicos reales y la especulación sería la fuerza motora del *Casino Capitalism* (Strange, 1986). La efectividad de las estrategias económicas nacionales disminuiría ante la crisis de los sistemas de tipo de cambio fijo y la abolición de los mecanismos de control de los movimientos de capital, lo que impediría fijar la tasa de interés nacional, que sería dictada por los mercados financieros de capital (Scharpf, 1996). Se teme, en especial, por la confianza de los ciudadanos en el respectivo sistema político y social, y por el destino mismo de la democracia y la legitimación política (Streeck, 1998; Held, 1998; Strange, 1995). Dada la supuesta ineficiencia de los regímenes internacionales, existiría el peligro de la "anarquía universal". El modelo del capitalismo anglosajón no sería susceptible de extrapolación al mundo entero (Gray, 1998).

Por último, un tercer grupo de autores de extracción también diversa adoptan una posición de optimismo mesurado. Cuentan aquí tanto los representantes de la escuela de la *régulation* como Robert Boyer y Daniel Drache, que otorgan todavía al Estado una oportunidad para la acción político-económica (Boyer / Drache, 1996), como los pensadores que se pronuncian por reformas políticas (Glyn, 1995) y aquellos autores que analizan la globalización desde una perspectiva eminentemente empírica. Se destacan aquí Paul Hirst y Grahame Thompson, quienes a partir de dos tipos ideales –la economía mundial internacionalizada y la economía mundial globalizada– concluyen que en la actualidad nos encontramos frente al primer caso. Los autores remarcan el mayor grado de internacionalización de la economía en períodos anteriores (como por ejemplo de 1870 a 1914) y concluyen asignando el carácter de *mito* a la tan mentada globalización, exaltando las posibilidades concretas de gobernanza en diferentes niveles (Hirst / Thompson, 1996; Hirst / Thompson, 1999a; Hirst / Thompson, 1999b).

Frente a la amplitud del debate, efectuar una evaluación definitiva del mismo se torna un cometido condenado a la incomplitud. Sin embargo, no puede menos que registrarse positivamente la tendencia de los últimos tiempos a someter las hipótesis postuladas por los teóricos de la globalización a un examen empírico. En ese sentido, aportes como los de Paul Krugman permiten afirmar que entre la teoría y la evidencia empírica existe una gran discrepancia (Krugman, 1996). Investigaciones interdisciplinarias más recientes, como las del equipo de Andreas Busch y Thomas Plümper, permiten constatar que la teoría de la globalización otorga un peso explicativo predominante a factores puntuales, respecto a los cuales no se clarifica si se trata de casos aislados o de anomalías. Asimismo, se recurre frecuentemente a “pruebas” de carácter anecdótico y se hace referencia a una perspectiva sistémica en la cual no se diferencia entre distintos procesos económicos mundiales, dándose por sentado la existencia de la tan mentada globalización y sin examinar el diferente grado de integración de diversos estados en dicho proceso. Como conclusión intermedia puede apuntarse que los escenarios de crisis esbozados resultan muchas veces exagerados. Aunque de hecho se constatan cambios en las condiciones de la acción del Estado nacional, éstos no alcanzaron las dimensiones temidas o esperadas y, sobre todo, se limitaron a ciertas áreas temáticas (Plümper / Busch, 1999).

ESTADOS NACIONALES Y GOBERNANZA GLOBAL

La visión de la globalización económica como fuerza determinante y estructurante del sistema internacional generó respuestas de diversos tenores. En el marco de una discusión teórica general dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, en la que las corrientes neoliberales, neoinstitucionalistas y constructivistas ganaban cada vez mayor relevancia frente a los postulados del realismo clásico y del neorealismo, se reflexionó en forma creciente acerca de aspectos como cooperación, cuestiones institucionales, así como el rol de normas e ideas en el surgimiento de identidades colectivas (Wendt, 1992; Wendt, 1994). Junto a nuevos aportes por parte de las teorías ya establecidas (integración regional, regímenes internacionales) se plantearía una nueva discusión en torno al concepto de gobernanza global, debate que se concentraría en la relación existente entre las posibilidades aún disponibles para el ejercicio de la política en el ámbito de los estados nacionales y las oportunidades de la concertación internacional de cara a los nuevos desafíos globales. Así, se enfatizarían especialmente las posibilidades de cooperación en una economía crecientemente internacionalizada, donde la política es concebida paulatinamente como policéntrica (Hirst / Thompson, 1999a). Al mismo tiempo, se subrayaría la capacidad exclusiva del Estado de legitimar acuer-

dos (*bargains*) tanto “hacia arriba” en su carácter de representante de la población de un determinado territorio, como “hacia abajo” en correspondencia con su legítima base de poder constitucional (Hirst / Thompson, 1996).

En general la discusión en torno a la gobernanza global se caracteriza por su pluralidad teórica, donde se pueden distinguir genéricamente tres corrientes argumentativas centrales (Mürle, 1998). Por lo tanto, dicha categoría bien puede interpretarse como un marco conceptual para una serie diversa de investigaciones, lo que a su vez determina serias dificultades para establecer una definición acabada del concepto. Sin embargo, el punto de referencia está dado en principio por el trabajo de la Comisión on Global Governance (CGG, 1995):

“Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action can be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (...) At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGO), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence.”

Concretamente, gobernanza global implica para autores como Dirk Messner y Franz Nuscheler, en primer término, un modelo contrastante con concepciones hegemónicas del orden mundial. En segunda instancia, esta categoría implica el predominio del derecho internacional y la puesta en práctica de una ética de responsabilidad global. En tercer lugar, el concepto apunta más allá de la mera definición de condiciones marco y de la regulación de diferentes áreas de política. Especialmente relevante es el énfasis de las vías cooperativas en la búsqueda de consensos y en la toma de decisiones, así como el carácter procesual de la política (Messner / Nuscheler, 1996). En comparación con los usos idiomáticos anglosajones, se comprueba que con el concepto ‘governance’ o ‘gobernanza’ se implica tanto la acción como la forma de ejercicio del gobierno, del control o direccionamiento de los procesos. En oposición al ejercicio de gobernar por parte de gobiernos, la categoría gobernanza implica la existencia de reglamentaciones, sin definir a priori un determinado agente que ejecute la acción del caso (Mürle, 1998).

Asimismo se hace especial referencia a la posible complementaridad entre diferentes niveles en la práctica de la gobernanza global. Aún cuando se enfatice principalmente la reforma del sistema de las Naciones Unidas, otros componentes como los regímenes internacionales juegan un rol esencial en la definición de una nueva arquitectura global. Se postula además que esta última debiera basarse a su vez en los así llamados ‘núcleos regionales’, tales como la UE (Messner / Nuscheler, 1996). En efecto,

de hecho puede comprobarse que las estructuras de gobernanza global lograron consolidarse especialmente dentro de la así llamada Tríada, lo que implica una profunda simetría con el resto del mundo (Rüland, 2000a). Otro aspecto igualmente problemático viene dado por la creciente demanda internacional de bienes públicos tales como seguridad y estabilidad en un contexto de avanzada globalización. El sistema internacional enfrenta un déficit institucional así como un fenómeno de subdireccionamiento. A este respecto el ‘principio de subsidiaridad’ (Knight, 2000) podría proporcionar una respuesta posible a los nuevos problemas globales, dado que: (...) “there is probably no single level of jurisdiction that is appropriate of all types of governance at the international level. A multilevel approach is desirable, with the choice subordinate to the specific nature of policy issue” (Guerrieri / Falautano, 2000).

En consecuencia, en la discusión sobre el nuevo orden global, los estados son concebidos como una instancia estratégica dentro de un sistema de niveles múltiples, que se complementan en el ejercicio de la gobernanza de acuerdos a criterios funcionales (Cerny, 1999) y que son acompañados por una serie de nuevos actores tales como organizaciones no-gubernamentales, movimientos sociales o mercados de capital globales. En un mundo globalizado, el Estado vincula el nivel subnacional con el supranacional y se constituye en el pilar fundamental de la arquitectura de la gobernanza global, aun cuando pierda relativamente capacidad de acción (Messner / Nuscheler, 1999).

REGIONALISMO E INTERREGIONALISMO COMO PILARES DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Más allá del Estado, en el siguiente nivel se discute asimismo el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global. Se parte aquí de la premisa de que a causa de las interacciones existentes entre el nivel regional y el multilateral, la integración regional no puede ser considerada en forma aislada de las instituciones globales (Commission on Global Governance, 1995)⁵. En consecuencia, se visualiza al elemento regional como un aporte decisivo para la adaptación de los estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial y a las necesidades de un nuevo orden (Schirm, 1997; Schirm, 1999). Aunque el Estado resigne parte de su autonomía de decisión a favor de las estructuras regionales, gana sin lugar a dudas mayor capacidad de acción frente a los desafíos de la globalización. En definitiva, el regionalismo no reemplaza al Estado territorial, sino que lo confirma en su ámbito de decisión primigenio. A su vez, el regionalismo –y con él su “producto derivado”, el interregionalismo– se transforman en elementos constitutivos del nuevo orden global, asumiendo la intermediación entre la estandarización

zación forzada por la globalización y la creciente diferenciación y fragmentación estatal, lo que determina el surgimiento de un "régimen mixto" (Link, 1998). Para algunos analistas, solamente las alianzas regionales del tipo de la UE, el TLCAN, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o el Mercosur estarían en condiciones de inducir una re-regulación de la economía mundial: bloques comerciales competidores podrían superar problemas relativos al *free-riding* y negociar reglas de juego aceptables para todas las partes. Concretamente, el camino hacia los bloques comerciales implica un acercamiento realista a la posibilidad del "global economic governance" (Wiesenthal, 1999).

De hecho, la evidencia empírica disponible subraya la importancia adquirida por las nuevas corrientes de integración durante los últimos años. Así, en la actualidad, aproximadamente el 59% del comercio internacional se efectúa dentro de bloques regionales. De un total de 194 acuerdos regionales registrados hasta el año 1999 en la OMC, 87 fueron inscritos a partir de 1990 (World Bank, 2000)⁶. A esto se suma una fuerte tendencia a la regionalización económica partir de los años ochenta. Concretamente lo que otorga carácter distintivo al fenómeno actual es la constitución de tres bloques de extensiones casi continentales (Hirst / Thompson, 1999a)⁷. Sin embargo, el resultado de este renacimiento del regionalismo representa un complejo entrelazamiento de tratados preferenciales (Bhagwati, 1998)⁸.

En este contexto se plantea el interrogante acerca del tipo de interrelación y dinámica entre el nivel regional y el multilateral, cuestión que para algunos expertos es de carácter histórico y empírico (Bouzas, 1996), y que representa un aspecto estratégico del debate sobre la gobernanza global. Desde una perspectiva estrictamente económica, se considera que las iniciativas de integración regionales son la tercera "mejor opción" en el largo camino de la liberalización del comercio internacional (Nunnenkamp, 2000)⁹. En este debate los defensores de los acuerdos regionales recurren al argumento del así llamado "regionalismo abierto" (World Bank, 2000)¹⁰: La competencia intraregional se entiende aquí como una fase preparatoria previa al salto de una liberalización más profunda frente al mercado mundial. De acuerdo con esta visión los procesos integrativos constituyen los *building blocks* que pueden contribuir a un orden comercial mundial mejor y más integrado. Por lo contrario, se condena la existencia de los así denominados *stumbling blocks*, es decir, bloques proteccionistas que impiden el avance del libre comercio. Algunos observadores postulan que si el así llamado "regionalismo abierto" fuera acompañado por progresos paralelos en el marco de la OMC, los bloques regionales podrían convertirse en un instrumento sumamente adecuado para estimular las corrientes de comercio e inversiones internacionales y para homogeneizar las prácticas institucionales nacionales. Por lo tanto, la solución adecuada pasaría por un enfoque que permitiera la convergencia de los adelantos alcanzados a nivel global, multilateral e incluso bilateral (Lawrence, 1997). En la práctica, sin embargo, se

comprueban tendencias contradictorias entre sí. Paradójicamente se constata que, pese a la naturaleza intrínsecamente aperturista y liberalizante de los procesos globales que abarcan la gran mayoría de las economías nacionales, éstos no determinaron necesariamente avances notorios a nivel de la liberalización multilateral del comercio. Por esta razón, el así llamado “nuevo regionalismo”, tal como se observa en Latinoamérica o en otras partes del globo, podría proporcionar una solución viable para revigorizar el sistema multilateral. Dado que los nuevos emprendimientos regionales constituirían iniciativas del tipo *bottom up* basados en el atractivo de los mercados, y no del tipo *top-down* generados meramente por decisiones gubernamentales, la contribución del nuevo regionalismo a la integración entre el Norte y el Sur superaría lo alcanzado por el GATT en esta materia (Tussie, 1998). En lo que respecta a la dialéctica vis a vis con el nivel multilateral, no puede desconocerse asimismo el mérito de los procesos de integración para mantener en carrera la “bicicleta” de la liberalización multilateral (Bergsten, 1996). Más allá de esto, aquellos procesos de integración que reducen sus barreras arancelarias y que no crean otras nuevas contribuyen en forma *indirecta* a la liberalización multilateral, ya que disminuyen el espectro total de los obstáculos al comercio (Yeung / Perdikis / Kerr, 1999). Finalmente, existe la percepción cada vez más firme que, a pesar de los efectos de desvío de comercio, el efecto más genérico del regionalismo es el aumento del bienestar para las naciones (Summers, 1991)¹¹.

Todo ello no significa, empero, que la evaluación positiva de la integración regional sea compartida en forma universal (Yeats, 1997). Las dudas se refieren sobre todo a los eventuales efectos negativos del regionalismo sobre la liberalización multilateral (World Bank, 2000). En términos generales, sin embargo, se termina considerando política y económicamente un camino viable: “Yet, more often than not, regionalism is seen as an acceptable compromise between the theoretical ideal of global free trade and protectionism” (Yeung / Perdikis / Kerr, 1999; Kerr / Perdikis, 1995)¹². A menudo se postula en este marco la necesidad de un partenariado entre la OMC y las iniciativas de integración regional (Yeung / Perdikis / Kerr, 1999)¹³. Finalmente, cabe mencionar que incluso las conclusiones del conocido estudio de dicha institución terminaron postulando una visión “sintética” del problema. Las iniciativas regionales y multilaterales son reconocidas más bien como vías complementarias y no necesariamente alternativas en la consecución de un orden comercial internacional más abierto (World Trade Organisation, 1995).

De forma paralela al debate acerca del regionalismo, y en parte como una derivación del mismo, en los últimos años se registró un interés creciente por el fenómeno cercano del interregionalismo, al que también se le atribuye un rol importante en la concreción de la arquitectura de la gobernanza global. Respecto a la categoría ‘interregionalismo’ debe señalarse, en primer lugar, que dicho concepto puede referirse a dos esquemas de relacionamiento diferentes. Por una parte es posible identificar un tipo

de 'interregionalismo bilateral' cuyo origen se remonta a la década de los setenta; por otra parte, un tipo de 'transregionalismo' de origen más reciente. El primero de ellos podría definirse como: "group to group relations with more or less regular meetings centring around exchanges of information and co-operation (projects) in specific fields (trade and investment, environment, crime prevention, narcotics trafficking etc.)" (Rüland, 2000a) y se caracteriza por su bajo grado de institucionalización. Los ejemplos concretos se remiten a las relaciones de la UE con otras organizaciones regionales como ASEAN, Mercosur, Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico (CCG), Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC), Organización de Cooperación Económica (OCE), así como la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC). Por su parte, el transregionalismo implica "a more diffuse membership, which does not necessarily coincide with regional organisations and may include member states from more than two regions" (Rüland, 2000a). Aquellos estados que ingresan en organizaciones regionales que están representadas a su vez en foros transnacionales, no se convierten en miembros de estos últimos de forma automática. Por lo tanto, los estados actúan en dichos foros a nivel individual, aun cuando orienten su comportamiento a líneas de acción regionales o de acuerdo con identidades colectivas incipientes a ese nivel. Como ejemplos de transregionalismo pueden citarse APEC, Cumbre Asia-Europa (ASEM), Asociación Rim del Océano Índico para la Cooperación Regional (IOR-ARC), el Foro Regional de la ASEAN (ARF), así como la CSCE.

De forma general debe remarcar que los foros interregionales pueden contribuir a la institucionalización de las relaciones internacionales (Rüland, 1996). Sin embargo, las relaciones interregionales pueden conllevar en sí mismas tanto un alto grado de conflictividad como un potencial de cooperación significativo, dado que debido al alto grado de interdependencia del mundo actual, ambos fenómenos rara vez quedan contenidos dentro del marco nacional o incluso regional, sino que ambos tienden a tener efectos de derrame (*spill-over effects*) que se extienden a través de las regiones y llegan con frecuencia a la arena internacional (Palmer, 1991). Por esta razón es evidente la necesidad de buscar vías que favorezcan las relaciones cooperativas entre los bloques, así como la integración de los foros transregionales en los procesos de adaptación del aún frágil nuevo orden internacional. Entre otros aspectos es importante la preocupación respecto a posibles violaciones de los principios que puedan afectar la integridad del sistema multilateral de comercio.

En consecuencia, el análisis de la dinámica interregional se convierte en una cuestión de relevancia estratégica para las relaciones internacionales contemporáneas. Sobre todo en lo que respecta a las diferentes funciones que el interregionalismo pueda asumir en la arena internacional, se esboza un área de investigación especialmente relevante, dadas las consecuencias concomitantes para las estructuras políticas y económicas mundiales. En ese contexto puede hacerse referencia a los trabajos de Jürgen Rüland,

quien sistematizó los resultados ya disponibles en este área, identificando cinco funciones que son asignadas al interregionalismo, según el enfoque teórico que se aplique (Rüland, 2000a)¹⁴. Para los representantes del realismo la atención se centra en las funciones de equilibrio de poder (*balancing functions*) que puedan asumir las instancias interregionales. Dichos foros se entienden en esta concepción como una coalición constituida por dos de los actores de una tríada contra un tercero. El sentido de estas alianzas está dado por la posibilidad de acumular poder y reaccionar así mejor a los desplazamientos de la política y la economía mundiales. En ese sentido, el surgimiento de APEC se interpreta como una respuesta a la temida “Fortaleza Europa”, mientras que ASEM constituye, por el contrario, la reacción europea al creciente involucramiento de Estados Unidos en la cuenca del Pacífico. En contraste con estas consideraciones, los representantes del neoliberalismo y del neoinstitucionalismo enfatizan en primer lugar aquellas funciones de racionalización (*rationalizing functions*) que asume el interregionalismo frente a los foros multilaterales, que con frecuencia se enfrentan con una serie de materias sumamente complejas, muchas veces de naturaleza eminentemente técnica, así como con un creciente número de actores con intereses fuertemente heterogéneos, como lo ilustran las Rondas del GATT. Si un foro transregional, como por ejemplo ASEM, actúa a la manera de *clearing house* de los intereses encontrados de los actores involucrados antes de que los temas lleguen a la arena global, disminuiría la posibilidad de “cuellos de botella” en el ámbito multilateral de la negociación. En la medida en que los foros transregionales facilitan de esta forma los procesos de gobernanza global, estimulan la eficiencia y por lo tanto la legitimidad de las organizaciones y regímenes internacionales. En segundo término, las instancias interregionales asumen además funciones de *agenda setting* respecto a las instituciones globales. Los foros interregionales así como transregionales particionan los contenidos de negociación en diferentes instancias, con la ventaja de que a través de este proceso *step-by-step* se evitan pérdidas mayores de tiempo y se favorece el logro de consenso. A través de la preestructuración de las negociaciones en foros transregionales de acuerdo a criterios sectoriales o regionales, se reduce también la probabilidad de los mencionados “cuellos de botella” en los niveles superiores del sistema internacional, dado que las instituciones multilaterales se ven parcialmente liberadas del peso de las negociaciones. A estos aspectos se suman, en tercer lugar, las funciones de institucionalización de las instancias transregionales, que pueden contribuir a la aceptación e internacionalización de los principios y normas vigentes por parte de los actores internacionales. En vista de la necesidad cada vez mayor de coordinación y cooperación dentro de los mecanismos transregionales, la institucionalización de los mismos se ve favorecida, lo que a su vez estimula una dinámica específica. La preparación e implementación de decisiones supone la existencia de una amplia paleta de instituciones, así como la realización, por ejemplo, de encuentros regulares de ministros, procesos del tipo *track two*,

encuentros de grupos de trabajo, el surgimiento de 'comunidades epistémicas', de mecanismos de coordinación de actividades tanto privadas como oficiales, así como foros de organizaciones no gubernamentales. De forma genérica, el transregionalismo fortalece la cooperación dentro de la Tríada y estimula, por lo tanto, el surgimiento de organizaciones regionales subsidiarias. Por último, los aportes de las corrientes constructivistas focalizan las funciones de estímulo a la formación de una identidad (*identity-building*) a nivel colectivo. Como ejemplo puede mencionarse aquí el rol asumido por ASEM o APEC en Asia. Sin embargo, cabe recordar que junto a dichos aportes positivos, los foros transregionales pueden determinar evoluciones problemáticas que distaban ciertamente de sus intenciones primigenias. Un ejemplo lo proporciona la discusión en torno a valores contrapuestos desatada a raíz de la oposición entre el "universalismo occidental" y el "relativismo asiático".

ANÁLISIS DE CASO: LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR

En un contexto global en el que el orden económico mundial se ve crecientemente estructurado en torno a los bloques regionales, crece el interés por la estructuración que la UE otorga a sus relaciones con otros esquemas regionales dado el potencial económico de su mercado, el posible carácter ejemplar de sus instituciones y por las implicaciones para la arena global de los foros transregionales en los que actúa la UE. Del amplio espectro de relaciones exteriores de la UE se eligió aquí el caso del esquema UE-Mercosur, dada la ausencia, hasta este momento, de una consideración sistemática del mismo desde una perspectiva funcional, a lo que se suma la actualidad del tema y la relevancia de las negociaciones en curso, sobre todo a partir de la apertura de las conversaciones sobre aspectos tarifarios en julio de 2001. Cabe reconocer, sin embargo, que el tema posee una importancia desigual para las partes involucradas, a causa de las mayores expectativas de la parte sudamericana¹⁵.

La evolución del vínculo interregional

Una cabal comprensión de la situación actual exige una breve consideración del surgimiento y desarrollo del esquema de cooperación interregional que se pretende analizar. A comienzo de los noventa el firme apoyo de los europeos al incipiente proyecto del Mercosur se concretizó a través de la firma del Acuerdo de Cooperación Institucional de mayo de 1992. El acercamiento entre las partes se vio fortalecido, de forma sustancial, con el Acuerdo Marco de Cooperación de diciembre de 1995, cuyo

objetivo explícito radica en la promoción de las condiciones necesarias para el establecimiento de una asociación interregional de carácter político y económico. Tras una fase de intercambio de información, a fines de junio de 1999 durante la Cumbre de Río de Janeiro entre la UE y 33 pares de América Latina y el Caribe, los representantes de la UE y el Mercosur juntamente con Chile¹⁶ acordaron realizar negociaciones encaminadas a la liberalización bilateral, gradual y recíproca del comercio, con la inclusión explícita de todos los sectores y de conformidad con los principios de la OMC (IRELA, 1999). La primera fase de conversaciones en Bruselas abarcarían sólo las barreras al comercio de carácter no tarifario. A partir del 1 de julio del año 2001 comenzaría a negociarse la disminución de las barreras aduaneras. Pese al interés del Mercosur en establecer el año 2005 como horizonte para el cierre de las negociaciones, no se especificó una fecha concreta para la firma del acuerdo de libre comercio.

La evaluación de las cuatro primeras rondas de negociación (abril de 2000 en Buenos Aires, junio de 2000 en Bruselas, noviembre de 2000 en Brasilia, marzo de 2001 en Bruselas) no dio motivo a la euforia. A pesar de la voluntad política manifiesta, en el ámbito comercial no se consiguió avanzar con la rapidez deseada. En ese área, los acuerdos logrados abarcaron aspectos contemplados en el preámbulo previsto para el texto del acuerdo, la estructura institucional del acuerdo interregional de asociación, así como los párrafos que deberían orientar la cooperación en el terreno económico. Un obstáculo central en las conversaciones radicó sin lugar a dudas en el proteccionismo europeo en materia agraria (Gratius, 2001). Durante la quinta ronda de negociaciones en Montevideo en julio de 2001 se lanzaron las conversaciones respecto a cuestiones tarifarias. La delegación europea, encabezada por el director de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Guy Legras, presentó una oferta de negociación arancelaria y no arancelaria que abarcaba el comercio de bienes, servicios y compras públicas. Para la liberalización del rubro agrícola se presentaron seis categorías de productos, de acuerdo a las cuales se eliminarían los derechos arancelarios a diferentes velocidades. Para los productos industriales se proponen cuatro etapas según la categoría del caso, con la inmediata eliminación de los derechos por un valor comercial de 780 millones de euros. La oferta europea incluía toda la gama de productos del mar, previéndose la liberalización total de las importaciones, sin aranceles por etapas al final de una fase de transición de diez años. Asimismo la UE pretendía incorporar todo tipo de servicios en el Acuerdo de Libre Comercio. Finalmente, se proponía la apertura de las compras públicas de bienes, servicios y trabajos tanto en el ámbito central como local, sin excluir las empresas públicas¹⁷. En respuesta a dicha oferta, en octubre de 2001 durante la sexta ronda de negociaciones en Bruselas, los países del Mercosur efectuaron una contrapropuesta a la UE para liberalizar hasta un tercio del comercio interbloque en el curso de los próximos diez años, previéndose tres plazos alternativos. El primer caso, la llamada categoría A, incluía la liberalización inmediata tras la entra-

da en vigor de la Asociación de importaciones originarias de la UE por un valor de 200 millones de dólares (el 8,7% de lo que se importó desde el Mercosur en promedio de 1998 a 2000). A su vez, los productos de la categoría B se dividían en productos por un valor de unos 1.100 millones de dólares, que deberían ser desgravados en un plazo de ocho años, y productos divididos en tres subcategorías a desgravar en diez años por valor de aproximadamente 4.440 millones de dólares. Se proponía finalmente una categoría residual de productos que deberán ser objeto de estudio¹⁸. Paralelamente a las negociaciones estrictamente comerciales, en febrero de 2002 tuvo lugar un encuentro entre el comisionado para Relaciones Externas de la UE, Chris Patten, con representantes europeos de la sociedad civil, la comunidad académica y de negocios en Bruselas, así como la visita del comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, a Brasil, Argentina y Chile en el mismo mes. Poco más tarde, en el marco de la séptima ronda de negociaciones en Buenos Aires en abril de 2002, se apuntó a cerrar el acápite político del futuro acuerdo interregional, contemplándose la incorporación de una cláusula relativa a la democracia y los principios de la buena gobernanza (*good governance*). Asimismo se registraron avances en el capítulo de cooperación (especialmente a lo relativo a la cooperación económica) y en facilitación de negocios, donde se tuvieron en cuenta las sugerencias del sector privado nucleado en torno del Mercosur European Business Forum (MBEF). Por último, se discutieron aspectos organizativos de cara a la Cumbre de Madrid que tendría lugar del 17 al 18 de mayo de 2002. Durante dicho encuentro, que reuniría a los representantes de toda América Latina y el Caribe con sus pares europeos, fue evidente el contraste del cierre de la negociación UE-Chile con los retrasos registrados en la negociación UE-Mercosur de carácter inevitablemente más complejo. La pérdida de envergadura de la mini-Cumbre UE-Mercosur en el marco de la Cumbre interregional que a su vez fuera calificada como “mucho ruido, pocas nueces” (Gratius / Risi 2002), estuvo dada por factores tales como el colapso político y económico de Argentina, que inhibiera fuertemente a decisores políticos y empresariales europeos, la incógnita respecto a las elecciones en Brasil y la concomitante crisis interna del Mercosur. Por el lado europeo, la cercanía de elecciones legislativas en Francia y los procesos de negociación con Europa del Este dificultaron la toma de una posición común frente a muchos de los problemas específicos de América Latina y el Caribe, reforzándose la tendencia a “geometría variable”, es decir, la fragmentación en las relaciones del viejo continente frente a los grupos regionales diversos. Con referencia al impasse en la relación UE-Mercosur, en julio de 2002 un encuentro a nivel ministerial en Río de Janeiro logró imprimir cierto dinamismo a través de la definición de un programa progresivo de trabajo respecto a todos los acápites de la negociación, con un calendario preciso para 2002 y 2003¹⁹. Como resultado de ello, en noviembre de 2002 se llevó a cabo la octava ronda de negociaciones en Brasilia, donde el tema clave estuvo dado por el acceso a mercados, incluyendo los productos agrícolas. A eso se suma-

ron cuestiones como servicios, propiedad intelectual, aspectos aduaneros, reglas de origen y facilitación de negocios. Sobre la base de las ofertas presentadas el año pasado, ambas partes deberán intercambiar nuevas propuestas para el 28 de febrero de 2003.

No hay que olvidar, sin embargo, que en el tema comercial las posiciones siguen divirgiendo. A pesar de ello, si se toma en cuenta el volumen de intercambios no puede dejar de señalarse que la UE es el primer socio comercial para el Mercosur, con un crecimiento de los intercambios entre 1990 a 1998 de alrededor del 375%. Durante esta fase la participación comunitaria dentro de las importaciones totales del Mercosur aumentó del 14,4% al 21,6%, destacándose sectores como maquinaria y equipos de transporte, sustancias químicas y manufacturas básicas. El año 1995 conllevó la inversión de la tradicional tendencia superavitaria a favor del socio sudamericano. Por otra parte, un año después la UE se transformó en el primer inversor en el Mercosur, por delante de Estados Unidos y de Asia. En 1998 los europeos fueron los responsables del 46,2% del total de inversiones externas directas, en contraposición al 27,2% de origen estadounidense (IRELA, 1999; IRELA, 1998).

En definitiva, no puede dejar de constatar que las estructuras de protección de la UE y del Mercosur implican la existencia de un potencial sumamente interesante para la creación de comercio por medio de un acuerdo bilateral como el que se negocia. No puede ignorarse aquí que los impedimentos al comercio determinados por las restricciones cuantitativas, aranceles prohibitivos y subsidios a la exportación y a la producción, especialmente característicos de la política de la UE, no afectan solamente sus actividades de exportación, sino también a los inversores europeos en el Mercosur, quienes se verían beneficiados si los países del Mercosur alcanzaran posiciones de cuenta corriente más sustentables a largo plazo (Bouzas /Svarzman, 2000).

El esquema UE-Mercosur desde una perspectiva funcional

Como se ha señalado anteriormente, las diferentes corrientes teóricas enfatizan distintas funciones susceptibles de ser asumidas por los foros interregionales. Concentrando la atención en el eje UE-Mercosur, una consideración realista no dejaría de señalar aspectos de dicha relación que se relacionan claramente con las así llamadas *balancing-functions*. Desde un principio y durante el acercamiento a la UE, analistas del proceso subrayaron los beneficios que esta asociación podría implicar para los países del Mercosur, ya que permitiría generar un contrapeso interesante frente a los Estados Unidos, más allá de los beneficios propios de la diversificación de las relaciones comerciales. Por su lado, a través de la gestación de un vínculo especial con el Cono Sur, la UE apuntó desde comienzos de los años noventa claramente a la defensa de la posición estratégica que ya detentaba en la subregión, frente a una eventual hegemonía total por parte de Estados Unidos en caso de concretarse la vaga idea esbozada en 1990 por el presidente George Bush en la Iniciativa para las Américas, antecedente del proyecto de la ALCA (Área de

Libre Comercio de las Américas). La firma del Tratado de 4+1 con el Mercosur podría también interpretarse como una búsqueda de posicionamiento continental frente al nuevo bloque en el Cono Sur, una estrategia que, sin embargo, pareció agotarse en la mera firma del acuerdo y que no dio lugar más que a una suerte de “negligencia benigna” frente al “experimento” sudamericano. En contraposición, con motivo de la crisis extrema en Argentina, y en el marco de la autorización de un nuevo paquete de ayuda financiera en agosto de 2001, Estados Unidos buscaría reposicionarse, impulsando un acuerdo de liberalización comercial con el Mercosur. Así, a fines de noviembre de 2001 el representante comercial Robert Zoellick recibiría en Washington a los cuatro cancilleres sudamericanos para discutir un eventual futuro acuerdo. El verdadero significado de la reunión radicaría, sin embargo, en las señales implícitas de apoyo político al esquema sudamericano (Benecke / Loschky 2001). Finalmente, si se toma en cuenta el tercer lado del “triángulo atlántico” no puede olvidarse que la competencia en torno a los mercados sudamericanos no pone en peligro la relación especial entre ambos lados del Atlántico Norte, sustentada no sólo por la relevancia del intercambio comercial y de inversiones, sino por consideraciones de orden estratégico-militar y político-diplomático con un peso específico en el sistema internacional. En el ámbito estrictamente comercial, empero, el Mercosur buscó generar cierto espacio de negociación adicional, coqueteando cierto tiempo entre la alternativa de una zona de libre comercio con Europa Occidental o su adhesión al ALCA. La táctica no resultaría sin embargo especialmente exitosa, por un lado en virtud de las desavenencias internas del Mercosur respecto a cuál camino debía privilegiarse y, por otro, por el hecho de que tanto una u otra negociación dependen indirectamente del curso de las negociaciones de liberalización comercial en el ámbito multilateral, una variable que los distintos esquemas regionales distan de controlar por sí mismos.

Respecto a la dimensión de las *institutionalizing functions*, resulta claro el aporte del esquema UE-Mercosur a la institucionalización de las relaciones internacionales. Debe mencionarse aquí el apoyo explícito por parte de la UE al proceso de fortalecimiento de las instituciones del bloque sudamericano a través del Acuerdo de Cooperación Institucional de 1992, así como la permanente búsqueda de formas de transferencia del *know-how* integracionista. La vasta serie de apoyos concretos se extiende desde la creación de un centro de expertos sobre cuestiones referidas a la integración en Montevideo, la visita de Javier Solana, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, a la Cumbre del Mercosur en Buenos Aires en junio de 2000, que apuntó la transferencia de experiencias susceptibles de aplicación concreta en áreas como la coordinación intensificada en materia de política exterior o gestión de crisis, hasta la decisión de la Comisión Europea en septiembre de 2002 de conceder 48 millones de euros al Mercosur para proyectos claves donde se destaca el fortalecimiento institucional de dicho bloque (European Commission, 2002). Sin embargo, pese a los apoyos externos, la debilidad de las instituciones del Mercosur constituye aún en el presente

una de las hipotecas más fuertes del proyecto²⁰. Por otra parte, y pasando a la dimensión de los progresos en la institucionalización del vínculo UE-Mercosur, debe mencionarse la creación de mecanismos específicos para incrementar la coordinación y cooperación interregional (como el establecimiento de un diálogo político permanente, del consejo de cooperación, del comité mixto de cooperación, etc.) a partir de las estipulaciones del Acuerdo de 1995, lo que se vio a su vez acompañado por la labor regular de los grupos de trabajo a cargo de la negociación. A su vez se produjo la apertura de representaciones diplomáticas para alentar el acercamiento mutuo, como la sede de la Comisión de la UE en Buenos Aires o la misión de Brasil frente a las Comunidades Europeas²¹. Por lo que respecta al estricto eje UE-Mercosur en el ámbito privado, se destacó el surgimiento del ya mencionado MEBF, creado en 1998 por un grupo de importantes firmas europeas como BASF, Telefónica de España, Volkswagen, Repsol-YPF junto a socios argentinos y brasileños, con apoyo de la poderosa confederación industrial alemana BDI (Bundesverband Deutscher Industrie) y de la confederación industrial europea UNICE (Union of Industrial and Employer's Confederation of Europe). Las funciones principales de dicho foro consisten en identificar obstáculos al desarrollo de negocios, debatir propuestas para incrementar los intercambios y proponer medidas a las autoridades de ambos bloques para incrementar los flujos de comercio e inversiones y mejorar el clima de negocios bilateral. Más allá de esta dimensión, ya se mencionó asimismo el interés creciente de las respectivas “comunidades epistémicas” por la cooperación interregional²². Sin embargo, pese a estos progresos en el ámbito de la institucionalización del eje UE-Mercosur, con sus implicaciones “civilizatorias” para la política internacional, se debe señalar también algunas de las limitaciones en ese cometido en razón de la naturaleza particular del Acuerdo de 1995. En razón de su carácter de acuerdo mixto, tanto la UE en su conjunto, así como también sus países miembros en el ámbito individual se convierten en signatarios y partes del acuerdo, ya que no sólo se ve afectada la competencia de la UE en materia de política comercial, sino también las respectivas competencias nacionales. Todo ello determina la necesidad de ratificaciones parlamentarias por parte de cada Estado, con los retrasos consiguientes para el avance del proceso en su totalidad, incluidos sus aspectos institucionales, lo cual determinó que la negociación en curso se concentrara sólo en los aspectos económicos de la relación interbloque. Finalmente, no puede olvidarse que el modelo elegido originariamente ya poseía un nivel relativamente bajo de concretización, ya que la meta general definida en el Acuerdo de 1995 se refiere a la generación de las condiciones para una asociación interregional con objetivos de orden político y económico, evitando explícitamente la mención de objetivos concretos como la institucionalización de una zona de libre comercio (Wehner, 1999).

Con referencia a las funciones de racionalización (*rationalizing functions*) que el esquema UE-Mercosur asume en el sistema internacional, cabe señalar, de forma

genérica, que la decisión de la UE de consolidar como bloque sus relaciones con un grupo de países como el Mercosur representa claramente un intento de “racionalizar” sus relaciones de cooperación hacia otras regiones. En ese sentido, el eje UE-Mercosur no representa más que uno entre otros esquemas de cooperación interregional promovidos por Europa. Más allá de eso, en lo que respecta concretamente a las funciones de racionalización de dicho eje frente al foro multilateral de la OMC, cabe mencionar el artículo 4 del Acuerdo Marco, donde se postula el objetivo de las partes de ampliar y diversificar sus relaciones en conformidad con los lineamientos de la OMC, aunque teniendo en cuenta explícitamente la “sensibilidad” de determinados productos. De hecho, el límite en la negociación presente está dado no sólo por la existencia de materias complejas, frecuentemente de orden técnico, sino sobre todo por la existencia de intereses concretos encontrados. Por una parte, la UE intenta proteger su sector agrícola y pesquero, mientras que el Mercosur es reticente a la liberalización del sector servicios, bienes de capital, telecomunicaciones, y productos informáticos. Sin embargo, es clara la existencia de posiciones heterogéneas, lo que permite determinadas alianzas estratégicas “cruzadas”, como en el caso de la industria automotriz, de un dinamismo particular. Todo ello tuvo consecuencias concretas para los aspectos del *agenda-setting* y la definición de los contenidos de negociación. No puede olvidarse que en un principio y en parte a causa de las divergencias existentes, gran parte de la negociación encarada a partir de noviembre de 1999 se refirió a cuestiones más bien operativas, apuntándose a la definición del modo de negociación y conformación de grupos de trabajo. Comenzaron a enfatizarse de forma más decidida aspectos sustantivos a partir de julio de 2001 con la apertura al tratamiento de cuestiones tarifarias. Una evaluación más precisa del aporte “racionalizante” y de *agenda setting* del eje UE-Mercosur requeriría por lo tanto examinar en qué forma se intentará conjugar las nuevas propuestas que los respectivos bloques deberán concretizar hasta el 28 de febrero de 2003, tras el rechazo de las primeras ofertas consideradas insuficientes. Un precedente interesante puede ser la forma en que se cerró la negociación UE-Chile, aunque el tipo de compromiso no sea trasladable automáticamente al eje UE-Mercosur. Sin embargo, por lo que respecta a cuestiones espinosas y claves para los sudamericanos, como el tema agrícola, el aporte del foro UE-Mercosur de cara a la arena multilateral tanto en la dimensión de “racionalización” así como en *agenda setting* posiblemente tenga dimensiones reducidas, dado que, de hecho, el tema en sí es un “rehén” de las negociaciones de la OMC en Ginebra, retrasadas debido al fracaso de la reunión preparatoria de la Ronda del Milenio en Seattle en noviembre 1999 y que fueron retomadas en Qatar a fines del año 2001. En dicha ocasión se adoptó entre otras cosas un compromiso genérico respecto a que la nueva Ronda deberá apuntar a un mejor acceso al mercado, a la reducción de toda forma de subsidios a las exportaciones con la intención de su eliminación por fases

(*phasing out*) y a una reducción substancial del apoyo doméstico a la producción agrícola, factor notoriamente distorsionante del comercio internacional en este rubro. Por último, con referencia a la relación UE-Mercosur en lo relativo a *agenda setting*, no puede dejar de mencionarse el activo rol del MEBF dado el carácter clave de las propuestas efectuadas a los negociadores oficiales a partir de los resultados de las tres conferencias plenarias (Río de Janeiro en febrero de 1999, Mainz en noviembre de 1999, Madrid en mayo de 2002) y de la conferencia para la facilitación de negocios (Buenos Aires en diciembre de 2001) organizadas por el foro que generaron importantes aportaciones recogidas en los textos de los acuerdos negociados, según la idea original del MEBF de dar al empresariado la oportunidad de elaborar recomendaciones en base a sus actividades concretas y experiencias prácticas en los respectivos mercados. Mientras que en la conferencia de Buenos Aires la agenda estuvo determinada por cuestiones como aduanas, estándares y comercio electrónico, en Madrid se emitieron documentos con recomendaciones sobre acceso a mercados, inversiones, privatizaciones y servicios financieros, así como servicios y desarrollo de negocios²³.

Más allá de esto, la evolución de los aspectos institucionales mencionados anteriormente no dejó de tener consecuencias sobre el así denominado proceso de (*identity building*) a nivel colectivo en el Mercosur. El relativo fortalecimiento de sus instituciones, debido entre otras cosas al apoyo por parte de la UE, condujo progresivamente al surgimiento de una cierta identidad común entre los estados miembros del bloque en el Cono Sur. Sobre la base de la progresiva institucionalización de las relaciones intraregionales y de la identificación de intereses comunes, se incrementó la certeza respecto al comportamiento esperado por parte de los socios, lo que a su vez implicó cierta reducción de los costes de transacción y de intercambio de información, así como la progresiva identificación de los diversos actores con el “proceso Mercosur”. La decisión de establecer el así llamado pasaporte Mercosur denotaría simbólicamente dicho sentido de comunidad creciente, donde el ejemplo europeo jugaría nuevamente un rol ejemplificador, aunque la base de sustentación de la comunidad sudamericana diste todavía de la fortaleza de la identidad colectiva europea y se vea sometida en la actualidad a los avatares de la involución y de las disidencias internas del bloque. En oposición a los efectos colaterales del interregionalismo sobre la región asiática (donde los intercambios con el Occidente determinaron la articulación de una posición opuesta de carácter defensivo, cuestiones axiológicas), la base valorativa común que sustenta el esquema UE-Mercosur en temas como democracia, derechos humanos, economía de mercado y desarrollo sostenible actuaría como catalizador positivo de un compromiso reforzado con dichos valores por parte del Mercosur, impidiendo además el surgimiento de eventuales conflictos entre los bloques que pudieran entorpecer el acercamiento de las posiciones en otras áreas.

CONCLUSIONES

El eje UE-Mercosur frente a las demandas de gobernanza global

Llegados a este punto se plantea la cuestión acerca de las consecuencias de la particular evolución del vínculo UE-Mercosur frente a las demandas de gobernanza global en las relaciones internacionales contemporáneas. Ya se mencionó que una de las interpretaciones más difundidas respecto a dicho eje remarca los aspectos de equilibrio de poder. Sin embargo, un tipo de vinculación que se remitiera exclusivamente a especulaciones tácticas representaría una base extremadamente lábil para la relación interregional y tendría, por lo tanto, escasas posibilidades de influir en la arena global de forma relevante. Constelaciones interregionales que se remiten exclusivamente a coaliciones de poder, sin otra base de legitimación o valoración común, y cuyo proceso de institucionalización se limita a un proceso de *soft institution building* son susceptibles de ser modificadas rápidamente de acuerdo con las constelaciones cambiantes en el sistema internacional. La ausencia de obligaciones contractuales y de sanciones estrictas torna las alianzas fácilmente *descartables*, sin implicar compromisos de peso a largo plazo. Todo ello puede conducir a la incapacidad de una acción concertada eficiente en caso de crisis, como quedó demostrado en el caso de la región asiática en los últimos años.

El análisis de la relación UE-Mercosur permitió, sin embargo, identificar alguna evidencia empírica que habla de otra lógica funcional para dicho eje. La sola potencialidad económica del vínculo, que se inserta además en una densa trama de relación entre el viejo mundo y el subcontinente latinoamericano, permite intuir un esquema de relación que vaya más allá de las mencionadas *balancing functions*. La ausencia de disidencias significativas en torno a valores, los estímulos positivos de la UE a la formación de una identidad Mercosur y el proceso de institucionalización del vínculo, tanto a nivel gubernamental-diplomático como privado, permiten hablar de la gestación de un centro de gravitación interregional estable, insertado en la economía internacional, y que se caracteriza por un bajo nivel de conflicto en comparación con otras pautas de relación entre regiones. La injerencia económica europea en el Cono Sur tiene antecedentes lejanos y no representa por ello un desafío extremadamente nuevo para el hegemón continental, al que los europeos reconocen la supremacía en torno a cuestiones de orden geopolítico-estratégico. La orientación de dicho esquema según un modelo que apunta a la institucionalización del vínculo, que deja de lado concepciones hegemónicas y que privilegia las vías cooperativas en la búsqueda de consensos y en la toma de decisiones, coincide en líneas generales con los postulados de la gobernanza global. Todo ello hablaría en líneas generales de un marco referencial virtuoso, en este caso específico, de cooperación interregional. En un sistema internacional todavía en proceso de estabilización, dicha contribución no es, por cierto, despreciable.

Una evaluación acabada de las influencias positivas concretas que podrían emanar de dicho esquema hacia el ámbito multilateral, y de sus efectos colaterales positivos para la consecución de un orden mundial que tendiera a coincidir con los postulados teóricos de la gobernanza global, requeriría la consideración de aspectos que escapan al marco del presente análisis, como cuestiones de seguridad internacional. En lo que se refiere a la contribución del eje UE-Mercosur para la consolidación del orden comercial internacional, un análisis definitivo exigiría conocer las estrategias que elegirán finalmente los actores regionales de cara a la postergada Ronda del Milenio y las posibilidades de coordinación de las mismas. Sin embargo, es de esperar que los mencionados efectos positivos estabilizantes de la relación UE-Mercosur probablemente no traspasen justamente ese nivel. Dicho esquema, aún con crecientes niveles de cooperación institucionalizada, distará claramente de poder ejercer por sí mismo un rol de *agenda setter* a nivel multilateral. En otros aspectos, con referencia a las concesiones de la UE en materia agrícola, exigidas por la parte sudamericana para que se produzca un *breakthrough* en la negociación interregional, pueden producirse interdependencias interesantes entre dicho nivel de tratativas y la arena multilateral. A nivel del Cono Sur, el hecho de que la cooperación UE-Mercosur y el proceso de negociación del ALCA (donde el Mercosur procura pronunciarse en forma conjunta) sean visualizados crecientemente como instancias complementarias por gran parte de los actores involucrados puede generar sinergias positivas que refuercen o posibiliten compromisos susceptibles de ser trasladables al nivel multilateral. Por ello no se pueden descartar de antemano eventuales efectos de racionalización dentro del triángulo atlántico.

Sin embargo, toda contribución de un eventual *building block*-UE-Mercosur a una posible arquitectura global requerirá indiscutiblemente una estabilización previa del bloque sudamericano. El debilitamiento del proceso de integración en el Cono Sur notorio en los últimos tiempos puede poner seriamente en tela de juicio la dinámica de las negociaciones interregionales. En ese sentido, como en otras ocasiones, también el ejemplo europeo provee una clave para seguir pensando las vías de superación del estancamiento mencionado. Frente a la crisis de la eurosclerosis en los años ochenta la receta elegida fue la profundización del proceso. Esto es, más –y no menos– integración, intensificación de la cooperación y refuerzo del entramado institucional.

Referencias bibliográficas

AGGARWAL, VINOD y MORRISON, CHARLES *Asia-Pacific Cross Roads. Regime Creation and the Future of APEC*. St. New York: Martin Press, 1998.

ALTVATER, ELMAR y MAHNKOPF, BIRGIT *Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, 1999.

- BAGWELL, KYLE y STAIGER, ROBERT W. "Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?" *Economic Journal*. No. 108. (1998). P. 1162-1182.
- BENECKE, DIETER y LOSCHKY, ALEXANDER. "Vier plus eins gleich sechs? Verhandlungen zwischen USA und Mercosur". En: *Welt-Report. Berichte aus den Aulandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung*. Dezember, 2001. P. 15-19.
- BERGSTEN, FRED "Globalizing Free Trade". *Foreign Affairs*. Vol. 75. No. 3 (May-June 1996). P. 105-120.
- BHAGWATI, JAGDISH "Regionalism and Multilateralism: an Overview". En: GARNAUT, Ross / DRYSDALE, PETER (Ed.) *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*. Pymble. Australia: Harper Educational Publishing, 1994. P. 145-165.
- BHAGWATI, JAGDISH "Preferential Trade Agreements: The Wrong Way". En: BHAGWATI, JAGDISH (Ed.) *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration und Democracy*. Cambridge (Mass): MIT Press, 1998. P. 288-297.
- BOUZAS, ROBERTO. "El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA; Mercosur y después". *Desarrollo Económico*. No. especial. Vol. 36 (verano 1996). P. 87-108.
- BOUZAS, ROBERTO y SVARZMAN, GUSTAVO. "Estructura del comercio y de la protección arancelaria en las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea". *Boletín Informativo Techint*. No. 304. (octubre-diciembre 2000).
- BOYER, ROBERT Y DRACHE, DANIEL *States Against Market. The Limits of Globalization*. London: New York. Routledge, 1996.
- BRETON, Gilles. "La globalización y el Estado: Algunos conceptos teóricos". En: RAPOPORT; MARIO (Ed.) *Globalización, integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*. Buenos Aires: GEL., 1994. P. 19-32.
- BUSCH, Andreas. "Die Globalisierungsdebatte: Ein einführender Überblick über Ansätze und Daten". En: BUSCH; ANDREAS y PLÜMPER; THOMAS (Ed.) *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. P. 13-40).
- CERNY, PHILIP. "Globalization, governance, and complexity". En: PRKASH, ASEEM / HART, JEFFREY (Ed.) *Globalization and Governance*. London. New York: Routledge, 1999. P. 188-212.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press, 1995.
- DIETER, HERIBERT "Regional Blocs: A Help or a Hindrance to the WTO?" *Asia Times* (19 August 1996).
- DIETER, HERIBERT "APEC, and the WTO: Collision or Cooperation". *The Pacific Review*. Vol. 10. No.1, (1997). P. 19-38.
- EUROPEAN COMMISSION. "External Relations Directorate General". *Mercosur- European Community. Regional Strategy Paper 2002-2006*. CSP Mercosur (10 september 2002).
- GLYN, ANDREW. "Social Democracy and Full Employment". *New Left Review* No. 211 (1995). P. 33-35.
- GRATIUS, SUSANNE "Zehn Jahre Mercosur: Der Anfang vom Ende einer Erfolgsgeschichte?" *Brennpunkt Lateinamerika. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*. No. 4. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, 2001.
- GRATIUS, SUSANNE y RISI, MARCELO "Das zweite europäisch-lateinameikanische Gipfeltreffen in Madrid: Mucho ruido, pocas nueces?". *Brennpunkt*. No. 10. Lateinamerika. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg. 31 (März 2002).

- GRAY, JOHN. *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*. London; Granta, 1998.
- GUERRIERI, PAOLO / FALAUTANO, ISABELLA "Global Regionalism: Trends and Perspectives". En: GUERRIERI, PAOLO / SCHARRER, HANS-ECKART (Ed.) *Global Governance, Regionalism and the International Economy*. HWWA Studies of the Hamburg Institute of International Economics in cooperation with Istituto Affari Internazionali (IAI). Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 2000. P. 11-36.
- HABERMAS, JÜRGEN *Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*. Frankfurt, 1985.
- HÄNGGI, HEINER "Internationale Beziehungen am Beispiel des asiatisch-europäischen Dialogs". En: CORTI, MARIO / ZIEGLER, PETER (Ed.) *Diplomatische Negoziation. Festschrift für Franz A. Blankart zum 60. Geburtstag*. Bern, Suttgart, Wien. Verlag Paul Haupt, 1998. P. 163-178.
- HÄNGGI, HEINER "ASEM and the Construction of the New Triad". *Journal of the Asia Pacific Economy*. Vol 4. No. 1. (1999). P. 56-80.
- HELD, DAVID "Rethinking Democracy. Globalization and Democratic Theory". En: *Wolfgang Streeck. (Ed.) Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratiedebatte*. Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1998. P. 59-78.
- HIGGOTT, RICHARD "The Pacific and Beyond: APEC, ASEM and Regional Economic Management". En: THOMPSON, GRAHAME (Ed.). *Economic Dynamis in the Asia-Pacific*. London and New YorkRoutledge, 1998. P. 335-355.
- HIRST, PAUL y THOMPSON, GRAHAME *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*. Polity Press Cambridge, 1996.
- HIRST, PAUL y THOMPSON, GRAHAME "The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality?". En: BUE-LENS, FRANS (Ed.) *Globalisation and The National-State. Belgian-Dutch Association for Institutional and Political Economy*. Edward Elmar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, 1999a. P. 139-178.
- HIRST, PAUL y THOMPSON, GRAHAME *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance (Second Edition)*. Cambridge: Polity Press. 1999b.
- IRELA 1998. INFORME. "Preparando la Asociación UE-Mercosur. Beneficios y obstáculos". 20 de julio de 1998.
- IRELA 1999. Informe especial. "Las perspectivas de un Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de estados Unidos". 1 de noviembre de 1999.
- KERN, WILLIAM Y PERDIKIS, NICHOLAS. *The Economics of International Business*. Chamman&Hall, 1995.
- KNIGHT, W. ANDY A *Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*. Basingstoke Palgrave, 2000.
- KRUGMAN, PAUL *Pop Internationalism*. Cambridge: MIT. Press, 1996.
- LAWRENCE, ROBERT "Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?", en: FRIEDEN, JEFFRY / LAKE, DAVID LAKE (Ed.) *International Economy. Perspectives on Global Power and Wealth (Third Edition)*. London & New York: Routledge, 1997. P. 407-415.
- LINK, WERNER *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Verlag C.H. Beck, 1998.
- MAULL, HANNIS "Regional Security Cooperation: a Comparison of Europe and East Asia" *Internationale Politik und Gesellschaft*. No. 1. (1997). P. 49-63.

- MENZEL, ULRICH *Globalisierung versus Fragmentierung*. Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main, 1998.
- MESSNER, DIRK y NUSCHELER, FRANZ "Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert". *Policy Paper*. Stiftung Entwicklung und Frieden, (1996).
- MESSNER, DIRK / NUSCHELER, FRANZ "Strukturen und Trends der Weltpolitik". En: HAUCHLER, INGOMAR / MESSNER, DIRK / NUSCHELER, FRANZ. *Globale Trends 2000. Fakten. Analysen. Prognosen*. Stiftung Entwicklung und Frieden. Frankfurt: Fischer Taschenverlag, 1999. P. 371-397.
- MOLS, Manfred."The Integration Agenda: A Framework for Comparison". En: SMITH, PETER et. al. *The Challenge of Integration. Europe and the Americas*. Coral Gables/Fla: North Center Press. University of Miami. 1995. P. 51-75)
- MÜRLE, HOLGER "Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen". *INEP Report*. Heft 32, 1998.
- NOTERMANS, TON "The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime has Become So Unfavorable to Labor": *Politics and Society* No. 21, 1993. P. 133-167.
- NUNNENKAMP, PETER "Super-Regionalismus: Abbau oder Zunahme von Disparitäten?". Paper presentado a la Conferencia Anual de la ADLAF (Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina). Berlín 17.11.2000.
- OHMAE, Ken 'ichi. *The Borderless World*. London, New. York: Collins, 1990.
- LÜMPER, THOMAS y BUSCH, ANDREAS "Nationaler Staat und internationale Wirtschaft: Eine Einführung in die Globalisierungsdiskussion". En: BUSCH, ANDREAS / PLÜMPER, THOMAS (Ed.) *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 1999. P. 1-12.
- REICH, ROBERT *The Work of Nations*. New York. Vintage, 1992.
- RÜLAND JÜRGEN "The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?" *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*. Heft 5. Universität Rostock. (1996).
- RÜLAND, Jürgen. "Asia-Europe Cooperation - The ASEM Process: An European View". En: JERNECK, MAGNUS / NIEMANN, ULRICH (Ed.) *Asia and Europe. Regional Co-operation in a Globalising World*. Lectures from the Third ASEM Summer School 2000, 2000a. P. 183-197.
- RÜLAND, JÜRGEN APEC, ASEAN and EAEC - A Tale of Two Cultures of Cooperation. Department of Political Science. University of Freiburg, 2000b.
- SACHS, JEFFREY / WANER, ANDREW "Economic Reform and the Process of Global Integration". En: *Brooking Papers on Economic Activity*. No. 25 (1995). P. 1-118.
- SCHARPF, FRITZ. "Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie". En: VON BEYME, Klaus / OFFE, CLAUS OFFE (Ed.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. PVS Sonderheft 26. Opladen. Westdeutscher Verlag, 1996. P. 211-235.
- SHIRM, STEFAN *Kooperation in den Amerikas. NAFTA, Mercosur und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.
- SCHIRM, STEFAN. *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- SCHIRM, STEFAN. "Global Economic governance? Globalisierung, Staat und die Prävention weltwirtschaftlicher Krisen". En: VAN SCHERPENBERG, JENS / SCHMIDT, PETER (Ed.) *Stabilität und*

- Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. P. 377-392.
- SUMMERS, LAURENCE "Regionalism and the World Trading System". En: SUMMERS, LAURENCE (Ed.) *Policy Implications of Trade and Currency Zones*. Kansas City. Federal Reserve Bank of Kansas City, 1991. P. 11-21.
- STRANGE, SUSAN *Casino Capitalism*. Oxford: Blackwell, 1986.
- STRANGE, SUSAN "The Limits of the Politics". *Government and Opposition*. No. 30. (1995). P. 291-311.
- STREECK, WOLFGANG "Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?". En: STREECK, WOLFGANG (Ed.) *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratiedebatte*. Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1998. P. 11-58.
- TUSSIE, DIANA "In the whirlwind of globalization and multilateralism. The case of emerging regionalism in Latin America". En: COLEMAN, WILLIAM / UNDERHILL, GEOFFREY (Ed.) *Regionalism & Global Economic Integration. Europe, Asia and the Americas*. London & New York: Routledge, 1998. P. 81-96.
- WEHNER, ULRICH. *Der Mercosur. Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- WENDT, ALEXANDER. "Anarchy ist What States Make of it: The Social Construction of Power Politics" *International Organization*. Vol. 46. No. 2. (Spring. 1992). P. 391-426.
- WENDT, ALEXANDER. "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review*. Vol. 88. No. 2. (June 1994). P. 384-396.
- WIESENTHAL, HELMUT. "Globalisierung als Epochenbruch - Maximaldimensionen eines Nichtnullsummenspiels". En: SCHMIDT, GERD / TRINCZEK, RAINER (Ed.) *Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, P. 503-533.
- WORLD BANK. "Trade Blocs. A World Bank Policy Report." New York: Oxford University Press , 2000.
- WORLD TRADE ORGANISATION. "Regionalism and the World Trading System". Genf, 1995.
- YEATS, S. "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?" *World Bank Working Paper* No. 1729. Washington. D.C.: World Bank, (1997).
- YEUNG, MAY / PERDIKIS, NICHOLAS Y KERR, WILLIAM *Regional Trading Blocs in the Global Economy. The EU and the ASEAN*. Northhampton: Edward Elgar. Cheltenham, 1999.

Notas

1. Ulrich Menzel sigue aquí la argumentación de Jürgen Habermas, quien ve peligrar los postulados de la modernidad, lo que conduciría a una nueva situación en la que sería imposible una visión de conjunto clara (*neue Unübersichtlichkeit*). Véase al respecto: Habermas, 1985.
2. La superación de la rivalidad histórica entre Argentina y Brasil, el abandono por parte de ambos estados de la estrategia tradicional de desarrollo vía sustitución de importaciones de corte pro-

- teccionista, modelo que sería reemplazado por la implementación de reformas de mercado de corte neoliberal y la apuesta al aumento de la competitividad de los países miembros a nivel del mercado mundial de bienes y capital serían los elementos claves del cambio de orientación.
3. En la Biblioteca del Congreso Americano (Library of Congress) sólo en el año 1996 se registraron 200 libros y 213 artículos de revistas relativos al tema de la globalización, contabilizándose aquí solamente aquellas publicaciones que contenían dicho término en su título. Véase: Busch, 1999.
 4. Véase la sugerencia formulada en: Busch, 1999.
 5. Asimismo, Manfred Mols destaca la importancia de los procesos de integración para la reestructuración global del sistema internacional. El autor argumenta que excepto en el caso de la *perestroika* y el fin del conflicto Este-Oeste, el resto de los procesos (como la creciente importancia de la cuenca del Pacífico, el cambio de la autodefición geoestratégica y económica de Norteamérica, así como los esfuerzos del Tercer Mundo para redefinir el propio potencial real) denotan fuertes componentes de integración regional. Véase: Mols, 1995.
 6. Véase: World Bank. 2000. *Trade Blocs. A World Bank Policy Report*. New York: Oxford University Press. P. 1-10.
 7. Véase: Paul Hirst / Grahame Thompson. 1999a. Op. cit. P. 143 y siguientes.
 8. Respecto a este fenómeno varios críticos alertan acerca de un *spaghetti-bowl-phenomenon*. Véase: Bhagwati, 1998.
 9. La primera mejor opción estaría dada por la apertura unilateral, que en el mundo real constituiría más bien la excepción. La segunda mejor elección estaría dada por la vía de la liberalización multilateral a través de la OMC/GATT, donde nadie estaría excluido y donde el principio de la nación más favorecida evitaría las prácticas comerciales discriminatorias. Estas constituirían precisamente la desventaja del regionalismo. Sobre la relación regionalismo-multilateralismo, véase asimismo: Bergsten, 1996.
 10. Dicha categoría puede entenderse de forma diferente. Mientras que para algunos se implica aquí una liberalización sin condiciones ni discriminaciones (*o concerted unilateralism*), para otros el concepto significa la oportunidad de alcanzar el libre acceso (*open access*) a los bloques comerciales ya existentes.
 11. Pese a las dificultades de implementación del artículo XXIV del GATT existe un amplio consenso respecto a que los procesos de integración regionales de ninguna forma han impedido la liberalización multilateral dado que no han elevado sus barreras tarifarias en forma significativa para una amplia paleta de productos.
 12. Respecto a la bibliografía crítica del regionalismo, véase por ejemplo: Bhagwati, 1994; Bhagwati, 1998; así como: Bagwell / Staiger, 1998.
 13. Mientras que dicha organización proveería un mecanismo amplio de reciprocidad comercial a nivel multilateral, las segundas asegurarían de forma suplementaria la reciprocidad a nivel regional, lo cual sería mutuamente beneficioso y adquiriría carácter complementario. Dados los grados variables de implementación de dicha reciprocidad en las diferentes áreas, se aseguraría así una mayor eficacia en un amplio espectro de actividades comerciales crecientes.

14. El autor hace referencia aquí a la creciente bibliografía dedicada a los foros transregionales. Véase al respecto: Maull, 1997; Dieter, 1996; Dieter, 1997; Aggarwal / Morrison, 1998; Hänggi, 1998; Hänggi, 1999.
15. Desde el punto de vista de los países latinoamericanos, la importancia económica del intercambio interregional es mucho mayor que para la UE. Esto radica en el hecho de que las cifras del comercio de la UE, por ejemplo con Suiza supera el de los intercambios con los veinte estados latinoamericanos.
16. Chile se asoció al Mercosur en 1996, el mismo año que firmó un acuerdo con la UE similar al del esquema UE-Mercosur.
17. Véase: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/intro/ip01_963_es.htm. 13/08/2001. La propuesta europea no generó una respuesta entusiasta en el Mercosur. De hecho, la oferta de la UE de desgravar su arancel *ad valorem* se ve relativizada por el hecho que en el caso de los productos agropecuarios y agroindustriales (estratégicos para los productores del Mercosur), dicho arancel representa la menor proporción de las barreras de entrada a su mercado. Estas barreras pueden llegar en casos puntuales a representar un arancel equivalente al 100% o más. Por el contrario, el componente *ad valorem* se ubica en un 10%. En el caso de otros productos, otras barreras de acceso (cuotas, aranceles estacionales, precios de entrada, barreras sanitarias, etc.) la UE propone negociar producto por producto. Más allá de eso, otros muchos productos han sido excluidos de la oferta de la UE.
18. Véase: http://www.lanacion.com.ar/01/10/30/de_347188.asp.
19. http://www.europa.eu.int...ade/bilateral/mercosur/pt230702_en.htm.
20. En ese sentido, la presente crisis en Argentina puede interpretarse al mismo tiempo como una oportunidad inesperada para superar algunas de las dificultades que obstaculizaron el proceso durante los últimos años. La devaluación del peso argentino y el levantamiento de la convertibilidad con el dólar estadounidense determinaron que se volviera a tematizar la posibilidad concreta de avanzar institucionalmente con la creación de una futura unión monetaria, dado que ya no existiría la divergencia entre un sistema de flotación libre como el brasileño y uno de *currency board* como el argentino. Dicho ímpetu positivo se vio complementado con la decisión de erigir un Tribunal para la resolución de controversias comerciales en el bloque, lo que conllevaría un refuerzo institucional sustantivo.
21. La decisión de fusionar la representación argentina frente a la UE con la respectiva embajada en Bruselas generó preocupación en la contraparte europea pero fue explicada por los funcionarios argentinos a causa de los recortes presupuestarios impuestos por la crisis extrema a comienzos del año 2002.
22. Un ejemplo de los intentos de coordinación entre los académicos a ambos lados del Atlántico estuvo dado por el proyecto de investigación financiado por la Fundación Volkswagen, agrupando a científicos de la Universidad de Gießen en Alemania con el IRELA en Madrid, juntamente con una serie de investigadores de América Latina y Norteamérica.
23. Véase: <http://mebf.repsol-ypf.com/madrid.htm>.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 60.**
Miscelánea

Tecnociencia y desarrollo
Joan Picas Contreras

Tecnociencia y desarrollo

Crítica antropológica a los procesos de transferencia de tecnología al Tercer Mundo

Joan Picas Contreras*

RESUMEN

Las políticas de desarrollo del denominado Tercer Mundo suelen plantearse como una de sus prioridades la transferencia de tecnología con el objetivo de acelerar su progreso. Y la exportación de tecnologías por parte de los agentes del desarrollo conlleva su introducción en un contexto distinto al originario. El intento de transformar sociedades tradicionales según los imperativos de la racionalidad tecnocientífica elaborada por Occidente y la imposición de nuestro modelo cultural generan numerosas contradicciones. Cuanto menos, se ignoran las competencias y conocimientos de las poblaciones destinatarias o se las relega a una posición subordinada. En este artículo se plantean los problemas de la transferencia de tecnología en el marco de las políticas de desarrollo. Partiendo de la idea de que tecnociencia, naturaleza y sociedad no son compartimentos estancos, sino que interactúan conformando una trama sociotécnica compleja, se cuestionan aquellas construcciones más arraigadas del discurso tecnocientífico y se sugieren opciones sociotécnicas alternativas.

Palabras clave: transferencia de tecnología, desarrollo, Tercer Mundo, Occidente

La innovación tecnológica suele ser considerada como un rasgo distintivo de la modernidad. De hecho, la llamada “alta tecnología” no sólo forma parte de nuestra sociedad, sino que en gran medida la define.

Si progreso es, para nosotros, progreso tecnocientífico, se comprende que las políticas de desarrollo del Tercer Mundo tradicionalmente hayan propuesto, ante todo, reducir un supuesto déficit en tecnología que se agranda.

*Doctor en Geografía e Historia (Antropología Cultural). Universitat de Barcelona
jpicas@arrakis.es

La transferencia de tecnología de las naciones industrializadas hacia los países subdesarrollados, sea en el marco del mercado o en el contexto de las políticas de cooperación, supone su introducción en un contexto social, cultural y ecológico completamente nuevo, por lo que suele caer en numerosas contradicciones. Por lo pronto, las tecnologías transferidas requieren, en general, capital e infraestructuras de las que carecen los países subdesarrollados (y, en cambio, reducen las necesidades de mano de obra y de materias primas, de las que son excedentarios); crean dependencias exteriores; y suelen estar vinculadas a los intereses políticos y económicos de quienes las proporcionan. Asimismo, y en cuanto a que responden a *nuestra* idea de desarrollo, implican la *exportación* no sólo de unas determinadas formas productivas, sino también de un modelo de organización social.

El objetivo que nos planteamos en este breve artículo es el de reflexionar sobre las peculiares relaciones que se establecen entre la tecnología y las políticas de desarrollo.

LA METAIDEOLOGÍA DEL DESARROLLO

El desarrollo, en este marco, se puede definir como el conjunto de procesos sociales inducidos por operaciones voluntaristas de movilización y transformación de un medio social, impulsados por instituciones o actores exteriores al mismo, que se apoyan en la transferencia de recursos, técnicas y conocimientos. Sugiere un proceso de cambio dirigido y controlado, en cuya definición se incluye la determinación de los objetivos y los medios que se consideran necesarios para alcanzarlos.

En lo ordinario, ha tomado la forma representativa de un diagrama escalar, en el que se significa un *arriba* y un *abajo*. En él, gente y culturas son percibidas como entidades abstractas, figuras estadísticas que transitan por el camino del progreso que ha de dotar a las poblaciones de unas competencias, medios y capacidades de las que hipotéticamente carecerían.

Las actuaciones que se promueven, en efecto, se apoyan en un *paradigma modernizador* que lleva a pensar el desarrollo en términos de *progreso* técnico y económico (con connotaciones evolucionistas) y, más aún, a considerar que los problemas planteados son resolubles mediante las herramientas que proporciona la ciencia económica y la tecnociencia. Ello se encuadra en el contexto de un antropocentrismo que halla legitimidad en la facultad y capacidad del ser humano para dominar la naturaleza y configurar su entorno según su voluntad: el hombre *moderno* ha dejado de ser un espectador del mundo circundante y pasa a erigirse en su dueño¹; la ciencia contemplativa cede el paso a una ciencia activa; la instrumentación del mundo transforma cualquier fin en *medio* para la consecución de otro fin.

Como en la conquista colonial, estas actuaciones parten de la idea de un mundo considerado como explorable y susceptible de ser *apropiado*, lo que permite recrear la realidad social a medida adaptándola a los fines institucionales. Relacionan y organizan los factores (capital, tecnología, recursos) de manera específica, reproducen construcciones culturales (por ejemplo, el mercado), redistribuyen fuerzas con un significativo impacto sobre la gente, crean nuevos vínculos y visibilidades, reorientan la conducta de las personas e introducen la disciplina en el trabajo; en suma, posibilitan el tránsito del *homo* en *homo oeconomicus*, cuya vida es regulada y organizada de acuerdo con las necesidades productivas o, en palabras de H. Arendt (1958), la victoria del *animal laborans* (que se mueve al ritmo de las máquinas) sobre el principio de felicidad².

No obstante, debemos aceptar que el desarrollo no es connatural a la existencia humana, no es algo que pueda hallarse en ella. De hecho, la misma expresión “desarrollo” no posee equivalente en muchas lenguas (Laurent, 1998: 203-212). De algún modo, debe su sentido actual a la propia “trama desarrollista”. Es decir, toma su forma en la retórica discursiva, en las representaciones que se proyectan y en la aplicación política (en los programas y proyectos de desarrollo).

TECNOCIENCIA

Una cultura está configurada por todos aquellos elementos que permiten a una colectividad ver cumplidas sus aspiraciones sociales: mantener la vida, satisfacer necesidades y deseos, definir y resolver problemas, determinar cómo ha de ser su existencia. Es decir, está conformada por medios materiales, por objetos; por sistemas de organización y de relación social; por habilidades y destrezas, erudición y experiencias asimiladas; por símbolos y códigos de comunicación; por creencias y emociones; esto es, por conocimientos o saberes.

La tecnociencia es un tipo de saber que se caracteriza por su formalismo, su sistematicidad y abstracción, que construye un discurso específico con vocación universal y se postula como el único conocimiento fiable acerca del mundo. Propone determinado tipo de enunciados que adquieren valor de verdad y que le proporcionan legitimidad y autoridad para prescribir –para indicar qué puede hacerse y de qué manera. Los recursos retóricos que emplea van destinados a crear un “efecto realidad”, es decir, a construir la *ilusión* de que aquello que se presenta se corresponde con la misma realidad y, por consiguiente, es indiscutiblemente cierto.

Todo saber que no se someta a la validación de la prueba es, según el criterio de la razón científica, “falso”, quedando subordinado y obligado a subsistir en los márgenes con el rango de ideología, superstición o simple relato (fábulas, mitos, leyendas).

Saber y poder se implican mutuamente. Como señaló Foucault (1976), no hay ejercicio de poder sin la constitución correlativa de un campo de conocimiento, sin la extracción, apropiación, distribución o retención de saber; éste, a su vez, produce efectos de poder.

Cuando la tecnociencia, reduciendo la razón a su dimensión instrumental cognitiva, deslegitima otros lenguajes o cuando, especulando, se legitima a sí misma, actúa revestida de poder. Si ha podido desplazar a otras formas de conocimiento no ha sido por medio de la competencia cognoscitiva, sino debido a su imbricación con el poder. Sin éste, perdería su autoridad universal y aparecería como un saber particular contextual y estratégico –que elude la polémica y aspira a influir en ámbitos diferentes– semejante, en algún sentido, a otros tantos.

El progreso tecnocientífico

El progreso tecnocientífico suele concebirse, de manera reductora, como una sucesión lineal de artefactos, en la que los más recientes reemplazan, en un encadenamiento de éxitos, a otros anteriores atendiendo a su supuesta mayor eficiencia³. Esta historia de las innovaciones reconstruye un desarrollo *unidimensional*⁴ que subordina lo social a lo técnico: interpreta que las transformaciones sociales son justamente consecuencia directa de la evolución científica y tecnológica⁵.

Sin embargo, la sucesión de técnicas –y de teorías científicas que las sostienen– no puede ser entendida como una concatenación autónoma –y mucho menos acumulativa– de mejoras⁶. Por contra, resulta más adecuado caracterizar el cambio sociotécnico como una sucesión contingente de oportunidades y circunstancias, que presenta múltiples posibilidades electivas. En lugar de referirnos a una trayectoria lineal, cabría hablar de otra que toma formas irregulares y a menudo aleatorias, con bifurcaciones, superposiciones, itinerarios alternativos, opciones disputadas, descartadas o no consentidas...

Las razones por las que una variación técnica acaba imponiéndose no deben buscarse en su hipotética superioridad (al menos no económica e instrumental). Más determinante que la calidad del producto (se valora en función del conjunto de necesidades que satisfaga) lo es la fortaleza de los grupos sociales relevantes y las estrategias y alianzas que erijan para imponer sus criterios en las controversias (Pinch y Bijker, 1987). Cabe rechazar la posibilidad apuntada por Habermas (1984) de una legitimidad derivada de un supuesto *consenso universal* que pudiera nacer del diálogo entre los distintos actores implicados. Aunque éstos puedan pactar en defensa de sus intereses, el consenso que pudiera resultar no sería más que un estado de las discusiones⁷.

Todo ello sirve para confirmar que la tecnociencia es constitutivamente social. Sujetos y objetos participan en un proceso de definición recíproca, de tal modo que, en palabras de Latour (1987: 264), “entender qué son los hechos y las máquinas es lo mismo que entender quiénes son las personas”. Por lo tanto, cualquier perspectiva que adopte implí-

citamente una distinción entre lo técnico y lo social deja de lado lo que es una parte sustancial de la técnica (esto es, sus formas sociales y sus efectos sobre lo social), y viceversa⁸. Los fenómenos tecnocientíficos no ocupan un dominio distinto al de los acontecimientos sociales. El examen de los desarrollos cognitivos (técnicos, científicos) debe proceder conjuntamente con la comprensión de los desarrollos sociales concomitantes.

Debido a que la tecnociencia es una construcción social, no puede ser neutral (su bondad o maldad no depende del buen o mal uso que se haga de ellas, sino que está implícita en su propia naturaleza). Su pretendida neutralidad no se sostiene ni epistemológica, ni metodológica, ni políticamente. Un sistema hidráulico o un pantano, por ejemplo, no son unos artefactos más –como no lo es un arma de fuego–, sino que son un sistema tecnológico que conlleva no sólo un régimen nuevo de aprovechamiento del agua, sino también de cultivo, así como de organización social, con las consiguientes relaciones de poder que se asocian a las formas productivas.

Si la tecnociencia se concibe en su forma narrativa (más que un largo proceso de descubrimiento de un mundo ignoto, podría entenderse casi literalmente como una forma experimental de escritura), entonces el discurso tecnocientífico debería percibirse, asimismo, como una historia contada, que dispone de unas prácticas de *inscripción* que posibilitan la *apropiación* jerárquica de lo social y de lo natural, pero con campos narrativos disputados que determinan el camino de la construcción social del conocimiento (Haraway, 1991).

El escenario de la tecnociencia

Una ciencia no es sólo una *episteme*, ya que también es un conjunto de modos de intervención sobre la realidad reconocida.

Mientras que los llamados conocimientos tradicionales pierden su razón de ser fuera del contexto y de la esfera social en que operan, la tecnociencia occidental es capaz en cambio de difundir a otros entornos los sistemas tecnológicos que produce y diseminar las condiciones paradigmáticas constitutivas (es decir, las “condiciones de laboratorio” definidas por los expertos), aun a costa de generar eventualmente incompatibilidades con otros dominios sociotécnicos no *tecnocientificados*.

Cuando los tecnólogos estipulan las características de sus productos realizan necesariamente –en especial si atañen a tecnologías artefactuales– hipótesis acerca de las entidades que configuran el mundo en el que se han de inserir (se determinan actores con gustos específicos, competencias, habilidades, juicios, etc.). En tal sentido, los objetos técnicos definen un espacio que borra a los sujetos particulares de las enunciaciones, diluye las diferencias y sólo considera los rasgos tangibles que los convierten en idénticos (pasan a ser concebidos como una abstracción, como una unidad singular indivisible que confina en su campo de actuación).

La técnica contiene y produce una geografía específica de responsabilidades. El diseñador confecciona y expresa el escenario, establece las interacciones decidiendo qué se puede delegar a la máquina y qué se puede dejar a iniciativa de los actores humanos, qué recursos pueden circular y cuáles quedan excluidos. Las competencias de cada uno están marcadas en el guión: los usuarios tan sólo deben someterse a las prescripciones que se le imponen (no se plantea siquiera la posibilidad de que puedan preferir ejercer un papel distinto al que les corresponde).

Pero al margen de una delegación de funciones en el elemento técnico, también toma cuerpo un proceso particular de delegación moral (las tecnologías generan a la vez formas de conocimiento y juicios morales), de manera que las estrategias que se diseñan construyen un orden, controlan la conducta del usuario emplazándolo en una jerarquía, obligándolo e incluso sancionándolo.

A su vez, las tecnologías poseen la clave necesaria que permite interpretar los acontecimientos en cuanto a que transfieren un conjunto de signos, es decir, de patrones o pautas culturales que colonizan el entorno y que constituyen justamente lo que Habermas (1985) define como el “paradigma sociológico moderno”.

LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

La noción de transferencia de tecnología remite al proceso por el cual una técnica pasa de un contexto a otro. Las políticas de desarrollo se han constituido en el referente obligado que explica el proceso de introducción y extensión de la “racionalidad científica” y de sus técnicas fuera de sus ámbitos originarios.

La tentativa de transferir ciertos saberes y *know how* asociados a los sistemas de significación propios de los agentes del desarrollo hacia poblaciones dotadas de sistemas de significación diferentes conlleva, sin embargo, que los llamados, a grandes rasgos, “conocimientos locales” queden subordinados, cuando no relegados por el conocimiento tecnocientífico y la cultura profesional de las instituciones de desarrollo⁹.

Es evidente que los conocimientos asociados a la difusión del desarrollo y que los agentes buscan imponer no acceden a un terreno virgen en el que reina la ignorancia, puesto que las poblaciones destinatarias poseen otras competencias y otros conocimientos, técnicos y no técnicos y en modo alguno menos *racionales*¹⁰, complejos y evolutivos, en todos los dominios afectados (en materia agrícola –también en lo que afecta a la protección del medio ambiente–, en el ámbito de la salud –humana y animal– en el de la administración, la gestión y la economía, etc.) que son completamente válidos, en general, para hallar respuestas a los problemas que la vida social plantea. En cada

uno de estos dominios existe, con carácter previo, un conocimiento técnico “popular” *experto* que regula las prácticas afectadas.

Pese a ello, el universalismo de la modernidad, asociado al imperativo tecnocientífico, ha ignorado o subestimado a las otras culturas tildándolas de primitivas en función de la distancia que separa sus saberes respecto a los nuestros o en función del desarrollo inferior de sus técnicas artefactuales, contemplándolas como irracionales, irrelevantes, faltas de pragmatismo o simplemente limitadas a ideales o a particularidades tan específicas que no sólo no interesan para la transformación del mundo, sino que incluso pueden llegar a obstaculizar el progreso.

Pero, más aún, ha atacado al mismo núcleo de la identidad cultural, apuntando a los mecanismos que permiten la reproducción, como entidad diferenciada, de una sociedad particular. Como afirma Durbin (1992: 99), “si los masai o los bosquimanos viven mejor o no –dicho en términos de condiciones de salud u otros supuestos buenos efectos de la modernización– no es realmente el problema. El problema, desde mi punto de vista, es que la modernización tecnológica con mucha frecuencia afecta seriamente a las fuentes tradicionales de significación que un gran número de personas tienen, las cuales frecuentemente no poseen ninguna guía de cómo desarrollar un nuevo conjunto de símbolos que suministre nuevos significados”.

Ciertamente, la ciencia y la tecnología occidentales pueden parecer superiores cuando se trata de medir con precisión o se requiere observar a través del microscopio (un bosquimano, a diferencia de nosotros, no tiene necesidad de realizar tales mediciones). Sin embargo, los saberes locales hallan su fuerza relativa, en gran medida, en la experiencia y en la estrecha relación que guardan con la vida y con los medios de subsistencia que emplean las poblaciones involucradas (este tipo de conocimientos, en tanto que alimentan y se integran en el conjunto de recursos que las poblaciones tienen a su alcance, constituirían propiamente una *etnociencia*). Cualquier ejercicio de comparación o contraste entre conocimientos tecnocientíficos y los considerados como tradicionales evidencia, de hecho, una confrontación entre sistemas y lógicas sociales¹¹. En tal sentido, resulta absurdo –tal como ha argumentado Winch (1987)– intentar juzgar desde nuestra racionalidad los postulados lógicos de los *primitivos*, que obedecen a criterios alejados de la vocación instrumental de la ciencia occidental (esto es, de la voluntad de predicción y control de procesos técnicos objetivos).

Es preciso insistir en la idea de que nuestro modelo tecnocientífico –y, por derivación, tecnoindustrial– no es el único posible; que éste es contingente y responde a unas determinadas circunstancias históricas y sociales que no necesariamente son extensibles a otros contextos. El imperativo tecnológico es una posibilidad más entre otras y, por lo tanto, siempre es posible –al menos debería serlo– vivir otras alternativas socio-técnicas.

Tecnologías fracasadas

La transferencia de tecnologías a los países subdesarrollados supone emplazar útiles y herramientas diseñados y empleados en sociedades industriales, concebidos para satisfacer necesidades específicas de éstas e ideados en función de sus habilidades y nivel de instrucción, a un nuevo destino y a unos propósitos no equivalentes. Supone, asimismo, la extensión de un entorno simbólico que recibe su coherencia del exterior y la imposición de formas específicas de organizar la sociedad y la economía (no olvidemos que lenguajes y sistemas cognitivos diferentes implican estructuras sociales y organizativas distintas). Aunque las tecnologías exportadas, sujetas a las exigencias productivistas, a menudo fracasan desde un punto de vista meramente técnico, no podemos dejar de repetir que instauran modos de acción y percepción inéditos, nuevas expectativas y nuevas formas de ética; aumentan el control social, a la par que debilitan los derechos inmanentes de la cultura originaria.

En la literatura del desarrollo abundan los ejemplos que corroborarían lo antedicho. Paquetes tecnológicos dirigidos a aumentar los rendimientos agrícolas, constituidos por semillas mejoradas, herbicidas, pesticidas y abonos químicos no sólo encarecen la producción y crean dependencias, sino que también imponen un determinado tipo de agricultura que sustituye a la tradicional y modifican formas de vida ancestrales. En otro sentido, Velasco (1999: 207-208), en un estudio etnográfico en el que analiza las consecuencias de la irrupción de la moderna industria de la seda en comunidades enclavadas en el Estado de Oaxaca (México), que tiende a sustituir a las antiguas manufacturas, advierte que lo que para el ingeniero son ventajas se convierten en serios inconvenientes para los destinatarios, al resultar contraproducentes para su organización doméstica –se exige mayor dedicación– y no encajar con las expectativas económicas y culturales:

“Para lograr [los] objetivos, se les exige a las sericultoras abandonar las técnicas tradicionales de crianza e hilado e incorporar a su actividad nuevos métodos y la nueva maquinaria propuesta. Sin embargo, [no se ha] brindado la capacitación correspondiente que se requiere para el manejo de las máquinas (por más tradicionales que sean, no son las heredadas por siglos), ha habido seguimiento del proyecto, ni se ha incorporado la organización local de las sericultoras en los proyectos de desarrollo (...); en resumen nos encontramos en lo que Kottak (1985) llama *infradiseño social para la innovación* (...). [Además] todos los cambios han sido propuestos al mismo tiempo, saturando la capacidad de respuesta y la propia valoración que las sericultoras podrían hacer de los mismos a corto plazo”.

Incluso las llamadas “tecnologías apropiadas”, que debieran ser operadas y controladas por la comunidad a la que sirven, pueden caer en semejantes contradicciones. R. Dumont (1986: 150) cita el caso de la introducción, a iniciativa de los responsables de un proyecto de desarrollo, de unas prensas –confecionadas por los propios herreros locales– para tratar los frutos de una palmera de aceite que abunda en la Casamance

(Senegal) que permiten aumentar el rendimiento en un 40% y resguardan de las quemaduras producidas por la pulpa caliente, que han alejado a las mujeres de una actividad que antes les estaba exclusivamente reservada por no contar con fuerza suficiente para accionar una palanca del artefacto.

El modelo tecnológico occidental amenaza las mismas posibilidades de subsistencia autónoma (para ello es preciso “saber hacer” y “estar en condiciones de elegir”), sin proporcionar en contrapartida beneficios materiales evidentes. En efecto, la transferencia tecnológica no sólo uniformiza traspasando modelos socioculturales; al mismo tiempo, genera oposiciones constitutivas en forma de crecimientos dispares, desequilibrios y procesos de fragmentación y desintegración, consolidando una distribución desigual de la pobreza a nivel geográfico.

En tal sentido, coincidiríamos con Marcuse (1954) cuando asevera que la dominación se perpetua y se extiende no sólo a través de la tecnología, sino *como* tecnología: más allá del uso y de las aplicaciones específicas para las que es concebida, ésta sería en sí misma dominación (del hombre y de la naturaleza). En esta línea, basta observar que aunque, en el mejor de los casos, los usuarios añadan sus propias interpretaciones, transformen o reemplacen los elementos, no se permite que el resultado final, así como las circunstancias en que la técnica es empleada, sufran una desviación respecto a lo previsto en el diseño que escape de unos límites tolerables¹²: el guión, en último extremo, pasará a ser la base interpretativa y referencia obligada que regule la interacción entre el objeto técnico y el usuario.

CONCLUSIONES

Las políticas de desarrollo, incluso las campañas de ayuda al Tercer Mundo aparentemente más altruistas, no consiguen esconder un sentido de superioridad y de autoridad sobre éste para reestructurarlo de acuerdo con lo que entendemos que debe ser. Definiendo el subdesarrollo como si se tratara de una patología (esto es, un estado *biológico*), se le busca una solución que en buena medida cree hallarse en la transferencia de tecnologías.

La modernidad tecnocientífica exportada al Tercer Mundo no es el resultado de un proceso histórico enraizado en el ámbito sociocultural del destinatario, sino acaso –y permítase la licencia– el producto de un experimento de *ingeniería social*, que se manifiesta en la transformación de las sociedades tradicionales según los imperativos de la racionalidad tecnocientífica elaborada por Occidente y en la imposición de nuestro modelo cultural como consecuencia de una situación de hegemonía en el escenario mundial.

Entendemos que para superar la fosa que separa al receptor del diseñador y del divulgador, que discrimina entre el mundo descrito y el mundo inscrito, entre un componente internalista (lo *puramente* científico) y otro externalista (lo que no es *puramente* científico), se debería proceder a *deconstruir* previamente aquellas construcciones del discurso tecnocientífico que crean tales divisiones y, por consiguiente, a *deslegitimar* la competencia de los expertos y, paralelamente, a *legitimar* las actuaciones del receptor, capaz de dibujar alternativas recorriendo otros caminos. Como escribe Bijker (1990: 10), este trabajo de *deconstrucción* puede emplearse efectivamente para sugerir la posibilidad de elecciones alternativas que escapen de los sistemas sociotécnicos construidos desde una posición de poder y, al mismo tiempo, remodelen políticamente estos mismos dominios sociotécnicos.

Ciencia, tecnología, naturaleza y sociedad no son compartimentos estancos, sino que conforman una trama sociotécnica compleja en la que todos los elementos se interrelacionan. En consecuencia, debemos aceptar que la evaluación de una tecnología no puede quedar recluida a un debate técnico sobre cuestiones técnicas ni sustraerse de un juicio político y social. En última instancia, tomar partido a favor de un determinado tipo de desarrollo sociotécnico supone siempre una elección de valores.

Referencias bibliográficas

- AKRICH, M. "The De-Description of Technical Objects". En: BIJKER, W. E. y J. LAW (ed.) *Shaping Technology / Building Society: Studies in Sociotechnical Change*. Cambridge (Ma): The MIT Press, 1992, p. 205-224.
- ARENDT, H. *La condición humana*. Barcelona: Paidós, 1993. (Orig.: 1958).
- BIJKER, W. E. "Do not Despair: There is Life after Constructivism". Ponencia presentada en el congreso Technological Choices: American and European Experiences. Bloomington, 1990.
- DUMONT, L. *Homo aequalis: Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*. Paris: Gallimard, 1977.
- DUMONT, R. *En favor de África, yo acuso*. Madrid: Júcar, 1989. (Orig.: 1986).
- DURBIN, P. T. "Cultura y responsabilidad técnica". En: SANMARTÍN, J. et al. (eds.) *Estudios sobre sociedad y tecnología*. Barcelona: Anthropos, 1992, p. 89-105.
- FOUCAULT, M. *Historia de la sexualidad: 1. La voluntad de saber*. Madrid: Siglo XXI, 1984. (Orig.: 1976).
- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra, 1994. (Orig.: 1984).
- *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus, 1993. (Orig. 1985).
- HARAWAY, D. *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. London: Free Association Books, 1991.
- HOBART, M. "Introduction: the growth of ignorance?". En: HOBART, M. (ed.) *An Anthropological Critique of development: The Growth of Ignorance*. Londres: Routledge, 1993, p. 1-30.

- KOTTAK, C. P. "Cuando no se da prioridad a la gente: algunas lecciones sociológicas de proyectos terminados". En: CERNEA, M. M. (coord.) *Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural*. México: FCE, 1995, p. 493-530. (Orig.: 1985).
- KUHN, T. S. *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: FCE, 1994. (Orig.: 1962).
- LATOURET, B. *Ciencia en acción*. Barcelona: Labor, 1992. (Orig.: 1987).
- LAURENT, P. J. *Une association de développement en pays mossi: le don comme ruse*. París: Karthala, 1998.
- MARCUSE, H. *El hombre unidimensional*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1985. (Orig.: 1954).
- MARTÍNEZ NOVO, C. "Empresas mixtecas: 'desarrollo' y poder en una cooperativa indígena en la frontera México-Estados Unidos". En: GIMENO, J. C. y P. MONREAL (eds.) *La controversia del desarrollo: críticas desde la antropología*. Madrid: Los libros de la Catarata, 1999, p. 131-180.
- PINCH, T. y W. E. BIJKER "The Social Construction of Facts and Artifacts: or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other". En: BIJKER, W. E., T. P. HUGHES y T. PINCH (eds.) *The Social Construction of Technological Systems*. Cambridge (Ma): MIT Press, 1987, p. 17-50.
- THOMPSON, E. P. *Costumbres en común*. Barcelona: Crítica, 1995. (Orig.: 1991).
- VELASCO, C. "Seda rústica o seda industrial: las sericultoras frente a los nuevos requerimientos de una 'economía rentable'". En: GIMENO, J. C. y P. MONREAL (eds.) *La controversia del desarrollo: críticas desde la antropología*. Madrid: Los libros de la Catarata, 1999, p. 181-211.
- WINCH, P. *Comprender una sociedad primitiva*. Barcelona: Paidós, 1994. (Orig.: 1987).

Notas

1. L. Dumont (1977) señala que la emergencia de lo económico va pareja al surgimiento de la idea moderna de *individuo*: el hombre puede establecer sus relaciones de dominación sin la intermediación –jerárquica– de la organización social, quedando disueltos los vínculos de subordinación que le sujetaban. El '*homo oeconomicus*' aparece así de la mano del '*homo aequalis*'.
2. Las concepciones institucionales, conformadas con las ideas y expectativas de Occidente sobre lo que es desarrollo y progreso, no sólo poseen mecanismos *normalizadores tangibles* (por ejemplo, los que se relacionan con la adopción de paquetes tecnológicos estandarizados, que se consideran adecuados en tanto que su valor ya ha sido probado con éxito en Occidente, pero que de hecho no responden a requerimientos sociales universales, sino específicos –y la prueba está en que muchas veces han fracasado fuera de su contexto originario), sino también otros de carácter más *intangibles* –eficaces en cuanto a que poseen un elemento, que es el poder, que se asienta sobre componentes humanos–, que se derivan de los primeros, que imponen rutinas, modos de trabajar, formas de organización (planes de producción, registros contables...), es decir, prácticas sociales muy distintas a las tradicionales. A título de ejemplo, cabe reseñar que Martínez Novo (1999: 135), en la descripción etnográfica que realiza de un

programa de desarrollo dirigido a una comunidad mixteca, muestra que “la forma que toman las interacciones cotidianas entre agentes y sujetos del desarrollo contribuye a reproducir una cultura política autoritaria y las diferencias étnicas y de clase. El programa no educa a los indígenas para ser independientes, pero sí trata de adiestrarlos para que sean obedientes y se familiaricen con los conceptos de disciplina, el tiempo y el trabajo urbano e industrial”. Cabe recordar, en este sentido, que E. P. Thompson (1991) ya señaló que la transición a la sociedad industrial madura implicó también, en la Inglaterra del siglo XIX, una reestructuración cultural profunda que comprendió los hábitos de trabajo y el concepto del tiempo (estructurado hasta aquel momento por fenómenos naturales como las estaciones o el día y la noche).

3. La eficiencia, sin embargo, más allá de ser algo tangible relacionado intrínsecamente con el progreso técnico, es un valor social cuya supuesta verdad se genera socialmente (cuando una cosa es válida a nivel social empieza a ser verdadera). Una prueba de que no guardan relación se hallaría en el hecho de que, en Paraguay, las tierras cultivadas por la población de religión menonita producen mayores rendimientos que las del resto a pesar de que, con el deseo de mantener la tradición, rechazan ciertas innovaciones técnicas.
4. Marcuse (1954) utiliza el epíteto ‘*unidimensional*’ para caracterizar al hombre moderno dominado por los imperativos de la tecnología. Pero a pesar de que Marcuse indica que los factores tecnocientíficos intervienen redefiniendo las relaciones sociales, en cambio no explica cómo las relaciones sociales intervienen en la definición de la tecnología.
5. Desde la economía política, tanto las teorías neoclásicas como determinadas interpretaciones marxistas mecanicistas que inciden en el papel destacado del progreso de las fuerzas productivas como motor de cambio social se inscribirían en esta concepción *idealista* de la historia de la técnica.
6. Kuhn (1962) ya demostró que el desarrollo tecnocientífico no es genuinamente acumulativo, sino que en la evolución unos conocimientos reemplazan a otros que resultan incompatibles: el cambio supone la sustitución de paradigmas.
7. Habermas –a diferencia de Marcuse– opina que la tecnociencia no debe ser cuestionada por su inclinación ideológica, sino por la extensión de su lógica a la esfera de la interacción simbólica. Para él, la dominación se presentaría en el ámbito de la acción comunicativa y, en concreto, en su distorsión (la idea de dominación resulta equivalente a comunicación distorsionada). En consecuencia, para Habermas, no se trataría de abjurar de la razón instrumental, sino de insertarla en un concepto más comprensivo de razón comunicativa: esto es, dialógica. Dicha razón comunicativa se fundamentaría en el consenso.
8. La dicotomía planteada subyace en la lógica aristotélica que distingue entre lo activo y lo pasivo, entre materia y forma, entre recurso y producto, entre hombre, animal y naturaleza, entre social y natural.
9. Las relaciones entre estos dos tipos de conocimientos no son simétricas. Mientras que los conocimientos locales lo son *in situ*, operados por los propios productores y actores sociales (difundiéndose en cadena y replicándose en las generaciones sucesivas), en cambio los sabe-

res tecnocientíficos –con pretensiones universalistas– son difundidos desde el exterior por unos agentes, que a su vez serán los encargados de manejarlos, y no admiten retroacción.

10. La relación que se establece entre los “conocimientos *técnicos* locales” y los conocimientos tecnocientíficos no debe interpretarse en términos de oposición entre una “racionalidad tradicional” (cuando no “irracionalidad”) y otra “racionalidad moderna tecnocientífica”. Tanto en las sociedades modernas como en las consideradas atrasadas cohabitan los conocimientos empíricos con otros de carácter social o incluso mágico. La diferencia está, sin embargo, en que mientras que los conocimientos tecnocientíficos, como tales, no incorporan en su cuerpo teórico –al menos explícitamente– saberes mágico-religiosos (incluso, sobre el papel, la “verdad tecnocientífica” se construiría inequívocamente en oposición a la “verdad mágico-religiosa” aun cuando susciten actitudes de orden semejante: en ambos casos producen una “verdad” e implican la necesidad de “creer”), en cambio los conocimientos *técnicos* populares, con toda legitimidad, pueden entrelazarse y combinarse perfectamente con saberes mágico-religiosos en unas prácticas en las que no resulta posible discernir o disociar ambos aspectos.
11. Hobart (1993) interpreta el desarrollo como una lucha de epistemologías.
12. La presencia y circulación de las tecnologías transferidas no puede explicarse –como expone Akrich (1992)– aisladamente sin la presencia de los usuarios que, pese a la dificultad de evadir las prescripciones que imponen, intentan adaptarlas a sus intereses sometiéndolas a una deriva.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 60. Miscelánea

Desarrollo y capacidades: aplicación al microcrédito desde una
perspectiva de género
Emma Rué Cabré

Desarrollo y capacidades: aplicación al microcrédito desde una perspectiva de género

Emma Rué Cabré*

RESUMEN

Desde de los años ochenta se han popularizado los programas de microfinanzas como un componente de los proyectos productivos y de apoyo a la microempresa en los países en desarrollo, debido a su potencial en la lucha contra la pobreza y a favor del empoderamiento de los grupos más desfavorecidos de la sociedad –muy especialmente, las mujeres. Partiendo de la teoría de las capacidades de Amartya K. Sen y Martha C. Nussbaum, el artículo intenta establecer hasta qué punto puede el microcrédito desencadenar un proceso de transformación de las instituciones que limitan las oportunidades económicas, sociales y políticas de las mujeres y constriñen su capacidad de realización. El análisis del funcionamiento del mercado y de las relaciones intrafamiliares, desde una perspectiva de género, nos permite concretar algunos de los efectos positivos del microcrédito. No obstante, este análisis institucional revela también algunos de los factores –estructurales y organizativos– que pueden limitar su impacto, y plantea cuáles son los retos que deben afrontar las organizaciones que gestionan este tipo de programas, tanto en su diseño como en su evaluación, para garantizar que las microfinanzas promuevan una transformación institucional efectiva que dé lugar a la ampliación de las capacidades de las mujeres.

Palabras clave: Desarrollo, créditos, microfinanciación, género, proyectos de desarrollo, India, Bangladesh

Durante la década de los ochenta, el descubrimiento, por parte del Grameen Bank, de la solvencia financiera de los más pobres en Bangladesh y los elevados índices de cobertura y de devolución de sus programas de microcrédito ayudaron a popularizar las

*Programa de doctorado en Relaciones Internacionales. Universitat Autònoma de Barcelona
emmarue@eresmas.com

microfinanzas como un componente de proyectos productivos y de apoyo a la micro-empresa que llevan a cabo organizaciones de diversa índole en los países en desarrollo. Para dichas organizaciones, las microfinanzas constituyen un instrumento con un gran potencial en la lucha contra la pobreza y a favor del empoderamiento de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Este tipo de programas permite a quienes están excluidos del sistema financiero formal, principalmente por falta de aval o de garantías hipotecarias, tener acceso a pequeños créditos destinados a la inversión o al consumo, en condiciones más favorables que las que se dan en el mercado informal. La provisión de crédito a los más pobres constituye una forma de asegurar su medio de vida, de promover la creación y consolidación de micro-empresas y de acabar con las relaciones de subordinación respecto a usureros y prestamistas en el sector informal (Mayoux, 1995; Johnson, 1996; Berger, 1989; Kabeer, 1998).

Recientemente, la popularidad de estos programas ha aumentado al constatarse las ventajas de dar préstamos a las mujeres. En primer lugar, éstas son financieramente más solventes que los hombres; en segundo lugar, tienden a compartir las ganancias derivadas del crédito con el resto de la familia, en mayor grado que los hombres, contribuyendo así al bienestar y a la calidad de vida del conjunto del hogar; finalmente, la participación en programas de microcrédito mejora su autoestima, autonomía y capacidad de participación en la toma de decisiones familiares. Por ello, la mayoría de organizaciones han optado por dar crédito a mujeres exclusivamente (Kabeer, 1998). En este giro de orientación, se constata la existencia de prioridades relacionadas con el asistencialismo, la lucha contra la pobreza y consideraciones de eficiencia por parte de las organizaciones. Dichos objetivos se suelen anteponer al de empoderamiento de la mujer, que es todavía minoritario y secundario en los programas de microfinanzas. En muchos de ellos, la mujer es todavía objeto de interés como medio para lograr otras prioridades como pueda ser la reducción de la pobreza (Jackson, 1996).

En este contexto, el presente artículo estudia el microcrédito desde la perspectiva de las capacidades, formulada por el economista Amartya K. Sen y por la filósofa Martha C. Nussbaum. Partiendo de este marco teórico, se intenta establecer hasta qué punto es realista esperar que las microfinanzas constituyan un elemento catalizador del empoderamiento de las mujeres, analizando si promueven la diversificación de sus oportunidades instrumentales e identificando las vías a través de las que se amplía su libertad de elección. Ello plantea la necesidad de concretar cuáles son estas oportunidades instrumentales, estudiar el grado de control que ejercen las mujeres sobre los procesos decisivos relacionados con la gestión del crédito, y analizar el proceso de conversión de oportunidades en realizaciones y capacidades.

Este análisis nos ha de permitir diagnosticar, asimismo, cuáles son los factores que pueden limitar el impacto de los programas de microcrédito, ya sean de tipo estructural o bien estén relacionados con un diseño inadecuado de los programas por parte de

las organizaciones que los gestionan. En este último caso, trataremos de identificar algunas metodologías que promuevan una transformación institucional efectiva, dando lugar a la ampliación de las capacidades de las mujeres.

LA PERSPECTIVA DE LAS CAPACIDADES COMO MARCO PARA LA EVALUACIÓN

La perspectiva de las capacidades concibe el progreso como la promoción de un contexto institucional favorable, que permita a las personas desarrollar su potencial, de acuerdo con sus propias necesidades, intereses y motivaciones, eliminando aquellos factores que provocan situaciones de falta de libertad. De esta forma, y mediante la ampliación de las oportunidades y libertades de que disponen las personas, se garantiza que éstas puedan decidir y ejercer sus propias opciones de vida en base a sus valores y preferencias¹.

La ampliación de las libertades personales presenta facetas distintas e interrelacionadas. A un primer nivel, se correspondería tanto con la participación en el *proceso* de toma de decisiones –el cual constituye, de hecho, un indicador de autonomía y de capacidad de influencia en la elección de unos resultados determinados– como con las *oportunidades* reales de las personas para lograr objetivos deseados, independientemente del grado de control y participación en el proceso decisorio. A un segundo nivel, la libertad es, a la vez, el principal instrumento del progreso y también el objetivo más importante de este proceso. Desde un punto de vista instrumental, algunas libertades (oportunidades económicas, libertades políticas, oportunidades sociales, garantías de transparencia institucional y mecanismos de seguridad social protectora, según el listado que ofrece Sen, sin ánimo exhaustivo) se potencian mutuamente y tienen un efecto multiplicador sobre las oportunidades de las que disponen las personas para lograr determinadas metas. A la vez, el hecho de tener libertad para llevar a cabo los proyectos que uno valora tiene una importancia intrínseca –y no meramente instrumental–, ya que constituye una fuente de riqueza personal.

Uno de los conceptos fundamentales de esta perspectiva, que define el bienestar en términos de lo que una persona puede “realizar” –en su acepción más amplia– es el de realizaciones o funcionamientos; éstos son constitutivos de su “calidad” de vida y reflejan las acciones (sus logros personales) y estados (el tipo de existencia que logra llevar) que valora. El estilo de vida que efectivamente acaba llevando esta persona se puede concebir como una combinación de las realizaciones logradas, las cuales conformarían, en una representación numérica, su vector de realizaciones.

El vector de realizaciones refleja las consecuciones y el bienestar logrados, pero no ofrece ningún tipo de información acerca de las opciones de vida alternativas a disposi-

ción de dicha persona, ni acerca de cómo se ha desarrollado el proceso de selección. En este sentido, el concepto de capacidad presenta un mayor grado de sofisticación, al referirse a las combinaciones alternativas de realizaciones a su disposición o, dicho de otra forma, a las opciones y elecciones que esta persona afronta, en un reflejo de su libertad positiva para lograr estilos de vida alternativos (es decir, de su “libertad de realización”, en la terminología usada por Sen y Nussbaum).

Puesto que en la vida de las personas no todas las elecciones tienen consecuencias vitales ni son igualmente relevantes, al hablar de capacidades nos referimos a aquellas oportunidades y elecciones con una significación personal y que afectan al estilo de vida de cada cual, no solamente por el hecho de que materializan capacidades que consideramos valiosas sino, fundamentalmente, porque han sido escogidas libremente en vez de impuestas por la necesidad (Crocker, 1995).

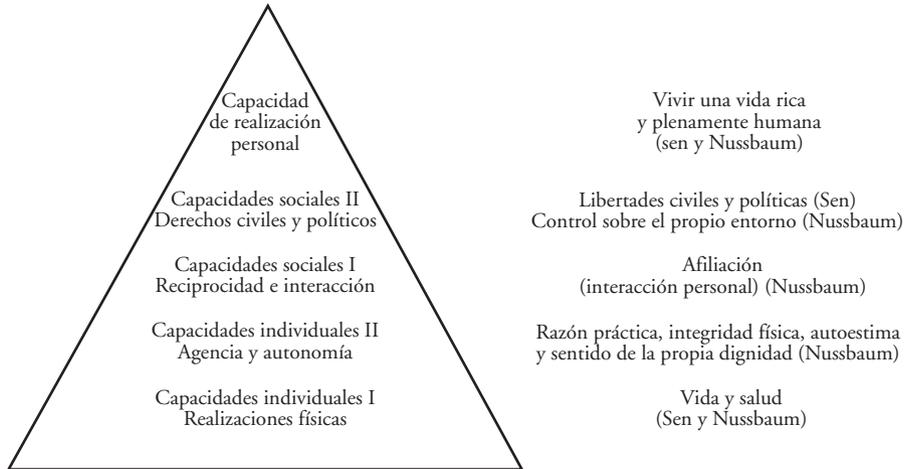
A partir de esta justificación, a lo largo de la obra de Sen y Nussbaum aparece, de forma más o menos explícita, una jerarquía de capacidades con distinto grado de sofisticación, desde las más básicas y elementales hasta la principal de ellas: la capacidad de realización personal, definida como la oportunidad de poder vivir una vida rica y plenamente humana (véase figura 1). Dentro de esta tipología, dos capacidades como son la razón práctica y la afiliación o sociabilidad tienen una relevancia especial debido, fundamentalmente, a su transversalidad y al hecho de que organizan todo el resto de capacidades, infundiéndoles una cualidad humana que, de otro modo, no poseerían (Nussbaum, 2001).

La perspectiva de las capacidades constituye, en definitiva, el marco idóneo para evaluar y juzgar intervenciones y programas que, como los de microcrédito, tienen un potencial transformador de las instituciones que en mayor medida constriñen las libertades de los individuos, reduciendo el abanico de oportunidades a su disposición.

En tanto que espacio de evaluación, esta perspectiva tiene tres puntos fuertes: el primero, el énfasis en el bienestar de las personas, y también en su autonomía para decidir –en calidad de sujetos activos– cómo utilizar las oportunidades que tienen a su alcance. En segundo lugar, el reconocimiento de la diversidad entre personas, tanto en relación con sus objetivos y necesidades de recursos como en su capacidad para convertir los recursos en capacidades para funcionar y vivir dignamente (Nussbaum, 2001). El hecho de que esta conversión de bienes e ingresos en capacidades no sea automática ni tampoco paritaria no se debe únicamente a diferencias en las motivaciones individuales, o a diferencias fisiológicas entre individuos, sino, fundamentalmente, a variaciones sociales, producto de jerarquías y relaciones de poder, que se reproducen tanto en la esfera pública como en la esfera privada de la familia, favoreciendo la persistencia de asimetrías en dos ámbitos: por un lado, en la capacidad de las personas para generar recursos, y por otro, en su capacidad de utilizar dichos recursos para lograr nuevas oportunidades y estilos de vida alternativos.

Por último, la perspectiva de las capacidades permite juzgar la bondad de las instituciones en relación con el tipo de oportunidades de realización que promueven y com-

Figura 1. Tipología de las capacidades básicas



Fuente: Elaboración propia a partir de Nussbaum, 2001 y Crocker, 1995.

probar si, a través de la transformación institucional y del fortalecimiento de la condición de sujeto de las personas, se produce efectivamente un proceso de ampliación de capacidades de aquellos colectivos que tradicionalmente han gozado de menos oportunidades económicas, sociales o políticas, entre otras.

EL MERCADO COMO CONDICIONANTE DE LAS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DE LAS MUJERES

Precisamente, uno de los méritos del microcrédito –a tenor de donantes y organizaciones–, es el de haber sido el detonante de este proceso de transformación institucional, al favorecer el acceso y la contribución de la mujer a la economía productiva de un país islámico como es Bangladesh, en el que el mercado –junto con otras instituciones como la familia o el Estado– constituye un serio obstáculo a su capacidad de realización.

En efecto, en la mayoría de países el acceso a los mercados no está abierto a todo el mundo en igualdad de condiciones, y las posibilidades de acceso a los mismos se reparten de forma desigual. En el caso de las mujeres, las barreras de acceso son producto de factores culturales, ideológicos, económicos y sociales que van, según el contexto, desde la prohibición y exclusión más explícitas por parte del entorno social y familiar hasta

formas de discriminación más sutiles como los obstáculos a la libre movilidad por razones de honor y decoro, la falta de información y de contactos o redes sociales a través de las cuales informarse, conseguir referencias y adquirir nuevas habilidades, o la incapacidad de adquirir y movilizar factores de producción en beneficio propio.

A un segundo nivel, más allá del mero acceso a los mercados, la participación de las mujeres en tanto que productoras o distribuidoras de bienes y servicios no está exenta de dificultades ni se realiza en los mismos términos que la de los hombres. En este sentido, gran parte de los problemas con los que se encuentran las mujeres, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, está estrechamente vinculadas a los factores siguientes: la escasa disponibilidad de tiempo, como consecuencia de la división sexual del trabajo² y la *doble jornada* que realizan muchas mujeres; el estereotipo de perfiles profesionales según el sexo, criterio que determina qué actividades y posiciones socioprofesionales están *reservadas*, de forma más o menos exclusiva, a hombres y a mujeres en el mundo laboral; o las deficiencias educativas que sufren muchas mujeres, y que no sólo se traducen en mayores tasas de analfabetismo sino también en menores oportunidades de formación y de adquisición de competencias fuera del ámbito doméstico o de las actividades en sectores tradicionalmente más feminizados.

En este sentido, si bien la disponibilidad de crédito puede corregir o compensar hasta cierto punto el sesgo de género que las mujeres sufren en tanto que productoras (Palmer, 1995), el propio acceso al mercado del dinero presenta varias complicaciones. Concretamente, está determinado tanto por los términos en los que las mujeres entran y participan en el mercado de trabajo –condicionando su demanda de crédito–, como por las propias características institucionales del sistema financiero y de sus intermediarios, que rara vez se adecuan a las necesidades de las mujeres microempresarias (Berger, 1998).

El acceso al crédito se encuentra limitado por factores diversos: en ocasiones, el tipo de procedimientos y regulaciones fijadas por gobiernos o por instituciones financieras desincentivan la demanda de crédito, especialmente cuando la autonomía de la mujer está limitada por el propio marco legal o por la falta de formación. Por otro lado, los costes de oportunidad de pedir un crédito –con la complejidad procedimental y la inversión de tiempo que ello requiere– pueden llegar a ser considerables para muchas mujeres que tienen que ocuparse del trabajo productivo y reproductivo. A los costes de oportunidad hay que sumarles, además, los costes directos relacionados con la solicitud, la tramitación del crédito y las comisiones bancarias (Berger, 1989 y Mayoux, 1995).

La exclusión de clientes potenciales con demandas de crédito cuantitativamente modestas, como ocurre con la mayoría de mujeres, puede ser, asimismo, consecuencia de unos requisitos mínimos –garantías o algún tipo de aval– que actúan como un filtro, dejando sin crédito a un importante sector de la población. En lo que se refiere a las mujeres, la imposibilidad de ofrecer garantías o avales va más allá de su situación económica; muchas veces se debe al sesgo sexista de las normas, usos y costumbres que regulan la propiedad y la distribución de las ren-

tas y los recursos productivos en muchos países. Por último, la política de fijar un umbral mínimo de dinero para reducir los costes de gestión, o de conceder un único crédito por unidad familiar, favorecen la discriminación contra los proyectos encabezados por mujeres, por ser normalmente menos lucrativos que los que puedan emprender los hombres.

Ante los problemas para conseguir crédito en el sector formal de la economía, no queda más opción que la de recurrir a fuentes informales de crédito. En el mercado informal, los prestamistas y las casas de empeño ofrecen pequeñas sumas de dinero con la inmediatez y flexibilidad que suelen necesitar este tipo de negocios, aunque como contrapartida, los gravan con un interés desorbitado. Como alternativa, en muchos países existen grupos de mujeres organizadas en asociaciones rotatorias de crédito y de ahorro, que permiten un trato más igualitario y condiciones mucho más favorables y convenientes.

En general, no obstante, todas las fuentes informales de crédito permiten disponer de cantidades muy reducidas de capital, por lo que limitan el perfil de actividades que pueden financiar y contribuyen a perpetuar la marginalización de las actividades económicas emprendidas por las mujeres (Berger, 1989:1024).

En este contexto, los programas de microfinanzas facilitan y, en cierto sentido, *democratizan* el acceso al crédito, con el uso de metodologías que permiten minimizar el riesgo de conceder créditos a este perfil de clientes. La mayoría de programas comparten varios de los siguientes elementos: a) acercamiento del servicio y de la organización a la comunidad a través de sucursales y simplificación de los trámites burocráticos, para facilitar la accesibilidad de los colectivos más pobres; b) establecimiento de un sistema progresivo de crédito, en el cual el acceso a tramos superiores está vinculado al historial del acreedor, junto con plazos cortos y cuotas flexibles, para incentivar la devolución del crédito; c) establecimiento de un tipo de interés superior al comercial, para cubrir costes y garantizar la sostenibilidad del programa; d) organización de las clientas en grupos solidarios, en los que la confianza y el conocimiento mutuos, sumados a la presión que supone la co-responsabilidad en caso de impago, sustituye el requisito del aval o garantía, y e) capacitación en temas comerciales y de gestión y/o formación en cuestiones legales, políticas y sociales.

EL PODER TRANSFORMADOR DE LAS MICROFINANZAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CAPACIDADES

Con la implantación de metodologías como las descritas, los programas de microfinanzas no solamente pueden favorecer la entrada y participación de las mujeres en los mercados, sino incluso provocar transformaciones más significativas y relacionadas con la ampliación de las capacidades de las mujeres participantes (véase figura 2).

A un primer nivel, la libertad de realización de las mujeres se ha visto potenciada mediante la generación de nuevas oportunidades, especialmente en la esfera económica. El acceso a formas de crédito más ventajosas que las del sector informal y la puesta en marcha de microempresas suponen un cambio en los derechos económicos de muchas mujeres y pueden mejorar sustancialmente su posición dentro del hogar y de la comunidad, abriendo espacios que permitan generar nuevas oportunidades sociales relacionadas con la educación, la sanidad, o una mayor calidad de vida para ellas y para sus hijos e hijas. En este caso, el microcrédito juega un papel fundamental, formando parte de una estrategia más amplia de *promoción de ingresos* a través de proyectos de autoocupación –cuya visión del fenómeno de la pobreza está todavía muy centrada en la “falta de ingresos y de recursos” (Hulme y Mosley, 1997)–.

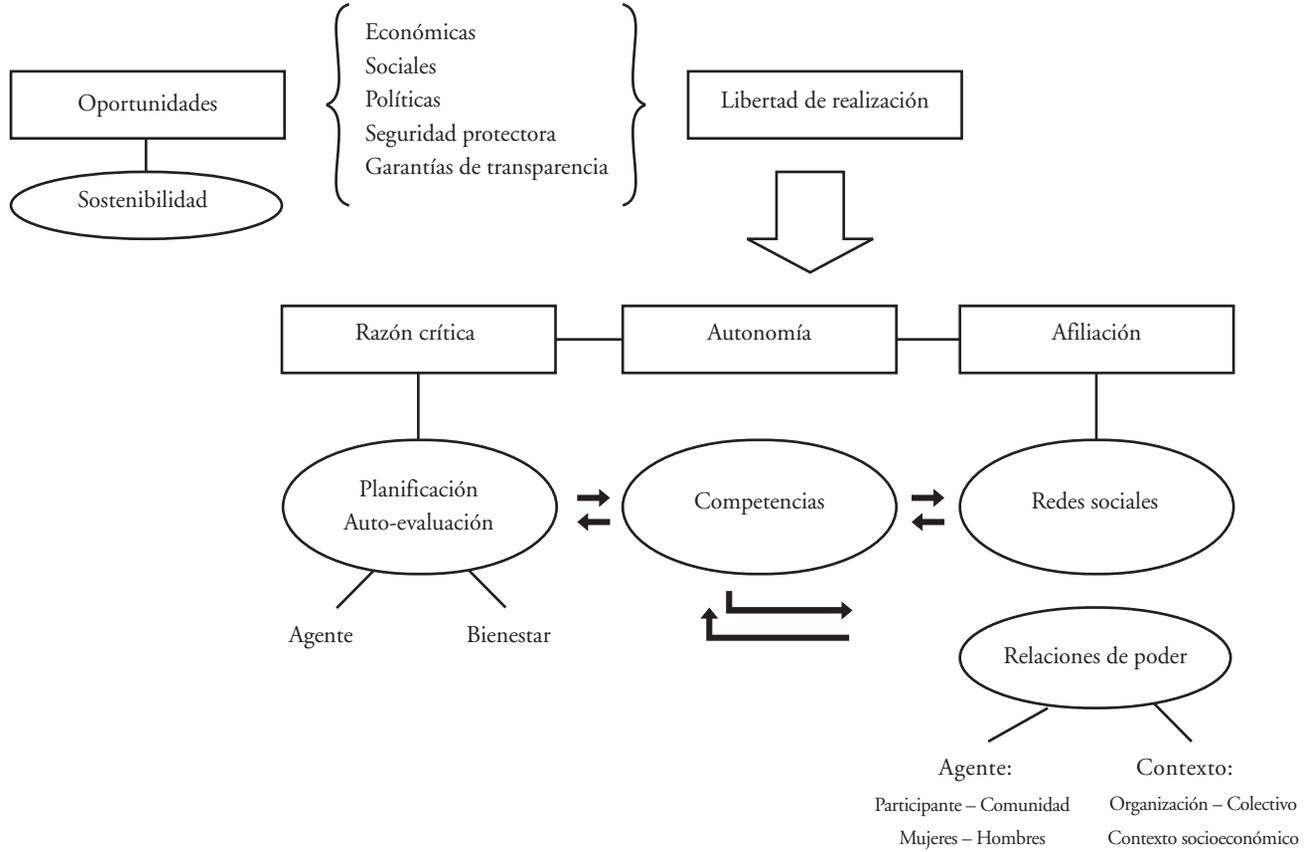
No obstante, el papel que más habitualmente desempeñan estos programas está relacionado con la *protección de ingresos* de los hogares y la estabilización de la economía doméstica (Berger, 1989:1018), actuando como un mecanismo de seguridad protectora. La reformulación del concepto de pobreza, definida como una incapacidad para mantener un nivel de ingresos y de bienestar sostenidos (Shariff, 1997) y englobando dimensiones menos tangibles como son la vulnerabilidad y la inseguridad humana (Chambers, 1999), ha ido acompañada de nuevos productos financieros, diseñados con esa finalidad de protección (Hulme y Mosley, 1997). De esta forma, la puesta en marcha de planes de ahorro voluntario, préstamos de emergencia o instantáneos, préstamos orientados al consumo y fórmulas de *leasing* para la adquisición de capital ha ayudado a garantizar la estabilidad de los derechos económicos y de los ingresos familiares, y a amortiguar los efectos potencialmente devastadores de crisis y contingencias familiares, colaborando a preservar otras oportunidades no estrictamente económicas (vivienda, educación, salud, nutrición, etc.).

En tercer lugar, los programas de microfinanzas están también relacionados con las oportunidades sociales y políticas, especialmente en programas que incluyen la formación de grupos y la capacitación. En Bangladesh, muchas mujeres han encontrado en el microcrédito una fuente de autoestima y de confianza en sus proyectos gracias a mejoras en su movilidad, a su participación en actividades productivas, a la ampliación de sus redes sociales, a la implicación en las actividades del grupo o al conocimiento de sus propios derechos, que en algunos casos las ha llevado a movilizaciones políticas para exigir mejoras en su entorno.

La contribución económica y esta nueva percepción de sí mismas se relacionan también con una mayor consideración dentro del hogar, con una participación más activa en la toma de decisiones familiares e incluso con una disminución de la violencia doméstica. Finalmente, en el caso de Bangladesh, la mejora de realizaciones básicas relacionadas con la alimentación, la salud, la educación y la alfabetización o la capacidad de aparecer en público sin sentirse avergonzadas y de ser respetadas ha hecho ganar en calidad de vida a muchas participantes de este tipo de programas de microcrédito.

Se constata, pues, que el microcrédito puede efectivamente potenciar la capacidad de realización de las mujeres mediante la creación de nuevas oportunidades o la consoli-

Figura 2. Evaluación de los programas de microfinanzas desde la perspectiva de las capacidades



Fuente: Elaboración propia

dación de las ya existentes. En primer lugar, las metodologías usadas en algunos programas permiten plantear alternativas, ya sean reales o discursivas, a lo que el sociólogo francés Pierre Bourdieu definió como la *doxa*³, posibilitando la elección de opciones de vida diferentes. Ello se relaciona con la forma en que las mujeres utilizan la razón crítica para analizar su situación y, de forma selectiva y estratégica, intentan transformarla. La participación en la toma de decisiones, la planificación y la autoevaluación de procesos y resultados son aspectos fundamentales de la razón crítica de los individuos en tanto que seres pasivos (en lo que Sen definiría como su “faceta de bienestar”) pero también en tanto que sujetos activos y agentes del proceso de desarrollo propio (en su “faceta de agentes”).

En segundo lugar, y relacionado con la anterior reflexión, la libertad de realización puede ser concebida en términos de autonomía, entendida como “la capacidad para definir objetivos propios y actuar en consecuencia”, con independencia de la noción de lo que está bien considerado socialmente (Kabeer, 1999:40). Los logros en autonomía pueden ser efecto de la capacitación y la concienciación política, la creación de grupos o el acceso al trabajo remunerado, y pueden tomar formas distintas según el contexto y la valoración social del individuo en relación con la colectividad. En cualquier caso, no se refleja necesariamente en términos individualizados y, de hecho, en casos especialmente flagrantes de marginación y subordinación de la mujer, la simple mejora de sus cuotas de participación en los procesos de toma de decisiones familiares puede ser muy significativo.

Finalmente, también se puede considerar la libertad de realización en su faceta de afiliación o capacidad de interacción social. Los casos descritos en Bangladesh y en la India valoran muy positivamente la articulación de grupos de mujeres no sólo para facilitar la gestión del crédito sino también para favorecer el intercambio de experiencias. De esta forma, los grupos se convierten en foros de discusión y en redes de apoyo mutuo, que permiten agregar los esfuerzos individuales de las mujeres para intentar transformar la situación en la que viven. La importancia de estos grupos estables es especialmente significativa en el caso de aquellas mujeres marginadas social y económicamente (como es el caso de divorciadas o viudas en la India) (Nussbaum, 2001). En ellos recuperan su autoestima y encuentran un espacio de lucha política por sus derechos y para la mejora de su propio nivel de vida y el de sus comunidades.

A un tercer nivel, estos procesos pueden desencadenar transformaciones en las relaciones de poder en el ámbito personal y el en el contexto económico y social, aunque dichos cambios no necesariamente van a beneficiar a (todas) las mujeres. En el ámbito personal, se plantea la posibilidad de continuidad o de cambio en las relaciones de poder entre hombres y mujeres y entre participantes y no participantes dentro de una misma comunidad, lo que implica a mujeres de clases sociales distintas⁴. Por otro lado, cabe asimismo considerar los nuevos vínculos de poder que los programas de microcrédito pueden crear entre el colectivo beneficiario y la organización –la cual en contadas ocasiones es responsable (*accountable*) ante aquél– o la posibilidad de conflicto entre ambos

por esta falta de responsabilidad y de transparencia institucional. Finalmente, algunos programas pueden desencadenar cambios más o menos limitados en el contexto socio-económico local. Tampoco en este caso se debe dar por supuesto que todos estos cambios vayan a beneficiar a las mujeres. En la práctica, la primacía de visiones más bien asistencialistas o de eficiencia en los programas de microfinanzas supone no cuestionar –e incluso contribuir a fortalecer– desigualdades ya existentes.

Una cuestión no menos importante, y relacionada con todas las consideraciones previas, es la de la sostenibilidad financiera de los programas de microcrédito y de las microempresas que éstos ayudan a poner en marcha. En este sentido, se puede afirmar que el impacto del microcrédito va a ser mínimo si no tiene una continuidad temporal. Igualmente, las nuevas oportunidades que pueda crear el microcrédito van a tener una relevancia limitada si las personas que deberían gozar de ellas no pueden hacerlo por un período de tiempo y con una cierta estabilidad.

EVALUACIÓN DE LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO EN BANGLADESH

La evaluación de algunos de los primeros programas de microcrédito promovidos en Bangladesh por el Grameen Bank o BRAC (*Bangladesh Rural Advancement Committee*), cuestionan la posibilidad de que el microcrédito pueda, efectivamente, generar una serie de círculos virtuosos de empoderamiento económico, mejoras en términos de bienestar y autonomía y fortalecimiento del poder de actuación de las mujeres en el ámbito social y político, según se ha sugerido anteriormente (Mayoux, 1999). A partir del análisis de los *procesos* de utilización y de control del crédito, un grupo de autoras llega a la conclusión de que este tipo de programas no altera de forma significativa la subordinación de la mujer dentro o fuera del hogar (Goetz y Gupta, 1996; Ackerly, 1995; Rahman, 1999).

Según demuestran estas evaluaciones, los elevados índices de cobertura y de devolución que caracterizan a los programas de microcrédito en Bangladesh esconden el hecho de que las mujeres no suelen ser más que las intermediarias entre la institución que da el crédito y sus familiares masculinos, quienes lo utilizan para financiar sus propias actividades productivas, o bien mantienen el control del dinero cuando gestionan las microempresas de forma conjunta con las mujeres. En estas circunstancias los estereotipos y prácticas patriarcales tradicionales tienden a fortalecerse todavía más, dado que las mujeres se ven forzadas a relaciones de dependencia respecto a los hombres con el fin de poder mantener al día las cuotas del crédito, y son presionadas e incluso humilladas por el grupo y el resto de la comunidad, debido al incumplimiento de sus obli-

gaciones. Para evitar ambas situaciones, muchas mujeres acaban buscando vías alternativas para financiar su deuda, ya sea generando nuevos ingresos o bien reduciendo el consumo doméstico, con los costes que ello conlleva para ellas y para sus hijos.

La pérdida de control sobre el crédito, sin embargo, no siempre es consecuencia de una apropiación violenta por parte de los hombres. En muchas ocasiones se trata de un acto perfectamente racional y realizado de común acuerdo, con el que mujeres y hombres buscan obtener una mayor rentabilidad del dinero del crédito, en beneficio de toda la familia. En cualquier caso, dichos estudios muestran como, cuando un nuevo recurso entra en el hogar de acuerdo con las pautas tradicionales, el efecto final puede ser el de fortalecer las asimetrías ya existentes en los esquemas de división de los recursos.

En contraposición a este conjunto de estudios, nos podemos referir a una segunda línea de investigación que llega a conclusiones más optimistas partiendo del análisis de programas similares. Estas evaluaciones ponen el acento en los *resultados asociados y atribuibles al crédito*, construyendo indicadores a partir de la experiencia cotidiana de las mujeres con el fin de contextualizar su análisis y, por consiguiente, reconociendo formas conjuntas de gestión y control del crédito dentro del hogar (Osmani, 1998; Hashemi et al., 1996; Kabeer, 1998; Nussbaum, 2001).

Según se desprende de estas evaluaciones, en Bangladesh la participación y la veterania de las mujeres en los programas de crédito se correlacionan significativamente con la probabilidad de que se inicie un proceso de empoderamiento en algunas dimensiones como la capacidad para realizar compras, la implicación en los procesos de toma de decisiones importantes para la familia, la participación en campañas y protestas públicas, la movilidad y la concienciación política y legal. Asimismo, detectan un incremento en la contribución de las mujeres a la economía familiar, de lo que se deduce que logran mantener cierto control sobre el crédito. Ello es todavía más significativo teniendo en cuenta que las transformaciones parecen ser mayores si las mujeres utilizan parte del crédito para reforzar su contribución a la economía doméstica (Kabeer, 1998:12).

CONFLICTO COOPERATIVO Y AMPLIACIÓN DE LAS CAPACIDADES EN EL HOGAR

Las conclusiones de estas evaluaciones ponen de manifiesto la importancia de analizar la institución familiar –una de las que más influyen en el desarrollo de las capacidades de hombres y mujeres, y también de las más resistentes al cambio– y la necesidad de comprender los mecanismos a través de los cuales se perpetúan las relaciones de subordinación dentro del hogar, o se abren nuevas posibilidades para el cambio.

Si bien la teoría neoclásica ha tendido a considerar la familia como una esfera privada caracterizada por relaciones cooperativas y harmónicas, recientemente han existido varias aportaciones teóricas que han intentado construir un modelo de las relaciones intrafamiliares más fiel a la realidad, para poder comprender las dinámicas de poder en el hogar y estudiar cómo pueden verse alteradas por un instrumento como las microfinanzas.

Un modelo que admite tanto la posibilidad de cooperación como de conflicto intrafamiliar es el que concibe el hogar precisamente como un espacio de *conflicto cooperativo* (Sen, 1990b; Kabeer, 1991), donde la tendencia a cooperar depende de que los resultados finales superen los que se lograrían en una situación no cooperativa. La propensión a no cooperar surge de un conflicto de intereses que afecta tanto a las decisiones relativas a la producción y al control de bienes y servicios como a la división y asignación de los recursos.

En el conflicto cooperativo, estas pautas de asignación de recursos y la distribución intrafamiliar de derechos y responsabilidades reflejan el poder de negociación de los distintos componentes de la familia, ya sea por razón de sexo, edad o grado de parentesco. A su vez, el poder de negociación viene determinado por un conjunto de cuatro asimetrías interrelacionadas entre sí. En primer lugar, la asimetría en la posición de separación (*breakdown position*) de los integrantes de la unidad familiar, que es indicativa de la situación económica y social en la que estaría cada uno en caso de romperse la unidad doméstica, y que determina, en gran medida, su grado de vulnerabilidad o de fuerza en la negociación con los demás, fijando, asimismo, en qué momento van a ceder en una situación en la que los distintos intereses entren en conflicto.

En segundo lugar se encuentra la asimetría en la percepción que tienen los distintos miembros de la familia de las contribuciones propias y ajenas a la economía familiar. En este sentido, la contribución percibida es más importante que la contribución real, especialmente si se tienen en cuenta los múltiples mecanismos por los que se resta visibilidad e importancia a las contribuciones que realizan las mujeres o los más jóvenes (Whitehead, 1984). En base a esta percepción se construye, se mantiene o entra en crisis la figura masculina del “cabeza de familia” y todo el simbolismo que se asocia a dicha figura.

En tercer lugar, el poder de negociación refleja también el grado en el que cada cual antepone o sacrifica el propio bienestar ante consideraciones relativas al deber o a la responsabilidad familiar, complementado, en cuarto y último lugar, por la desigual capacidad de utilizar la fuerza o la coerción. Las asimetrías en estos cuatro factores condicionan el grado de (des)igualdad del resultado final y, en caso de fortalecer la posición de los que tienen más poder, constituyen la base para la perpetuación intergeneracional de dichas asimetrías y de la desigualdad en los resultados (Sen, 1990b).

La estructura de incentivos para cooperar o no está también relacionada con el grado de control o de autonomía de hombres y mujeres en tres dimensiones de la estructura familiar: el *sistema de contabilidad* (conjunta o por separado), los *procesos de producción* y las *relaciones laborales* (según si las formas de organización del trabajo y de la producción fomen-

tan la *segregación* por sexo de las actividades, otorgando plena autonomía a hombres y mujeres en el proceso productivo, o bien si se organizan implicando a ambos sexos por separado pero de forma *secuencial*, creando interdependencias para la obtención del producto final y, a la vez, diluyendo la posibilidad de autonomía –especialmente en el caso de las mujeres– sobre esferas de responsabilidad propias). El grado de control, de separación y de autonomía en cada una de estas dimensiones plantea escenarios distintos, con mayores o menores probabilidades de cooperación o de conflicto, según el caso (Kabeer, 1991).

Finalmente, cabe señalar que el poder de negociación no se forma en el vacío. Las instituciones que conforman el acceso y control de los recursos domésticos y las ideologías de género que definen el significado de los conceptos de masculinidad y feminidad, constituyen el contexto en el que se originan, se mantienen o transforman tanto la posición de separación como los propios términos de la negociación (Francis, 2000).

El modelo de conflicto cooperativo nos permite matizar el análisis de los efectos de los programas de microcrédito, en términos de ampliación de las capacidades de las mujeres. El crédito –o el acceso al mercado laboral y a una fuente externa de ingresos– actúa de forma directa sobre los cuatro factores considerados, contribuyendo a la mejora de la posición negociadora de la mujer en el contexto familiar. Específicamente, el crédito da una cierta independencia económica a la mujer, mejorando tanto su posición de separación como la visibilidad –y, con ello, la percepción de la propia mujer y del resto de familiares– de su contribución a la economía familiar.

Los ingresos procedentes del crédito también pueden colaborar a diluir algunos de los dilemas que deben afrontar las mujeres al realizar elecciones relativas a la utilización de los recursos para mejorar su propio bienestar o bien el del resto de la familia, en detrimento del suyo. Finalmente, con la mejora de su posición de separación aumenta, también, su capacidad de enfrentar –e incluso utilizar– amenazas. En resumen, aun sin ser la panacea, el microcrédito puede constituir una de esas “experiencias extrafamiliares que dan a las mujeres la oportunidad de verse de forma distinta, de encontrarse incómodas con su estatus subordinado y empoderadas para afrontar y transformar los aspectos de las relaciones familiares (...) que las oprimen” (Bruce, 1989:988).

CONDICIONANTES INSTITUCIONALES DEL POTENCIAL TRANSFORMADOR DEL MICROCRÉDITO

El potencial del microcrédito en la ampliación de las capacidades de las personas es, no obstante, limitado tanto en la dimensión económica como en la social. Problemas como la fungibilidad del dinero y de proyectos apenas rentables dificultan la capacidad

de este tipo de programas para eliminar los distintos obstáculos estructurales que dificultan la posibilidad de movilidad social de las personas que reciben el crédito.

Además, el impacto que pueda tener el microcrédito sobre las realizaciones de las mujeres no es homogéneo, sino que cambia significativamente según el tipo de actividad productiva que éstas lleven a cabo, su nivel cultural y la clase social a la que pertenezcan, las circunstancias vitales personales o el contexto institucional y las ideologías de género que prevalezcan en su entorno inmediato. En cualquier caso, el efecto tampoco es directo ni automático, y no sólo en relación con las realizaciones más básicas sino también –y muy especialmente– en lo que se refiere a la transformación de las relaciones de género (véase figura 3).

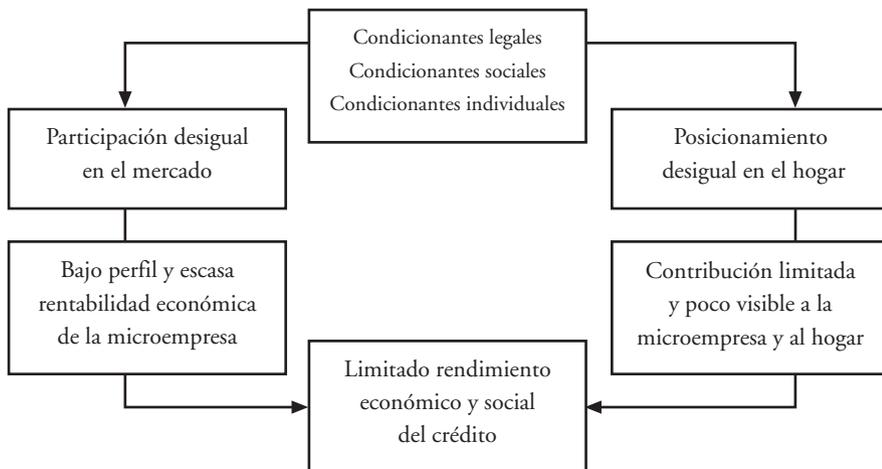
A partir de lo expuesto hasta ahora, constatamos que las dificultades que suelen experimentar las mujeres cuando intentan convertir recursos en capacidades –especialmente en comparación con el menor grado de dificultad que experimentan los hombres– tienen su origen en una serie de constreñimientos institucionales en la esfera estatal o normativa, la esfera social y la individual⁵, los cuales crean desigualdades en dos ámbitos. Por un lado, en la posibilidad de las mujeres para acceder a los mercados, y en las formas que puede tomar su participación en comparación con las formas de participación masculinas, y por otro lado, en la posición que ocupan las mujeres dentro del hogar, con relación a los hombres, específicamente en lo que se refiere al control de los recursos, la participación en la toma de decisiones, las pautas de gasto y de consumo, la división de los derechos y responsabilidades domésticas, etc.

Esta combinación de asimetrías en el mercado y en el hogar contribuye a limitar el perfil y la rentabilidad económica de las microempresas financiadas con el crédito. De forma mayoritaria, el tipo de actividades que llevan a cabo son complementarias o extensivas de sus obligaciones domésticas y requieren un grado de especialización más bien bajo⁶, por lo que tienen que hacer frente a mucha competencia y, en consecuencia, a un elevado riesgo de saturación del mercado. Todo ello limita las ganancias de productividad y la posibilidad de ampliar el negocio más allá del nivel de subsistencia. Asimismo, estas empresas se suelen caracterizar por una escasa dotación de activos y de capital y por una reducida capacidad de contratación laboral, pese a ser intensivas en trabajo. Las microempresarias, finalmente, suelen disponer de información muy básica y rudimentaria acerca de los costes reales de la empresa y es habitual un cierto grado de confusión entre la contabilidad y los recursos domésticos y los de la empresa.

Estos factores explican la producción a pequeña escala de este tipo de empresas y sus bajos niveles de productividad, que dificultan la capacidad de retención de excedentes para poder reinvertir en el negocio (de Asís, 2000). A la vez, la escasa capacidad de absorción del crédito limita su impacto económico, hasta el punto de que su rendimiento puede ser incluso decreciente.

Por otro lado, el mismo conjunto de limitaciones y asimetrías restringe también la posibilidad de contribución de la microempresa al presupuesto familiar y, lo que es toda-

Figura 3. Condicionantes institucionales del potencial transformador del microcrédito



Fuente: Elaboración propia

vía más significativo, limita también la visibilidad de dicha contribución. Todo ello tiene consecuencias importantes dado que, como ya se ha comentado, la distribución intrafamiliar de los beneficios del trabajo no se efectúa sobre la base del esfuerzo realizado sino de la percepción y la valoración de este esfuerzo por parte de los distintos integrantes de la unidad doméstica. Lo que importa no es tanto ganar unos ingresos fuera del hogar sino, fundamentalmente, *cómo* se ganan estos ingresos, ya que según la forma se valorarán de una u otra manera, tanto por parte de las propias mujeres como por el resto de familiares⁷ (Sen, 1990b:144).

De la misma manera que el rendimiento económico del crédito es limitado, también lo es su rendimiento social. En este sentido, las mujeres no solamente tienen dificultades para utilizar el crédito para sus propios objetivos, sino para convertir los recursos adicionales en poder de decisión y de actuación. En realidad, la misma combinación de elementos que actúa como un freno a su capacidad de crear y mantener proyectos rentables y productivos a partir del crédito, es la causante de –y permite preservar– su desventaja en la traducción de recursos en capacidades (Saffilios-Rotschild, 1990).

En resumen, las limitaciones del microcrédito están relacionadas, en gran medida, con la incapacidad de este instrumento para transformar de forma significativa los factores estructurales que conforman las relaciones de poder, justifican ciertas pautas distributivas y mantienen y alimentan las ideologías de género, las cuales, a su vez, acaban reforzando dicha estructura. Por este motivo, pretender –como hacen algunas organizaciones– que un nuevo recurso como el crédito puede entrar en el hogar de forma neutra, sin interfe-

rir en – ni verse afectado por– las negociaciones y los cálculos estratégicos más o menos explícitos que caracterizan las relaciones de género resulta, como mínimo, ingenuo.

Por todo ello, es fundamental analizar y comprender las relaciones de género y los orígenes y mecanismos de reproducción de las asimetrías entre ambos sexos. Sin este análisis previo, el crédito puede acabar contribuyendo a mejorar la eficacia de las mujeres para interpretar los roles que les han sido asignados tradicionalmente, pero no va a mejorar su posición ni tampoco va a iniciar un proceso de empoderamiento, tal y como pretenden muchas organizaciones (Kandiyoti, 1988; Kabeer, 1999).

LOS RETOS ORGANIZATIVOS EN EL DISEÑO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO

Ante este escenario, las organizaciones que gestionan programas de microcrédito con finalidades asistenciales y de lucha contra la pobreza, pero también con una cierta preocupación por mejorar la posición social de la mujer, se enfrentan a una serie de retos con una doble dimensión.

Por un lado, las organizaciones deben integrar en sus programas una perspectiva de género que les permita prever, comprender y, a posteriori, evaluar los impactos del microcrédito en las relaciones de género, y anticipar los obstáculos que puedan dificultar la retención del control por parte de las mujeres, la óptima utilización de los recursos y también el proceso de conversión de recursos en realizaciones y oportunidades. De otro modo, las organizaciones podrían contribuir a desequilibrar todavía más las desigualdades por razón de sexo, y sus proyectos, aun diseñados específicamente para mujeres, no servirían para cuestionar ni transformar su posición marginal, sino para perpetuar una forma de segregación en las políticas de desarrollo (Kabeer, 1995). Cabe señalar, además, que una organización que realmente comprenda la importancia de aplicar una perspectiva de género en su trabajo, no va hacerlo exclusivamente en los programas de cooperación en los países en desarrollo, sino en el desempeño diario de sus tareas y su modo de trabajar.

A un segundo nivel, los programas deben estar específicamente diseñados para corregir, en la medida de lo posible, el conjunto de obstáculos y limitaciones que diferencian el acceso de mujeres y hombres a recursos y oportunidades. Ello requiere el diseño de prácticas y medidas que faciliten el acceso y la participación de las mujeres, que ayuden a modificar el marco legal y social y favorezcan un cambio a nivel individual, contribuyendo así a la transformación institucional⁸ (especialmente de aquellas instituciones que determinan de forma más evidente la posición de las mujeres en el mercado y en el hogar) a la que aludían Sen y Nussbaum al referirse al proceso de desarrollo.

Sin embargo, al analizar el caso de algunas organizaciones que cuentan con programas de microcrédito en sus proyectos productivos, nos damos cuenta de que queda todavía un largo trecho por recorrer para llegar a la situación descrita. A partir de la realización de entrevistas a varias organizaciones no gubernamentales (ONG) españolas, y a una ONG británica con larga experiencia en este campo, hemos podido constatar una cierta desatención por los temas de género y, por consiguiente, una falta de integración de una perspectiva de género coherente tanto en el funcionamiento de la propia organización, como en el diseño, implementación y evaluación de sus programas. Evidentemente, existen diferencias y matices importantes entre organizaciones; algunas tienen una conciencia clara de la importancia que conlleva prestar más atención a estas cuestiones. Incluso dentro de estas últimas resulta difícil, sin embargo, operacionalizar este compromiso en actuaciones específicas más allá del establecimiento de indicadores que distinguen el sexo del beneficiario en las evaluaciones de proyectos.

En cuanto a los programas de microcrédito de dichas organizaciones, algunas de las principales deficiencias que presentan son las siguientes: durante la fase de planificación, no parece existir un criterio claro y coherente de selección del colectivo beneficiario, debido a las formas de trabajo descentralizado con distintas contrapartes. Por otro lado, en aquellos programas dirigidos a mujeres, el empoderamiento suele ser un objetivo secundario y minoritario. En segundo lugar, no todas las ONG entrevistadas cuestionan o problematizan el contexto social e institucional en el que trabajan; en algunos casos, parece incluso existir una aceptación de la división sexual del trabajo y de los roles femeninos como algo inevitable o natural. La escasa problematización del contexto resulta especialmente evidente en el caso de aquellas organizaciones que, dada su orientación ideológica, priorizan perspectivas de desarrollo comunitario e intentan evitar situaciones de conflicto, o están más preocupadas por cuestiones de eficiencia económica que por motivaciones de tipo redistributivo.

Finalmente, en la evaluación de los programas, se aprecia una cierta confusión entre medios y fines, a veces causada por la falta de información detallada acerca del funcionamiento de los proyectos, y por la dificultad que supone valorar los cambios que puedan haberse producido en algo tan intangible como son las relaciones de género. En este sentido, hay que señalar la escasez de indicadores, más allá de los estrictamente financieros, que permitan evaluar el éxito de los proyectos de acuerdo con sus objetivos iniciales. Tampoco existen mecanismos para medir el grado de control que las mujeres logran ejercer sobre el crédito y de su participación en la gestión de la microempresa, de forma que difícilmente se pueden tomar medidas para garantizar un cierto control procedimental por parte de las mujeres. Además, la mayor parte de las organizaciones suele poner el acento más en los cambios individuales que en los estructurales, identificando el proceso de empoderamiento con los aumentos en la autoestima de las mujeres o la seguridad en sí mismas, y olvidando la persistencia de serias desigualdades que pueden limitar severamente los beneficios que podrían obtener del crédito.

A MODO DE CONCLUSIÓN

A partir de la utilización de la perspectiva de las capacidades en tanto que espacio evaluativo de los proyectos de microcrédito se ha podido constatar su potencial en la promoción de la diversificación de oportunidades de las mujeres en los ámbitos económico, social y político, y en el de la seguridad protectora. Además, el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres y de capacidades transversales como la razón crítica y la afiliación, no solamente añaden realizaciones valiosas al conjunto de capacidades de las mujeres, sino que también pueden mejorar significativamente su libertad de elección.

Sin embargo, estos programas no parecen ser suficientes para cambiar una situación compleja, en la que la falta de crédito no es ni el único ni el más importante de los obstáculos a los que tienen que hacer frente las mujeres microempresarias en los países en desarrollo. El contexto institucional y las ideologías de género que limitan las posibilidades de acceso a los mercados determinan también, en cierta medida, las formas de participación y las posiciones que ocupan en ellos ambos sexos, proporcionando una base racional a la utilización del crédito por parte de los familiares masculinos, los cuales pueden obtener una mayor rentabilidad.

De este modo, las microfinanzas tienen un alcance limitado ante una situación caracterizada por importantes desigualdades en las habilidades y oportunidades de las personas para generar ingresos, por una desigual distribución (y valoración social) de habilidades y competencias, por una asimetría en los niveles educativos, y por una asignación desigual de los derechos y las responsabilidades dentro y fuera del hogar, en función del sexo o la clase social.

A pesar de todo, incluso si los cambios son limitados, no parece razonable subestimar el impacto de los programas de microfinanzas en términos de ampliación de las capacidades de las mujeres. Los programas de microcrédito que cuentan con un componente de capacitación y de trabajo en grupo, y que además favorecen el intercambio de experiencias, pueden actuar como detonantes de la transformación de algunas instituciones que constriñen la capacidad de realización de las mujeres, ofreciéndoles la posibilidad de cuestionar la *doxa*, presentándoles alternativas al statu quo y poniendo a su alcance un repertorio de elecciones de otro modo inimaginables. En realidad, probablemente sea esta posibilidad de descubrir nuevas oportunidades para la acción —en mayor medida que el propio acceso al crédito— lo que puede provocar no ya una cierta diversificación de las oportunidades al alcance de las mujeres, sino un proceso de ampliación efectiva de sus capacidades para realizar elecciones relacionadas con su propia vida.

Relacionado con esta última reflexión, la perspectiva de las capacidades, en tanto que teoría para la acción política, otorga a las organizaciones que gestionan el crédito un papel clave en la creación de oportunidades que permitan a las mujeres el ejercicio de elecciones informadas en un marco paulatinamente más amplio de información y

conocimiento (Kabeer, 1998). Ello significa que las organizaciones deben comprometerse con el objetivo de la ampliación de las capacidades de las mujeres y, consecuentemente, plantearse estrategias claras para conseguirlo. De otro modo, la connivencia –consciente o no– con las instituciones que de forma sistemática sitúan a la mujer en una posición de desventaja puede llegar a contrarrestar algunos de los logros de este instrumento y dificultar la capacidad de realización plena de las mujeres. Simplemente dando crédito, sin cuestionar las normas relativas a la división sexual del trabajo y de las responsabilidades productivas y reproductivas, se corre el riesgo inherente en cualquier proyecto que aporta nuevos recursos en una situación de desigualdad y asimetría– de reforzar las relaciones de poder que están en juego (White, 1991).

Ante estos retos, el trabajo todavía pendiente es mucho, pero en cualquier caso, las experiencias de todas las mujeres que, a través de los programas de microfinanzas, han visto ampliadas de forma sustantiva sus realizaciones y el conjunto de oportunidades de realización a su alcance son lo bastante importantes como para justificar el esfuerzo que, para las organizaciones, supone continuar trabajando para mejorar este instrumento, y buscar las fórmulas para garantizar que este proceso de ampliación de las libertades de las que gozan las mujeres se produzca de forma efectiva.

Referencias bibliográficas

- ACKERLY, A. "Testing the tools of development: credit programmes, loan involvement, and women's empowerment". *IDS Bulletin*. No. 26(3) (1995), p.56-68.
- BERGER, I. "Giving Women Credit: the strengths and limitations of credit as a tool for alleviating poverty". *World Development*. No. 17(7) (1989), p.1017-1032.
- BOURDIEU, P. *La dominación masculina*. Barcelona: Ed. Anagrama, 2000.
- BRUCE, J. "Homes Divided". *World Development*. No. 17(7) (1989), p.979-991.
- CHAMBERS, R. *Whose Reality Counts? Putting the first last*. Bath: Intermediate Technology Publications, 1999, p. 45-47.
- CONNELL, R. *Gender and Power*. Cambridge: Polity, 1987, p. 99.
- CROCKER, D. "Functioning and Capability: the Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethic, Part 2". En: NUSSBAUM, N. y GLOVER, J. (eds.) *Women, Culture and Development. A study of human capabilities*. Oxford: Oxford University Press, 1995, p.153-198.
- DE ASÍS, A. "La microempresa y los programas de apoyo al sector microempresarial". En: GÓMEZ GALÁN, M. y SOTA, J. *Las Microempresas como Agentes de Desarrollo en el Sur*. Madrid CIDEAL, (2000), p.19-47.
- FRANCIS, E. *Rural Livelihoods and Gender*. Mimeo., 2000, p.110-111.
- GOETZ, A.M. y SEN GUPTA, R. "Who Takes the Credit? Gender, Power, and Control over Loan Use in Rural Credit Programs in Bangladesh". *World Development*. No. 24(1), (1996), p.45-63.

- HASHEMI, S. M., SCHULER, S.R. y RILEY, A.P. "Rural credit programs and women's empowerment in Bangladesh". *World Development*. No. 24(4), (1996), p.635-653.
- JACKSON, C. "Rescuing Gender from the Poverty Trap". *World Development*. No. 24(3), (1996), p.489-504.
- JOHNSON, S. *Micro-finance and poverty: facing the challenges of the 'New World'*. Londres: ActionAid UK, 1996.
- JOHNSON, S. "Gender impact assessment in microfinance and microenterprise: why and how". *Development in Practice*. No.10(1), (2000a), p.89-93.
- JOHNSON, S. *Gender and Microfinance: guidelines for good practice*, 2000b
<http://www.soc.titech.ac.jp/icm/wind/gendersjonson.html>.
- KABEER, N. "Gender, Production and Well-being: rethinking the Household Economy". *IDS Bulletin*. Discussion paper No.288, (1991), p.1-50.
- KABEER, N. "Targeting women or transforming institutions?". *Development in practice*. No. 5(2), 1995, p.108-116.
- KABEER, N. *Money Can't Buy Me Love? Re-evaluating Gender, Credit and Empowerment in Rural Bangladesh*. IDS Discussion Paper No.363, Brighton - Institute of Development Studies, 1998.
- KABEER, N. *The Conditions and Consequences of Choice: reflections on the measurement of women's empowerment*. UNSRID Discussion Paper No.108, 1999.
- KANDIYOTI, D. "Bargaining with Patriarchy". *Gender & Society*, No. 2(3), (1988), p.274-290.
- MAYOUX, L. *From Vicious to Virtuous Circles? Gender and Micro-Enterprise Development*. UNRISD Occasional Paper No.3 for Fourth World Conference on Women, Beijing, 1995.
- MAYOUX, L. "Women's Empowerment and Microfinance Programmes: Strategies for Increasing Impact". *Development in Practice*. No. 8(2), (1998), p.235-241.
- MAYOUX, L. *From Access to Empowerment: Gender Issues in Microfinance*. 1999.
<http://www.soc.titech.ac.jp/icm/wind/mayoux.html>.
- MOSLEY, P. y HULME, D. "Finance for the poor or poorest? Financial innovation, poverty and vulnerability". En: WOOD, G.D. y SHARIFF, I. (eds.) *Who Needs Credit? Poverty and Finance in Bangladesh*. Dhaka: The University Press, 1997.
- NUSSBAUM, M.C. *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- OSMANI, L. "Impact of Credit on the Relative Well-Being of Women. Evidence from the Grameen Bank". *IDS Bulletin*. No. 29(4), (1998), p.31-38.
- PALMER, I. "Public Finance from a Gender Perspective". *World Development*. No. 23(11), (1995), p.1981-1986.
- RAHMAN, A. "Micro-credit Initiatives for Equitable and Sustainable Development: Who Pays?". *World Development*. No. 27(1), (1999), p.67-82.
- SAFILOS-ROTHSCHILD, C. "Socio-economic determinants of the outcomes of women's income-generation in developing countries". En: STICHTER y PARPART (eds.) *Women, Employment and the family in the international division of labour*. Philadelphia: Temple University Press, (1990), p. 221-228.
- SEN, A.K. *Development as Freedom*. Oxford-New York: Oxford University Press, 1999.

- SEN, A.K. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- SEN, A.K. (1993) "Mercados y libertades. Logros y limitaciones del mecanismo de mercado en el fomento de las libertades individuales". En: SEN, A.K. *Bienestar, Justicia y mercado*. Barcelona: Paidós / ICE UAB, 1998.
- SEN, A.K. "Development as Capability Expansion". En: K. GRIFFIN y KNOGHTS, J. (eds.) *Human Development and the International Strategy for the 1990s*. Londres: MacMillan, 1990a.
- SEN, A.K. "Gender and cooperative conflicts". En: TINKER, I. (ed.) *Persistent Inequalities. Women and World Development*, 1990b.
- SEN, A.K. (1990c) "Justicia: medios contra libertades". En: SEN, A.K. *Bienestar, Justicia y mercado*. Barcelona: Paidós / ICE UAB, 1998.
- SEN, A.K. (1985) "El bienestar, la condición de ser agente y la libertad. Conferencias 'Dewey' de 1984". En: SEN, A.K. *Bienestar, Justicia y mercado*. Barcelona: Paidós / ICE UAB, 1998.
- SHARIFF, I. "Poverty and Finance in Bangladesh: A New Policy Agenda". En: WOOD, G.D. y SHARIFF, I. (eds.) *Who Needs Credit? Poverty and Finance in Bangladesh*. Dhaka: The University Press, 1997. *The Virtual Library on Microcredit*, <http://www.gdrc.org/icm>, 21/10/01.
- WHITE, *An Evaluation of NGO Effectiveness in Raising the Economic Status of the Rural Poor. Bangladesh Country Study*, Overseas Development Institute, 1991.
- WHITEHEAD, A. "I'm hungry, Mum: the politics of domestic budgeting". En: YOUNG, K. et al. (eds.) *Of Marriage and the Market: Women's Subordination Internationally and its Lessons*. Londres: Routledge, 1984, p.93-116.

Notas

1. Para profundizar en este marco teórico, consulten, entre otros, los siguientes textos: Nussbaum, 2001 y Sen, 1985, 1990a, 1990c, 1993, 1995 y 1999.
2. El término "división sexual del trabajo" se refiere a un particular sistema de asignación del trabajo que realizan hombres y mujeres a actividades diferenciadas, y que distribuye el fruto de estas actividades de forma también diferenciada, por razón de sexo (Whitehead, 1984:95). La división sexual del trabajo no se manifiesta solamente en la asignación de actividades, sino también en el diseño, la organización y la propia naturaleza de las tareas, y opera tanto en la esfera del trabajo remunerado como en la del trabajo doméstico, devaluando el trabajo "femenino" por considerar que requiere menos habilidades y esfuerzo, o que es totalmente improductivo (Connell, 1987:99).
3. Este concepto se refiere a aquellos aspectos de la tradición y la cultura que se dan por supuesto hasta el punto de "naturalizarlos", de forma que se sitúan más allá de las fronteras de lo que es discutible y argumentable (Bourdieu, 2000). Este concepto se acerca a las nociones de "adaptación mental" o de "contingencia circunstancial del deseo" descritas por Sen (1985) para referirse a la forma en que algunas personas sin medios ni oportunidades ajustan sus expectativas o satisfacciones a la realidad que pueden esperar. Normalmente, se trata de un "condiciona-

miento mental” inconsciente, fruto de la socialización, el hábito y la ausencia de información (Nussbaum, 2001).

4. En algunas comunidades rurales de Bangladesh se han reportado casos de mujeres que han utilizado el crédito para instituirse en prestamistas, reproduciendo relaciones de dominación respecto a otras mujeres sin recursos. Por otro lado, es también frecuente el conflicto entre participantes de un mismo grupo de mujeres cuando alguna de sus integrantes no cumple con su cuota y, de hecho, las presiones que el resto del grupo puede llegar a ejercer contra aquélla son, a veces, muy intensas. Se han descrito incluso casos de suicidio, debido a la pérdida del honor y a la estigmatización social de la víctima (Rahman, 1999).
5. Concretamente, nos referimos a: la discriminación legal que sufren las mujeres en muchos países, con consecuencias en la distribución de recursos o en el grado de (des-)protección de la persona en caso de abuso, entre muchas otras (esfera estatal) a la persistencia de estereotipos en relación con el rol de “cabezas de familia” de los hombres, en tanto que (supuestos) principales contribuyentes a la economía familiar, la “doble jornada” y la asignación de tareas, salarios y responsabilidades en el mercado laboral según el sexo (esfera social); los pobres niveles educativos y de formación de las mujeres, y la falta de conocimiento de sus propios derechos (esfera individual) (Johnson, 2000b:2).
6. Esta afirmación no es completamente cierta en todos los casos. Aunque algunas de las tareas que realizan las mujeres efectivamente requieren un nivel de especialización muy bajo, está ampliamente documentado el fenómeno mediante el cual se devalúan y naturalizan las habilidades y el tipo de especialización que requieren algunas de las tareas que éstas realizan tradicionalmente (ya que normalmente son aprendidas de forma “invisible” dentro del hogar). A través de este proceso, lo que debería ser considerado como una habilidad adquirida pasa a ser contemplado como un “don femenino” que no requiere un proceso de aprendizaje previo, con lo que ello implica en términos de retribución y de reconocimiento social. Un caso muy claro es el de actividades tradicionalmente femeninas y realizadas en la esfera privada e invisible del hogar (cocina, confección) y que, una vez han sido profesionalizadas por hombres y trasladadas a la esfera pública, han pasado a gozar de un importante reconocimiento y prestigio social.
7. Para citar un ejemplo, en Bangladesh los hombres tienen el monopolio de acceso a los mercados, lo cual implica que, en la mayor parte de actividades financiadas a través del crédito, las mujeres necesitan contar con su apoyo. Además, su participación preponderante en la fase de comercialización del producto no solamente les proporciona un mayor control sobre la actividad y los recursos, sino que los responsabiliza de todas las transacciones monetarias derivadas de la microempresa (Goetz y Gupta, 1996). Por otro lado, tampoco se valora igual el hecho de ganar unos ingresos en un trabajo estable o en un negocio más o menos lucrativo, que ganar dinero realizando actividades que pueden ser llevadas a cabo en el propio hogar, de forma intermitente e inestable. En este último caso, la aportación es menos visible y comparable, por lo que puede ser devaluada más fácilmente.
8. Como ejemplos, podemos citar la obligación de registrar los activos adquiridos gracias al crédito a nombre de la mujer, la provisión de servicios que permitan aliviar la carga de trabajo de las

mujeres en el hogar y liberar parte del tiempo que dedican a las actividades reproductivas (especialmente durante la fase de tramitación del crédito, o durante los cursos de capacitación), la promoción de actividades económicas no vinculadas a los roles típicamente femeninos, para asegurar una cierta rentabilidad económica de los negocios y cuestionar los estereotipos de género existentes, el diseño de estrategias directamente dirigidas a los hombres, para intentar transformar su comportamiento hacia las mujeres dentro del hogar y en la comunidad, la información y concienciación sobre los derechos y libertades políticas, o la promoción de estructuras participativas, que permitan a las mujeres identificar nuevas necesidades y definir y evaluar el funcionamiento de los programas de microcrédito (Mayoux, 1998 y 1999; Johnson, 2000a y 2000b, *The Virtual Library on Microcredit*).

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 60. Miscelánea

El legado del neoliberalismo en África Austral: los efectos
económicos y sociales del ajuste
Eduardo Bidaurrazaga Aurre

El legado del neoliberalismo en África Austral: los efectos económicos y sociales del ajuste

Eduardo Bidaurrazaga Aurre*

RESUMEN

El presente trabajo pretende profundizar en la problemática de los procesos de liberalización económica emprendidos durante las dos últimas décadas por la vía de la aplicación de programas de ajuste estructural en el continente africano, y en diferentes economías del África Austral, en particular. A la vista de sus resultados, muy especialmente en lo referente a las consecuencias de los mismos sobre los sectores más desfavorecidos de sus sociedades en términos de desprotección social y marginación, la crítica a dicho modelo liberalizador, el análisis sobre las últimas iniciativas puestas en práctica, y la propuesta de alternativas que jueguen en favor de unos mayores niveles de satisfacción de necesidades básicas para sus poblaciones, se tornan ineludibles.

Palabras clave: África Austral, deuda externa, Banco Mundial, FMI, política económica

Durante las dos últimas décadas se han producido una serie de acontecimientos en la economía internacional que han hecho que los debates sobre el concepto de la globalización o mundialización y sus consecuencias hayan proliferado enormemente.

*Profesor de la Universidad del País Vasco/EHU y miembro de Hegoa eupbiaue@lg.ehu.es

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación financiado por la Universidad del País Vasco bajo el título "Influencia de la cooperación internacional sobre los movimientos sociales del África Austral en la post-Guerra Fría: construcción de la paz, democratización y desarrollo" (1/UPV 00111.323-H-14060/2001)

Entre las imágenes estereotipadas sobre este fenómeno aparecen ideas como que estamos ante un momento histórico, como consecuencia de la dinámica liberalizadora que ha afectado a los diferentes mercados, y en la que el grado de internacionalización y apertura de las economías es generalizado y de proporciones jamás antes conocidas.

La forma particular en que esta nueva tendencia se ha concretado en gran parte del mundo en desarrollo, y el África Subsahariana en particular, ha sido mediante la implementación de políticas de ajuste. Si bien el debate entre académicos y organismos internacionales en cuanto a los pros y contras de la aplicación de este tipo de políticas de austeridad puede dar a entender que, ante la falta de acuerdo a este respecto, caben diversas interpretaciones acerca de los efectos de las mismas sobre dichas economías y sus gentes, el análisis de la experiencia del África Austral, pone de manifiesto los decepcionantes resultados obtenidos por dichos programas, así como las drásticas consecuencias que habitualmente han hecho padecer a las poblaciones de las economías implicadas.

RESURGIR DEL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO

Una de las ideas con que los conceptos de globalización o mundialización se han identificado habitualmente es la del pensamiento neoliberal y sus propuestas de política económica¹. No en vano, en las últimas décadas se produce un claro giro en la práctica política de los gobiernos de la gran mayoría de los países del planeta hacia fórmulas progresivamente menos intervencionistas, con la pretensión de favorecer la dinámica de las fuerzas del mercado y la eficiencia económica.

Los primeros antecedentes de esta tendencia habría que situarlos en el período inmediatamente posterior a la crisis de los años setenta. Dicho declive económico ponía en tela de juicio, entre otras cosas, el corpus teórico sobre el que se sustentaban las políticas económicas de multitud de gobiernos desde el período de posguerra. Esta pérdida de confianza en el pensamiento y las propuestas provenientes de las corrientes de corte keynesiano, hizo que sus críticos se convirtieran en la principal alternativa para intentar dar salida a la crisis.

Como consecuencia de todo ello, el ascenso al poder de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, líderes de los partidos conservadores en sus respectivos países, supuso en su tiempo el comienzo de una nueva forma de entender la política económica y la intervención del Estado en la economía. Así, recogiendo gran parte del pensamiento liberal monetarista, y reformulando la doctrina de la corriente neoclásica, surge la escuela conocida como Economía de la Oferta. Sus propuestas de organización de la actividad económica en su lucha en favor del equilibrio macroeconómico pueden ser resumidas bajo la fórmula “más mercado, menos Estado”, dando origen al proceso de desregulación,

privatizaciones, reducción de la protección social, precarización laboral y, en definitiva, de desestructuración del Estado de bienestar característico de las economías capitalistas industrializadas durante las dos últimas décadas.

En las economías planificadas, la caída del muro de Berlín, junto con otra serie de acontecimientos concretos propios de cada uno de estos países, marcan el fin de la planificación central como única forma de organización colectiva de la economía y la sociedad. El ocaso de esta era abre así un proceso de transición de estas economías hacia su supuesta integración en el sistema capitalista con variado, aunque en general, escaso grado de éxito². Igualmente, la manipulación ideológica que se ha realizado del colapso de este sistema de organización económico-social no ha servido sino para elogiar las bonanzas del sistema capitalista e intensificar la crítica contra casi cualquier forma de intervención del Estado en la economía.

Por lo que respecta a las economías en desarrollo, esta nueva ola de liberalismo ha tenido también un palpable reflejo en la reestructuración de las economías planificadas periféricas y en la aplicación de políticas de ajuste estructural promovidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en respuesta a la crisis de la deuda surgida en estos países desde principios de los ochenta. El paquete de políticas que los gobiernos de estos países se han visto obligados a implementar a cambio de la financiación solicitada, ha priorizado también la búsqueda del equilibrio macroeconómico, la reducción del peso del sector público en el ámbito económico, y la promoción de la libertad de mercado como eje central de la actividad económica.

La consecuencia de todo ello ha sido la expansión geográfica de la doctrina y práctica neoliberales, con la consiguiente purificación de las relaciones económicas capitalistas, en tanto que se hallan cada vez en menor medida bajo alguna forma de control o regulación por parte del sector público. Sin embargo, este modelo neoliberal en base al cual parece estar produciéndose el proceso de globalización de la economía ha puesto de manifiesto claramente su ausencia de sensibilidad hacia criterios de equidad y su carácter excluyente de muy diversas formas³.

CONTEXTUALIZACIÓN DEL AJUSTE EN ÁFRICA

Los orígenes del endeudamiento

Al igual que en el resto del mundo en desarrollo, en el continente africano los primeros orígenes del problema de la deuda surgen ligados a la evolución de los precios en los mercados de materias primas, y sus consiguientes desequilibrios en los pagos internacionales. A principios de los setenta se produce una subida de los precios de diferen-

tes productos primarios entre los que destaca el petróleo. Los países exportadores de crudo fueron inicialmente los grandes beneficiados de la estrategia marcada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pero incluso los países en desarrollo no productores resultaron favorecidos como consecuencia de la subida de precios de otros productos primarios y de las facilidades ofrecidas para el endeudamiento, al intentar el sistema financiero en los países industrializados dar salida al exceso de liquidez provocado por los petrodólares.

Sin embargo, la posterior reducción de los precios de las materias primas a finales de los setenta, y principalmente durante los ochenta, y por consiguiente de su relación real de intercambio en un contexto de fuerte dependencia respecto al sector primario exportador, daba clara muestra de la debilidad de sus economías y del peligro al incremento del déficit de sus pagos internacionales.

Así pues, remontándonos incluso más atrás en la historia, debe destacarse la importancia del colonialismo a la hora de reproducir un esquema en el que la gran mayoría de los países africanos quedaban especializados en la exportación de unos pocos bienes primarios pertenecientes a los sectores agrícola o extractivo, con el único motivo de servir los intereses de las metrópolis. Por todo ello, son abundantes los autores que no dejan lugar a dudas en cuanto a la responsabilidad que el pasado colonial, y las potencias occidentales que lo protagonizaron, tienen en la evolución y coyuntura económica actual del continente⁴.

Hay que tener en cuenta asimismo a este respecto que la sustitución de productos primarios naturales (algodón, caña de azúcar, caucho natural, cobre, acero, etc.) por sintéticos, o la utilización de tecnologías ahorradoras de materias primas, se está dando cada vez de una forma más generalizada en los países industrializados, contribuyendo también de forma sustancial al deterioro de los ingresos de las economías primarias exportadoras (Barratt-Brown, 1994; Dixon et al, 1995; Tiffen, 1997; Tipoteh, 2000).

Las salidas propuestas a la crisis

Es precisamente en este contexto de déficits de balanza de pagos, unidos a los presupuestarios, cuando intentando dar salida a la crisis los países de la Organización para la Unidad Africana (OUA) elaboran en 1980 el conocido como “Plan de Acción de Lagos”, que apuesta por la implementación de una estrategia de desarrollo autocentrada para el continente. Entre los objetivos de esta propuesta se encontraban la autosuficiencia alimentaria, la reducción de la dependencia respecto a las exportaciones tradicionales, y la cooperación regional y continental. La reacción por parte de los organismos financieros internacionales no se hizo esperar, y tan sólo un año después el Banco Mundial (BM) produjo el conocido como “Informe Berg”, que se erigió en principal documento representativo de la doctrina neoliberal para hacer frente a las tesis panafricanistas e intervencionistas.

El deterioro de diferentes desequilibrios macroeconómicos en las economías africanas hizo que sus gobiernos, no obstante, dejando de lado otro tipo de grandilocuentes declaraciones de intenciones sobre modelos de desarrollo alternativos, se precipitaran a las ventanillas de las instituciones financieras de Bretton Woods en busca de ayuda, convirtiendo al continente en el principal cliente de estos organismos. Al contrario que en Latinoamérica, la deuda en el continente africano fue contraída principalmente con instituciones multilaterales o con los gobiernos de diferentes países del Norte, siendo su volumen total significativamente menor que el latinoamericano, y no suponiendo así una amenaza real para el sistema financiero internacional. La necesaria financiación llegó, pero acompañada de unos términos de condicionalidad que obligaban a los gobiernos receptores a la implementación de una serie de paquetes de medidas liberalizadoras para superar la crisis, comúnmente conocidas como políticas de ajuste.

Este término hace referencia a un amplio conjunto de medidas de dos tipos: estabilización y ajuste estructural. Las primeras, más de corto plazo e impulsadas por el FMI, pretenden la corrección de ciertos desequilibrios macroeconómicos externos e internos como el déficit público, la inflación, los déficits de balanza de pagos, etc. Mientras que las segundas, fomentadas por el BM con una perspectiva más de medio y largo plazo, buscan transformaciones estructurales de las economías implicadas para hacerlas más flexibles y fácilmente adaptables a las exigencias de la demanda internacional. Así, estas últimas cuentan entre sus objetivos con el aumento de la eficiencia del sector público, mejora de la productividad y competitividad de la economía, promoción de las exportaciones, etc.

Entre los instrumentos para el logro de dichos objetivos se incluyen los siguientes: recortes presupuestarios, reducción de subsidios, privatización de empresas públicas, flexibilización del mercado de trabajo, congelación salarial, política monetaria restrictiva, liberalización comercial y financiera, desregulación de precios, devaluación de la moneda, etc., todo ello en la línea del denominado “Consenso de Washington”. Y esta propuesta conjunta de fines y medios se halla impregnada de un fuerte componente universalista y atemporal característico del “pensamiento único” que pretende hacer ver que esta única “receta mágica” es válida para cualquier economía en cualquier momento y circunstancia (Oya, 1994; Kabunda, 1994).

De esta forma, los países que precisaban de ayuda financiera veían su petición evaluada en función de la disposición a liberalizar sus economías y abrirlas a los mercados internacionales, de modo que, mediante la especialización en aquellas producciones en las que tuvieran una mayor ventaja comparativa, las exportaciones se convertirían en el motor de su crecimiento económico. Así, el FMI y el BM dejaban a un lado la consideración de los factores externos en la problemática de estos países, pues interpretaban que la principal dificultad de estas economías provenía de la aplicación de políticas internas equivocadas en un contexto donde el Estado se erigía en principal protagonista de

la actividad económica, impidiendo el adecuado funcionamiento del mercado y el desarrollo de la iniciativa privada (Asante, 1991a; Barratt-Brown, 1994).

Desde esta perspectiva, la recomendación básica es que las economías africanas obtendrán unos mejores resultados siempre y cuando liberalicen sus relaciones comerciales, y sigan en el corto plazo especializadas en el sector primario exportador. Éste es, según dichas instituciones, el motivo por el cual se ha producido una significativa pérdida de importancia de África en el comercio internacional durante las últimas décadas, y no la protección de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) respecto a las economías africanas o el deterioro de los términos de intercambio de estas últimas.

En otras palabras, la ortodoxia neoclásica considera que la verdadera causa de la marginación que sufre el continente, y el África Subsahariana en particular, está en su excesivo nivel de protección con respecto al exterior. Por ello, subraya la importancia de unas adecuadas políticas económicas nacionales orientadas hacia la apertura a los mercados internacionales vía políticas de ajuste, como una forma de acceder a los necesarios niveles de rápido crecimiento económico (Easterly, 1996; Yeats & Ng, 1997).

Por tanto, la secuencia lógica de sus recomendaciones sería la siguiente: a medida que aumentaran las exportaciones, los ingresos añadidos permitirán devolver las deudas, la inversión extranjera volverá a ser atraída por una economía más saneada y con potencial exportador, y ello contribuirá finalmente a su crecimiento económico y a la diversificación de su estructura productiva. Esta teoría, sin embargo, lejos de las previsiones de los más optimistas, no ha funcionado en la práctica tan bien como los defensores del libre mercado diseñaban sobre el papel.

El debate sobre los pros y contras del ajuste

Una vez comenzada la implementación de este tipo de políticas en el continente, el debate a nivel tanto teórico como práctico entre las instituciones financieras de Bretton Woods y diversos organismos de la ONU, entre los que destaca la ECA (Comisión Económica de Naciones Unidas para África), ha sido constante. En general, la posición de las primeras sostiene que las reformas han sido exitosas al producir tasas de crecimiento mayores entre los países más fieles al cumplimiento de sus recetas en materia de liberalización, especialización y orientación hacia el exterior.

Estos defensores del ajuste por la vía ortodoxa defienden que hay una serie de países en los que ciertos resultados destacados han sido obtenidos en cuanto a la mejora de sus principales equilibrios macroeconómicos durante los ochenta, señalando casos como los de Ghana⁵, Uganda, Marruecos, Gambia, Kenia, Nigeria, o Malawi y Tanzania, entre otros. Respecto al resto de países del continente aplicando políticas de ajuste, el FMI y el Banco Mundial mantienen que, aunque la experiencia es variada, se han producido significativos avances en varios de ellos en cuanto a la lucha contra la inflación, o en la reducción de déficit presupuestarios y de pagos⁶ (Oya, 1994; Kabunda, 1994; Hoogvelt, 1997; Santamaría, 1999).

Pero incluso ante el caso de ciertas mejoras macroeconómicas en un número limitado de países, el pretendido éxito de tales políticas económicas se ha considerado totalmente injustificado como consecuencia del sufrimiento ocasionado sobre los grupos sociales más débiles a cambio de una simple promesa de potencial beneficio en el futuro vía el efecto “trickle down” y la correspondiente subida de la marea que hará elevar todos los botes⁷ (Dixon et al., 1995).

Es por todo ello, que esta optimista visión de la realidad ha sido contrapesada desde diversos organismos internacionales. El Banco Africano de Desarrollo (ADB, 1993) entiende que después de una década de implementación de estas cortoplacistas políticas de austeridad los países ajustados que han conseguido alcanzar significativas tasas de crecimiento continuado suponen tan sólo una pequeña minoría respecto al total del continente. Este organismo señala también que, como consecuencia del ajuste, en muchos países determinados grupos sociales han sufrido una considerable pérdida de ingresos, reflejo de la escasa atención prestada por los diseñadores de estos programas hacia los efectos sociales del ajuste.

La ECA, por su lado, arremete también contra el injustificado optimismo por parte estas instituciones, y denuncia las drásticas consecuencias en términos de desprotección social que estas medidas liberalizadoras acaban generando⁸. Es por ello que, destacando el impacto desproporcionado que los programas de ajuste han ocasionado sobre los más desfavorecidos y vulnerables en la forma de incremento de las desigualdades, pobreza, precarización laboral, debilitamiento de los sistemas de protección social, etc., el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, 1995) no ha dudado a la hora de calificarlos de “penosos”.

En el mismo sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1995) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1998) consideran que basta atender a la evolución de ciertas variables macroeconómicas y sociales para concluir que los resultados en el continente han sido variados, pero en general decepcionantes, con casi ningún país que haya conseguido por mediación de ellas volver a la senda de un crecimiento sostenido. De hecho, tras la primera aplicación de programas de ajuste estructural durante los ochenta, algunas variables como la renta per cápita o la proporción de las exportaciones o inversiones con respecto al total mundial sufrieron un considerable descenso en el subcontinente. Mientras que el primero de estos organismos enfatiza el alto coste social del ajuste en términos de pérdida de puestos de trabajo, el segundo hace incidencia sobre el hecho de que estas reformas económicas se han convertido para los países afectados, en el mejor de los casos, en un camino difícil y, en el peor, en un callejón sin salida. La UNCTAD considera, a su vez, que la ola de liberalismo a ultranza de las últimas dos décadas ha demonizado la intervención del Estado en materia económica, renunciando a los beneficiosos efectos de ésta sobre ámbitos como las infraestructuras o los recursos humanos, así como a las ventajas generales de una mayor complementariedad entre el sector privado y el público.

A la luz de la experiencia durante estas dos últimas décadas, es evidente que la aplicación de políticas de ajuste no ha conseguido hacer salir al continente de la crisis en la que se halla inmerso, aunque cabría plantear si realmente éste ha sido alguna vez un objetivo prioritario de las instituciones de Bretton Woods. Es decir, el reembolso de la deuda es sin duda el propósito primordial de estos organismos al imponer la implementación de esa serie de medidas liberalizadoras. Pero, de la misma forma, es también manifiesto que como consecuencia de ello se ha cumplido un objetivo puramente político: hacer que los estados africanos se encuentren en una condición de indefensión ante la pérdida de autonomía que sufren a la hora de definir su propia política económica, siendo finalmente integrados en el mercado mundial mediante la liberalización de sus economías (George, 1995; Tshibambe, 1997).

Así pues, pese a las previsiones del FMI y el BM, las consecuencias de la puesta en práctica de estas políticas en términos de crecimiento y equilibrio macroeconómico han quedado por lo general realmente lejos de sus cálculos⁹, deteriorando además habitualmente las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos. Por todo ello, parece difícil coincidir con las alegres valoraciones a que las citadas instituciones financieras internacionales nos tienen acostumbrados sobre la experiencia del ajuste en el continente africano. En este sentido, entre las ideas desarrolladas por la abundante literatura crítica¹⁰ con la aplicación de estas políticas de corte neoliberal destacan las siguientes:

– Las devaluaciones potenciadoras de exportaciones han encarecido habitualmente las importaciones de manufacturas y bienes de equipo, afectando negativamente sobre los diferentes sectores productivos, y mostrándose incapaces de alcanzar su objetivo de crecimiento de las exportaciones y diversificación productiva¹¹.

– El fomento de las exportaciones de bienes primarios como recomendación universal ha hecho incrementar la oferta de éstos en los mercados mundiales, impulsando los precios a la baja y empeorando aún más su relación real de intercambio.

– El exceso de especialización en el sector agrario exportador ha repercutido sobre la situación de la seguridad alimentaria en diferentes economías, al realizarse en detrimento de los cultivos locales de autosubsistencia.

– Partiendo de una situación de baja competitividad, la progresiva apertura hacia el exterior y la falta de inversiones han acelerado el proceso de desindustrialización.

– Las políticas restrictivas de demanda para hacer frente a la inflación han acabado desincentivando las inversiones, tanto nacionales como extranjeras.

– La flexibilización del mercado de trabajo ha empeorado las condiciones laborales y salariales de los trabajadores.

– La pérdida de puestos de trabajo, tanto en el sector público como el privado, ha provocado un fuerte incremento de las tasas de desempleo, y la consiguiente dinámica hacia la informalización de la economía.

– La suspensión de los subsidios sobre la mayor parte de los bienes de consumo básicos ha deteriorado fuertemente las condiciones de vida de los más desfavorecidos.

– Los recortes presupuestarios han hecho que el acceso a determinados servicios sociales básicos, como salud y educación, pasen a ser regulados por la iniciativa privada en función de la ley de la oferta y la demanda.

– La desregulación y reducción de los niveles de protección social han jugado en detrimento de los más débiles, aumentando las bolsas de pobreza y empeorando la distribución de la renta entre los diferentes grupos sociales.

Pese a los resultados relativamente satisfactorios en algún ámbito como el del control de la inflación, es relativamente generalizada la valoración de que estas recomendaciones de política macroeconómica se han mostrado infructuosas, suponiendo además una clara serie de repercusiones negativas en el ámbito social.

Pero además de no conseguir los efectos deseados en cuanto al logro de determinados equilibrios macroeconómicos, y muy en contra de las previsiones del Banco Mundial, los niveles de endeudamiento tampoco han conocido una tendencia a la baja como consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste. La deuda externa del África Subsahariana subió a más del doble durante los ochenta, y a pesar de que en términos absolutos estos niveles de deuda son bastante inferiores a los latinoamericanos, en términos relativos el continente africano se configura en la actualidad como el más endeudado de todos. Ello ha llevado a que durante la década de los noventa la deuda total del subcontinente al sur del Sáhara como porcentaje de sus exportaciones se haya situado a niveles superiores al 200%, situación que el propio Banco Mundial considera insostenible¹² (George, 1995; Katsouris & Bentsi-Enchili, 1995).

Prueba de dicha incapacidad para hacer frente a la situación de endeudamiento actual viene configurada por la alta cuantía de los atrasos acumulados en los últimos años. Éstos ascendían a 64.000 millones de dólares en 1996 para el conjunto de los países africanos, lo que quiere decir que desde 1988 el aumento de la deuda exterior del continente se produce básicamente en concepto de dichos pagos atrasados (UNCTAD, 1998).

Como puede observarse, es abundante la literatura sobre la materia que mantiene una postura crítica respecto a la labor desempeñada en las últimas décadas por las instituciones financieras de Bretton Woods. Ello, sin embargo, no debería llevarnos a hacer recaer la responsabilidad de la actual crisis en el continente única y exclusivamente sobre estas instituciones, pues ya se comentaron anteriormente los factores que dieron origen a la misma. Lo que si es cierto, es que sus propuestas de salida para la crisis africana han fracasado, sus esperados resultados en términos de recuperación económica y crecimiento sostenido no se han producido, y las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos en los países afectados se han deteriorado sustancialmente¹³ (Stewart, 1995).

Las últimas reformulaciones e iniciativas

Por último, apuntar que como consecuencia de las múltiples críticas recibidas por diversos organismos de Naciones Unidas, infinidad de ONGD y otros movimientos sociales, así como una sinfín de académicos desde diferentes áreas de conocimiento, algunos de los cimientos sobre los que el discurso oficial en favor de las políticas de ajuste fue construido inicialmente parecen haber empezado a moverse. Nos referimos en particular al cambio de perspectiva que, al menos en el plano teórico, el Banco Mundial dice haber adoptado desde finales de los ochenta para hacer frente a los efectos negativos del ajuste sobre la pobreza¹⁴.

Incluso desde el propio seno del Banco Mundial se ha acusado a la doctrina intelectual del “Consenso de Washington” de excesivamente simplista, fijando sus recomendaciones de política económica en base a unos pocos indicadores macroeconómicos (inflación, oferta monetaria, tipos de interés, déficit fiscal y comercial), para facilitar su planteamiento universalista y atemporal. Se le ha recriminado asimismo su falta de interés para analizar las diferentes formas en que los gobiernos pueden cumplir una labor complementaria respecto al sector privado, y su excesivo hincapié en la liberalización comercial a nivel internacional. La conclusión general desde esta perspectiva de análisis es que, en el mejor de los casos, estas propuestas son incompletas y, en el peor, erróneas, haciéndose necesaria la construcción de un Consenso post-Washington en base a unos criterios diferentes a los de aquél que le antecedió (Stiglitz, 1998a,b).

Este giro hacia planteamientos aparentemente más sensibles a la situación de los grupos más vulnerables, y reformuladores del consenso anterior en función de la “nueva estrategia de desarrollo” del Banco Mundial, no obstante, ha sido también objeto de abundante crítica como consecuencia de su escasa credibilidad. Los más escépticos insisten en que, pese a su enfoque más “people friendly” y su actual discurso en favor de la provisión de servicios sociales varios para los grupos más desfavorecidos, la elaboración de una estrategia de promoción de la equidad y la reducción de las desigualdades vía redistribución sigue sin ser una de sus preocupaciones prioritarias (Sender, 1999; Dubois, 2000).

Desde esta perspectiva, los esfuerzos renovadores de Stiglitz (1998a,b) en el marco del Consenso post-Washington aunque bienvenidos por su relevancia en términos de ruptura de un consenso que se antojaba inquebrantable, suponen en realidad escasas transformaciones sustanciales respecto a las recomendaciones de este organismo. Sus propuestas en materia de intervención del Estado en la actividad económica siguen caracterizadas por una versión minimalista en el caso africano, como consecuencia de la deficiente capacidad que se achaca a esta institución para ejercer adecuadamente sus funciones en el continente. Paradójicamente, si bien se admiten los efectos positivos que la intervención pública ha logrado en ciertas economías de tardía industrialización, no se realizan recomendaciones de política económica a este respecto, y su marco teórico sigue ignorando el papel crucial que la industria manufacturera puede jugar en el desarrollo de estas economías (Sender, 1999).

Resulta asimismo tremendamente llamativo su planteamiento sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, centrado única y exclusivamente en el marco de cada Estado-nación individualmente. En el contexto actual de supuesta era de la globalización donde la referencia al marco internacional es ineludible y las desigualdades interestatales entre los dos extremos del espectro son crecientes, una estrategia de este tipo se muestra ciertamente inconsistente con la problemática de las economías más débiles (Dubois, 2000).

Se ha argumentado, igualmente, que los efectos reales de este cambio de tendencia sobre sus programas de ajuste, y por consiguiente, sobre las correspondientes poblaciones afectadas, están aún por ver, interpretando que la adopción de expresiones e ideas originarias de diferentes organismos de Naciones Unidas corre el riesgo de quedarse en una mera operación de maquillaje de las propuestas anteriores. Y por último, incluso imaginando que su mayor sensibilidad hacia la lucha contra la pobreza se tradujera en una política eficaz para el logro de dicho objetivo, no deja de ser criticable la utilización de una concepción tan restrictiva de la idea de desarrollo. Pues si bien la reducción del malestar es, sin duda, positiva, no necesariamente implica su identificación con el bienestar como situación ideal.

En cualquier caso, en el contexto de los altos niveles de endeudamiento padecidos por muchas de las economías más pobres del planeta, la presión social en diferentes foros internacionales para la reducción y/o cancelación de sus deudas ha sido creciente en los últimos años, dando paso en 1996 a la conocida como “HIPC Initiative” del FMI y el Banco Mundial. Aunque las perspectivas iniciales en torno a este programa parecieran esperanzadoras, no puede decirse que hasta el momento haya tenido un efecto especialmente significativo sobre el conjunto de los 33 países africanos del total de 41 clasificados como altamente endeudados entre los más pobres. De hecho, de los cinco que en 1999 tuvieron acceso a la reducción de sus deudas, tan sólo Uganda, Mozambique y Malí pertenecían al continente, a los que estaba programado que se unirían Burkina Faso y Costa de Marfil durante el 2000 y 2001 respectivamente. Es por eso que los más críticos resumieron su primera valoración sobre esta iniciativa mediante la expresión “demasiado poco, demasiado tarde”.

Recientemente una propuesta del G-7 (Grupo de los 7, países más industrializados del mundo) ha buscado la sustitución del HIPC-1 por un nuevo HIPC-2 que facilite un mayor grado de reducción de la deuda a un mayor número de países mediante unos criterios de selección e implementación menos restrictivos¹⁵. En cualquier caso, estas previsiones optimistas sobre la reformulación de la primera iniciativa y sus efectos reales sobre las economías afectadas están aún por demostrarse. De hecho, los más escépticos consideran que los criterios utilizados siguen siendo excesivamente restrictivos, y las cantidades sujetas a reducción inadecuadas. Asimismo, actitudes como la del G-7, que tan sólo un año después de haber realizado en 1999 su promesa de alivio de la deuda

externa por valor de 100 billones de dólares, se echó finalmente atrás, no deja tampoco mucho lugar para interpretaciones eufóricas (Katsouris, 1999; SARIPS/SAPES, 2000b).

En este mismo sentido, ha sido destacado el hecho de que el pago del servicio de la deuda es, aún tras la aplicación de dichos programas de alivio, superior en muchos de estos países al gasto en sanidad y/o educación; que la vinculación de las políticas macroeconómicas recomendadas a programas de reducción de la pobreza sigue siendo mínima; y que la citada iniciativa en ningún momento plantea que el objetivo central de la misma deba definirse en términos de desarrollo humano, sino más bien de sostenibilidad de la deuda. (Oxfam, 2000, 2001; Cairó y Colom, 2001).

LIBERALIZACIÓN Y POLÍTICAS DE AJUSTE EN EL ÁFRICA AUSTRAL

De la misma forma que a lo largo y ancho del planeta diversos procesos de liberalización económica han sido abiertos durante las últimas décadas, el África Austral no ha sido una excepción a esta regla general. Las políticas de ajuste impuestas por el FMI y el Banco Mundial, sin embargo, no han sido llevadas a la práctica por el conjunto de países de la región, sino tan sólo por algunos de ellos como Mozambique, Lesotho, Malawi, Tanzania, Zambia y Zimbabwe¹⁶.

La casuística

Respecto al primero de estos países, debe resaltarse su peculiaridad en calidad de única economía del subcontinente en la que el proceso de implementación de las políticas de ajuste comenzó en situación de guerra civil. Cuando Mozambique abandonó el sistema de planificación central en 1987 para empezar a aplicar las correspondientes políticas liberalizadoras, el Gobierno y la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO) se hallaban aún en medio de una confrontación armada que duraría hasta 1992. No es de extrañar que un intento de reforma de la economía en dichas circunstancias se reflejara en unos resultados realmente limitados. Sin embargo, tras el fin de la conflagración, la economía mozambiqueña ha exhibido unas altas tasas de crecimiento económico medio, recuperación de las exportaciones e inversiones, y fuerte reducción de la inflación, interpretado por las instituciones financieras internacionales y diversos autores como efecto directo de las políticas liberalizadoras aplicadas¹⁷ (Hope, 1997).

Aún con todo, las políticas impuestas por estos organismos no han sido siempre del gusto del Gobierno mozambiqueño, en tanto en cuanto obedecían a la archiconocida receta universal que poco entiende de las necesidades y circunstancias particulares

de cada economía o de la aplicación de diferentes ritmos de apertura de los mercados. De igual modo, han sido también criticados por las autoridades gubernamentales su excesivo énfasis en aspectos de carácter monetario, relegando a un segundo plano los de tipo productivo.

En este mismo sentido, los sindicatos del país ven con preocupación el radical proceso de privatización de cientos de empresas, la desaparición de los subsidios sobre los alimentos básicos o los servicios sanitarios y educativos, y la agudización de la polarización entre una elite urbana que prospera rápidamente y muy amplios sectores de la población, tanto rural como urbana, que a pesar de las altas tasas de crecimiento de los últimos años siguen esperando recibir su trozo correspondiente de una tarta que ha aumentado sensiblemente de tamaño¹⁸ (Fauvet, 2000).

En cuanto al resto de “países ajustados” en la región, Malawi y Zambia comenzaron a implementar este tipo de políticas desde primeros de los ochenta, mientras que Tanzania y Lesotho pusieron en marcha sus respectivos programas durante la segunda mitad de la década, y Zimbabwe lo hacía al comenzar los años noventa. Tomando una serie de variables macroeconómicas típicas, como crecimiento económico, inversiones y déficit público respecto al PIB, o inflación, para el caso de estos cinco países con la intención de valorar los efectos del ajuste sobre ellas, llegamos a la conclusión de que la experiencia es ciertamente variada¹⁹.

Por ello, en la línea de lo ya expresado en el apartado anterior, parece difícil defender tanto que el ajuste suponga una receta mágica de carácter universal con efectos infalibles, como que dichas reformas políticas no tengan efecto positivo alguno sobre la estructura macroeconómica de ciertas economías. Hoy en día, incluso los más críticos con las políticas impuestas por los organismos financieros internacionales son conscientes de la necesidad de ciertas reformas económicas en los países de la región. Es por ello que el debate se centra actualmente no en la conveniencia o el ajuste, sino en la forma que estos paquetes de medidas deben adoptar, en el protagonismo que debe corresponder a los gobiernos de las economías afectadas en cuanto a su diseño e implementación, o en el *sequencing*, es decir, el apropiado ritmo y oportunidad de las reformas (Hope, 1997; Chipeta, 1998b; Mkandawire & Soludo, 1999; Toye, 1999; SARIPS/SAPES, 2000a).

No obstante, más allá de los efectos sobre unas pocas variables macroeconómicas, las políticas de ajuste aplicadas en la región han supuesto con frecuencia una terapia de choque para los sectores económicos menos competitivos y para los grupos sociales más débiles que han visto como sus condiciones de vida se iban deteriorando a medida que las reformas económicas eran puestas en práctica. De hecho, el estudio de los casos de Malawi, Zambia, Zimbabwe o Tanzania, aquéllos de la región que mayor atención han recibido por parte de la literatura especializada²⁰, refleja que la apertura de sus economías al exterior, los procesos de privatización de empresas paraestatales, o los recortes presupuestarios y la reducción de la oferta de servicios por parte del sector público, se

han traducido mayormente en un fuerte incremento de los despidos masivos y de la economía informal, encarecimiento de bienes de consumo básico, y aumento de los niveles de desprotección social en ámbitos tan necesarios como el educativo o el sanitario (Mwanza, 1992; Chakaodza, 1993; ILO/SAMAT, 2000; SARDC, 2000).

Ciertamente en estos países los programas de ajuste no han conseguido favorecer unos niveles sostenidos de crecimiento de la renta o del empleo, ni contribuir a la formación de capital humano; han dejado a su vez a los más pobres en una situación aún más desventajosa, aumentando el número de personas sin hogar viviendo en las ciudades o el volumen de asentamientos informales en suburbios carentes de infraestructuras básicas, e intensificando las disparidades económicas entre los sectores más ricos y más pobres de estas sociedades, jugando todo ello, en claro detrimento de la promoción del desarrollo humano (Mwanza, 1992, 1998; Chakaodza, 1993; SARIPS/SAPES, 2000a).

En estas condiciones, es de nuevo realmente difícil imaginar que pueda darse una relación, tanto directa como indirecta, entre los programas de liberalización económica en el marco del ajuste y la mejora de los niveles de desarrollo humano, cuando amplios sectores de desfavorecidos de sus poblaciones siguen sin tener acceso a una serie de necesidades primarias como servicios educativos, sanitarios, vivienda, o una alimentación equilibrada en un contexto en el que la tendencia hacia la privatización y la gestión de los mismos por un mercado ausente de interferencias públicas es creciente.

En un comienzo algunos de estos países como Tanzania y Zambia mostraron resistencia a la total liberalización y privatización, o a las fuertes devaluaciones de la moneda nacional dados sus efectos dañinos sobre los sectores más vulnerables de sus sociedades. Así, llevaron a cabo un intento de elaboración de sus propios paquetes alternativos de reformas económicas, los denominados *home grown SAPS*, pero finalmente como consecuencia de la retirada de apoyo financiero y de diferentes presiones recibidas por parte de la comunidad donante, no tuvieron más remedio que someterse a los dictados del FMI y el Banco Mundial (Mwanza, 1992).

En el caso de Zambia, tras los primeros años de “luna de miel” en que la comunidad donante aportaba más de la mitad del presupuesto público del país, la implementación del ajuste topó posteriormente con una resistencia social especialmente fuerte ante la perspectiva de un mayor deterioro de las condiciones de vida. Los disturbios y protestas ocasionados por la subida de los precios de los productos alimenticios básicos tuvieron además importantes repercusiones en cuanto a la estabilidad política del Gobierno, ya que éste perdió progresivamente su legitimidad ante un electorado que veía como las reformas económicas jugaban en claro detrimento de la satisfacción de sus necesidades más básicas.

No hay que olvidar que tanto Tanzania como Zambia desarrollaron en el período post colonial unas economías con alto protagonismo del sector público y promoción de la equidad, de tal forma que los efectos de unas políticas cuyo principal objetivo es hacer desaparecer las rigideces e ineficiencias del Estado y favorecer la eficiencia, fácilmente se con-

virtieron en dramáticos²¹. Sin embargo, el hecho de que el descontento social fuera mucho más manifiesto en el caso de Zambia obedece a su desarrollado tejido social, especialmente en los centros urbanos, que derivó en la formación de un *lobby* compuesto, entre otros, por sindicatos, agricultores, comerciantes e iglesias (Mwanza, 1992; UNDP-Zambia, 1997).

El relativo éxito que los más optimistas adjudican al caso de Malawi se ha imputado, al contrario que para los dos anteriores, a sus esfuerzos continuados y siempre consistentes con una misma línea de promoción de la economía de mercado, la iniciativa privada y las políticas comerciales aperturistas. No obstante, incluso aunque la experiencia en materia de ajuste en este país fuera por algunos interpretada como un modelo a seguir por el resto de los de la región, este caso plantearía una cuestión de destacada relevancia acerca de la posibilidad o conveniencia de un Estado fuerte y antidemocrático como instrumento para el logro de unos mayores niveles de desarrollo.

Asimismo, pese a sus logros en materia macroeconómica, el deterioro social experimentado en este país en cuanto al incremento de las desigualdades, pérdida de puestos de trabajo, incremento de la informalidad, aumento de la desprotección social en materia de salud y educación, etc. es también ciertamente alarmante²² (UNDP, 1998).

En cuanto a Zimbabwe, al igual que Zambia, dado su alto nivel de urbanización y de estructuración de la sociedad civil, la resistencia a una serie de medidas que deterioran las condiciones de vida por el aumento de precios de los productos de primera necesidad o el desempleo, ha sido también patente. La eliminación de los subsidios sobre productos alimenticios básicos, el transporte, la energía, el agua o los servicios sanitarios y educativos, ha tenido un efecto realmente devastador sobre los sectores de la sociedad más débiles en un contexto de altos niveles de pobreza y fuertes desigualdades socioeconómicas.

De la misma forma, en algunos otros países de la región la configuración creciente de su vida política como un asunto de *bread and butter* ha hecho resurgir las protestas callejeras conocidas como *food riots* y otras muchas expresiones de descontento contra el Gobierno ante el deterioro progresivo de las condiciones de vida de la mayoría de la población, dando así origen al repentino surgimiento de un movimiento opositor (MDC) que cada vez se consolida más como alternativa electoral al ZANU-PF de Mugabe. Con todo, hay que tener en cuenta que la tardía incorporación de Zimbabwe a la dinámica del ajuste le permitió aprender de los errores de otras experiencias en el continente, incorporando en sus políticas, desde un principio, la provisión de *safety nets* para tratar de compensar los efectos del ajuste sobre los pobres y avanzar hacia una forma de liberalismo con rostro humano (UNDP-Zimbabwe, 1999).

No obstante, por lo que respecta a la evolución de la pobreza tras la puesta en marcha de los programas de ajuste, se estima que en el período 1990-1995 ésta pasó de afectar al 33% de la población a incidir sobre el 60% (Mwanza, 1997b). Otra de las principales expresiones del incremento de las disparidades de renta es la que obedece al significati-

vo deterioro de los salarios reales de la clase trabajadora. Igualmente, en cuanto a las desigualdades de oportunidades, la creciente reducción del gasto público en servicios como el sanitario o el educativo²³, y la consiguiente progresiva privatización de los mismos ha llevado a un significativo incremento de la “autoexclusión” por parte de los más desfavorecidos, que en el caso de la educación ha acabado jugando, en particular, en detrimento de la población femenina (UNDP, 1998; UNDP-Zimbabwe, 1999).

Pero aparte de toda esta serie de repercusiones negativas sobre estas sociedades, las reformas económicas liberalizadoras tampoco han conseguido hacer frente de forma satisfactoria al grave problema del endeudamiento del que dichas economías son víctimas. Como prueba de ello atiéndase a los siguientes casos: en el período 1992-1996 la deuda externa total de Malawi²⁴ pasó de 1.690 millones de dólares a 2.300 millones, mientras que en Mozambique subía de 5.140 millones a 5.780 millones entre 1992 y 1995, y en Zimbabwe de 3.200 millones en 1990 a 5.000 millones en 1996 (Mwanza, 1998).

Críticas y alternativas

Debe destacarse que el planteamiento de las instituciones financieras de Bretton Woods al impulsar sus programas de reformas económicas tiene un carácter absoluto y estrictamente individual en referencia a cada Estado-nación. Ello ha llevado a que la cronología y puesta en práctica de estas políticas sea ciertamente diversa, y carente de una mínima coordinación necesaria para la adecuada implementación de una estrategia de desarrollo regional coherente en el particular contexto compuesto por diversos países de la región involucrados en más de un proyecto de integración.

Esta concepción individual del ajuste, que deja la dimensión regional totalmente al margen en un momento de fuerte auge de las iniciativas integracionistas en el subcontinente, no solamente implica la pérdida de la potencialidad derivada de la armonización correspondiente, sino que puede además ocasionar diversos efectos desestabilizadores sobre las economías del resto de los países participantes en un mismo grupo regional²⁵ (SARIPS/SAPES, 2000a).

Por último, tampoco hay que olvidar que este tratamiento individualizado de la problemática a la que las economías deudoras se enfrentan a la hora de negociar las condiciones en que sucesivas líneas de financiación vayan a serles concedidas, contribuye fuertemente, sin duda, al aumento de las condiciones de debilidad y subordinación en que dichas relaciones se desarrollan para estas economías. Es decir, pese a las múltiples declaraciones institucionales en las cuales diferentes representantes gubernamentales han abogado por un modelo de desarrollo alternativo para la región y el continente en la línea del reiterado objetivo del *collective self-reliance*, en la práctica, cada uno de ellos se ha tenido que enfrentar individualmente a los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales y países donantes correspondientes. De esta forma, la puesta en marcha de una estrategia coordinada para la promoción del desarrollo con-

junto de todos ellos ha sido significativamente dificultada por estas relaciones de verticalidad establecidas individualmente con dichos organismos y gobiernos.

Respecto a las repercusiones en la región de la ya citada iniciativa HIPC, como principal “vía de solución” propuesta en los últimos años al problema de la deuda externa, cabe señalar que la condonación de parte de la deuda de Mozambique en el marco de este programa es indudablemente un paso necesario, aunque nunca suficiente, en la dirección adecuada. Este paquete de ayuda, que ha sido considerado uno de los más sustanciales concedidos desde dicha iniciativa, ha reducido el ratio de servicio de la deuda/exportaciones del 466% de finales de 1998 al 200% en 1999, con la perspectiva de alcanzar el 132% para el 2005 (Katsouris, 1999). Sin embargo, tanto los representantes políticos mozambiqueños, como diferentes especialistas en la materia y múltiples organizaciones no gubernamentales, han insistido en el carácter excesivamente rígido y restrictivo de la iniciativa, ya que pese a que este país se ha beneficiado de las más generosas medidas de alivio posibles incluidas en la misma, el enorme peso del endeudamiento en su economía sigue constituyendo un importante obstáculo para el desarrollo. Es por eso que desde esta postura se ha abogado más que por la reducción por la cancelación total de las deudas contraídas (Olukoshi, 1999).

En definitiva, la experiencia del ajuste en el África Austral, con sus reformulaciones correspondientes, ha dejado hasta el momento mucho que desear. Por esta razón es preciso un nuevo enfoque alternativo a la hora de aplicar las necesarias reformas económicas en estos países; un enfoque que sepa aprovechar la potencialidad de los proyectos de integración económica en curso en la región, que permita a los gobiernos implicados y a su ciudadanía participar en el proceso de toma de decisiones sobre las medidas a implementar, de tal forma que no las interpreten como una imposición exterior, y que sea sensible a la problemática de la satisfacción de necesidades primarias y la promoción del desarrollo humano, en particular, en lo que se refiere a los sectores sociales más desfavorecidos.

Referencias bibliográficas

ADB. *African Development Report. Africa in the world economy. Economic integration and structural adjustment in Africa*. Abidjan: African Development Bank, 1993.

ASANTE, S. *African Development: Adebayo Adedeji's alternative strategies*. London: Hanz Zell Publishers. 1991.

BARRATT-BROWN, M. “La marginación de África”. En: Berzosa, C (coord.). *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. Barcelona: Fuhem-Icaria, 1994.

BURNSIDE, C. & DOLLAR, D. *Aid policies and growth*. Policy Research Department. Macroeconomics and Growth Division. Washington: World Bank, 1997.

- ÇAGATAY, N. et al. "Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies". *UNDP/SEPED Conference Paper Series*. No.4. (2000) www.undp/seped.
- CAIRÓ, G. y COLOM, A. "El alivio de la deuda en África: ¿hacia la reducción de la pobreza?". Departament d'Economia Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.
- CHAKAODZA, A. *Structural adjustment in Zambia y Zimbabwe*. Harare: Third World Publishers, 1993.
- CHERU, F. & GILL S. "Structural adjustment and the G-7: limits and contradictions". En: Gill, S. *Globalization, democratization and multilateralism*. London: MacMillan Press Ltd, 1997.
- CHERU, F. *Silent revolution in Africa: debt, development and democracy*. London: Zed Books, 1989.
- CHILOWA, W.R. "Adjustment impact on social policy implementation in Malawi". *SARIPS Annual Colloquium on Regional Integration in Southern Africa*. Harare, 2000.
- CHIPETA, C. "Alternative economic policy framework for Southern Africa". *Southern Africa Political Economy Monthly*. Harare: SAPEM, (December 1998).
- CHIRWA, E.W. & CHILOWA, W.R. *Structural adjustment programmes in Southern Africa. The case of Malawi*. Draft Report submitted to the International Labour Organisation. Geneva, 1997.
- CORNIA, A. et al. *Ajuste con rostro humano*. Madrid: Siglo XXI, 1987.
- CORNIA, A. et al. *Africa's recovery in the 1990s: from stagnation and adjustment to human development*. UNICEF. London: MacMillan, 1992.
- DIXON, C. et al. "The Nature of structural adjustment". En: Simon, D. et al. *Structurally adjusted Africa: Poverty, debt and basic needs*. London: Pluto Press, 1995.
- DOLLAR, D. & SVENSSON, J. "What explains the success or failure of structural adjustment programs?" *Macroeconomics and Growth Group*. Washington: World Bank, 1998.
- EASTERLY, W. "Why is Africa marginal in the world economy?" En: Maasdorp, G. *Can South and Southern Africa become globally competitive economies?* Great Britain: MacMillan Press Ltd., 1996.
- FAUVET, P. "Mozambique: growth with poverty. A difficult transition from prolonged war to peace and development". *Africa Recovery*. Vol.14. No.3. (2000) New York: United Nations.
- GEORGE, S. "Replantarse la deuda, recorrer nuevas avenidas". *Papeles de cuestiones internacionales*, No 56 (1995). Madrid: CIP.
- GIBBON, P. & OLUKOSHI, A. "Structural adjustment and socio-economic change in Sub-Saharan Africa". *Nordiska Afrikainstitutet. Research Report*. No.102 (1996). Uppsala.
- GRIFFIN, K. & KNIGHT, J. *Human development and the international development strategy for the 1990s*. London, MacMillan Press Ltd., 1990.
- HAARLOV, J. *Regional cooperation and integration within industry and trade in Southern Africa. General approaches, SADC and the World Bank*. England: Avebury, 1997.
- HOOGVELT, A. *Globalization and the postcolonial world*. London: MacMillan Press LTD, 1997.
- HOPE, K.R. *African political economy. Contemporary Issues in Development*. New York: M.E. Sharpe, 1997
- ILO *Africa Employment Report*. East Africa Multidisciplinary Advisory Team (EAMAT). Addis Abeba, 1995.
- ILO/SAMAT *Subregional seminar on structural adjustment programmes and social dialogue. Final report*. Harare, 2000.
- KABUNDA, M. "Los programas de ajuste estructural en África: Incoherencia e irrealidad". En: *Desarrollo, pobreza, y medio ambiente. FMI, GATT y Banco Mundial al final del siglo*. Madrid: Talasa, 1994.

- KATSOURIS, C. & BENTSI-ENCHILI, N.K. "Africa under pressure from falling aid rising debt". *Africa Recovery*. Vol.9. No.1 (June 1995). New York: United Nations.
- KATSOURIS, C. "Creditors making "major changes" in debt relief for poor countries". *Africa Recovery*. New York: United Nations, 1999.
- KIRKPATRICK, C. & WEISS, J. "Trade policy reforms and performance in Africa in the 1980s". *Journal of Modern African Studies*. No. 2 (1995). Cambridge: Cambridge University Press.
- MACHIPISA, L. "No success in reducing marginalisation. Africa Reports: Zimbabwe". www.ips-solidarity.net, 2000a.
- MACHIPISA, L. "Education success under threat. Africa Reports: Zimbabwe". www.ips-solidarity.net, 2000b.
- MATALA, T. "Las relaciones de cooperación de la Unión Europea y otros organismos internacionales con África y sus resultados". En: *Desarrollo, maldesarrollo y cooperación al desarrollo: África Subsahariana*. Zaragoza: Centro Pignatelli, 1997.
- MCCULLOCH, N. et al. "Poverty, inequality and growth in Zambia during the 1990s". *IDS Working Papers*. No. 114. (August, 2000). Brighton.
- MKANDAWIRE & SOLUDO *Our continent, our future. African perspectives on structural adjustment*. IDRC / CODESRIA / Africa World Press, 1999.
- MKANDAWIRE, T. "Crisis and adjustment in Sub-Saharan Africa". En: Dharam Ghai (ed.). *The IMF and the South. The Social Impact of Crisis and Adjustment*. UNRISD. London: Zed Books, 1991.
- MOSLEY, P. "Globalisation and liberalization in Sub-Saharan Africa: implications for growth and poverty". En: *Globalization and liberalization: effects of international economic relations on poverty*. Geneva: UNCTAD, 1996.
- MWANZA, A. *Structural adjustment programmes in SADC: Experiences and lessons from Malawi, Tanzania, Zambia and Zimbabwe*. Harare: SAPES Books, 1992.
- MWANZA, A. "Social policy in the context of economic reform". *Southern Africa Political Economy Monthly*. SAPEM, (September-October, 1997). Harare.
- MWANZA, A. "Structural Adjustment Programmes: Theory and Reality". *Southern Africa Political Economy Monthly*. SAPEM, (February, 1998). Harare.
- MWANZA, A. *Social policy in an economy under stress: The case of Zimbabwe*. Harare: SAPES Book, 1999a.
- MWANZA, A. "Social policy in perspective". *Southern Africa Political Economy Monthly*. SAPEM, (September, 1999b). Harare.
- NÄRMAN, A. Fighting fire with petrol: how to counter social ills in Africa with economic structural adjustment. En: Simon, D. et al (ed.) *Structurally adjusted Africa. Poverty, debt and basic needs*. London Pluto Press, 1995.
- NINSIN, K.A "Globalisation and the future of Africa". *AAPS. Occasional Paper Series*. Vol.4. No.1 (2000). Harare.
- NYANG'ORO, J.E. & SHAW, T (eds.) *Beyond structural adjustment in Africa. The political economy of sustainable and democratic development*. New York. Praeger, 1992.
- OFUATEY-KODJOE, W. "African international political economy: an assessment of the current literature". En: MURPHY, C. y TOOZE, R. *The new international political economy*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, 1991.

- OLUKOSHI, A. "HIPC: the limitations of an initiative". *Southern Africa Political Economy Monthly*. SAPEM, (December, 1999). Harare.
- ONIMODE, B. *IMF, the World Bank and the African debt*. Institute for African Alternatives. London: Zed Books, 1989.
- ONIMODE, B. *Alternative development strategies for Africa: coalition for change*. London: Institute for African Alternatives, 1990.
- OXFAM "Debt relief and poverty reduction: failing to deliver". www.oxfam.org, 2000.
- OXFAM "Debt relief: still failing the poor". www.oxfam.org, 2001.
- OXFAM-IDS Liberalisation and poverty. Final report to UK Department for International Development, 1999.
- OYA, C. "El ajuste estructural y la estabilización en las economías de África". *África América Latina*. No. 15 (1994). Madrid: Sodepaz.
- PNUD *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York, 1997.
- PNUD (1999): *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York, 1999.
- PNUD (2000): *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York, 2000.
- PNUD (2001): *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York, 2001.
- RAMAINOANE, C.R. "Unemployment still a major problem. Africa Reports: Lesotho". www.ips-solidarity.net, 2000.
- RAMONET, I. "Pensamiento único y los nuevos amos del mundo". En: Ramonet, I. *Cómo nos venden la moto*. Barcelona: Icaria, 1995
- RODNEY, W. *How Europe underdeveloped Africa*. Nairobi: East African Educational Publishers Ltd., 1989.
- SANDBROOK, R. "Economic crisis. Structural adjustment and the state in Sub-Saharan Africa". En: Dharam Ghai (ed.). *The IMF and the South. The social impact of crisis and adjustment*. UNIRSD. London: Zed Books, 1991.
- SANTAMARÍA, A. "Relaciones euroafricanas y cooperación". En: Bretón, V. et al. *Los límites del desarrollo. Modelos rotos y modelos por construir en América Latina y África*. Barcelona: Icaria, 1999.
- SANTAMARÍA, A. y OYA, C. "El África Subsahariana y las políticas de ajuste". En: Arrizabalo, X. *Crisis y ajuste en la economía mundial*. Madrid: Síntesis, 1997
- SARDC *Beyond inequalities. Women in Southern Africa*. Harare, 2000.
- SARIPS/SAPES "Liberalisation, globalisation, and sustainable human development in the Southern African Development Community. A research proposal". Harare, 2000a.
- SARIPS/SAPES *SADC Regional Human Development Report 2000*. Harare, 2000b.
- SCHATZ, S.P. "Structural adjustment in Africa: A failing grade so far". *Journal of Modern African Studies*, 32. No. 4 (1994). Cambridge University Press.
- SCHATZ, S.P. "The World Bank's fundamental misconception in Africa". *Journal of Modern African Studies*, 4. No. 2 (1996). Cambridge University Press.
- SENDER, J. "Africa's economic performance: limitations of the current consensus". *Journal of Economic Perspectives*, Vol.13, No.3 (Summer 1999).
- SIMON, D. et al (ed.) *Structurally adjusted Africa. Poverty, debt and basic needs*. London: Pluto Press, 1995.
- STEWART, F. "Are Adjustment policies in Africa consistent with long-run development needs?" En: Van Der Geest, W. *Negotiating structural adjustment in Africa*. New York: UNDP, 1994.

- STEWART, F. *Adjustment and poverty. Options and choices*. New York; Routledge, 1995.
- STIGLITZ, J.E. "Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático". *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*. No. 147 (1997). Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- STIGLITZ, J. E. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington". *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*. No 151 (1998a). Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- STIGLITZ, J. E. "Knowledge for development: economic science, economic policy and economic advice". World Bank Conference on Development Economics. Washington: World Bank. 1998b.
- TIFFEN, P. "África Subsahariana: Ajuste estructural y desarrollo orientado hacia la exportación". En: *Desarrollo, maldesarrollo y cooperación al desarrollo: África Subsahariana*. Zaragoza: Centro Pignatelli, 1997.
- TIPOTEH, T. "Globalisation and development". En: Nabudere, D.W. *Globalisation and the post-colonial African State*. Harare: AAPS books, 2000.
- TOYE, J. "The sequencing of structural adjustment programmes: what are the issues". *UNCTAD Occasional Paper*. Geneva, 1999.
- TSHIBAMBE, N. "Fracaso del desarrollo y ajuste estructural en África Subsahariana". En: Mbaya, E. *Los retos de fin de siglo en África*. L'Hospitalet: Ed. Mey, 1997.
- TUROK, B. *Alternatives strategies for Africa: debt and democracy*. Vol. 3 (1991). London: Institute for African Alternatives.
- UNCTAD *Trade and Development Report, 1998. Financial Instability & Growth in Africa*. Geneva, 1998.
- UNCTAD *Foreign direct investment in Africa: Performance and potential*. Geneva. www.unctad.org, 1999
- UNCTAD *Handbook of international trade*. Geneva, 2000.
- UNDP *Progress against poverty in Africa*. New York, 1998.
- UNDP/UNCTAD "Malawi. Globalization, liberalization and sustainable human development". *Country Assessment Report*. <http://magnet.undp.org>, 1999.
- UNDP/UNCTAD "Globalization, and sustainable human development: progress and challenges for Zimbabwe". *Occasional Paper*. www.unctad.org, 2000.
- UNDP-Mozambique *National Human Development Report*. Mozambique, 1999.
- UNDP-Zambia *Zambia Human Development Report*, 1997.
- UNDP-Zimbabwe *Zimbabwe Human Development Report*, 1999.
- UNRISD *Estados De Desorden. Los efectos sociales de la globalización*. Ginebra: Naciones Unidas, 1995.
- WB *World Development Report. Poverty*. World Bank. New York: Oxford University Press, 1990.
- WEEKS, J. *Debt disaster? Banks, governments and multilateral confront of the crisis*. New York University Press, 1989.
- WEEKS, J. "Analysis of the Demery and Squire adjustment and poverty evidence". *Journal of International Development*. Vol.9. No.6. (1997) Development Studies Association.
- WINTERS, A. "Should concerns about the poor stop trade liberalisation?" *Background paper to the World Bank's World Development Report 2000/1*, 2000b.
- WINTERS, A. "Trade liberalisation and poverty". *Poverty Research Working Paper*. No. 7 (2000a). Poverty Research Unit. University of Sussex.

WOODWARD, D. *Debt, adjustment and poverty in developing countries*. Save the children. London: Pinter Publishers, 1992.

WUYTS, M. *Development policy and public action*. London: Oxford University Press, 1992.

YEATS, S. & NG, F. "Open economies work better! Did Africa's protectionists policies cause its marginalisation in world trade?" *World Development*. Vol.25. No 6 (1997), Great Britain.

Notas

1. Esta reformulación de la doctrina neoclásica ha recibido la denominación de "pensamiento único" debido a su enorme propagación y al carácter universalista que se le ha pretendido dar a modo de "receta curatodo" con independencia del lugar y momento en que es aplicada (Ramonet, 1995).
2. Los países de la Europa Central y del Este, en general, han perdido peso en el comercio mundial, pues mientras en 1960 acumulaban el 10,2% de las exportaciones totales, en el año 1985 el dato descendía al 8,62%, en 1990 a 4,65%, en 1995 a 3,61%, y en 1999 alcanzaba tan sólo el 3,59% de ellas. A pesar de ello, la tendencia desde 1991, cuando este dato toca fondo con un 2,6%, ha sido creciente, si bien como consecuencia del mejor comportamiento de las economías de unos pocos países como Polonia, República Checa, o Hungría. La misma conclusión cabe obtenerse respecto a los flujos de entrada de la inversión extranjera directa en estos países (UNCTAD, 1999, 2000). Atendiendo a otro tipo de variables, se observa que el deterioro de las condiciones de vida en las economías en transición durante los últimos años alcanza cotas realmente alarmantes: el porcentaje de su población con un ingreso inferior a 4 dólares al día era a principios de los noventa seis veces superior al de finales de la década anterior; la evolución de la esperanza de vida en Federación Rusa, Estonia, Letonia y Lituania y Ucrania ha conocido a su vez una preocupante tendencia negativa en el período 1970-1997 (PNUD, 1997, 1999).
3. El ratio que compara la relación entre los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre de la población del planeta ha pasado desde un 1 a 19 en 1970 hasta un 1 a 27 en 1997. Atendiendo a la realidad del África Subsahariana, se observa que tanto el porcentaje de sus exportaciones respecto al total mundial como su renta per cápita han sufrido una tendencia decreciente durante las últimas décadas (UNCTAD, 2000; PNUD, 2001).
4. En su obra *How Europe underdeveloped Africa*, Rodney (1989) hace un profundo análisis sobre las relaciones entre Europa y el continente africano desde el siglo XV hasta mediados del XX, destacando las negativas repercusiones económicas, sociales y políticas que esta relación de dominación tuvo sobre este último. En esta misma línea de análisis se sitúan otros de los denominados dependentistas africanos, entre los que cabe citar a Amín, Ake, Onimode, Nyang'oro o Asante, entre otros (Ofuately-Kodjoe, 1991).
5. Ghana es el país del África negra del cual los organismos financieros internacionales más han presumido en cuanto a los efectos positivos que las recetas neoliberales han producido sobre su economía. Además de cierta estabilidad macroeconómica, estos beneficios vinculados a la

implementación de las políticas de ajuste hasta hace poco se traducían en el logro de un crecimiento económico en torno al 5% de manera sostenida. Sin embargo, se ha argumentado que la clave de este comportamiento se hallaba en las beneficiosas condiciones de sus principales mercados de exportación (oro y coco), como queda reflejado en la difícil situación actual en que los precios de estos productos en los mercados internacionales han dejado de ser tan favorables. Asimismo, la forma en que dicho incremento de la renta fue distribuido no parece haber originado un efecto positivo sobre los sectores más pobres de su población. La contribución de este crecimiento a la creación de empleo formal parece también haber sido nula, pasando el número de empleados de 460.000 a 190.000 en el período 1985-1992 (UNDP, 1998).

6. La argumentación ofrecida por los más escépticos sobre las bondades de los programas de ajuste ha sido que una minoría de países ha conseguido mejorar algunas variables macroeconómicas básicas como consecuencia del tratamiento preferencial que han recibido vía fondos de estas instituciones internacionales. La respuesta de estas últimas es que el ajuste ha sido un éxito en aquellos países que más fielmente han seguido sus recomendaciones, dando a entender que cuando los resultados no han sido los adecuados, ello no se ha debido a la falta de pertinencia de las políticas económicas propuestas, sino a su incumplimiento o la incompleta implementación de las mismas. En esta última línea de discurso habría que destacar el análisis del informe del Banco Mundial (1994) *Adjustment in Africa: reforms, results, and the road ahead*. Sin embargo, desde algunos sectores críticos, tanto dentro como fuera de estos organismos, se mantiene que esta postura tradicional e inmovilista del Banco Mundial no es defendible en la actualidad, ante la evidencia de que incluso las economías más fielmente seguidoras de su doctrina han conocido un crecimiento inferior a otras menos sumisas ante sus dictados (Stiglitz, 1997; UNCTAD, 1998).
7. Los argumentos del Banco Mundial a este respecto se basan en la fuerte relación positiva defendida por este organismo entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Ello le lleva a afirmar que puesto que las políticas de ajuste tienen como objetivo promover el crecimiento, y a sabiendas de que éste es necesario para combatir la pobreza, los pobres se encontrarán en una situación más favorable a medida que el ajuste se vaya intensificando (BM, 1990).
8. En esta línea de crítica a las propuestas de la doctrina ortodoxa, y en particular al informe del Banco Mundial de 1989 (*Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth*), la ECA publicó en 1990 el informe "African Alternative to Structural Adjustment Programmes: A framework for Transformation and Recovery", que como el propio nombre indica plantea una alternativa a los programas de ajuste estructural desde una perspectiva africana. Este documento se convirtió en un intento de retomar la filosofía del Plan de Acción de Lagos (1980), retomada de nuevo en el Tratado de Abuja (1991), y reivindicar la propuesta triple de condonación, diversificación y regionalización como estrategia de desarrollo alternativa a las recomendaciones liberalizadoras del FMI y el BM (Mkandawire & Soludo, 1999).
9. No deja de ser sintomático que un informe financiado por el propio Banco Mundial en 1992 tomara el título inicial de *Why Structural Adjustment has not Succeeded in Sub-Saharan Africa*. Finalmente

el trabajo fue publicado con un título menos controvertido y matizado con una introducción en la que se señalaba que el análisis realizado era imperfecto en tanto en cuanto no distinguía entre los casos de países que se habían comprometido a efectuar las reformas pertinentes y aquéllos que realmente las habían llevado a cabo (Hoogvelt, 1997).

10. Entre los autores que durante los últimos años han criticado el ajuste por algunos de estos motivos recién citados podríamos destacar los siguientes: Kabunda (1994, 1995) Barrat-Brown (1994), Oya (1994), Schatz (1994, 1996), Stewart (1994, 1995), Kirkpatrick & Weiss (1995), George (1995), Simon et al. (1995), Mosley (1996), Gibbon & Olukoshi (1996); Tshibambe (1997); Santamaría y Oya (1997); Matala (1997); Weeks (1997); Cheru y Gill (1997), Tiffen (1997); Mkandawire & Soludo (1999); Sender (1999); Tipoteh (2000); Ninsin (2000); Çagatay et al, (2000). Subrayando esta misma idea sobre las dañinas consecuencias económicas y sociales del ajuste en el continente africano, deben destacarse también, entre otras, algunas de las primeras valoraciones críticas sobre el ajuste en el continente africano durante los ochenta: Cornia et al. (1987), Cheru (1989), Weeks (1989), Griffin & Knight (1990), Turok (1991), Asante (1991a), Mkandawire (1991), Onimode (1989, 1990), Sandbrook (1991), Cornia, et al (1992), Woodward (1992), Nyang'oro & Shaw (1992), Wuyts (1992).
11. Los motivos para entender dicho incumplimiento de objetivos van desde la baja elasticidad-precio de muchas de las exportaciones de productos primarios, hasta el proteccionismo exhibido en sectores como el agrícola o pesquero por las economías industrializadas del Norte, o la creciente competencia entre las economías en desarrollo para penetrar los mercados de las primeras.
12. Como representativos de esta realidad atendamos a los siguientes datos sobre la deuda externa como porcentaje del PNB para el año 1998: Santo Tomé y Príncipe 684%, Mozambique 223%, Guinea-Bissau 503,7%, Angola 297,1%, Congo 306,9%, Mauritania 272,5%, R.D. del Congo 208,2%, Zambia 217,4%. El dato medio para el conjunto del África Subsahariana asciende al 67,9% (PNUD, 2000). Una de las consecuencias más drásticas de esta realidad se traduce en el servicio de la deuda de muchas economías africanas situándose por encima de su gasto público en educación o salud (UNDP, 1998).
13. Nótese en cualquier caso, que el tema sobre los efectos positivos o negativos del ajuste sobre los pobres es aún en la actualidad objeto de discusión entre diferentes representantes de ambas interpretaciones. Como buen ejemplo de ello, véase el cruce de argumentos entre Maio, Stewart & Van der Hoeven, por un lado, y Sahn, Dorosh & Younger, por otro, en el *World Development* Vol. 27, No. 3 (1999). Otro tanto cabría decir en cuanto a la discusión entre Demery y Squire y Weeks en el *Journal of International Development*, Vol. 9. No. 6 (1997) ante la respuesta del último a un artículo de los primeros en el *World Bank Research Observer*. Vol 11, No. 1 (1996). En el caso particular de la polémica sobre los posibles vínculos entre liberalización comercial y pobreza, algunos de los trabajos más recientes corresponden a Oxfam-IDS (1999) o Winters (2000a,b).
14. Uno de los elementos que más contribuyó a que el Banco Mundial pusiera el objetivo de luchar contra la pobreza en el centro de su agenda fue la elaboración por UNICEF del informe *Ajuste con Rostro Humano* (Cornia, Jolly & Stewart, 1987). Como consecuencia de ello, en su informe de 1990 el Banco

Mundial procede a definir su propuesta de lucha contra la pobreza en función de una aparentemente mayor preocupación por factores de carácter social, en comparación con épocas anteriores.

15. Es así que como consecuencia de ello, durante estos últimos años el número de economías subsaharianas incorporadas a la iniciativa va en aumento, pudiendo destacarse entre otras las incorporaciones de países como Benín, Gambia, Guinea, Camerún, Mauritania, Níger, Rwanda, Senegal, Tanzania, Zambia, o Malawi (www.worldbank.org/hipc).
16. El resto (Angola, Botswana, Mauricio, Namibia, Sudáfrica, Seychelles, República Democrática del Congo y Swazilandia), si bien no han recibido ninguna imposición exterior producto de la condicionalidad, han acometido también reformas desreguladoras de diferente tipo. Estas políticas económicas, no obstante, al igual que las implementadas en los programas de ajuste, se han mostrado a diferentes niveles muy similares a las propuestas por la ortodoxia neoclásica de las gemelas de Bretton Woods en cuanto a: privatizaciones, recortes presupuestarios, liberalización del comercio y del mercado de capitales, flexibilización del mercado de trabajo, promoción de las exportaciones, etc.
17. Aunque parece evidente que diferentes desequilibrios externos e internos de esta economía han sufrido una significativa mejora, algunos autores entienden que la principal explicación al buen comportamiento de esta economía proviene de las sustanciales partidas de fondos recibidas por este país desde la comunidad donante. Los efectos de estos flujos de ayuda han sido así ciertamente positivos, pero su fuerte influencia sobre la evolución de ciertas variables macroeconómicas da evidencia del carácter aún vulnerable y dependiente de su estrategia de despegue económico (Haarlov, 1997).
18. Recuérdese que Mozambique tiene aún la más alta tasa de pobreza humana de la región, afectando aproximadamente a un 60% de la población, que se concentra básicamente en las zonas rurales (UNDP-Mozambique, 1999). Este caso deja clara evidencia de que incluso en un contexto de rápida expansión económica la pobreza no desaparece de forma automática, y de que hay botes que la marea nunca elevará en ausencia de medidas compensadoras.
19. Mientras que entre las mejoras observadas en las economías de estos países durante los primeros años de implementación del ajuste destacan el fuerte crecimiento del ratio inversiones/PIB en Lesotho y Tanzania, el inicial control de la inflación en Malawi, o el significativo descenso del déficit público en Lesotho, Tanzania o Zambia, la inflación se disparó en primera instancia en los casos de Zambia y Zimbabwe, y sus tasas de crecimiento económico, víctimas de diversos episodios de inestabilidad, sufrieron diferentes altibajos (Hope, 1997; Mwanza, 1998). La formación bruta de capital respecto al PIB en el período 1970-1995 sufrió también un fuerte descenso en países como Zambia y Malawi (UNDP, 1998). Un par de estudios reciente para los casos de Malawi y Zimbabwe (UNDP/UNCTAD, 1999, 2000) deja también clara evidencia de los decepcionantes resultados de las políticas de ajuste en estas economías respecto al ratio inversión extranjera/PIB, o en cuanto al logro de unas tasas de crecimiento económico sostenido o estabilidad macroeconómica.
20. Los estudios de caso sobre el ajuste en Lesotho son ciertamente mucho más escasos que los de los cuatro recién nombrados. Estos programas de reformas que empiezan a implementarse

en 1988 bajo los auspicios del FMI, han sido considerados básicamente exitosos por los promotores del ajuste debido a las altas tasas de crecimiento económico experimentadas por esta economía durante gran parte de los noventa. Sin embargo, desde posturas más críticas se ha señalado que este supuesto buen comportamiento se debió principalmente a la construcción de una obra de ingeniería gigantesca en colaboración con Sudáfrica (*Lesotho Highlands Water Project*). Además, la capacidad de generación de renta exhibida por esta economía ha beneficiado fundamentalmente a una minoría, y se ha mostrado insuficiente para reducir una tasa de desempleo en torno al 40%-45% (Ramainoane, 2000).

21. En Tanzania el índice de Gini, que en 1969 se estimaba ser del 0,37, pasó a 0,61 en 1996, produciéndose una fuerte tendencia divergente en el reparto de la renta entre el 20% más rico y los dos 40% restantes particularmente durante los ochenta y noventa (Stewart, 1995; UNCTAD, 1997; ILO/SAMAT, 2000). A su vez, la desaparición de subsidios sobre determinados bienes de consumo básico, hizo que las subidas de precios redujeran los salarios reales de tal forma que el salario mínimo real en 1984 alcanzaba tan sólo el 27% de su valor en 1977. El gasto público real per cápita en salud y educación sufrió también un fuerte descenso, llegando asimismo en 1986 a menos de la mitad de su nivel en 1975. (Messkoub, 1996; De Maio et al, 1999). En cuanto a Zambia, uno de los efectos adversos más destacados del ajuste ha sido el drástico descenso de los niveles de gasto público social. Así, a pesar de que este nivel de gasto en valores corrientes se incrementó tremendamente durante los ochenta, en términos constantes esta partida de gasto descendió desde 704,2 millones de kwachas en 1982 a 266,4 millones en 1994, y el valor de esta variable per cápita pasó de 117,05 de kwachas en 1982 a 30,27 en 1994, con el consiguiente deterioro de estos servicios tanto cuantitativa como cualitativamente. Esta situación es particularmente grave en el contexto de un país con un amplio número de necesidades no cubiertas en materia de cuidados sanitarios, fuertemente agravada en los últimos años como consecuencia de los efectos sobre su población de uno de los más dramáticos casos de pandemia de SIDA en el planeta (UNDP-Zambia, 1997; Bloom et al, 2000). Como resultado de todo ello diversas estimaciones establecen que mientras en 1980 el 50% de la población del país era considerada pobre, en 1993 el dato ascendía al 80% (Mwanza, 1997). Igualmente como consecuencia de la fuerte reestructuración del sector minero y manufacturero desde primeros de los noventa, se produce también un descenso del empleo en torno al 40% en ambos sectores en el período 1991-1998. La situación de precariedad en el mercado de trabajo queda también evidenciada por la contracción del empleo formal desde un 17% en 1991 a niveles inferiores al 10% del total de su población activa (www.ilo.org; McCulloch, 2000).
22. Diferentes estimaciones han revelado que mientras que a mediados de los ochenta el 45% de la población de Malawi era considerada pobre, en 1995 el dato ascendía al 70% (Mwanza, 1997). En cuanto a la evolución de la desigualdad, el índice de Gini pasó de 0,48 en 1968 a 0,61 en 1995 (Chilowa, 2000). Por lo que respecta a la situación del mercado de trabajo, el crecimiento anual medio del empleo en el sector manufacturero en el período 1985-1990 alcanzó la tasa negativa del -11,59, evidenciando el alto coste social del ajuste vía pérdida de puestos de tra-

bajo; como consecuencia del proceso de reestructuración del sector público, por ejemplo, durante 1995 20.000 empleados fueron despedidos sin tener acceso a ningún sistema de protección social compensatorio (ILO, 1995; Chirwa & Chilowa, 1997; Mwanza, 1999b). De la misma forma, el fuerte auge experimentado por la economía sumergida ha llevado a que la proporción de la población activa en el sector formal no llegue tan siquiera al 15% (www.ilo.org).

23. En el período 1990-1994 el gasto per capita en salud y educación en términos reales descendió de 14,78 dólares de Zimbabwe a 9,05, y de 37,83 a 30,44 respectivamente, produciéndose en conjunto una reducción del presupuesto per cápita en bienestar social del 32% (UNDP-Zimbabwe, 1999). Tan sólo en el año 1992 el coste de las matrículas en educación secundaria crecieron un 150%, y en 1997, el precio de los productos farmacéuticos se elevó también entre un 120% y un 150% (Mwanza, 1999a). Como consecuencia de todo ello se estima que tras un descenso de la renta disponible real de alrededor de un tercio en el período 1990-1997, durante los dos años siguientes se produjo una reducción aún mayor, con tasas de crecimiento de precios de los alimentos básicos en torno al 60% (Machipisa, 2000a,b).
24. En Malawi durante el año fiscal 1996-1997, mientras que el servicio de la deuda absorbía cerca del 30% de su gasto público, la proporción destinada a servicios sanitarios se hallaba en torno al 8%. Un caso similar sería el de Tanzania que con un ratio de servicio de la deuda ligeramente inferior al 35% de su gasto total, dedica a salud una proporción cercana al 12%. Obsérvese que además de múltiples necesidades generales en materia de salud, estos países, aunque por debajo de otros de la región como Botswana, Zambia y Zimbabwe, se hallan también entre los más gravemente afectados por la pandemia de SIDA a nivel mundial (UNDP, 1998).
25. Entre otras, podrían destacarse las repercusiones que las políticas restrictivas de demanda pueden suponer en cuanto a obstáculo para el desarrollo del comercio intraregional; o las derivadas de una liberalización comercial con el resto del mundo que hace reducir el margen preferencial respecto al resto de los estados miembros, traduciéndose en un incentivo para el fomento de un comercio más extraregional que intraregional.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 60.**
Miscelánea

Abstracts

ABSTRACTS

Mr. Bush, Mr. Powell, how many Middle East policies does the United States have?

Guillermo Marín Gorbea

Contradiction, changeability, and isolation have marked US policy on the Palestinian-Israeli conflict during the first two years of George W. Bush's presidency. After an initial period when consensus reigned in Washington over the need to get out of the Middle East conflict, in the first half of 2002 three debates arose that have divided the US government. But to understand the turns the current UN administration's policy toward the Palestinian-Israeli conflict has taken, it is not enough to consider its internal divisions. It is also necessary to keep in mind the role played by a novice president in his process of learning the ropes in Washington and the Middle East. These first two years hold the keys to what the attitude of the superpower toward the Middle East conflict will be in what remains of Bush's presidential term.

Humanitarian interventions and public opinion: from demands to disillusion

Rafael Ajangiz

Since the end of the Cold War, foreign and defence policies of the NATO member states have been focussed on missions intervening in third countries, a circumstance that has led to far-reaching reforms in military structures and a new discourse of legitimacy. Public opinion has played a decisive role in the push toward humanitarian and peace-making interventions and, has backed a new line of action. The scant resolution and effectiveness shown by the governments in these missions and their interest in carrying out others most motivated by interests of state, however, have discouraged that might

have been a way to a real democratization of foreign policy and produces disillusionment. Evidence is for an end to this cycle and a return to the traditional divorce between governments and societies in this area.

The doctrine of human security in Canadian foreign policy: Lloyd Axworthy's contribution to the study of world policy

Jonathan Ortiz Navarrete

The multitude of changes on the international scene during the 1990's had a major impact on thinking in the area of international relations as well as on the foreign policy decision-making processes of all nation states. One of the most difficult issues to redefine and to give a meaning appropriate to the international needs of the moment was that of security. Lloyd Axworthy, Canada's Minister of Foreign Affairs from 1996 to 2000, convinced that, with the end of bipolarity, the challenges to security had moved from the level of states to concerns more closely related to the well-being of individuals, undertook the task of promoting, as part of his country's foreign policy, the concept of human security.

Macedonia: the Ohrid Peace Accord and its problematic implementation

Carlos Flores Juberías

Using already existing data on the Macedonian political system and, particularly, the immediate and less immediate causes of the country's interethnic conflict, this study analyzes the political and legal/constitutional solutions by means of which one has attempted to end the armed conflict that began in spring of 2001 with the uprising of the so-called UCK in various areas in the Northwest of the country. It provides a detailed analysis of the content of the peace accord reached by the country's principal political forces at Ohrid in August of that year and reviews the process of legislative and constitutional reforms set out to implement it giving particular attention to constitutional reforms, the system of local government, and electoral legislation. Finally, one draws a number of conclusions that permit an assessment of what the armed conflict and the subsequent peace process have meant for Macedonia's political system and peaceful coexistence among ethnic groups.

Building peace in Bosnia-Herzegovina: Challenges, limits and opportunities in post-war rehabilitation

Raül Romeva i Rueda

This article deals with the way in which international society, through its institutions, has managed the conflict in Bosnia-Herzegovina from its pre-war phase to the current post-war phase. The article brings out two main ideas. The first is that international behaviour in the pre-war and war phases was often based on erroneous or even false analyses of the situation leaving major obstacles for the construction of peace since the war. The second idea, related to the first, is that, while the implementation of the 1995 Dayton Accords is rapidly advancing, the fact that Bosnia is still a fragile state, burdened by a serious economic crisis and significant corruption and possessed of only weak public institutions and a weak civil society, makes it strongly dependent on international aid, a de-facto protectorate rather than a state based on the rule of law. It appears, then, that the implementation of the Dayton Peace Accords will be a necessary, but not a sufficient, condition for post-war rehabilitation and the construction of peace in Bosnia.

Lula's victory: Brazil's dilemmas and challenges

Bruno Ayllón

The victory of Workers' Party candidate, Luiz Inácio Lula da Silva, in October 27, 2002 presidential elections has made Brazil the focus of Latin American and world attention. The impact of Lula's triumph on regional, hemispheric and interregional relations will need to be assessed in the coming months in terms of the new political courses taken, assuming that the president-elect can put together a majority in the National Congress and gain the confidence of the markets and the international community. How will Lula and his administration handle these dilemmas, challenges and opportunities internally and externally?

Interregionalism and global governance: Notes on the EU-Mercosur axis

Amalia Stuhldreher

Beginning with a review of the debate on globalization, this article presents one of the theoretical responses to the new global challenges, namely, the focus on "global governance"

stressing the role of the national states in the still incipient global architecture. The analysis then proceeds to examine the concomitant role of regionalism and its by-product, interregionalism. This case study examines the development of interregional cooperation between the EU and Mercosur since the early 90's from a functional point of view. By way of a conclusion, there is a discussion of the contributions of the interregional scheme to the demands of global governance in contemporary international politics.

Technoscience and development: An anthropological critique of processes of technology transfer to the Third World

Joan Picas Contreras

Policies aimed at the development of the so-called Third World generally make technology transfer aimed at speeding up progress one of their priorities. Technology transfers by agents of development involve their introduction in a context different from the original one. The attempt to transform traditional societies based on the imperatives of a techno-scientific rationality created in the West and the imposition of our cultural model generates numerous contradictions. At very least, they ignore the competencies and knowledge of the target populations or relegate them to a subordinate position. The article raises the problems of technological transfer in the context of development policies. Based on the assumption that techno-science, nature and society are not isolated from one another, but interact to create a complex socio-technical web, it questions the most deeply rooted constructs of the techno-scientific discourse and suggests socio-technical alternatives.

Development and capabilities: application to microcredit of a gender perspective

Emma Rué Cabré

Since the 1980's, we have seen growth in the popularity of microfinancing programs as a component of production projects and support projects for microenterprises in developing countries, because of their potential in the struggle against poverty and in favour of the empowerment of the most disadvantaged groups in the society, particularly women. On the basis of the capabilities theory of Amartya K. Sen and Martha C. Nussbaum, the article sets out to determine to what extent the microcredit can give rise to a process of transformation in the institutions that limit the economic, social and political opportunities of women and restrict their capability for realization. The analysis of the functioning of the market

and interfamily relations from a gender perspective allows us to specify some of the positive effects of microcredits. At the same time, the analysis also brings out structural and organizational factors that may limit their impact, and looks at the challenges that organizations that manage this type of program have to meet in terms of design and assessment in order to guarantee that microfinancing promotes an institutional transformation that allows for a broadening of women's capabilities.

Neoliberalism's legacy in Southern Africa: the economic and social impact of adjustment

Eduardo Bidaurrezaga Aurre

This article seeks to provide a better understanding of the problems involved in the processes of economic liberalization undertaken in Africa, specifically in the various economies of Southern Africa, over the last two decades through the application of structural adjustment programs. An examination of the results, particularly the consequences for the most disadvantaged sectors of these societies in terms of social vulnerability and marginalization, makes clear that criticism of the liberalizing model, analysis of the most recently implemented initiatives, and proposals for alternatives that favour the meeting of basic needs among the population, are essential.